

# Estudios sobre el cumplimiento e impacto de las recomendaciones generales, informes especiales y pronunciamientos de la CNDH 2001-2017

## TOMO VI Áreas naturales protegidas y derechos humanos



COORDINACIÓN  
DE HUMANIDADES



Investigación para la  
Comisión Nacional de los Derechos Humanos



## COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

Luis Raúl González Pérez  
Presidente

### Coordinación del Proyecto

Laura Gurza Jaidar  
Directora General de Planeación  
y Análisis

Patricia Centeno Muñoz  
Subdirectora de Diseño de Estrategias

### Supervisión del Proyecto

Jorge Ulises Carmona Tinoco  
Sexto Visitador General

Edmundo Estefan Fuentes  
Director de Área

Jorge Manuel Hori Fojaco  
Director de Área

### Diseño y producción editorial CENADEH

Julieta Morales Sánchez  
Directora General del Centro Nacional  
de Derechos Humanos

Carlos Acevedo Rescalvo  
H. R. Astorga  
Irene Vázquez del Mercado  
Formación y diseño

## UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO Y COORDINACIÓN DE HUMANIDADES

Enrique Graue Wiechers  
Rector

Domingo Alberto Vital Díaz  
Coordinador de Humanidades

Luis de la Barrera Solórzano  
Coordinador del Programa Universitario  
de Derechos Humanos:

### Elaboración de la investigación

Antonio Azuela de la Cueva  
Coordinador de la Investigación

Ingreet Juliet Cano Castellanos  
Alejandra Rabasa Salinas  
Investigadores

Erika Alcántar  
Martí Gil  
Andrea Villasís  
Asistentes de investigación



ISBN: 978-607-729-407-8 (Obra completa)

ISBN: 978-607-729-490-0 (Tomo VI)

D. R. © **Comisión Nacional de los Derechos Humanos**

Periférico Sur 3469,

Colonia San Jerónimo Lídice,

Alcaldía Magdalena Contreras,

C. P. 10200, Ciudad de México

Editado en México: marzo, 2019



## CONTENIDO

PRESENTACIÓN .....	9
CAPÍTULO 1. INTRODUCCIÓN GENERAL: EL CONTEXTO HISTÓRICO.....	13
1.1 Situación de la biodiversidad en México .....	13
1.2 Las áreas naturales protegidas. Tres décadas de desarrollo institucional ...	21
1.3 Entre el debate teórico y el conflicto social .....	30
1.3.1 Territorialización .....	31
1.3.2 Los actores y sus prácticas .....	34
1.3.3 El campo ambiental .....	38

### PRIMERA PARTE

#### LAS CONDICIONES INSTITUCIONALES

CAPÍTULO 2. LA RECOMENDACIÓN GENERAL 26/2016: CUMPLIMIENTO E IMPACTO .....	45
2.1 Introducción: reflexiones preliminares sobre la Recomendación General 26/2016 .....	45
2.2 Cumplimiento a la Recomendación General 26/2016 en relación con la expedición de los programas de manejo de las ANP federales .....	53
2.2.1 ANP que se decretaron antes de la entrada en vigor de la LGEEPA en marzo de 1988 .....	54
2.2.1.1 ANP que la Conanp plantea abrogar .....	57
2.2.1.2 Áreas cuyos polígonos de protección presentan “problemas” y requieren la corrección de sus declaratorias de creación ...	62
2.2.2 ANP que se decretaron después de la entrada en vigor de la LGEEPA en marzo de 1988 y antes de sus modificaciones en diciembre de 1996 .....	63
2.2.3 Áreas naturales protegidas creadas después del 13 de diciembre de 1996 .....	66
2.2.4 Conclusiones sobre los avances en la expedición de programas de manejo de las ANP a partir de la Recomendación General 26/2016	67
2.3 Cumplimiento de los aspectos de la Recomendación General 26/2016 que se refieren a la participación de las personas y comunidades indígenas en el manejo de las ANP federales .....	68
2.4 Cumplimiento de las obligaciones del Estado mexicano en los tratados internacionales citados en la Recomendación General 26/2016. ....	74
2.4.1 Avances en la implementación nacional del Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre la Diversidad Biológica y su relación con la Recomendación General 26/2016. ....	75

2.4.2 Avances en la implementación del Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología del CDB, en el contexto de la Recomendación General 26/2016. . . . .	84
2.4.3 Avances en la implementación del Protocolo de Nagoya sobre Acceso a los Recursos Genéticos y el Reparto Justo y Equitativo de los Beneficios que se deriven de su utilización en el contexto de la Recomendación General 26/2016. . . . .	89
2.4.4 Avances en la implementación de la Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas en el contexto de la Recomendación General 26/2016 . . . . .	91
2.4.5 Avances en la implementación de la Convención de Patrimonio Mundial, Cultural y Natural de la UNESCO en el contexto de la Recomendación General 26/2016. . . . .	98
2.4.5.1 Estado de conservación de los sitios de México inscritos en la Lista de Patrimonio Mundial que coinciden con áreas naturales protegidas . . . . .	100
2.5 Cumplimiento directo por parte de la Conanp y la Semarnat a la Recomendación General 26/2016 . . . . .	104
2.6 Impacto de la Recomendación General 26/2016 . . . . .	113
2.7 Conclusiones sobre la Recomendación General 26/2016 y propuestas para fortalecer los hallazgos de la CNDH sobre el papel de la biodiversidad y las ANP para la tutela de los derechos humanos . . . . .	119
2.7.1 Conclusiones puntuales sobre la Recomendación General 26/2016 . . . . .	119
2.7.2 Conclusiones sobre los obstáculos que impiden la conservación efectiva de la biodiversidad y las ANP más allá del ámbito de actuación de la Conanp . . . . .	121
2.7.3 Conclusiones sobre la debilidad institucional y la falta de priorización de la misión de la Conanp en la Administración Pública Federal. . . . .	122
CAPÍTULO 3. LAS ANP Y LA PROPIEDAD. UN DERECHO INESPERADO . . . . .	127
3.1 Introducción . . . . .	127
3.2 La propiedad y las prácticas jurídicas emergentes en las ANP. . . . .	129
3.3 Algunos elementos de la discusión reciente sobre la propiedad . . . . .	136
3.4 La mirada sociológica . . . . .	145

**SEGUNDA PARTE**  
**LAS CONDICIONES SOCIALES**

CAPÍTULO 4. CONFLICTO Y TERRITORIALIZACIÓN EN SEIS ANP . . . . .	153
4.1 Introducción. . . . .	153
4.2 Alto Golfo de California y Delta del Río Colorado . . . . .	155
4.2.1 Antecedentes. . . . .	155

4.2.2	La pesca y la conservación, una vieja rivalidad . . . . .	158
4.2.3	Alcance y fragilidad de la concertación . . . . .	163
4.2.4	Un orden incipiente . . . . .	165
4.3	Cumbres de Monterrey . . . . .	167
4.3.1	Introducción . . . . .	167
4.3.2	Recuento histórico. Del decreto a la redelimitación del PN (1939-2000) . . . . .	169
4.3.3	El caso de Valle de Reyes . . . . .	174
4.3.4	Programa de manejo . . . . .	180
4.4	Los Tuxtlas . . . . .	181
4.4.1	Antecedentes . . . . .	183
4.4.2	Creación de la RBLT . . . . .	186
4.4.3	Reflexiones finales . . . . .	191
4.5	Nevado de Toluca . . . . .	193
4.5.1	Introducción . . . . .	193
4.5.2	De Parque Nacional a Zona de Protección de Flora y Fauna (1936-2013) . . . . .	194
4.5.3	De la recategorización al Programa de Manejo (2013-2016) . . . . .	198
4.5.4	El programa de manejo y el caso del Ejido Loma Alta . . . . .	204
4.6	Mariposa Monarca . . . . .	206
4.6.1	Introducción . . . . .	206
4.6.2	De los primeros estudios a la Reserva de la Biósfera (1930-1986) . . . . .	209
4.6.3	De la Reserva de la Biósfera al Programa de Manejo (1986-2001) . . . . .	211
4.6.4	El Programa de Manejo (2001-2002) . . . . .	213
4.6.5	De la aceptación del Programa de Manejo a la Recomendación General 26/2016 (2003-2016) . . . . .	214
4.6.6	Un mapa de actores cambiante . . . . .	216
4.6.6.1	1986-2001 . . . . .	216
4.6.6.2	2001-2016 . . . . .	218
4.6.7	La recomendación y las otras urgencias . . . . .	221
4.7	Sierra La Laguna . . . . .	223
4.7.1	Introducción . . . . .	223
4.7.2	Historia de la minería en la Rebiosla hasta el decreto de 1994 . . . . .	225
4.7.3	Del decreto al Plan de Manejo (2003) . . . . .	228
4.7.4	Caso de Los Cardones/Paredones Amarillos/Concordia . . . . .	230
4.7.5	Actualización del Programa de Manejo . . . . .	236
CAPÍTULO 5. LAS ANP FEDERALES DE CHIAPAS . . . . .		237
5.1	La conservación por decreto en Chiapas . . . . .	237
5.2	Categorías de las ANP en Chiapas . . . . .	237
5.3	La complejidad social e institucional de las ANP federales en Chiapas . . . . .	243
5.3.1	Montes Azules: complejidad social e institucional exacerbada . . . . .	244
5.3.2	Reservas de la Biósfera en la Sierra Madre: complejidades en un continuum territorial . . . . .	249
5.3.3	ANP de belleza escénica: la complejidad en la relación urbano-rural . . . . .	257

5.3.4 Otros aspectos institucionales que inciden en la gestión de las ANP en Chiapas .....	266
CAPÍTULO 6. EL CAMPO AMBIENTAL EN CHIAPAS .....	275
6.1 Los procesos sociales en torno a las ANP .....	275
6.2 Una lectura aproximada de su lógica.....	275
6.2.1 De la conflictividad asociada a las ANP federales .....	277
6.2.2 De las posturas en disputa y la legitimidad de las ANP en el devenir histórico.....	285
6.2.3 De los fines de subsistencia y la frágil territorialización .....	291
CONCLUSIONES Y PROPUESTAS .....	295
BIBLIOGRAFÍA .....	305
SIGLAS Y ACRÓNIMOS .....	327
ANEXO 1. METODOLOGÍA .....	331
ANEXO 2. PRINCIPALES HALLAZGOS.....	339



## PRESENTACIÓN

El presente documento contiene el reporte final de la investigación que, bajo el título de “Áreas naturales protegidas y derechos humanos”, ha realizado la Universidad Nacional Autónoma de México por encargo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Unos días antes de que se cumpliera el plazo para la conclusión de este trabajo, se dio a conocer una noticia que estaba directamente relacionada con el objeto del mismo: después de años de negociaciones complejas entre la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (Conanp), núcleos agrarios de la isla de Holbox y empresarios turísticos interesados en llevar a cabo actividades dentro de Yum Balám, una área de protección de Flora y Fauna ubicada en Estado de Quintana Roo, los medios de comunicación dieron la noticia de que se había publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el Programa de Manejo. Lo que a primera vista parecía un avance en relación con la Recomendación General 26/2016, que insta a las autoridades ambientales a acelerar la aprobación de dichos programas de manejo, en realidad suscitó dudas en el campo ambiental. Y es que el programa contiene una regla que permite construir instalaciones para alojar turistas en edificaciones denominadas “palafitos”. Lo que se anuncia como una alternativa “amable” hacia el medio ambiente, en realidad abre la puerta a un incremento incontrolable de la actividad turística en Holbox. Esa regla, como casi todas las del derecho ambiental, puede ser defendida porque trae consigo una restricción, pero también puede ser criticada por lo que permite.

Este es apenas un ejemplo para introducir al lector a una materia que es polémica por definición. Al igual que otras investigaciones que ha encargado la CNDH sobre el destino de sus recomendaciones generales, la presente explora el nivel de cumplimiento que ha tenido una de ellas por parte de las autoridades y, en general, las condiciones institucionales y sociales que se viven en las áreas naturales protegidas (en adelante ANP). Hemos iniciado con una referencia al caso de Yum Balám para advertir que la materia de esta Recomendación General 26/2016 difiere de las de otras recomendaciones en un sentido fundamental: los derechos humanos que se ven involucrados con ella constituyen un complejo universo. No solo se trata de diversos derechos, sino que, con frecuencia, es posible que surjan conflictos entre ellos. En particular, y por citar solo el más relevante, las ANP son el escenario de situaciones donde el derecho a un medio ambiente sano de un conjunto de sujetos sumamente amplio (“difuso”, por excelencia) parece entrar en conflicto con derechos de quienes residen en las ANP; derechos que van desde el más elemental de contar con un nivel de vida adecuado, hasta otros propios de los pueblos y las comunidades indígenas. Por ello, la presente investigación tiene un carácter predominantemente cualitativo, en el sentido de que trata de mostrar la enorme variedad de situaciones que se viven en las ANP y la compleja relación entre esa experiencia social y el mundo del derecho.

Con todo, el reto mayor de este estudio ha sido el de combinar el análisis jurídico de las ANP con el que aportan las ciencias sociales. No se trata de contrastar, como si se tratara de mundos distintos, lo que ocurre en el mundo del derecho con lo que ocurre en “la sociedad”. Nuestro

punto de partida es sostener que el derecho es, para recurrir a un lenguaje clásico, un *hecho social*. Así, un área natural protegida, en tanto que institución jurídica, es mucho más que un conjunto de enunciados normativos, como son los propios de las normas jurídicas. Una ANP debe comprenderse, antes que nada, como un proceso de *territorialización*. Este concepto tal como se entiende en la geografía social, se refiere, en primer lugar, a las prácticas mediante las cuales un conjunto de actores sociales habita en una extensión determinada de la superficie terrestre y aprovecha sus recursos; pero también implica, como habrá oportunidad de explicar, la apropiación simbólica de ese espacio, que está cargada de sentidos normativos, entre ellos los jurídicos.

Naturalmente, el énfasis de la investigación está puesto en la relación entre ANP y derechos humanos y el esfuerzo se ha centrado en la Recomendación General 26/2016, sus innegables alcances, así como sus limitaciones y los niveles de cumplimiento de que ha sido objeto. Pero un esfuerzo equivalente se ha desplegado para comprender el contexto social que condiciona (en el sentido de que restringe y a un tiempo posibilita) las dinámicas sociales que tienen lugar en torno a las ANP.

Para describir brevemente la estrategia general de la investigación, se puede decir que la misma se inscribe en la tradición del realismo jurídico, esa aproximación que nació hace poco más de un siglo y que, junto con la sociología jurídica, ha tenido como preocupación recurrente la de enfrentar el dogmatismo y el formalismo de las tradiciones jurídicas dominantes. Así, sin pasar por alto los debates teóricos en relación con los conflictos entre derechos fundamentales, se ha hecho un esfuerzo para dar cuenta de lo que en realidad ocurre en el mundo del derecho, lo que se expresa en la estructura misma de este informe.

El trabajo presenta, en primer lugar, una introducción general que contiene un panorama del estado actual de la biodiversidad en México, un breve recuento de la historia institucional de las ANP y una presentación de las categorías de análisis social que se utilizaron para la investigación empírica sobre la dinámica social en dichas áreas. Posteriormente, los principales resultados de la investigación se presentan en dos partes, la primera referida a las condiciones institucionales y la segunda a las condiciones sociales que privan en las ANP.

Son dos los capítulos que componen la primera parte. El más extenso de ellos, o sea el tercero, contiene el análisis jurídico de la Recomendación General 26/2016, de su cumplimiento por parte de las autoridades ambientales a quienes va dirigida (con énfasis en la dimensión internacional de la gestión de las ANP), así como un análisis del impacto de dicha recomendación.

El capítulo tercero da cuenta de uno de los aspectos más sobresalientes de las prácticas jurídicas que han suscitado los conflictos en torno a las ANP. Se refiere a la relevancia y la complejidad que ha adquirido la cuestión de la propiedad de la tierra, por diferentes actores sociales y con diferentes finalidades. Esa tendencia suscita, de entrada, la interrogante sobre el estatuto de la propiedad en el mundo de los derechos humanos, pero también la necesidad de comprender la diversidad de situaciones en las que se esgrime en el contexto de las ANP.

Con esos dos capítulos se trata de ofrecer un panorama general del carácter multidimensional de la experiencia jurídica mexicana en relación con las ANP, siempre con el propósito de hacer visible el contexto social donde adquiere relevancia la Recomendación General 26/2016.

La segunda parte del documento se ocupa de explorar las condiciones sociales de las ANP, para lo cual se adopta un doble enfoque. Por un lado, en el capítulo cuarto se presentan seis estudios de caso. El criterio de selección que se utilizó para definir las ANP fue el mostrar un universo representativo de la diversidad de conflictos que se presentan en las mismas. La aproximación a través de casos permite, en particular, observar el modo en que, a partir de la creación de una ANP, se modifican las relaciones sociales en torno al territorio y se gestan conflictos que producen diversos resultados. Es dentro de esas dinámicas que es comprensible el papel de los programas de manejo de las ANP.

Los capítulos quinto y sexto presentan una aproximación distinta, y complementaria, de los estudios de caso. Al considerar una selección de nueve ANP de competencia federal en el estado de Chiapas, es posible observar una dinámica regional en la que aparecen contrastes y semejanzas. Sobre todo, esa perspectiva permite apreciar la importancia de la cuestión agraria, donde predomina la inestabilidad de la propiedad como rasgo más sobresaliente de la organización territorial. Derechos (fundamentales y no fundamentales), expectativas de derechos y demandas políticas se entremezclan en una dinámica en la que las soluciones son siempre temporales. Finalmente, el capítulo sexto describe la operación del campo ambiental en Chiapas, o sea ese espacio social donde los actores interesados en la cuestión ambiental ponen en juego diferentes concepciones sobre lo que está en juego en las ANP en una de las regiones con mayores niveles de conflictividad en torno a la conservación de la biodiversidad y el acceso a los medios de vida. Como se verá, la importancia de analizar el campo ambiental radica en que él constituye el espacio social donde se produce (o no) la legitimidad de las ANP.

Las conclusiones y propuestas que se presentan al final del documento, lejos de tener un carácter concluyente, tienen la intención de abrir la discusión sobre los múltiples dilemas que el tema suscita para el pensamiento jurídico y para el desarrollo de políticas públicas orientadas no solamente por el lenguaje de los derechos, sino también por el de las ciencias sociales. Que esos dos lenguajes no son excluyentes es el mensaje principal que tratamos de transmitir los autores de este estudio.



## CAPÍTULO 1 INTRODUCCIÓN GENERAL: EL CONTEXTO HISTÓRICO

### 1.1 SITUACIÓN DE LA BIODIVERSIDAD EN MÉXICO<sup>1</sup>

Para comprender el alcance de la Recomendación General 26/2016 de la CNDH, es preciso tener una idea de lo que significa la riqueza natural presente en las áreas naturales protegidas (en adelante ANP). Más allá de los valores estéticos o escénicos en las ANP, aunque sin menospreciarlos, lo que ellas alojan es una muestra de lo más valioso de nuestra biodiversidad, concepto que constituye la forma contemporánea de definir la riqueza del mundo natural. En las últimas décadas, el concepto de biodiversidad se repite constantemente tanto en la academia, en instituciones gubernamentales y en medios de comunicación, como si fuera un término comprendido por todas las personas y su significado fuera claro en todos los contextos. Su concepción se remonta a 1985 en el Foro Nacional sobre la Diversidad Biológica de Estados Unidos y se refiere, en general, a toda la vida en la tierra. Sin embargo, dependiendo del nivel que se analice, nos ayuda a entender el grado de variabilidad biológica de un sistema. En principio, podemos hablar de la diversidad biológica como el conjunto de animales, plantas, hongos y microorganismos. Sin embargo, al reducir la escala nos encontramos que también la vemos en los genes y si la agrandamos tenemos a los ecosistemas, paisajes y regiones, todos estos elementos conforman la biodiversidad y tienen en común tres conceptos: estructura, composición y función.

La estructura se refiere a la organización física o el patrón del sistema, la conforman la abundancia relativa de las especies, la abundancia relativa de los ecosistemas, el grado de conectividad entre ellos y otras cuestiones. La composición es la variedad e identidad de los elementos, incluyendo a las especies presentes y cuántas de éstas hay. Y por último la función se refiere a los procesos, tanto evolutivos como ecológicos que ocurren como la depredación, el parasitismo, los ciclos de nutrientes y otros fenómenos.

Alrededor de dos tercios de la biodiversidad del mundo se encuentran localizados en poco más de una docena de países conocidos como países megadiversos. México es parte de este grupo y destaca, ya que somos la cuarta nación en cuanto a riqueza de especies, aunado a la gran diversidad cultural que presenta el país, la cual en todas partes está relacionada con la diversidad biológica, ya que las poblaciones han dependido y dependen de su entorno natural, por los servicios que el mismo ofrece. Además, en México tenemos dos grandes zonas biogeográficas: la llamada Neártica, ligada al norte, contribuyendo con una gran representación de las especies de las zonas templadas del planeta, y la Neotropical, más hacia el sur, aportando muchos

<sup>1</sup> Sección a cargo de Martí Gil.

elementos de la zona tropical. Estos dos atributos, aunados a una topografía accidentada y una geología compleja, permiten que en nuestro país existan prácticamente todos los ecosistemas terrestres del mundo, concentrados en poco menos de dos millones de kilómetros cuadrados.

En cuanto a su diversidad marina, México tiene más de 11,000 km de costas y un mar territorial que se estima en 231,813 kilómetros cuadrados<sup>2</sup> el país posee una diversidad marina, única en el mundo, con un mar exclusivo, el golfo de California con una alta biodiversidad y gran productividad marina.

En un panorama histórico, la humanidad depende de los servicios ambientales que presentan los ecosistemas, sin embargo, no siempre hemos sabido valorarlos en su totalidad por lo que es urgente comenzar nuevos procesos y retomar acciones que han sido exitosas alrededor del mundo y dentro del país, además de entender en qué momento estamos en cuanto al estado actual de la biodiversidad en México.

Las poblaciones humanas tienen interacción básicamente con dos bloques de ecosistemas: por un lado, las selvas, los bosques, los manglares, los arrecifes, y otros que son considerados naturales y, por otro lado, los que hemos modificado, como los campos agrícolas, las plantaciones forestales, los sistemas de acuicultura y obviamente los centros urbanos. En conjunto, los ecosistemas y las especies que los forman con su variación genética, es lo que conocemos como biodiversidad.

Entonces, las reservas de la diversidad biológica del mundo se encuentran en los ecosistemas, pero, además, los bienes y servicios ambientales que nos han formado culturalmente son proporcionados por éstos y nos ofrecen bienestar y la capacidad de sobrevivir. Dentro de esos servicios ocurren productos donde su valor es más claro como son los alimentos y las fuentes de energía, sin embargo, la infiltración del agua de lluvia, la fertilidad del suelo, la captura de contaminantes como el bióxido de carbono y otros atributos que mitigan los efectos del cambio climático, son complejos de entender y calcular, ya que son ofrecidos gratuitamente. Al alterar las condiciones fundamentales de los ecosistemas, hemos generado severos costos ambientales que se ven reflejados en estos servicios complejos de estimar, por lo que es urgente encontrar equilibrios para obtener la mejor calidad y cantidad de beneficios, disminuyendo lo más posible su deterioro, tanto para las generaciones actuales como para las futuras.

Dentro de la gran biodiversidad mexicana, hay algunos grupos en los que se presenta una mayor relevancia por sus números. Por ejemplo, en el caso de los reptiles tenemos el segundo lugar mundial y estamos entre los primeros cinco en cuanto a anfibios, mamíferos y plantas con flor.

Específicamente, encontramos que, por la interacción de las culturas y su ambiente en Mesoamérica, hay un gran número de especies domesticadas que conocemos y consumimos

---

<sup>2</sup> INEGI, *Agenda estadística de los Estados Unidos Mexicanos*. México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, 1983.

no solo internamente, sino que exportamos, como el amaranto, la vainilla, el jitomate, la calabaza, diferentes tipos de chiles, nopales, frijoles y el cacao, todas ellas especies de gran relevancia y que, al ser generadas y cultivadas aquí, su cuidado y manejo sustentable se vuelve urgente. Solo el caso del maíz que ya en sus 4000 años de domesticación ha producido 35 razas y 5 sub razas con al menos 10 usos diferentes.<sup>3</sup>

Otra de las características que ha dado lugar a la biodiversidad mexicana es su fisiografía, ya que tienen interacción cinco placas tectónicas,<sup>4</sup> la norteamericana, la del Pacífico, la Rivera, la de Cocos y la del Caribe, que han formado diversas cordilleras, por sus plegamientos o por vulcanismo, y han formado mesetas o depresiones como como la del río Balsas. Esos accidentes geográficos y geológicos han dado lugar a una especie de forma de embudo del país que, en conjunto con sus sistemas montañosos, los vientos y la oscilación estacional del cinturón subtropical de alta presión, han generado que aquí se encuentren representados todos los climas.<sup>5</sup>

En general México representa una gran relevancia en cuanto diversidad de todos los grupos de seres vivos del mundo. En el caso de las algas, bajo la base de datos llamada Algaebase,<sup>6</sup> hay en el mundo más de 122,000 especies, de las que en México se conocen 1,600 especies de algas marinas, mientras que de las dulceacuícolas se conocen 1,102.<sup>7</sup>

Las plantas vasculares constituyen un grupo en el que México es de gran relevancia debido a que ocupa el quinto lugar mundial en riqueza de especies (y el sexto en número de endemismos), ya que cerca de 40% de la flora vascular es propia o endémica del territorio mexicano.<sup>8</sup> Además, se calcula que cerca de 4,000 especies tienen atributos medicinales (aproximadamente 17% de la flora total). Este número concuerda con lo estimado por especialistas de varias regiones del mundo en la materia, quienes consideran que una de cada siete especies posee alguna propiedad curativa.

México es reconocido por su riqueza en vertebrados, ya que ocupa el segundo lugar mundial por el número de especies de reptiles, el doceavo en aves y el tercero en mamíferos. Los

<sup>3</sup> Hernández-XE, *Exploración etnobotánica en maíz*. Fitotecnia Latinoamericana, 8:46-5, 1972.

<sup>4</sup> Ortega, F., R. L. Sedlock y R. C. Speed, "Evolución tectónica de México durante el Fanerozoico", en J. Llorente, E. González y N. Papavero (eds.), *Biodiversidad, taxonomía y biogeografía de artrópodos de México*, vol. II. UNAM-Conabio, México, 2000, pp. 3-59.

<sup>5</sup> García, E., *Modificaciones al sistema de clasificación climática de Köppen*, 5a. ed. México, Instituto de Geografía, UNAM, 2004.

<sup>6</sup> Guiry, M. D. y G. M. Guiry, *AlgaeBase. World-wide electronic publication*, 2008.

<sup>7</sup> Pedroche, F. F., K. M. Dreckmann, A. Sentíes y R. Margain, "Diversidad algal en México", en R. Gío y E. López Ochoterena (eds.), *Diversidad biológica en México*. Revista de la Sociedad Mexicana de Historia Natural XLIV (especial), 1983.

<sup>8</sup> Rzedowski, J., *El endemismo en la flora fanerogámica mexicana: una apreciación analítica preliminar*, Acta Bot. Mex. 15:47-64, 1991. Toledo, V. M., "La riqueza florística de México: un análisis para conservacionistas", en S. Guevara, P. Moreno-Casasola y J. Rzedowski (eds.), *Logros y perspectivas del conocimiento de los recursos vegetales de México en vísperas del siglo XXI*. México, Instituto de Ecología, A. C.-Sociedad Botánica de México, 1993, pp. 109-123. Villaseñor, J. L., *Diversidad y distribución de las Magnoliophyta de México Interciencia* 28, 2003, pp. 160-167.

endemismos en este grupo también son importantes por lo que ciertas especies son de gran fragilidad genética o poblacional. En el caso de los mamíferos marinos, se encuentra el mayor número de especies del mundo por lo que el cuidado de su hábitat es de alta importancia.

Del grupo de anfibios, formados por ranas, salamandras y sapos, existen 361 especies y 804 de reptiles en México, de estos 174 y 368 solo se presentan en el país. En México existen 1,096 especies de aves descritas, de las cuales al menos 125 son endémicas, mientras que en el mundo hay poco más de 9,000.<sup>9</sup> En el mundo se han descrito más de 4,000 especies de mamíferos. De acuerdo con Ramírez-Pulido y colaboradores,<sup>10</sup> la cifra de mamíferos terrestres presentes en México es de 488 especies, de las cuales 164 son endémicas; si se suman las 47 de mamíferos marinos tenemos 535 en total.

Toda esta riqueza nos exige crear formas y criterios de conservación de tales ejemplos, queda claro que no solo por sus números comparativos con el mundo, sino además es de mucha relevancia que muchas de estas especies, solo existen en el país en su estado natural, por lo que la destrucción de su hábitat reduce sus posibilidades de subsistir.

En la actualidad, la misma institución que se encarga del estudio de la biodiversidad y su conservación, reconoce limitaciones y obstáculos que se han presentado desde la publicación de su primer Estudio de País en 1997 y las enlista de la siguiente manera:

- 1) la dificultad de integrar la información ya existente.
- 2) la existencia de huecos taxonómicos, de escala y temáticos.
- 3) las dificultades de trabajo colaborativo entre los grupos científicos que trabajan en el país.
- 4) el papel poco activo que desempeñan los sectores no científicos de la sociedad.

Cada vez es más claro que es más barato conservar y manejar de manera sustentable el capital natural que recuperarlo o restaurarlo. “Este elemento debería estar claramente comprendido en las políticas transversales de los diferentes órdenes de gobierno”.<sup>11</sup>

En el caso de la genética, en el país va comenzando y por lo pronto se tiene “información genética parcial sobre alrededor de 1% del estimado de especies que habitan el país, y solo muy recientemente se están secuenciando genomas de especies mexicanas”.<sup>12</sup>

<sup>9</sup> Navarro, S. A. y A. Gordillo, *Catálogo de autoridad taxonómica de la avifauna de México*. Museo de Zoología, Facultad de Ciencias-UNAM, Base de datos snibConabio, Proyecto CS010, 2006.

<sup>10</sup> Ramírez-Pulido, J., J. Arroyo-Cabrales y A. Castro-Campillo, *Estado actual y relación nomenclatural de los mamíferos terrestres de México*. México, Acta Zool, núm. 21, 2005, pp. 21-82.

<sup>11</sup> CONABIO, *Capital natural de México: evaluación del conocimiento y tendencias de cambio, perspectivas de sustentabilidad, capacidades humanas e institucionales*. México, Comisión Nacional para el Conocimiento y el Uso de la Biodiversidad, 2017.

<sup>12</sup> *Idem*.



Tal conocimiento es relevante ya que tiene aplicaciones no solo en la conservación de las especies y ecosistemas, sino también en la salud pública, la productividad agrícola, pecuaria, pesquera y forestal, la domesticación de organismos y la biomedicina. Tal biodiversidad mexicana de especies y ecosistemas, es claramente reflejada en un nivel genético por lo que es necesario incluir en las políticas de conservación y restauración, la obtención de una representatividad poblacional-espacial por especie y que debemos vincular la información genética con el análisis de las regiones que han sido definidas como prioritarias para la conservación.

La gran heterogeneidad que presenta México, es uno de los factores más importantes para la mega diversidad biológica, debido a que un tipo de vegetación “puede incluir un número muy elevado de comunidades bióticas diversas, con hábitats y nichos ecológicos diferentes y, por ende, faunas diferentes”.<sup>13</sup> En ese sentido, los inventarios forestales de la Comisión Nacional Forestal de la Semarnat, producidos de manera periódica, son fundamentales para realizar ciertas tareas de planeación tanto a escala nacional como estatal. Sin embargo, la planeación y el manejo a niveles de mayor detalle requerirán incrementar la resolución de estos ejercicios. “En general, aumentar la resolución de las clasificaciones basadas en percepción remota que incluyan verificaciones de campo permitirá sin duda mejorar el conocimiento sobre los ecosistemas de México”.<sup>14</sup>

Como se puede ver, no podemos concentrarnos solo en un área o región del país, cada una tiene una biodiversidad diferenciada y esto tiene consecuencias profundas para el uso y la gestión de la diversidad biológica. “No es posible tener representada la biodiversidad del país en pocas áreas ni establecer políticas homogéneas de conservación y uso, lo cual es una razón para que la agenda nacional considere enfoques y políticas territoriales adecuados a la compleja distribución heterogénea de la diversidad biológica del país”.<sup>15</sup> Y resulta primordial comenzar con las bases, hay que tener un entendimiento completo y claro de cómo operan los procesos ecológicos para planear e implementar mejores programas de manejo sustentable de los ecosistemas que incluyan la óptima administración de los servicios ecológicos de los cuales depende el desarrollo económico y social del país.

Por ejemplo, en el caso de los ecosistemas marinos, se considera que la investigación de manera integrada es reciente y la inversión “para dotar al país de la infraestructura que se requiere para conocer mejor nuestros recursos marinos (instituciones, equipamiento, barcos de investigación) y la formación de recursos humanos han progresado lentamente”<sup>16</sup> pese a la gran relevancia que tienen estos hábitats, México es uno de los países con los ecosistemas marinos más frágiles y vulnerables ante los impactos de los fenómenos naturales y de origen antropogénico.

---

<sup>13</sup> CONABIO, *op. cit.*

<sup>14</sup> *Idem.*

<sup>15</sup> *Idem.*

<sup>16</sup> *Idem.*

Los impactos a medio ambiente generados por las actividades humanas se han acrecentado en los últimos dos siglos, pero sobre todo en las últimas cuatro o cinco décadas en todo el mundo. El actuar de la humanidad se ha convertido en un factor de modificación profunda de la naturaleza y de los procesos ecológicos. Vivimos una era caracterizada por la intensa huella ambiental que la actividad humana imprime a los ecosistemas que albergan la biodiversidad.

Por mencionar algunos datos, hacia 1976, “la cobertura vegetal original en estado primario de los ecosistemas naturales del país se había reducido a 56%, y para 1993 y 2011 representaba alrededor de 54 y 50 por ciento de su superficie original, respectivamente”.<sup>17</sup> Por su parte, “la cobertura de los bosques y selvas del país representaba en 1993, 2002 y 2011, alrededor de 38, 34 y 32 por ciento de su extensión original, con las mayores pérdidas ubicadas en las zonas tropicales”.<sup>18</sup>

Hay que generar estrategias para contrarrestar fenómenos naturales que se han intensificado debido al cambio climático como son los periodos de sequías, más de un tercio de nuestro territorio (35.4%) sufre este problema, siendo las regiones de Baja California, el Desierto Chihuahuense y la Sierra Madre Occidental las más impactadas. Los incendios forestales, que eran parte natural de algunos ecosistemas boscosos y de praderas, en la actualidad tienen, por lo general, un origen antrópico y han incrementado su frecuencia, extensión y severidad. “Entre 1970 y 2007 los incendios, en su mayoría causados por la acción humana vinculada al uso del fuego agropecuario, afectaron en promedio casi 221,000 hectáreas por año”.<sup>19</sup>

En el caso de las selvas húmedas, el 58% representa áreas mayores de 80 km<sup>2</sup>, tal dato resulta muy relevante ya que “diversos estudios han mostrado que áreas menores a este umbral presentan pérdidas irreversibles de diversidad biológica”.<sup>20</sup>

Dentro de los datos duros que más fácil demuestran las afectaciones en la biodiversidad que generan todas estas perturbaciones, están los relativos a las extinciones: “en el caso de México se ha documentado que se perdieron en el país 127 especies, de las que 74 eran endémicas”.<sup>21</sup> Entre de las pérdidas de especies que se han presentado en el país, las más relevantes “han ocurrido en vertebrados de sistemas insulares, y en lagunas continentales sobre todo del grupo de los anfibios, en el que el total de las extinciones es de especies endémicas de México”.<sup>22</sup> Hay que añadir que no es fácil analizar las extinciones totales, ya que no se tiene en muchos grupos de seres vivos el conocimiento total de su riqueza.

En nuestros días resulta muy relevante analizar con cuidado el incremento en la producción de alimentos, el uso ineficiente de agroquímicos y la apertura de tierras en áreas no aptas para la

---

17 *Idem.*

18 *Idem.*

19 *Idem.*

20 *Idem.*

21 *Idem.*

22 *Idem.*

agricultura, que trajeron como consecuencias erosión, deforestación y contaminación de suelos y aguas. “Sin duda, este es un tema de seguridad nacional, pero no existen discusiones en el presente acerca de cómo aproximarnos a una agricultura sustentable que asegure la alimentación de las generaciones futuras de ciudadanos, al tiempo que no solo no afecte más a los ecosistemas naturales y sus servicios, sino que ayude a restaurarlos y reponerlos en las zonas donde han sido deteriorados seriamente para una producción agrícola del todo insatisfactoria”.<sup>23</sup>

En el caso de la ganadería, los bovinos “constituyen el uso del suelo más extendido en todo el territorio y representan el principal factor asociado al cambio de uso del suelo en el país”.<sup>24</sup> Resultará fundamental para las futuras generaciones estudiar esto, ya que la ganadería, en su etapa última, es difícilmente reversible, especialmente en los trópicos.

Una alternativa que se ha analizado en materia de alimentación está en la riqueza piscícola de México, ya que se han identificado más de 130 especies con potencialidad de cultivo, de las cuales hay tecnología para cultivar un poco más de una docena, “la acuicultura en zonas continentales del país se basa fundamentalmente en dos especies reconocidas por su invasividad: la carpa (de China) y la tilapia (de África). Ambas han llevado a la extinción local de especies nativas, muchas de ellas endémicas”.<sup>25</sup>

Otra alternativa presentada por la Conabio es la de obtener mejores beneficios de la cobertura forestal maderable, ya que de la superficie con cobertura vegetal y potencialmente usable para madera, solo usamos la mitad, lo que representa un “volumen insuficiente para abastecer la demanda interna, por lo que dicho déficit se cubre con productos importados y con ello se ocasiona además un déficit comercial creciente, que ascendió a 6,191 millones de dólares en 2015, lo que representó cerca de 42% del déficit de la balanza comercial de México”.<sup>26</sup>

Evidentemente, hay que actuar con precaución ante estas propuestas de la Conabio. Sin embargo, son relevantes ya que, por ejemplo, México ocupa el primer lugar del mundo en el manejo comunitario de bosques certificados como sustentables, tanto en zonas templadas como tropicales. “En 2016, la superficie certificada era de más de 2.2 millones de hectáreas y una producción, certificada también, de 2.9 millones de metros cúbicos de madera, que equivalen a casi 15% de la superficie forestal maderable y a 47% de la producción maderable del país, respectivamente”.<sup>27</sup>

---

<sup>23</sup> *Idem.*

<sup>24</sup> *Idem.*

<sup>25</sup> Mendoza, R. y P. Koleff (coords.), *Especies acuáticas invasoras en México*. México, Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad, 2014.

<sup>26</sup> CONABIO, *op. cit.*

<sup>27</sup> Semarnat, Conafor, GEF y PNUD, *¿Sabías que en México se produce madera certificada? Proyecto Biodiversidad en Bosques de Producción y mercados Certificados*. Semarnat-Conafor-GEF.PNUD, 2016.

En el caso de los polinizadores, también hay que prestar gran atención ya que cerca del 90% de las 130 especies cultivadas en México dependen de éstos para su producción, por ejemplo “las flores del aguacate son visitadas por no menos de 70 especies de insectos para obtener néctar”.<sup>28</sup>

Por otra parte, es necesario reducir la extracción ilícita e irracional de plantas y animales, ya que representa el segundo factor de más impacto sobre la biodiversidad y, en algunos casos, hasta puede ser la más catastrófica dependiendo del sistema. Además, esa práctica se encuentra de manera creciente particularmente en plantas, las cuales representaron entre 60 y 70 por ciento de ese comercio. Muchas de estas especies están en la nom-059-semarnat-2010 y en las listas de la Cites que prohíben su tráfico, nacional o internacional. Es necesaria una mejor articulación entre las instituciones y sobre todo impulsar los usos racionales y legales de nuestra biodiversidad en conjunto con un proceso educativo intenso que reduzca el consumo.

**Las Áreas Naturales Protegidas.** En general se ha volcado toda la gran tarea de cuidar el medio ambiente y sus factores integradores a unas pocas personas e instituciones. La biodiversidad, al estar presente en todo el territorio y sus beneficios de tan alto nivel de alcance, debe ser protegida por todas las instituciones de gobierno, porque todas tienen cruces directos en algún momento con el medio ambiente.

Dentro de las estrategias internacionales que se han formulado para proteger la biodiversidad, una muy importante y funcional ha sido la de conformar áreas naturales protegidas (ANP), las cuales tienen la labor de proteger al menos lo más valioso de nuestra gran diversidad biológica. De esta forma, se cuidan porciones del territorio nacional que sean relevantes por sus características ambientales. A su cuidado se encuentra la Comisión Nacional de áreas Naturales Protegidas (Conanp) a nivel federal, aunque también hay ANP creadas por los estados y municipios, así como un número creciente dedicadas a la conservación por los propietarios de la tierra. La Conanp se apoya en instituciones académicas y ONGs, pero ella es la principal responsable de la gestión de las ANP.

Es evidente que la Conanp no ha logrado posicionarse en las prioridades de la agenda nacional, por lo menos en lo que se refiere a su presupuesto. Así, para “el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2017b), en 2013 los costos por agotamiento y degradación del ambiente, y los gastos en protección ambiental en México representaron 5.7 y 0.9%, respectivamente, del producto interno bruto (PIB), mientras que los costos de mitigación de las emisiones atmosféricas alcanzaron 3.4% del PIB”.<sup>29</sup>

Sin menospreciar que también hace falta encaminar más apoyos económicos a la investigación, para salvaguardar la biodiversidad de México, con solo ver lo acontecido en los últimos años respecto del presupuesto otorgado hacia la Conanp y sus programas, nos encontramos con una situación desalentadora: es a través del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) que la

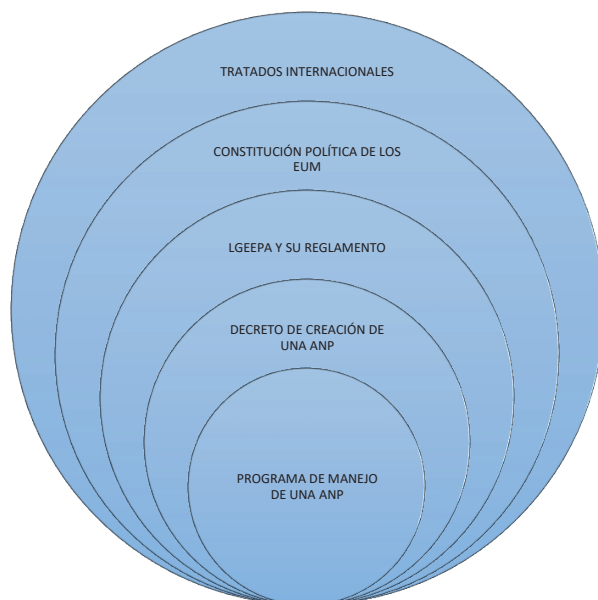
<sup>28</sup> CONABIO, *op. cit.*

<sup>29</sup> *Idem.*

Conanp recibe recursos, los cuales desde el 2016, reportan Chacón y Garduño,<sup>30</sup> debido a unas modificaciones que fusionaron programas, resultaron en una reducción del 52% con relación al año anterior, en lo destinado a protección, manejo y vigilancia de las ANP. Es evidente que, si se mantienen esas tendencias, la Conanp no será capaz de enfrentar los retos que representan la pérdida de la biodiversidad que ha quedado consignada en este apartado.

## 1.2 LAS ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS. TRES DÉCADAS DE DESARROLLO INSTITUCIONAL

Más allá de la coyuntura actual, que ciertamente resulta muy preocupante, en una perspectiva histórica más amplia el panorama descrito en la sección anterior ha justificado una movilización que, en el caso de México, adquirió nuevos bríos a fines de los años ochenta y que ha dado como resultado un desarrollo institucional sin precedentes. Ciertamente, la Recomendación General 26/2016 de la CNDH es un momento culminante de ese desarrollo, ya que con ella se estableció un vínculo fuerte entre dos de las agendas públicas más importantes de nuestro tiempo: la del desarrollo sustentable y la de los derechos humanos. Dado que el rasgo predominante de dicha recomendación es el lugar privilegiado que otorga a los programas de manejo de las ANP (en adelante PdM) como instrumentos destinados a garantizar el uso sustentable de la naturaleza, en las páginas que siguen nos proponemos ubicar dichos programas en el contexto del desarrollo institucional más amplio, considerando no solo el régimen jurídico de las ANP, sino de otras figuras jurídicas e iniciativas gubernamentales y no gubernamentales que inciden en su desarrollo y en sus posibilidades de éxito. Más que un análisis exhaustivo del marco jurídico de los PdM se trata de mostrar que ellos son parte de una densa y compleja red institucional que les impone fuertes condicionamientos.



<sup>30</sup> Gina I. Chacón Fregoso y Javier Garduño Arredondo, “Cuánto invierte el gobierno en la protección de nuestro hogar... nuestro patrimonio natural?”, en *Noroeste en la Mira. Gobernanza y protección Ambiental*. Disponible en <http://noroesteenlamira.org.mx/wp-content/uploads/2017/03/infografia-APN-web.pdf>.

Como figura jurídica, los PdM son una pieza clave de las ANP y es fácil reconocer la fortaleza de su estructuración jurídica: un PdM contiene normas para el uso de la naturaleza que obedecen a lineamientos establecidos en el decreto que crea un ANP, la que a su vez está prevista en una ley (la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente), la cual a su vez tiene un claro fundamento constitucional (artículos 27, 73 y 115).

Aún antes de introducir el tema de los derechos humanos, es posible constatar que los PdM son parte de una estructura jurídica que tiene la solidez propia de cualquier institución de derecho público. No es ocioso recordar que el artículo 27 constitucional se ha considerado como la expresión máxima del pacto social post revolucionario. Dicho pacto se refería sobre todo a la distribución de la tierra y al control estatal de ciertos recursos naturales considerados “estratégicos” a través de la propiedad nacional, pero lo cierto es que hay algo en el texto del artículo 27 que durante décadas ocupó un lugar secundario en la agenda pública. Nos referimos a la conservación de “los elementos naturales susceptibles de apropiación”, que forma parte del párrafo tercero de dicho precepto desde su redacción original y del cual se derivó, en la reforma de 1987, la moderna agenda ambiental, bajo las categorías del “equilibrio ecológico y la protección al ambiente”. En otras palabras, la estructura jurídica de la cual forman parte los PdM de las ANP está soportada por una tradición constitucional de larga data.

A pesar de esa continuidad formal, lo cierto es que el horizonte de expectativas que inspiró a la reforma de 1987 no era el mismo que el de 1917. Si en el constituyente de Querétaro influyeron las ideas de la generación de Miguel Ángel de Quevedo,<sup>31</sup> a fines de los años ochenta lo que se hacía presente en el poder reformador de la constitución era la agenda del desarrollo sustentable, que reconocía una amplia variedad de temas, desde la industria hasta la vida silvestre, pasando por los residuos domésticos y un largo etcétera.

Las áreas naturales protegidas fueron un componente central de la agenda. Los parques nacionales y las áreas sujetas a otras categorías de protección tenían una rica historia<sup>32</sup> pero para la nueva generación no eran más que áreas naturales “de papel”, ya que solo quedaban de ellas sus decretos de creación. Si bien se habían decretado algunos nuevos parques nacionales, se habían recategorizado algunas áreas de protección de recursos naturales y, sobre todo, se habían creado algunas reservas de la biosfera a fines de los años setenta,<sup>33</sup> todavía no se contaba

<sup>31</sup> Humberto Urquiza, *Ciencia forestal, propiedad y conservación para el desarrollo nacional: los estudios y trabajos ambientales de Miguel Ángel de Quevedo. Una historia de su influencia en las políticas de conservación*. Tesis de doctorado en Historia, UNAM, 2014.

<sup>32</sup> Lane Simonian, *La defensa de la tierra del jaguar. Una historia de la conservación en México*, México, SEMARNAP, IMERNAR, 1999; Emily Wakild, *Revolutionary Parks. Conservation, Social Justice, and Mexico's National Parks, 1910-1940*. Tucson, The University of Arizona Press, 2011; Christopher R. Boyer, *Becoming Campesinos: Politics, Identity, and Agrarian Struggle in Postrevolutionary Michoacán, 1920-2000*. Stanford, Stanford University, 2003; Roberto de la Maza, “Una historia de las áreas naturales protegidas en México”, *Gaceta Ecológica*, Núm. 51, 1999; e *Historia de las áreas naturales protegidas de México*. México, El Colegio de México-Fundación Gonzalo Río Arronte-UNAM, México, 2005.

<sup>33</sup> Julia Carabias y Alejandra Rabasa, “Cien años de políticas y normatividad ambiental”, en Pedro Salazar, Francisco A. Ibarra Palafox y Gerardo Esquivel (coords.), *Cien ensayos para el centenario. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2017.

con una infraestructura institucional para hacerse cargo de ellos ni de los más de 40 parques creados en los años treinta. Un ejemplo paradigmático, al que volveremos en otros capítulos, fue el parque nacional de Tulúm, que fue creado en 1980 pero que cayó en el olvido tan rápidamente, que pasó desapercibido el hecho de que el gobierno del Estado de Quintana Roo comenzó a vender terrenos dentro del mismo, donde hoy existen más de una docena de hoteles y restaurantes, a pesar de que una controversia constitucional ratificó su condición de área natural protegida en 2012.

En ese contexto cobró especial importancia el programa de la UNESCO denominado El Hombre y la Biosfera (MAB, por sus siglas en inglés), no solo porque impulsó la circulación internacional de nuevas ideas en materia de conservación, sino porque en él participaron destacados biólogos mexicanos como Gonzalo Halfter que, articulando la discusión mexicana con la internacional, lograron colocar la idea de un “modelo mexicano de conservación”. Este modelo no solamente superaba las posiciones ultra conservacionistas abriendo espacios a un aprovechamiento sustentable de los recursos, sino que sugería que era posible instituir ANP sin desplazar a la población residente en ecosistemas particularmente valiosos.

Como se verá más adelante, la tensión entre diferentes miradas sobre la relación entre las ANP y las comunidades residentes dentro de las mismas no solamente no ha desaparecido, sino que sigue siendo el rasgo dominante del debate en materia de conservación. Pero lo cierto es que, en el plano institucional, la conciliación de ambos intereses se reconoce como un reto, pero también como una posibilidad. La Conferencia de Río en 1992, con su énfasis en el vínculo entre la cuestión ambiental y la cuestión social, hizo más verosímil esa posibilidad. En México, esta tendencia se vio reflejada en la creación de un nuevo arreglo institucional para la cuestión ambiental. En dicho arreglo, la política ambiental quedaba a cargo de dos órganos desconcentrados, uno encargado de la normatividad (el Instituto Nacional de Ecología) y el otro de la aplicación de la ley (la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente), pero ambos como parte de un nuevo sector de la administración pública federal encabezado por la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), creada a mediados de 1992.

En ese contexto, la participación social en las políticas ambientales se convirtió en un elemento sin el cual ellas carecerían de legitimidad. Es por todo ello que en las últimas décadas se han despertado muy altas expectativas en torno a las ANP como instrumentos de conservación, pero también de un modelo de desarrollo caracterizado como “de abajo hacia arriba”.

Lo que nos proponemos mostrar es que se ha formado un denso entramado institucional dentro del cual las ANP, y por lo tanto sus PdM, son solo un elemento y no siempre se produce una sinergia positiva. En lo que sigue revisaremos el desarrollo de las ANP en tres contextos: la administración pública, el régimen jurídico y los programas gubernamentales en las ANP.

La creación de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (Semarnap) en diciembre de 1994, fue sin duda el inicio de una nueva generación de políticas ambientales inspiradas por el paradigma del desarrollo sustentable. Sin embargo, en materia de ANP hay dos

hechos anteriores que es preciso consignar. Por un lado, la concepción del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas (Sinanp) desde la Sedue (1982-1992); por el otro, la creación de la Comisión para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (Conabio) en 1992.

Bajo las nuevas condiciones, se formalizaron los primeros programas de manejo, se elaboró un Programa Nacional de Áreas Naturales Protegidas y, sobre todo, se comenzaron a asignar personal para administrar las ANP.<sup>34</sup> Durante esa administración federal, los recursos asignados a las mismas se incrementaron 13.4 veces. Como decía el informe final de esa administración, “la eficacia de la declaratoria [de una ANP] sería bastante limitada si no se reforzara con el apoyo de personal, recursos, infraestructura y, sobre todo, con la elaboración y la puesta en práctica de un Programa de Manejo para cada una de las áreas decretadas”.<sup>35</sup>

El proceso culminó con la creación de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (Conanp) en el año 2000. La centralidad de ese organismo desconcentrado del sector ambiental del gobierno federal se hace evidente en el hecho de que la primera recomendación general de la CNDH sobre la materia se dirige precisamente a ella y, en particular, al notable retraso en la aprobación de los programas de manejo de una proporción importante del Sinanp.

Por lo que hace a la evolución del régimen jurídico de las ANP, habría que comenzar señalando que, después de más de seis décadas en las que ellas fueron parte del régimen forestal, con la expedición de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) en 1987 el tema adquiriría un estatuto propio, como parte de la nueva mirada ambiental recientemente incorporada al artículo 27 constitucional.

Cuando apareció, la LGEEPA era un ordenamiento poco usual para la tradición jurídica mexicana. Muchos expertos en derecho público la consideraron excesivamente retórica, ya que era profusa en definiciones y en propósitos, cosa que luego se volvió normal en la legislación mexicana. Sin embargo, en medio de toda esa retórica había un elemento interesante: nada menos que el derecho al medio ambiente. Es verdad que esa declaración no tenía el estatuto que hubiese tenido en el texto de la Constitución, pero no deja de ser un indicador de la intensidad normativa con la que se pensaban los temas ambientales a fines de los años ochenta, aun antes del auge del lenguaje de los derechos humanos en nuestro país.

En 1996 se produjo una reforma a la LGEEPA que afectó a casi tres cuartas partes de su articulado e introdujo algunos elementos novedosos en materia de ANP, pero hay que puntualizar que, desde la versión original de 1988, se habían dado pasos importantes. Entre ellos el establecimiento de una gama amplia de categorías de ANP y la existencia de los propios programas de manejo

<sup>34</sup> En rigor, la expresión “administrar una ANP” no es correcta, ya que una enorme proporción de las tierras que las componen no son propiedad pública, y por definición no se puede administrar lo ajeno —no sin consentimiento del dueño, al menos. Lo correcto es decir que los directores de las ANP (sobre todo reservas de la biósfera) administran un programa, es decir un conjunto de reglas y recursos asignados a cumplir los objetivos de la ANP.

<sup>35</sup> Semarnap, *La gestión ambiental en México*. México, Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, 2000, pp. 374.



como un complemento indispensable a los actos “fundacionales” de las ANP, o sea las declaratorias.

No es ocioso señalar que el concepto de programa de manejo, como muchos otros de la gestión ambiental, proviene de los Estados Unidos de América, donde surgió esa figura como instrumento para la gestión de los espacios naturales. Desde su inserción en la LGEEPA de 1988, quedó establecido que no basta con decretar un ANP, sino que es necesario desarrollar una normativa “a la medida” de la misma, incorporando análisis finos sobre su historia natural, su riqueza biótica y, sobre todo, su estado actual. Así, adquiere sentido la definición del PdM como el “instrumento rector de planeación y regulación que establece las actividades, acciones y lineamientos básicos para el manejo del área natural protegida respectiva” (Artículo 3, fracción XI del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de Áreas Naturales Protegidas).

Las reformas de 1996 partieron de una reconceptualización de la función de las ANP, al integrarlas en un régimen cuyo objeto era la biodiversidad, con lo que finalmente quedaban fuera del paradigma forestal que había prevalecido por más de un siglo. Por un lado, se modificó la definición de las diferentes categorías de protección, con objeto de hacerla más congruente con el lenguaje internacional, así como de hacer explícitas las categorías de ANP que pueden instaurar los gobiernos locales. Esa recategorización no estuvo exenta de conflictos, ya que era ineludible hacerse cargo de categorías que habían perdido todo su sentido, tales como las zonas protectoras que afectaban ciudades y hasta estados completos. Con todo, el nuevo régimen legal hacía posible la formación del Sistema Nacional de ANP con una base jurídica clara.<sup>36</sup>

El segundo elemento del nuevo régimen es el énfasis en la participación social. Como se verá en capítulos subsecuentes, siguen existiendo manifestaciones de inconformidad en diversos sectores sociales en torno a la falta de participación de las comunidades afectadas, tanto en la creación de las ANP como en el proceso que conduce a la aprobación del PdM. Sin embargo, la participación se ha convertido en un requisito de legitimidad sobre el que parece no haber marcha atrás. En una visión irénica de las ANP, que suponga que su establecimiento responde a una demanda social generalizada, la participación solo sería un mecanismo para ajustar las expectativas sociales en relación con las propuestas gubernamentales. Sin embargo, como se verá en su oportunidad, en la sociedad no hay nada parecido a una postura unánime sobre las ANP. No solo existen actores sociales (en la esfera de la opinión pública) para quienes el establecimiento de las ANP no es la mejor manera de promover la conservación de la biodiversidad. También hay actores con intereses materiales para quienes las ANP suponen restricciones inaceptables; actores que pertenecen a un rango muy amplio ya que van desde comunidades campesinas o indígenas que han usado los recursos de un área desde tiempos inmemoriales, hasta empresas mercantiles, pasando por empresas y entidades del sector público dedicadas a actividades extractivas o a la construcción de infraestructuras.

<sup>36</sup> Roberto de la Maza, “Una historia...”, *op. cit.*, p. 30.

En un horizonte como ese, que no es exclusivo de nuestro país, el régimen de la participación se vuelve polémico, lo que no significa decir que carece de sentido o que está destinado al fracaso, sino solo que su implementación no es solo cuestión de voluntad política. El tema ocupará una buena parte de la presente investigación, ya que es una condición de legitimidad de los PdM de las ANP, que como ha quedado claro están en el centro de la Recomendación General 26/2016/2016.

El tercer elemento de las mencionadas reformas es la posibilidad de que una ANP pueda establecerse a iniciativa de los propietarios de un área con alto valor ambiental. Eso que terminó denominándose “áreas voluntariamente dedicadas a la conservación” fue la respuesta a una demanda de organizaciones campesinas de varias regiones, en particular de la selva de Los Chimalapas, en los límites de Chiapas y Oaxaca, que por años habían expresado su preocupación de que el gobierno decretase una reserva de la biósfera. Aunque no se adaptó el nombre de “reservas campesinas”, ellas se hicieron posibles con la figura establecida en el artículo 59 de la LGEEPA, que no ha estado exenta de críticas. El cuestionamiento más importante se refiere a la posibilidad de que una comunidad (al igual que una asociación o un individuo) cambie de opinión y decida suprimir el régimen de conservación al que había dedicado su propiedad originalmente.

Lo anterior plantea un problema jurídico cuya solución no parece fácil y que remite al alcance del derecho de propiedad. A pesar de que incluso en la tradición del derecho privado existen figuras jurídicas como las servidumbres que, bajo ciertas circunstancias, llegan a ser irrevocables a pesar de haberse originado en actos de voluntad por parte de un propietario, no es fácil imaginar un escenario en el que, incluso los jueces más comprometidos con el derecho ambiental y sus instituciones, duden antes de aceptar el carácter perpetuo de una restricción a la propiedad, incluso cuando haya sido establecido por el propietario del bien.

No es este el lugar para analizar el problema ni para ofrecer una solución. Se trata solamente de señalar un tema que, como muchos otros, aparece en el proceso de formación y consolidación de una ANP y trae consigo arduos dilemas jurídicos. Incluso antes de que un problema como este aparezca ante los tribunales, ya es, para los actores involucrados, una fuente de incertidumbre.

Hasta aquí los elementos más destacables del régimen jurídico de los PdM. Pero hemos dicho que ellos son parte de un denso entramado institucional y eso quiere decir que, en el momento de su puesta en práctica, coexisten con una enorme cantidad de figuras jurídicas cuya operación puede apoyar, pero también puede obstaculizar, su implementación. Para hacer una revisión, aunque sea sumaria, de esas figuras, distinguiremos entre las que forman parte del régimen estrictamente ambiental y las que son parte del régimen (que llamamos sectorial) de determinadas actividades económicas.

En la propia LEGEPA aparecieron tres figuras que interesa tener en cuenta para los fines de nuestro argumento: la evaluación de impacto ambiental, el ordenamiento ecológico del territorio y la regulación de la vida silvestre. La primera de ellas es, sin duda, la figura jurídica que mayor

impacto ha tenido en la gestión ambiental de nuestro país, ya que a través de ella se autorizan aproximadamente mil quinientos proyectos (“obras y actividades”) cada año a lo largo del territorio nacional. Es verdad que cuando se trata de una ANP los requerimientos son más exigentes, pero lo cierto es que es a través de ellos que tienen lugar numerosas afectaciones. Sin pretender ofrecer aquí un análisis de la cuestión, lo cierto es que, con demasiada frecuencia, se autorizan proyectos aún con la opinión desfavorable de la Conanp. Lo menos que puede decirse es que, si hay alguna tensión entre las presiones por llevar a cabo proyectos extractivos, turísticos o de infraestructura, ella asume la forma jurídica de una autorización en materia de impacto ambiental, instrumento que se diseñó para prevenir dichos impactos.

La segunda figura de la LGEEPA es el ordenamiento ecológico del territorio. A pesar de que se trata de un instrumento distinto a las ANP, ya que tiene por objeto regular los usos del suelo en cualquier tipo de paisaje (marítimo o terrestre), independientemente de la existencia de ecosistemas particularmente valiosos o representativos, ambos comparten el hecho de ser, en lo esencial, formas de regulación del uso del suelo. No obstante, no hay acuerdo en el modo en que se relacionan entre sí. ¿Cuál de los dos prevalece cuando hay contradicciones entre ellos? ¿Existe algún tipo de prelación temporal? Incluso cuando esas y otras interrogantes puedan ser resueltas de manera expedita y sin conflictos, la posibilidad de que ambos coexistan en una misma región supone un esfuerzo institucional nada despreciable. El tiempo que los administradores de las ANP tienen que dedicar a cuidar que ambos instrumentos resulten compatibles, suele ser en detrimento de las funciones de operación del PdM.

En tercer lugar, está la regulación de la vida silvestre. En el año 2000 se aprobó la Ley General de Vida Silvestre, que sustituyó las normas que regulaban la materia en la LGEEPA. Sin duda, la LGSV trajo consigo avances tan importantes como la figura de las UMAS (Unidades de manejo sustentable de vida silvestre), que han permitido a muchos campesinos que antes aprovechaban ilegalmente especies de flora y fauna silvestres, a entrar al mercado formal, valorizar su producción y de esa manera contribuir al desarrollo sustentable. Sin embargo, tampoco están claros los límites entre ese régimen y el de las ANP. Como mostró un estudio realizado hace algunos años,<sup>37</sup> los PdM suelen incluir regulaciones al aprovechamiento de especies de flora o fauna en la ANP respectiva, con lo que están invadiendo el ámbito de la LGVS. No se tiene noticia de que ello haya provocado una actividad litigiosa, pero da una idea de la incertidumbre que se genera a nivel local. Para los productores campesinos, la confusión normativa se convierte en un desincentivo y por ello terminan abandonando la idea de aprovechar los recursos dentro de la ley.<sup>38</sup>

Los anteriores son solo tres ejemplos de figuras jurídicas que, formando parte del derecho ambiental, no siempre funcionan en el mismo sentido que los PdM y en ocasiones su aplicación

<sup>37</sup> Semarnat, *Análisis de las debilidades y fortalezas jurídicas del régimen de Áreas Naturales Protegidas*. México, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales / DAT Consultores, 2004.

<sup>38</sup> Como tendremos ocasión de mostrar en el capítulo tercero, se pudieron documentar casos en la Reserva de la Biósfera de Los Tuxtlas, de campesinos que renunciaron a la idea de establecer un criadero de tepezcuintles (*cuniculus paca*) ante la necesidad de formar no solamente una UMAS, sino incluso de presentar una evaluación de impacto ambiental.

puede resultar contraproducente. Pero también están las figuras jurídicas establecidas por cuerpos legislativos distintos a la legislación ambiental, cuya aplicación puede ir directamente en contra de los objetivos de las ANP y por lo tanto de los PdM. Nos referimos sobre todo a los regímenes llamados sectoriales, que se refieren a la explotación de determinados recursos: pesca, acuacultura, minería, forestales, entre otros. En el caso de la minería, aunque esté sujeta a evaluación de impacto ambiental, no está por principio prohibida en las ANP (salvo en sus zonas núcleo) y destaca el hecho de que, según la propia Ley Minera, las actividades que la componen "... son de utilidad pública [y] serán preferentes sobre cualquier otro uso o aprovechamiento del terreno...", (artículo 6). Por desconcertante que pueda resultar, una declaración así no solamente genera incertidumbre, sino que constituye un claro fundamento legal para el desarrollo de actividades que pueden poner en entredicho los objetivos de las ANP y por lo tanto el ejercicio de los derechos asociados a las mismas.

Cuando se mira con una perspectiva histórica la evolución de los regímenes jurídicos que inciden en territorios determinados como las ANP, pareciera que hay un movimiento pendular entre legislaciones integradoras, como la LGEEPA, y legislaciones sectoriales, como las arriba señaladas. Como parte de esa dinámica general de la legislación, en 2003 surgió otra legislación integradora, bajo el nombre de Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS). Como habrá ocasión de ilustrar con casos concretos, como el de la Reserva de la Biósfera de Los Tuxtlas, esa ley crea novedosos mecanismos de participación para que las comunidades campesinas tomen en sus manos temas cruciales para el desarrollo de sus actividades productivas. Sin embargo, la falta de claridad sobre el vínculo entre esos mecanismos y los establecidos para discutir y ejecutar los PdM, conducen a una fragmentación institucional,<sup>39</sup> cuyos resultados negativos se verán con claridad en el capítulo cuarto.

Hasta aquí nuestro recuento, intencionalmente escueto, de la evolución legislativa vinculada a las ANP. Para completar la imagen que queremos transmitir sobre la densidad institucional en la cual operan los PdM, nos referiremos brevemente a los programas y proyectos gubernamentales y no gubernamentales de apoyo a actividades productivas, educativas y de otro tipo, que se dirigen a las ANP. Insistiremos a lo largo de este trabajo que ha sido gracias a esos programas y proyectos (que englobaremos con la palabra "iniciativas") que se han mantenido una gran cantidad de actividades productivas que, al menos en su intención, van dirigidas a sustituir prácticas dominantes (ancestrales o no) que deterioran los ecosistemas que se trata de proteger. Sin que las prohibiciones sean irrelevantes, han sido los incentivos para llevar a cabo ciertas actividades, lo que ha cambiado el panorama de muchas ANP y que incluso han servido para neutralizar ciertos conflictos o, al menos, reducir su intensidad.

Una parte importante del programa de la Semarnap (1994-2000) era la búsqueda de proyectos de *reconversión productiva* que servirían para impulsar la tan anhelada transición al desarrollo sustentable. Entre otras iniciativas, ellos se cristalizaron en los Proders, o Programas de

<sup>39</sup> Eric Léonard y Jean Foyer, *De la integración nacional al desarrollo sustentable. Trayectoria nacional y producción local de la política rural en México*. México, IRD/CEDRSSA, Cámara de Diputados, 2011.

desarrollo rural sustentable, por medio de los que se trataba de “alinear” recursos de diversos programas gubernamentales.

No obstante, lo cierto es que ha resultado muy difícil integrar esos programas gubernamentales, junto con iniciativas de todo tipo que confluyen en las ANP. Cuando se observan en su conjunto, se puede reconocer una dinámica similar a la de la legislación –y en ocasiones, aunque no siempre, propiciada por ella misma: así como aparecen iniciativas integradoras (como fueron en su momento los Proders), surgen iniciativas que obedecen a su propia lógica (la de los donadores internacionales, por citar solo un caso). Se trata de proyectos de ecoturismo, apoyo a comunidades indígenas, a mujeres productoras, a pescadores, a proyectos de infraestructura comunitaria, a educación ambiental, a estufas ahorradoras de leña, a comités de vigilancia participativa, a huertos familiares, a cultivo de fauna y flora silvestre, cuyos efectos acumulados son difíciles de medir. Lo que sí es posible es reconocer que cada uno obedece a una lógica distinta.

Pero no solo existen iniciativas que, aunque sea de manera difusa, apelan al desarrollo sustentable como fuente de legitimidad. Existen, además, un conjunto de programas gubernamentales que tienen por objeto apoyar la producción de determinados sectores, cuya operación en las ANP va en contra de sus objetivos. Se trata sobre todo del apoyo a la ganadería o a cultivos agrícolas que no son compatibles con las orientaciones de las ANP y, por supuesto, de sus PdM, que están a cargo de dependencias o entidades de la administración pública federal que, por cierto, no son siquiera mencionadas en la Recomendación General 26/2016/2016.

Una iniciativa que intentó integrar las acciones en el mundo rural fue la derivada de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS), que fue objeto de una evaluación profunda por encargo de la Cámara de Diputados en la década pasada. Sus autores registraron la confluencia de una gran cantidad de programas y concluyeron, entre otras cosas, que existe una “... tendencia a la fragmentación de las dimensiones del desarrollo sustentable y a la disolución de un proyecto integrador, tanto en lo que se refiere a sus formulaciones por la sociedad civil como a su instrumentación administrativa por las diferentes secretarías...”.<sup>40</sup> En los casos que se presentan en el capítulo tercero se aprecia la amplia variedad de iniciativas que han aparecido en las ANP en las últimas décadas. Hemos introducido la cuestión de las iniciativas que se desarrollan en ellas para señalar que la densidad institucional en la que se insertan los PdM no consiste solamente en conjuntos de reglas. Son las prácticas de los actores (gubernamentales y no gubernamentales) que, esgrimiendo dichas reglas, producen un impacto en el modo en que los recursos naturales son aprovechados dentro de una ANP y muchas de esas prácticas han sido reorientadas por las iniciativas mencionadas. Esas prácticas, por cierto, son cada vez más expresadas en el lenguaje de los derechos, lo que da un sentido más claro a la presente investigación.

En el recuento anterior hemos tratado de dar cuenta del entramado institucional del que los PdM forman parte. Se ha hecho evidente que, dentro de ese mismo entramado, existen

---

<sup>40</sup> *Ibid.*, p. 335.

obstáculos importantes para la consecución de los objetivos de las ANP y, en consecuencia, para el pleno ejercicio del derecho al medio ambiente y de los otros derechos implicados en el régimen de dichas áreas. No obstante, ha sido ese mismo marco institucional el que se ha utilizado para el logro de los (aún muy escasos, pero reales) avances que se registran en la materia.

En este apartado hemos tratado de esbozar los marcos institucionales de las ANP y, en particular, de sus programas de manejo. Además del régimen jurídico de las mismas, hemos destacado la importancia de la estructura gubernamental y de los programas que un conjunto de dependencias y entidades despliegan en las ANP y que condicionan de una manera muy importante el logro de los objetivos que persiguen las mismas. En capítulos subsecuentes se verá el modo en que dichos marcos institucionales funcionan en situaciones concretas. Por ahora, en el apartado siguiente ampliamos el horizonte de nuestro estudio para comprender las condiciones sociales más generales dentro de las cuales se define el destino de las ANP.

### 1.3 ENTRE EL DEBATE TEÓRICO Y EL CONFLICTO SOCIAL

Uno de los retos que enfrenta esta investigación es el de establecer una relación explícita entre el mundo de los derechos humanos y el de las ciencias sociales, a partir de la convicción de que estas últimas pueden enriquecer nuestra comprensión sobre aquellos. Así, mientras el capítulo segundo ofrece un análisis a profundidad sobre las múltiples dimensiones jurídicas en torno a la Recomendación General 26/2016, en las páginas que siguen nos proponemos hacer explícitas las categorías provenientes de las ciencias sociales que se utilizarán en el resto de los capítulos para comprender las dinámicas sociales presentes en las ANP.

Como es bien sabido, para lograr los objetivos de las ANP no basta con definir sus propósitos y poner en marcha sus instrumentos de ejecución como los Programas de Manejo; es preciso que existan condiciones de diversa índole para el cumplimiento de esos objetivos. Entre ellas cabe destacar las condiciones de certidumbre o estabilidad respecto a los derechos agrarios de los actores involucrados, pero también las condiciones institucionales que favorecen o no la operatividad de instrumentos de gestión ambiental. A lo largo de este estudio se insistirá en que reconocer la existencia de dichas condiciones no puede ser usado como excusa por los órganos del estado para no desplegar los esfuerzos a su alcance para el hacer efectivos los derechos asociados a tales objetivos; sin embargo, explorar tales condiciones es indispensable, no solo para ajustar nuestras expectativas en torno a las ANP, sino para conocer mejor los obstáculos reales que en cualquier caso es preciso enfrentar para hacer efectivos los derechos humanos que están asociados a ellas.

Hablar de las condiciones sociales de una política pública nos lleva a reconocer una amplia variedad de cuestiones, que van desde lo que solemos llamar “intereses creados” (vested interests), que bajo ciertas circunstancias ponen en riesgo a los ecosistemas, hasta los debates académicos y las controversias políticas sobre el significado mismo de la conservación y sus implicaciones sociales.

Partiendo de estas premisas, en este apartado presentamos una panorámica del aparato conceptual a través del cual nos proponemos describir ese complejo universo a lo largo de este trabajo. Concretamente, se trata de exponer las categorías que se utilizarán para hacer legible el mundo social asociado a las ANP, lo que evidentemente supone una elección dentro de las múltiples opciones que existen en el horizonte actual de las ciencias sociales.

El enfoque que se describe a continuación responde al interés por captar las dimensiones espacio-temporales de las prácticas sociales asociadas a las ANP. La dimensión temporal se asocia al análisis de los procesos que llevan al establecimiento de una ANP y a los que ella desencadena; la dimensión espacial se registra con los conceptos de territorio y territorialización, referidos a la materialidad de los procesos mismos. Además, por el contexto específico de esta investigación (los derechos humanos) se hará un esfuerzo por señalar el contraste, así como la complementariedad, entre conceptos jurídicos y conceptos sociológicos que en muchos casos coinciden en el lenguaje común, pero que suelen tener significados distintos.

### 1.3.1 Territorialización

Lo primero que hay que registrar en un estudio de las condiciones sociales de las ANP es su dimensión territorial. Una ANP es, antes que nada, un proceso de territorialización, que si bien tiene en su centro una calificación jurídica, importa porque es resultado de la interacción entre un conjunto de actores que, a lo largo del tiempo, producen formas específicas de apropiación material y simbólica que, en su conjunto, configuran (o más bien: reconfiguran) un territorio.

Normalmente, una aproximación sociológica coloca en primer plano el análisis de los actores y sus prácticas. Sin embargo, por razones obvias, en el caso de las ANP debemos privilegiar el tema del territorio y para ello es preciso recurrir a la geografía social y a las categorías que propone para comprender la relación entre la sociedad y el territorio o, más precisamente, para concebir a este último no como un objeto en sí mismo, como espacio inerte sobre el cual los humanos “escriben su historia”, sino como algo socialmente producido. Esto demanda una clarificación conceptual, ya que la palabra territorio se usa de muchas maneras. Así como se usa para indicar el control estatal de un espacio, se usa también para reivindicar un tipo de relación de las comunidades campesinas o indígenas distinto a la mera propiedad de la tierra. Así, la palabra tierra, que evoca derechos de propiedad, es sustituida por la palabra territorio, para denotar un dominio más amplio de una comunidad sobre un determinado espacio. Así como en los estudios urbanos se distingue “espacio” de “lugar” para denotar, en el segundo, una apropiación simbólica intensa, en el medio rural se usa la palabra territorio para aludir a una relación con mayor carga simbólica que la simple propiedad. Los conceptos abstractos de población y espacio son sustituidos por los de comunidad y territorio.

En cambio, para el derecho público, el territorio es simple y sencillamente el ámbito espacial de validez del derecho (del estado). Solo cuando se evocan momentos heroicos de la formación del estado nacional el territorio tiene una connotación simbólica fuerte; por lo demás, esa definición

jurídica de territorio, que para muchos evoca un poder abstracto y distante,<sup>41</sup> es defendida en el contexto del constitucionalismo liberal como un atributo irrenunciable del estado.<sup>42</sup>

Más allá de esa diversidad de significados, lo que la geografía social propone es el abandono de la idea de territorio como un espacio con cualidades intrínsecas, en favor de conceptos como el de *territorialización*, que alude a procesos de apropiación social del espacio. Para distinguir este concepto de la noción jurídica de propiedad, que asigna a un sujeto jurídico “un bien” determinado (un terreno bien delimitado), diremos que la idea geográfica de territorialización alude a una apropiación compleja, que incluye desde la dimensión simbólica hasta las prácticas materiales de aprovechamiento de los recursos.<sup>43</sup>

La creación de una ANP es antes que nada un acto de clasificación jurídica de un territorio. Un acto que delimita, redefine y regula una determinada superficie, distinguiéndola de lo que la rodea. La delimitación suele ser la referencia para quienes se preocupan por el destino de lo que quedó dentro, o sea de los ecosistemas que se consideran particularmente valiosos, ya sea por su biodiversidad o por ciertos servicios ecosistémicos. Pero la ANP crea un adentro y un afuera, de manera que su establecimiento propone una transformación de la región donde se ubica.

Esa línea divisoria es siempre polémica y aunque se recurre a diversos dispositivos para suavizar sus efectos (zonas de influencia, por ejemplo) su carácter tajante es inevitable. Igual que en la planificación urbana, para los propietarios es como una “lotería” haber quedado de un lado o de otro de la línea.

El ANP es una redefinición del territorio porque atribuye a una superficie un carácter y una función distintos a los que hasta entonces tenía, para quedar fija en una nueva categoría, que es portadora de un *interés público* que la distingue del resto. De un momento a otro, su destino nos concierne a todos y el argumento detrás de su instauración no se refiere solamente al medio físico y biótico del área, sino que constituye una interpelación dirigida a sus habitantes para que modifiquen su relación con, e incluso su manera de mirar, su propio “terruño”. Es decir, tiene tanto una función instituyente como una función edificante.

Obviamente, ese acto de definición de un territorio no cae en el vacío. Es en realidad una *redefinición* que se sobrepone a clasificaciones anteriores que no por ello desaparecen: límites municipales, límites entre propiedades, jurisdicciones militares e incluso religiosas. Por mucho que se esfuercen sus impulsores en el argumento de que los procesos naturales “no reconocen fronteras”, estas no desaparecen por el hecho de proclamar una nueva definición del espacio. Así, el ANP termina siendo una capa más de un palimpsesto, es decir de un conjunto de escrituras

<sup>41</sup> James Scott, *Seeing Like a State*. Yale University Press, New Haven, 1998.

<sup>42</sup> José Ramón Cossío, *Derechos y cultura indígena: los dilemas del debate jurídico*. México, Miguel Ángel Porrúa, 1998.

<sup>43</sup> Entre muchos otros, véase Claude Raffestin, “Repères pour une théorie de la territorialité humaine”, en *Réseaux territoriaux*. Caen: Paradigme, 1988, pp. 263-279, Milton Santos, *La naturaleza del espacio. Técnica y tiempo. Razón y emoción*. Barcelona, Editorial Ariel, 2000; y Patrice Melé, *Transactions territoriales. Patrimoine, environnement et actions collectives au Mexique*. Tours, Presses Universitaires François Rabelais, Collection Villes et Territoires, 2011.



sobrepuestas sobre la misma superficie. Aunque esto pueda hacer ilegible el territorio para un actor externo,<sup>44</sup> lo cierto es que los actores locales pronto aprenden a lidiar con esa complejidad.

Finalmente, esa clasificación trae consigo nuevas regulaciones para el aprovechamiento de los recursos naturales dentro de sus límites. Aunque el programa de una ANP pueda incluir una gran variedad de iniciativas, algunas de ellas en beneficio directo de sus habitantes, esa regulación parece un elemento ineludible para garantizar la conservación de los ecosistemas. Que esto sea una fuente de conflictos ocupará gran parte de nuestra atención en el presente trabajo.

Ahora bien, como dice Patrice Melé, hay dos formas de ver la territorialización que produce una ANP. Por un lado, es posible verla “... como una de las modalidades de extensión del control de los poderes públicos”.<sup>45</sup> Con esa mirada, no puede esperarse más que una reacción de resistencia por parte de las comunidades locales (o de las empresas que desarrollan actividades extractivas en el área). Pero también es posible ver la creación de las ANP como “... nuevas formas de anclaje de las poblaciones y de lo político en la proximidad”, a partir de “una democracia ‘dialógica’ o participativa”.<sup>46</sup>

Ciertamente, siempre será posible poner el acento en la confrontación entre las ANP como iniciativas estatales (externas e impuestas) sobre las comunidades. Sin embargo, lo que se puede observar en la bibliografía que se ha producido sobre el tema en México y, sobre todo, en el trabajo de campo de esta investigación, es que la creación de un ANP es el inicio de un proceso de territorialización donde los actores estatales no son los únicos, y a veces ni siquiera los predominantes. Para entender esto es ineludible hacerse cargo del tema del conflicto.

Con demasiada frecuencia, se mira al conflicto como algo que, por sí mismo, impediría el logro de políticas públicas o, más genéricamente, constituye un momento indeseable para cualquier sociedad. Ciertamente, el paradigma de la “gobernanza” suele asociarse con el afán de evitar el conflicto mediante la creación de marcos institucionales que propicien la cooperación entre los actores –o sea, evitar el conflicto a toda costa.<sup>47</sup> Sin embargo, la sociología contemporánea, al rescatar una antigua tradición, ha puesto el acento en la productividad social del conflicto. Entre otras investigaciones, las dirigidas por el propio Patrice Melé han mostrado la fecundidad del enfoque que busca comprender en qué consiste dicha productividad. Cuando se trata de los conflictos llamados socio-ambientales, una de sus modalidades es, precisamente, la territorialización.<sup>48</sup> Esto significa que uno de los resultados de los conflictos por ANP es,

<sup>44</sup> Antonio Azuela, “Una torre de babel para el Ajusco. Territorio, urbanización y medio ambiente en el discurso jurídico mexicano”, en Martha Schteingart y Luciano D’Andrea (comps.), *Servicios urbanos, gestión local y medio ambiente*. México, El Colegio de México, 1991.

<sup>45</sup> Patrice Melé, *Pour une géographie de l’action publique. Patrimoine, environnement et processus de territorialisation. Habilitation à diriger des recherches*. Université François Rabelais, Tours, 2006, p. 47.

<sup>46</sup> *Idem*.

<sup>47</sup> Guy Hermet, Ali Kazancigil y Jean-Francois Prud’homme. *La gouvernance. Un concept et ses applications*. París, Karthala, 2005.

<sup>48</sup> Patrice Melé, *op. cit.*, y *Conflicts de proximité et dynamiques urbaines*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2013.

precisamente, el surgimiento o consolidación de formas de apropiación física o simbólica de los territorios respectivos.

Cuando traemos ese marco conceptual a nuestra investigación no es difícil encontrar que aún en ANP que han suscitado agudos conflictos, décadas después de su establecimiento se ha generado un orden territorial en el que la mayoría de los actores relevantes de una región (e incluso los que en un principio se oponían a la ANP) han reorientado sus prácticas sociales, e incluso sus percepciones sobre los recursos naturales, incorporando al menos algunos de los valores y los marcos cognitivos de las propias ANP. En otras palabras, el que la interacción social siga estando marcada por tensiones y conflictos no ha traído consigo la supresión, sino la redefinición, de la ANP. Un ejemplo paradigmático es el de la Reserva de la Biósfera de Los Tuxtlas, creada en 1998. A pesar de que su puesta en marcha estuvo marcada por el conflicto derivado de la expropiación de las superficies que conforman su zona núcleo, conflicto que parecía poner en cuestión la idea misma de la Reserva, dos décadas después es un territorio cuyas formas de gestión y de definición están fuertemente asociadas a la propia Reserva, porque el orden imperante (siempre precario, siempre conflictivo) es resultado de la interacción social desatada por ella misma.

### 1.3.2 Los actores y sus prácticas

Una vez formulado el tema de la territorialización es más fácil abordar el de los actores sociales implicados en las ANP y sus prácticas. Para ello es preciso trascender la mirada jurídica que solo observa un conjunto más o menos homogéneo de “destinatarios” de normas jurídicas, titulares o no de derechos fundamentales, para registrar un universo social caracterizado por la diversidad, por el carácter conflictivo y por una constante transformación a través del tiempo.

La creación de una ANP cambia la situación jurídica de una gran variedad de actores, desde quienes realizan actividades productivas (que a su vez pueden ser empresas con domicilios en otros países o productores pertenecientes a comunidades que habitan ahí desde siglos atrás) hasta quienes ejercen funciones de gobierno. Para decirlo brevemente, desde un campesino hasta el gobernador de un estado ven modificada su situación respecto de ese pedazo de territorio que, de un día para otro, se convierte en una ANP. Para el primero, esto supone una serie de restricciones que afectan un interés que considera legítimo y que pertenece al mundo de la economía, aunque también puede tener un valor simbólico; para el segundo las restricciones son de otra naturaleza, a la que por ahora basta con llamar “políticas”.

Pero hay otros actores, como quienes colaboran con una organización no gubernamental promoviendo proyectos y actividades diversas y quienes se dedican a trabajar con las poblaciones humanas asentadas en las ANP y sus áreas de influencia, teniendo impactos tanto en las dinámicas organizativas de las poblaciones, como de los funcionarios a cargo de las ANP.

Muchas veces se habla del estado como si fuese un actor, pero lo cierto es que no hay, en el amplio espectro de las ciencias sociales, una sola corriente de pensamiento donde esa definición

sea aceptada. El comentario es pertinente porque lo que sí hay son “actores estatales”, es decir, funcionarios públicos que despliegan diversas prácticas en interacción con productores, usuarios y, sobre todo, con otros funcionarios. Aunque todos actúan “a nombre del estado” o de una de sus instancias, para cualquier observador es evidente que conforman un universo que está lejos de ser uniforme o coherente. Independientemente del margen de discrecionalidad que les otorga la ley, es evidente que tienen la posibilidad de desplegar tanta “agencia” como los ubicados en otras organizaciones.

Desde luego, el universo de las prácticas sociales vinculadas a una ANP es muy variado y complejo y no se comprende con un simple recuento de tipos de actores sociales. A lo largo de este trabajo trataremos de ilustrar esa complejidad, pero es importante adoptar como punto de partida el reconocimiento de que los actores ocupan *posiciones* en el mundo social –en la estructura productiva o en otras esferas. Aunque con el tiempo los actores puedan pasar de una posición a otra y, en un momento dado, puedan desplegar al mismo tiempo prácticas de naturaleza distinta, la posición que ocupan *condiciona* (aunque no determina) sus prácticas y por lo tanto su papel respecto de una ANP.<sup>49</sup>

Habrà mucho que decir sobre esto en los capítulos que siguen; por ahora tomemos como punto de partida que la creación de una ANP tiende a modificar las posiciones de un conjunto actores sociales que despliegan prácticas muy diversas y que tienen que adaptarse a un cambio de reglas. Por ello no es extraño que la implementación de las ANP esté plagada de tensiones y de conflictos. Dado que gran parte del esfuerzo de este trabajo consiste en registrar y analizar esos conflictos, es importante aclarar que el hecho de reconocer su existencia no supone adoptar la posición (demasiado frecuente, por desgracia) de que la conflictividad hace inviables o incluso indeseables a las ANP. Se trata simplemente de reconocer y asumir que el conflicto es parte del orden social, algo que las ciencias sociales han reconocido desde hace más de un siglo.<sup>50</sup> Por ello, comprender la lógica del conflicto es un requisito *sine qua non* para comprender las condiciones sociales de las ANP.

De hecho, los conflictos en torno a ANP no tienen nada nuevo y desde los albores del conservacionismo en nuestro país, éstos se hicieron presentes en el mundo del derecho. Una simple mirada a las tesis de jurisprudencia existentes en la materia revela que, independientemente de lo que estaba en juego en los conflictos que dieron lugar a ellas, tales conflictos han sido recurrentes hasta la actualidad, ya que se encuentran desde 1946 por el Parque Nacional Cerro de las Campanas, hasta 2007 en torno al Parque Nacional Cumbres de Monterrey,<sup>51</sup> pasando por

<sup>49</sup> Aquí seguimos a Giddens, en el sentido de que una condición restringe y al tiempo posibilita la acción.

<sup>50</sup> George Simmel, *Conflict*. The Free Press of Glencoe Nueva York, 1964; Max Gluckman, *Costumbre y conflicto en África*. Lima, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Universidad de Ciencias y Humanidades, 2009.

<sup>51</sup> Este último reviste gran importancia por la enorme cantidad de juicios de amparos que produjo su redelimitación desde hace poco más de dos décadas, lo que da cuenta de las tensiones que surgen cuando una ANP colinda con un área metropolitana. En el capítulo 4 se documentarán los conflictos que han surgido por las presiones inmobiliarias y el modo en que el Poder Judicial de la Federación ha resuelto dichos conflictos.

los que se suscitaron en el suelo de conservación de la Ciudad de México (sobre todo en el Ajusco medio) a fines de los años ochenta.<sup>52</sup>

Además de la actividad jurisprudencial, existen otras fuentes para constatar la riqueza de los conflictos en torno a las mismas. Como parte de esta investigación se llevó a cabo una exploración en el Archivo General de la Nación, dentro de la cual vale la pena mencionar un caso que se presentó a principios de los años cincuenta, en el Estado de México. En 1951, el presidente de la República había decretado la creación de un parque nacional en el municipio de Santa Cruz Atizapán, que se encuentra vecino a los humedales donde nace el río Lerma y tiene por ello una indudable importancia ecológica. Sin embargo, las autoridades municipales promovieron un juicio de amparo para lograr la anulación del decreto correspondiente. El juez federal que conoció la causa, de nombre Ignacio Burgoa, otorgó el amparo a la quejosa. A pesar de que la Secretaría de Agricultura y Ganadería, autoridad responsable en el juicio, interpuso un recurso de revisión, antes de que la Suprema Corte de Justicia llegase a una decisión, a fines de 1952 el propio presidente dejó sin efectos el decreto original días antes de dejar su cargo.<sup>53</sup>

Queda para los historiadores determinar si ese episodio tuvo algún peso en el proceso de deterioro que sufrió la cuenca del Lerma desde entonces.<sup>54</sup> Lo que queremos hacer notar aquí es la complejidad del sistema de actores que se pueden movilizar respecto al establecimiento de una ANP, así como su relación con el mundo del derecho. Efectivamente, por una parte, es altamente probable que la autoridad municipal haya recurrido al Poder Judicial no por un interés propio sino *en representación* de campesinos cuyas actividades serían restringidas por la creación del parque nacional. Así, un actor cuya “naturaleza” parecería ser en principio la de un gobernante, puede ser el vehículo para que actores con prácticas de aprovechamiento de los recursos puedan defender sus intereses.

Por otra parte, es interesante constatar la importancia del uso del derecho en los conflictos asociados a ANP, incluso en periodos históricos que suelen considerarse como marcados por un presidencialismo que no admitía los contrapesos y balanzas propios de los regímenes democráticos; un uso que, seguramente bajo circunstancias muy acotadas, hacía posible nada menos que echar para atrás la creación de un parque nacional.

Un aspecto más de la dimensión conflictiva de las ANP que puede ser reconocido con una perspectiva histórica es el debate en torno al sentido mismo de la conservación, que se da en ámbitos muy distintos a los contextos locales. Es bien conocido el debate surgido en los Estados Unidos de América entre John Muir y Giffort Pinchot (“preservacionismo” vs. “conservacionismo”) que marcó la orientación de los parques nacionales y otras políticas en las primeras décadas del

<sup>52</sup> El Parque Nacional de la Malinche fue el escenario de uno de los conflictos más agudos. Emily Wakild, *op. cit.*, p. 234.

<sup>53</sup> Amparo 1106/51 promovido ante el 2o. Juzgado de Distrito del Distrito Federal.

<sup>54</sup> Se trata nada menos que del área que fue objeto del primer trasvase de una cuenca a otra para surtir de agua a la Ciudad de México, o sea el célebre “Sistema Lerma”, inaugurado por el propio presidente Miguel Alemán.

siglo XX,<sup>55</sup> debate que viajó a diferentes partes del mundo y fue objeto de las adaptaciones propias de cada contexto nacional. Una vez más, no es este el lugar para un análisis del tipo de discusión pública que privó en nuestro país en relación con las primeras ANP;<sup>56</sup> pero sí para hacer notar que la conflictividad en torno a las mismas no se reduce a los intereses en juego *in situ*, sino que se extiende a los debates (más o menos públicos) en torno a la justificación de las mismas, sus propósitos específicos y los procedimientos más adecuados para su establecimiento.

Dejemos la reflexión histórica. Hasta aquí parecería que existen dos sistemas de actores separados entre sí, y que operan en dos ámbitos geográficos distintos. Por un lado, habría tensiones o conflictos entre actores con intereses “materiales”, operando en el plano local, y por el otro habría unos “intelectuales” debatiendo el sentido de las ANP en ámbitos lejanos como los de la academia, los medios masivos de comunicación o el poder legislativo. Sin embargo, lo cierto es que ni esas dos esferas ni esos dos tipos de actores están completamente separados. Sin que las posiciones de los actores ni los ámbitos en los que actúan lleguen a confundirse (un académico está sujeto a los avatares de su oficio, al igual que un diputado, y todo el mundo lo reconoce por su diferencia con los demás), lo cierto es que están (o pueden llegar a estar) constante y profundamente imbricados. Uno de los retos del análisis social a este respecto es registrar y hacer legible el modo en que, por ejemplo, una mujer campesina cuya práctica predominante consiste en cultivar ciertas especies de plantas puede aparecer en un congreso en Europa narrando su experiencia; o un intelectual que participa en ese mismo congreso puede ser parte de una organización e influir en los procesos de trabajo en el plano local.<sup>57</sup> Pero lo complicado no es reconocer que un mismo actor puede desplegar diversas prácticas, sino que al pasar de un ámbito a otro (de una escala a otra), se enfrenta a formas de interacción diferentes a las cuales puede o intenta adaptarse.

Para completar el marco conceptual que nos permite pasar del *homo juridicus* (portador de derechos fundamentales o de privilegios jurídicos de otra naturaleza, siempre igual a los demás sujetos de la misma categoría) al actor social “situado” de las ciencias sociales, conviene recurrir al concepto de *habitus*, que comprende tanto las posiciones de los actores (a las que ya nos hemos referido) como sus *disposiciones*. En la herencia teórica de Pierre Bourdieu,<sup>58</sup> es a través de ese concepto que se puede captar la complejidad de la acción social de una manera que se pueda superar la vieja dicotomía entre la fuerza de los hechos sociales y la capacidad de los individuos de actuar sobre ellos.

Las predisposiciones de los actores consisten en aquello que ellas están dispuestas a aceptar como válido. Explorarlas resulta fundamental para comprender las condiciones sociales de las ANP. Esto se debe, entre otras razones, a que es ahí donde se juega nada menos que su legitimidad.

<sup>55</sup> John M. Meyer, “Giffort Pinchot, John Muir, and the Boundaries of Politics in American Thought”, en *Polity*, vol. 30, núm. 2, 1997, (invierno), pp. 267-284.

<sup>56</sup> Véase Lane Simonian, *op. cit.*, p. 161.

<sup>57</sup> De hecho, la mera presencia física del investigador en el terreno opera, en el campo académico, como fuente de legitimidad del conocimiento así generado.

<sup>58</sup> Pierre Bourdieu, *Raisons Pratiques*. París, Éditions du Seuil, 1994.

Y es que la legitimidad de una institución jurídica, en tanto que fenómeno social, no radica en sus contenidos normativos definidos de acuerdo a algún criterio preestablecido, sino en su aceptación por parte de los actores sociales relevantes en un contexto determinado.

Tales predisposiciones, para las ciencias sociales, no importan en tanto que condiciones subjetivas, sino en la medida en que son parte de sistemas de interacción social y, sobre todo, objeto de una comunicación que expresa, y a veces elabora, actitudes de aprobación o de rechazo frente a una norma. Estamos hablando de las prácticas discursivas que los actores despliegan, en el caso que nos interesa, en relación con la creación de una ANP y sus consecuencias normativas.

Sin dejar de lado las posiciones (en el campo económico, político o cultural) de los actores, sus prácticas discursivas son importantes en la medida que circulan en un ámbito con características propias que denominamos campo ambiental, que es donde se produce, o no, la legitimidad de las ANP, así como de otras instituciones y figuras jurídicas surgidas para lo que se ha denominado el tránsito al desarrollo sustentable. Ese ámbito es lo que llamamos el campo ambiental.

### 1.3.3 El campo ambiental

En el lenguaje común, suele hablarse de la aceptación o rechazo de “la sociedad” respecto de instituciones jurídicas - como las ANP o cualquier otra. Así, la sociedad aparece como una entidad capaz de tener y de expresar deseos y expectativas. Igualmente, en el discurso ambientalista suele hablarse de “la toma de conciencia de la sociedad” como si ella fuese un sujeto, cuando en realidad las sociedades contemporáneas están marcadas por la diferenciación, es decir por la existencia de ámbitos en los que rigen lógicas tan diversas, que resulta prácticamente imposible hablar de la sociedad “en su conjunto”. En la sociología contemporánea hay diversas maneras para hacerse cargo de la diferenciación social y una de ellas es la idea de campo social. Así, siempre siguiendo a Bourdieu, la política, la economía y la cultura, serían campos sociales que se distinguen entre sí por lo que está en juego dentro de cada uno de ellos y en los cuales es legible el *habitus* de los actores sociales y las consecuencias de su despliegue a través del tiempo.

Para no entrar en una elaboración teórica, que en el contexto de este trabajo podría resultar demasiado tortuosa, baste con decir que la cuestión ambiental (dentro de la cual las ANP adquieren su relevancia específica) no es algo que movilice a todos los miembros de una sociedad, lo cual es empíricamente evidente. En realidad, son solo unos cuantos los actores que participan en el debate o están dispuestos a hacer algo distinto a los demás en relación con el medio ambiente; pero en todo caso lo interesante no es el número de personas que participan, sino que en torno a la cuestión ambiental se crea un ámbito diferenciado, el campo ambiental, que no es otra cosa que ese espacio social donde se confrontan diferentes disposiciones (*habitus*) respecto de cuestiones que se definen como ambientales, de acuerdo con algunos referentes compartidos.<sup>59</sup>

<sup>59</sup> Antonio Azuela, *Visionarios y pragmáticos. Hacia una sociología jurídica del derecho ambiental*. México, IIS-Fontamara, 2006.

Así, en lugar de decir que “la sociedad ha cobrado consciencia” en torno a los temas ambientales, decimos que ha surgido un campo social en el que se procesan los problemas que se reconocen como ambientales. Esto supone la existencia de (en rigor, es parte de) una esfera pública (en el sentido de Habermas)<sup>60</sup> en la que se ventilan los asuntos que nos conciernen a todos.<sup>61</sup> Puede decirse que ha surgido un campo ambiental ahí donde los problemas del ambiente aparecen como problemas públicos *innegables*; o sea que ningún actor relevante se atreve, en ese contexto, a negar o incluso a minimizar, el deterioro ambiental o el valor de la biodiversidad. Lo característico del campo ambiental es el reconocimiento generalizado de que hay un problema y, al mismo tiempo, muchos desacuerdos sobre cómo enfrentarlo e incluso, de entrada, sobre cómo definirlo.

La legitimidad de las ANP, así como de las reacciones de los actores frente a ellas se juega precisamente en ese campo, pues es ahí donde se produce la comunicación entre quienes logran hablar con autoridad en torno a los problemas ambientales (las “opiniones que pesan”); es ahí donde los actores a que nos referimos en la sección anterior pueden hacer valer sus visiones, sus expectativas y sus demandas en torno a las ANP. Por cierto, también es ahí donde el lenguaje de los derechos se articula, exitosamente o no, con el de los valores propios de la cuestión ambiental.

Pero ¿cuáles son esos valores? Nuestro punto de partida es que no hay unanimidad sobre ellos, más bien lo que hay es un conjunto valores en disputa y que el tema de las ANP es uno de los que suscitan mayores divisiones en el campo ambiental. Por ello, uno de los propósitos fundamentales de este trabajo es el de ilustrar el modo en que esas disputas condicionan el destino de las ANP. En términos generales, son tres las posturas en disputa: la primera, que podríamos denominar *comunitarismo antiestatista*, es la más resistente a la creación de las ANP desde los órganos del estado, ya que sostiene que son las comunidades que habitan en las ANP, frecuentemente asociadas con identidades indígenas,<sup>62</sup> quienes deberían tomar en sus manos la tarea de la sustentabilidad,<sup>63</sup> sin más intervención del estado que la garantía de los derechos de propiedad sobre la tierra y otros recursos naturales. En el otro extremo, está la postura que llamamos *estatismo duro*, que propone una intervención estatal sobre las áreas de alta concentración de

<sup>60</sup> Jürgen Habermas, *Teoría de la acción comunicativa. Racionalidad de la acción y racionalización social*, Vol I. Madrid, Taurus, 1987.

<sup>61</sup> Nora Rabotnikof, *En busca del espacio común. El espacio público en la teoría política contemporánea*. México, Instituto de Investigaciones Filosóficas/UNAM, 2008.

<sup>62</sup> Boege Eckart, *El patrimonio biocultural de los pueblos indígenas de México*. México, Instituto Nacional de Antropología e Historia/Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, 2008.

<sup>63</sup> Víctor Manuel Toledo, “Re-pensar la conservación: ¿Áreas Naturales Protegidas o conservación bio-regional?”. *Gaceta Ecológica*, INE, núm. 77, 2005, p. 67-82. Una expresión indicativa de esta posición es la que denuncia a los “... decretos prohibicionistas que en nombre de la *humanidad*, excluyen a los usuarios históricos y directos”. Armando Bartra Armando, “Conciertos y desconciertos del desarrollo sustentable. Participación social y gestión en los programas regionales” en Carlos Toledo y Armando Bartra (coords.), *Del círculo vicioso al círculo virtuoso. Cinco miradas al desarrollo sustentable en las regiones marginadas*. México, PNUD/Semarnap/Plaza y Valdés, p. 74 [cursivas en el texto].

biodiversidad, que las convierta en propiedades públicas y busque alguna manera de compensar a las poblaciones locales para que encuentren otro lugar donde vivir.<sup>64</sup>

La tercera postura, que llamamos *estatismo flexible*, pugna por un liderazgo estatal en la constitución de las ANP, acompañado de un conjunto de iniciativas que conviertan a las comunidades residentes en aliados de la conservación.<sup>65</sup> En ese liderazgo, se mantiene en sus términos más clásicos el monopolio estatal del uso legítimo de la fuerza, aunque sea como último recurso.

Evidentemente, estamos hablando de “tipos ideales” en el sentido de Max Weber ya que, en los hechos, la postura de cada individuo presenta variaciones y distancias respecto de cada una de esas definiciones y, sobre todo, cambia a través del tiempo. No obstante, creemos que esa trilogía define de manera general las posturas que están presentes en el campo ambiental mexicano. Lo que está en juego es nada menos que la definición del problema mismo,<sup>66</sup> lo que es particularmente importante en momentos en los que se establecen las reglas (casi siempre a través del estado) que rigen la apropiación y el aprovechamiento de los recursos naturales. Los programas de manejo de las ANP, que están en el centro de la Recomendación General 26/2016/2016, pueden llegar a ser momentos particularmente intensos en la confrontación de esas posiciones, sobre todo en el plano local.

Así, para entender las condiciones sociales de las ANP hay que explorar el modo en que funciona el campo ambiental, ya que solo así se hace legible ese complejo universo que llamamos “la sociedad”. Los actores sociales que conforman el universo descrito en la sección anterior solo pueden influir en las políticas si ocupan un lugar en ese campo, es decir, si adoptan alguna de las formas de comunicación dominantes y lo hacen en los contextos de comunicación donde ellas son escuchadas. Quienes no lo logren serán, en el sentido más estricto de la palabra, ninguneados.

Ahora bien, es obvio que no es lo mismo debatir la conservación de la naturaleza en la prensa nacional o en un seminario académico que hacerlo en el salón de usos múltiples de un ejido ubicado en una ANP. Pero lo interesante es que esos dos contextos no existen aislados uno del otro. Es así como surge el principal problema para el estudio del campo ambiental, que es el de la diversidad de escalas en las que funciona, lo que nos lleva de regreso a la dimensión territorial de las ANP.

Con los elementos anteriores es posible ver con mayor claridad la relación entre las ANP y el horizonte de los derechos. Y es que no se trata de una relación lineal en la que el establecimiento de

<sup>64</sup> Gabriel Quadri y Paulo Quadri, *México un Estado sin tierra. Hacia una propiedad pública de la tierra en Áreas Naturales Protegidas*, México, M. A. Porrúa, 2016.

<sup>65</sup> Julia Carabias, Javier de la Maza y Rosaura Cadena. *Conservación y desarrollo sustentable en la Selva Lacandona*. México, Natura y Ecosistemas Mexicanos, 2005.

<sup>66</sup> En el contexto de la sociología del riesgo, esto no es un accidente sino un rasgo fundamental de las sociedades contemporáneas. Véase Ulrich Beck, *Ecological Politics in an Age of Risk*. Oxford/Cambridge, Polity Press, 1995.



las ANP, incluyendo momentos de innegable importancia como la expedición de los programas de manejo, trae consigo un fortalecimiento de los derechos fundamentales; se trata de una relación cuya complejidad radica, al menos, en dos aspectos. El primero de ellos radica en que el establecimiento de una ANP va más allá de los contenidos normativos de una regulación. Además de ellos está la función *instituyente* de los instrumentos jurídicos del derecho ambiental. La creación de una ANP trae consigo todo un lenguaje que impone a los actores nuevos referentes para definir el territorio en el que viven o en el que actúan. La ambivalencia de ese lenguaje es parte de la experiencia social del régimen jurídico de las ANP.

El segundo aspecto, y acaso el más relevante, de la relación entre ANP y derechos, es que, en muchos casos, su instauración propicia en los actores el hacer valer derechos *en contra de* las propias ANP. Como se ha dicho, los conflictos que están asociados con esa invocación no son irresolubles y con frecuencia tienen una salida pacífica y no necesariamente contraria a la consecución de los propósitos de las ANP. Sin embargo, es de fundamental importancia reconocer que la experiencia jurídica asociada a este instrumento de política ambiental está cargada de tensiones que es preciso registrar.

En suma, la legitimidad de las ANP no es producto de las características intrínsecas de sus instrumentos (y esto incluye desde los programas de manejo hasta los tratados internacionales que consagran los derechos humanos), sino del modo en que un conjunto heterogéneo de actores sociales hace suyos, muchas veces redefiniéndolos activamente, en el conflicto, los marcos cognitivos y regulatorios de aquellas.







## CAPÍTULO 2

### LA RECOMENDACIÓN GENERAL 26/2016: CUMPLIMIENTO E IMPACTO

#### 2.1 INTRODUCCIÓN: REFLEXIONES PRELIMINARES SOBRE LA RECOMENDACIÓN GENERAL 26/2016<sup>67</sup>

El deterioro de los ecosistemas en el planeta ocasionado por actividades antropocéntricas en las últimas décadas ha alcanzado niveles sin precedentes, dando lugar a una alerta cada vez más inequívoca en la comunidad internacional sobre los inminentes riesgos de cambios ambientales irreversibles, abruptos y no lineales en los sistemas de soporte de la vida en el planeta, que podrían comprometer seriamente las posibilidades de desarrollo humano.

Algunos de los estudios más recientes que se ocupan de estos temas han advertido que procesos esenciales para el funcionamiento de los sistemas de soporte de la Tierra, como el calentamiento global, la tasa de desaparición de especies de vida silvestre y el cambio de uso de suelo en los ecosistemas forestales han rebasado ya los umbrales de operación segura para la humanidad.<sup>68</sup>

El reporte más reciente del Panel Intergubernamental de Cambio Climático de las Naciones Unidas, aprobado el 8 de octubre de 2018, establece con un alto nivel de confianza que los impactos del cambio climático sobre el desarrollo sustentable, la erradicación de la pobreza y la reducción de la desigualdad social serían mucho mayores si el calentamiento global logra detenerse en 1.5°C, siempre y cuando las estrategias para la mitigación de las emisiones de gases de efecto invernadero y de adaptación al cambio climático sean maximizadas.<sup>69</sup> La conservación de la diversidad biológica y los servicios ecosistémicos son factores esenciales para lograr lo anterior.

Hace poco más de una década, la Evaluación de los Ecosistemas del Milenio (EEM)<sup>70</sup> expuso claramente la dependencia que existe entre el desarrollo de las sociedades humanas y el mantenimiento de los servicios ambientales que prestan los ecosistemas, como la producción de alimentos, la purificación del agua y el oxígeno, el control de enfermedades, la regulación climática y la recreación cultural y espiritual. Una de las contribuciones más importantes de la EEM fue la presentación del vínculo entre los distintos tipos de servicios ecosistémicos y los elementos

<sup>67</sup> Capítulo elaborado por Alejandra Rabasa Salinas.

<sup>68</sup> Rockström Johan *et al.*, "Planetary boundaries: exploring the safe operating space for humanity", en *Ecology and Society* 14(2): 32, 2009.

<sup>69</sup> La versión de trabajo del reporte está disponible para consulta en el sitio: [http://report.ipcc.ch/sr15/pdf/sr15\\_spm\\_final.pdf](http://report.ipcc.ch/sr15/pdf/sr15_spm_final.pdf)

<sup>70</sup> Millennium Ecosystem Assessment, *Ecosystems and Human Well-being: Synthesis*. Washington, D. C., Island Press, 2005.

constitutivos del bienestar humano como la seguridad, los materiales básicos para la subsistencia, la salud las relaciones sociales y la libertad para elegir los medios que permitan a las personas llevar una vida digna y de calidad adecuada.

En este escenario, la Recomendación General 26/2016 orientada a evidenciar la importancia que tiene la conservación de la biodiversidad, y en particular, la gestión efectiva de las áreas naturales protegidas para el goce y disfrute de los derechos humanos, aporta elementos críticos de análisis y reflexión a partir de los cuales puede iniciarse una discusión muy necesaria en México sobre los obstáculos que deben superarse y las oportunidades que pueden aprovecharse para construir una política de Estado capaz de resolver efectivamente los serios retos que amenazan la viabilidad de los ecosistemas y servicios ambientales, reduciendo seriamente las posibilidades de desarrollo sobre todo de los grupos más marginados y vulnerables de la sociedad.

Más aún, al presentar de manera contundente el vínculo que existe entre la protección de derechos fundamentales como el de vivir en un medio ambiente sano y la conservación de la diversidad biológica y las ANP, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos hace notar que la omisión de las autoridades del Estado mexicano de desplegar hasta el máximo de sus recursos y llevar a cabo las acciones necesarias para detener los factores que ocasionan la pérdida de la biodiversidad, puede constituir un factor de responsabilidad constitucional y por el incumplimiento de obligaciones contraídas en múltiples instrumentos internacionales sobre derechos humanos.

En el mismo sentido, el Informe del anterior Relator Especial sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible, John H. Knox acerca de las obligaciones de derechos humanos con la conservación y el uso sustentable de la diversidad biológica,<sup>71</sup> elaborado bajo el auspicio de las Naciones Unidas estableció que:

“El pleno disfrute de los derechos humanos, incluidos los derechos a la vida, la salud, la alimentación y el agua, depende de los servicios que prestan los ecosistemas. La prestación de esos servicios depende de la salud y la sostenibilidad de los ecosistemas, que a su vez dependen de la diversidad biológica. Por consiguiente, el pleno disfrute de los derechos humanos depende de la diversidad biológica, y la degradación y la pérdida de diversidad biológica socavan la capacidad de las personas para disfrutar de sus derechos humanos”.

Aunque en los últimos años, sobre todo en el contexto internacional, la conexión entre los derechos humanos y el estado del medio ambiente (incluyendo la conservación de la biodiversidad) ha avanzado a un lugar prioritario en las agendas sobre los problemas del desarrollo sostenible, del análisis de los informes más recientes sobre el estado actual y las tendencias de deterioro

<sup>71</sup> ONU (Asamblea General), *Informe del Relator Especial sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible*, A/HRC/34/49, 2017, p. 3.

del patrimonio natural en México, podría afirmarse que el tema no es una prioridad compartida por las autoridades del Estado mexicano en su conjunto, contrario a la importancia que la tutela de los derechos humanos parecería haber adquirido en el país a partir de la reforma constitucional del 2011 en la materia.

De acuerdo con la Estrategia Nacional sobre Biodiversidad de México y Plan de Acción 2016-2030<sup>72</sup> (ENBioMex) elaborada por la Comisión Nacional para el Uso y Conocimiento de la Biodiversidad:

“La multiplicidad y complejidad de las interacciones entre los factores de presión, incluyendo el cambio climático, que ocasionan la pérdida de biodiversidad y en consecuencia de los bienes y servicios ecosistémicos generan un panorama poco alentador para el país. En especial si continúan las tasas actuales de modificación o sobreexplotación de los ecosistemas, sin la incorporación de criterios ecológicos y sin atender las externalidades negativas para la biodiversidad que tienen las formas de uso predominantes”.

La misma Estrategia advierte que los retos para el bienestar humano, el crecimiento económico y la disminución de la desigualdad social en México se verán acrecentados en las siguientes décadas por varios factores como el aumento de los impactos del calentamiento global, el crecimiento de la población (se estima que en México habrá aproximadamente 150 millones de habitantes a mediados de este siglo<sup>73</sup>) que demandará alimentos, servicios y oportunidades de desarrollo que difícilmente existirán si continúa la degradación de los servicios ecosistémicos, la sobreexplotación de recursos como el agua, los suelos o los recursos pesqueros, indispensables para la satisfacción de las necesidades básicas como el acceso al agua para consumo humano y la alimentación.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) también se ha pronunciado recientemente en una Opinión Consultiva solicitada por el estado colombiano, respecto de los alcances y el contenido del derecho a un medio ambiente sano, definiendo que éste se reconoce al mismo tiempo como autónomo y en tanto precondition para la realización de otros derechos humanos. La Opinión Consultiva de la CIDH reafirma en definitiva la argumentación formulada por la CNDH en la Recomendación 26/2016 respecto de la relación que existe entre el estado de conservación de la biodiversidad y los derechos humanos, afirmando su relación con el ejercicio de otros derechos como la calidad de vida y la integridad física de las personas, pero puntualizando también que en su dimensión autónoma, el derecho a un medio ambiente sano demanda la protección de los recursos naturales, los servicios ecosistémicos y las relaciones de interacción entre los componentes del medio ambiente. De manera puntual, la CIDH ha concluido lo siguiente en este tema que:

<sup>72</sup> Conabio, *Estrategia Nacional sobre Biodiversidad de México y Plan de Acción 2016-2030*, 1a. ed., 2016, p. 63.

<sup>73</sup> Datos contenidos en la Estrategia Nacional sobre Biodiversidad de México y Plan de Acción 2016-2030.

“62. Esta Corte considera importante resaltar que el derecho al medio ambiente sano como derecho autónomo, a diferencia de otros derechos, protege los componentes del medio ambiente, tales como bosques, ríos, mares y otros, como intereses jurídicos en sí mismos, aún en ausencia de certeza o evidencia sobre el riesgo a las personas individuales. Se trata de proteger la naturaleza y el medio ambiente no solamente por su conexidad con una utilidad para el ser humano o por los efectos que su degradación podría causar en otros derechos de las personas, como la salud, la vida o la integridad personal, sino por su importancia para los demás organismos vivos con quienes se comparte el planeta, también merecedores de protección en sí mismos. En este sentido, la Corte advierte una tendencia a reconocer personería jurídica y, por ende, derechos a la naturaleza no solo en sentencias judiciales sino incluso en ordenamientos constitucionales.

63. De esta manera, el derecho a un medio ambiente sano como derecho autónomo es distinto al contenido ambiental que surge de la protección de otros derechos, tales como el derecho a la vida o el derecho a la integridad personal.

64. Ahora bien, además del derecho a un medio ambiente sano, como se mencionó previamente, los daños ambientales pueden afectar todos los derechos humanos, en el sentido de que el pleno disfrute de todos los derechos humanos depende de un medio propicio. Sin embargo, algunos derechos humanos son más susceptibles que otros a determinados tipos de daño ambiental<sup>102</sup> (supra párrs. 47 a 55). Los derechos especialmente vinculados al medio ambiente se han clasificado en dos grupos: i) los derechos cuyo disfrute es particularmente vulnerable a la degradación del medio ambiente, también identificados como derechos sustantivos (por ejemplo, los derechos a la vida, a la integridad personal, a la salud o a la propiedad), y ii) los derechos cuyo ejercicio respalda una mejor formulación de políticas ambientales, también identificados como derechos de procedimiento (tales como derechos a la libertad de expresión y asociación, a la información, a la participación en la toma de decisiones y a un recurso efectivo)<sup>74</sup>.”

La Recomendación General 26/2016 alerta también sobre la importancia clave que tienen los derechos de acceso a la información, la participación social en las cuestiones relacionadas con el medio ambiente, la conservación de la biodiversidad y la justicia, establecidos en el Principio 10 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (conocida también como Declaración de Río) y que están cerca de convertirse en obligaciones vinculantes de derecho internacional al haberse incluido en el Acuerdo Regional sobre Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú), adoptado el 4 de marzo de 2018.<sup>75</sup>

<sup>74</sup> CIDH. Opinión consultiva OC-23/17 solicitada por la República de Colombia. Medio Ambiente y Derechos Humanos (obligaciones estatales en relación con el medio ambiente en el marco de la protección y garantía de los derechos a la vida y a la integridad personal –interpretación y alcance de los artículos 4.1 y 5.1, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. 15 de noviembre de 2017.

<sup>75</sup> México firmó el Acuerdo el 27 de septiembre de 2018 y su ratificación está pendiente. Hasta ahora otros 14 países han firmado este tratado internacional, que entrará en vigor en los noventa días siguientes a la fecha en que haya sido depositado en undécimo instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión, según lo dispuesto en su artículo 22.



En suma, al hacer explícita la relación puntual entre la biodiversidad y los derechos humanos, sobre todo pero no únicamente, el de vivir en un medio ambiente sano, la CNDH aporta un elemento clave para la interpretación del contenido y alcance que requiere la tutela de derechos que tradicionalmente se pensaron difusos y de contenido indeterminado, difíciles de concretar en acciones puntuales de política pública, como en este caso, asegurar que existan los instrumentos regulatorios necesarios para promover una gestión eficaz de las áreas naturales protegidas, que representan uno de los instrumentos más importantes para la conservación de la diversidad biológica internacionalmente y en el país.

Más aún, la Recomendación General Número 26/2016 presenta una conexión también crítica para la legitimidad de la política nacional para la conservación de la biodiversidad y sus instrumentos, al exponer la importancia de los programas de manejo de las áreas naturales protegidas para proporcionar seguridad jurídica y legalidad, elementos indispensables para la gobernanza y defensa de estos valiosos espacios del territorio nacional.

La CNDH encontró e hizo constar en la Recomendación General 26/2016 que al 31 de marzo de 2016, existían en México 177 áreas naturales protegidas de competencia federal con una extensión territorial de más de 25,628,239 hectáreas (ha), administradas por la Conanp, y de las cuales se habían publicado 103 programas de manejo.

Al constatar esta situación, la CNDH encontró los siguientes problemas causados primordialmente por omisiones de las autoridades responsables de la conservación y el manejo de las ANP federales:

D) Planteamiento del problema.

22. Como anteriormente se ha expuesto, la publicación de los programas de manejo en el DOF es fundamental, tanto para el aseguramiento del goce y ejercicio del derecho humano a un medio ambiente sano, no sólo porque tenga como fin la protección de la integridad y conservación de la flora y fauna y de los recursos naturales dentro las áreas naturales protegidas, como también la protección de otros derechos, como a la seguridad jurídica, a la legalidad y a los derechos de los pueblos y comunidades indígenas que habitan en esas regiones.

23. Sobre las consideraciones anotadas, la presente Recomendación General se enfoca tanto en el desarrollo del tema de la omisión por parte de la Conanp de elaborar los programas de manejo, como de la Semarnat para llevar a cabo la publicación del correspondiente resumen y plano de ubicación en el DOF; siendo este tema de particular relevancia para el desarrollo y bienestar de la población asentada en municipios donde se ubican las áreas naturales protegidas, al igual que las presentes y futuras generaciones de la sociedad en general.

24. A partir del estudio a la información allegada por esta Comisión Nacional, se advierte la importancia de la emisión de la presente Recomendación General como un elemento crucial para visualizar la trascendencia de la debida formulación y publicación de los programas de manejo en la observancia de las obligaciones generales de respeto, protección y garantía de los derechos humanos, especialmente al medio ambiente.

Es indudable que los puntos centrales que identifica la CNDH como obstáculos que deben removerse de forma inmediata para lograr una protección más efectiva de las ANP, constituyen la línea de base sobre la cual puede evaluarse el cumplimiento de las diversas obligaciones constitucionales y de derecho internacional que resultan del marco jurídico aplicable a la conservación de la biodiversidad y la tutela de los derechos humanos que dependen de la misma.

Notamos sin embargo que la Recomendación General 26/2016 presenta también algunas limitaciones importantes para impulsar el desarrollo de políticas integrales de estado con un enfoque de derechos humanos, aplicables transversalmente a todos los sectores del desarrollo que tienen un impacto determinante en el estado de conservación de la diversidad biológica y las ANP en México.

Primero es necesario considerar la enorme debilidad institucional y las limitaciones presupuestales que condicionan la operación de la Conanp desde su creación en el año 2000. Aún dentro del mismo sector ambiental, el papel prioritario que debería reconocerse a la conservación de las ANP no parece ser compartido por las instituciones federales en muchos casos y parecería que la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas debe sortear innumerables obstáculos generados incluso dentro la propia Semarnat para cumplir su mandato legal para la conservación de estos espacios.

Un ejemplo muy claro de esta situación es la falta de reconocimiento sobre el carácter que deberían tener las opiniones de la Conanp respecto de la autorización de obras y actividades a realizarse dentro de las ANP. Como lo ha notado incluso la Suprema Corte de Justicia de la Nación en casos recientes que involucran la liberación de organismos genéticamente modificados en zonas cercanas a múltiples ANP,<sup>76</sup> las opiniones de la Conanp sobre la inviabilidad de permitir el desarrollo de obras y actividades que pueden poner en riesgo la conservación de ANP, no parecen ser tomadas en cuenta en muchos casos por las autoridades a cargo de los procesos de toma de decisiones en materia de evaluación del impacto ambiental, cambios de uso de suelo forestales, concesiones de zona federal marítimo terrestre, liberación de organismos genéticamente modificados, entre otros temas.

Lo mismo puede decirse de la omisión de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente en diversos casos que requieren la realización de acciones efectivas para la aplicación de la legislación ambiental en las ANP. Lo anterior queda en evidencia en casos como el del Parque Nacional Tulúm, en el cual continúan construyéndose y operándose hoteles y otras obras asociadas al desarrollo urbano a pesar de las múltiples denuncias interpuestas por la Conanp durante años, e incluso de la sentencia emitida por la SCJN al resolver una controversia constitucional en el 2012, interpuesta por la propia Semarnat en representación del Ejecutivo

---

<sup>76</sup> Para mayor referencia pueden consultarse las sentencias de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que resolvieron los amparos en revisión documentados en los expedientes 498/2015, 499/2015 y 500/2015 del Poder Judicial de la Federación.

Federal, que ordenó a la Federación llevar a cabo las acciones necesarias para garantizar su conservación y administración sustentable.<sup>77</sup>

Otro factor que opera de manera crítica en contra del desempeño efectivo de la Conanp son las limitaciones presupuestales y de recursos humanos bajo las cuales existe desde su creación. Aunque este tema se analiza con mayor detalle en la parte final de este capítulo, algunas proyecciones que intentan medir la brecha financiera a superarse para lograr la conservación y el manejo efectivo de las ANP existentes y que serán creadas para cumplir con compromisos internacionales del Estado mexicano, como las Metas de Aichi en el marco de la Convención de las Naciones Unidas sobre la Diversidad Biológica, sugieren que se requeriría un incremento presupuestal promedio del 287% durante los próximos ocho años.<sup>78</sup> Claramente estas necesidades rebasan por mucho el ámbito de actuación de la Conanp, e incluso de la propia Semarnat.

Como el ejemplo expuesto lo demuestra, la conservación de las ANP requiere, además de la realización de un esfuerzo mayor por parte de las autoridades destinatarias de la Recomendación General 26/2016, el involucramiento de otras dependencias de la Administración Pública Federal (APF) como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en este caso. Lo mismo puede plantearse respecto de la elaboración e implementación de las políticas públicas a cargo de otros sectores y órdenes de gobierno que concurren en el desarrollo nacional, también obligados por el mandato de sustentabilidad contenido en el artículo 25 constitucional, y por las obligaciones de promover, proteger y garantizar los derechos humanos que derivan del artículo 1o.

En el caso del Gobierno Federal, como se evidencia por ejemplo en las recomendaciones formuladas al Estado mexicano por las misiones de asesoramiento de la Comisión de Patrimonio Mundial en los casos del Alto Golfo de California y Mariposa Monarca; o en el análisis que ha realizado la autoridad administrativa de la Convención Ramsar sobre la conservación de los humedales en Marismas Nacionales, las principales amenazas para la conservación de la diversidad biológica provienen de proyectos mineros, de infraestructura o desarrollo turístico promovidos por dependencias federales como la Secretarías de Economía; de Energía; de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural y Alimentación o de Turismo; que no parecen compartir el reconocimiento de la obligatoriedad del mandato constitucional de conservar la biodiversidad y lograr la sustentabilidad del desarrollo, o en síntesis, como se deriva de la Recomendación General 26/2016, de garantizar la tutela de los derechos humanos que dependen de los ecosistemas y servicios ambientales, como una obligación constitucional para todos los operadores jurídicos en México, empezando por el Titular del Ejecutivo Federal.

<sup>77</sup> Nos referimos a la sentencia emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la controversia constitucional 72/2008.

<sup>78</sup> Bezaury Juan *et al.*, *Brecha en el financiamiento de las áreas naturales protegidas federales de México Fases I y II*, The Nature Conservancy. 2011, p. 52.

Por lo que se refiere a los gobiernos estatales y municipales, casos como las controversias constitucionales interpuestas por el Ejecutivo Federal para detener la expedición de planes de desarrollo urbano que amenazaban la Reserva de la Biósfera y sitio Ramsar Ría Lagartos y el Parque Nacional Tulúm; o el conflicto ocasionado también por la planeación municipal del desarrollo urbano en el Parque Nacional Cumbres de Monterrey y más recientemente en el Área de Protección de Flora y Fauna Yum Balam, demuestran también los obstáculos que amenazan la viabilidad de las ANP debido a la falta de una visión concurrente de estado sobre la importancia de su conservación, también como una obligación constitucional vinculada al régimen de protección de los derechos humanos.

Así, una de las principales conclusiones que derivan de este estudio es que la intervención de la CNDH podría ser mucho más efectiva para lograr la tutela de los derechos humanos que dependen de la diversidad biológica y las ANP, si sus alcances se extendieran a todos los operadores jurídicos del Estado mexicano que inciden de facto en su conservación –incluyendo al Titular del Ejecutivo Federal– y no únicamente a las autoridades directamente relacionadas con la gestión de las ANP como la Semarnat y la Conanp.

En este capítulo se analiza primero el cumplimiento que se ha dado a la Recomendación General 26/2016 por las autoridades a quienes fue dirigida. Este apartado se divide en dos secciones principales para dar cuenta del estatus actual que guarda la publicación de los programas de manejo de las ANP existentes al día de hoy, así como de las acciones realizadas por la Conanp en atención a las observaciones de la CNDH respecto de las obligaciones internacionales y constitucionales para la tutela de los derechos de las personas y comunidades indígenas, así como otras comunidades asimiladas a ellas, incluyendo a comunidades rurales y otros grupos minoritarios o en situación de vulnerabilidad, en las áreas protegidas en las cuáles habitan o que ocupan tradicionalmente para sus medios de vida y desarrollo cultural. Se presenta también un análisis sobre el impacto de la Recomendación General 26/2016. Finalmente se dejan aquí algunas conclusiones y propuestas para fortalecer los hallazgos de la CNDH sobre el papel de la biodiversidad y las ANP para la tutela de los derechos humanos considerando, no únicamente a las autoridades destinatarias de la Recomendación General 26/2016, sino a los operadores jurídicos del Estado mexicano en su conjunto.

Antes de entrar al análisis de los resultados, conviene aclarar la metodología que se siguió para llegar a ellos. En primer lugar, se analizaron las respuestas proporcionadas por la Conanp a la Recomendación General 26/2016 y, tomando en consideración su valoración por la CNDH, se elaboró una clasificación de los temas principales a estudiar para evaluar el cumplimiento, tanto de fondo, como de forma, a las recomendaciones correspondientes, divididas principalmente en: (i) la ausencia de programas de manejo de las ANP; y (ii) las omisiones relacionadas con la tutela de los derechos de las comunidades indígenas que habitan las ANP. Así, se analizó la problemática identificada por la CNDH, distinguiendo las que se decretaron antes de la entrada en vigor de la LGEEPA en marzo de 1988, las que se decretaron después de esa fecha y antes de las reformas realizadas a dicha Ley en diciembre de 1996 y las que se decretaron después de dichas reformas en diciembre de 1996.

Tomando como marco de referencia los hallazgos de la Recomendación General 26/2016, se revisaron todos los decretos de las ANP existentes para verificar el contenido y alcance de las obligaciones contenidas en cada uno (por ejemplo, la temporalidad establecida para expedir los programas de manejo de las ANP) y las fichas técnicas contenidas en el Sistema Nacional de Información de ANP para cada una de ellas. Una vez sistematizada y analizada esta información se crearon semáforos para indicar los avances y el estado actual que guarda la publicación de los programas de manejo de las ANP, conforme a la clasificación referida en los párrafos anteriores. Utilizando diferentes técnicas de hermenéutica jurídica se formularon conclusiones sobre el estado actual de cumplimiento de las obligaciones constitucionales, legales y de derecho internacional a cargo de las autoridades a quienes se dirige la Recomendación General 26/2016.

Finalmente, se revisaron y analizaron los instrumentos internacionales utilizados como fundamento jurídico para identificar las obligaciones del Estado mexicano respecto de la tutela de los derechos humanos cuya tutela se promueve en la Recomendación General 26/2016, así como diversos documentos de soporte, que se detallan en el anexo metodológico.

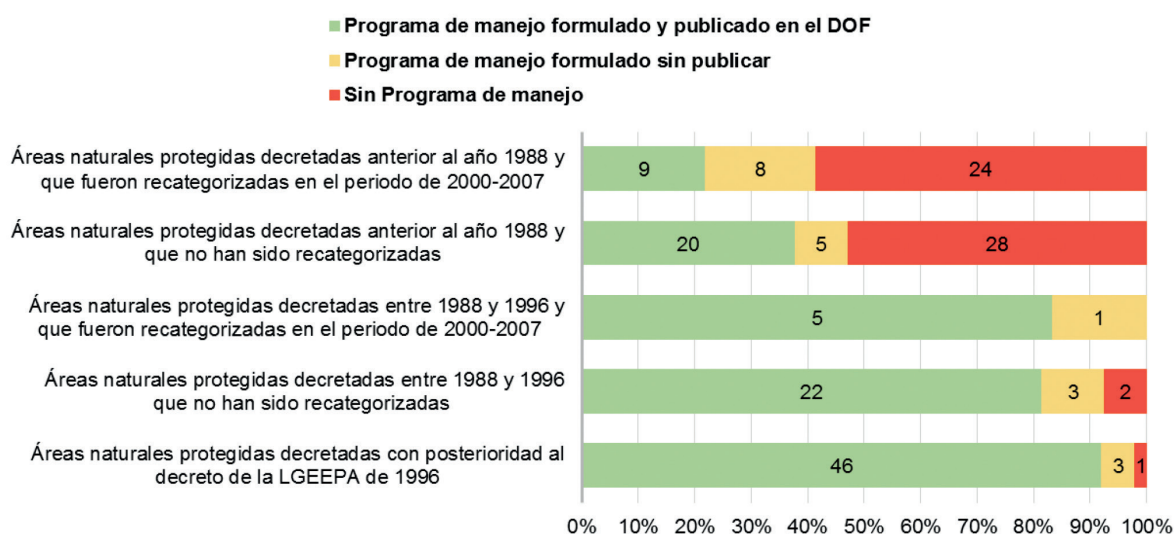
## **2.2 CUMPLIMIENTO A LA RECOMENDACIÓN GENERAL 26/2016 EN RELACIÓN CON LA EXPEDICIÓN DE LOS PROGRAMAS DE MANEJO DE LAS ANP FEDERALES**

La Recomendación General 26/2016 refiere que la Conanp formuló diversos argumentos para explicar porque muchas de las ANP bajo su administración no cuentan con un programa de manejo, como lo requiere el marco jurídico que regula su actuación. A partir de la respuesta de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, la CNDH construyó una clasificación para comprender el estatus que guarda la emisión de los programas de manejo en su conjunto. Los criterios que parecen sustentar la respuesta de la autoridad federal responsable de las ANP tienen que ver principalmente con la temporalidad en la cual se expidieron las declaratorias de creación y dentro de la cual fue construyéndose el marco jurídico aplicable a su manejo desde la aparición de la LGEEPA. Se presenta así una aparente distinción en el estatus de las omisiones relacionadas con la regulación adecuada de las ANP identificadas por la CNDH dependiendo de los siguientes criterios:

- ANP que se decretaron antes de la entrada en vigor de la LGEEPA en marzo de 1988.
- ANP que se decretaron entre la entrada en vigor de la LGEEPA en marzo de 1988 y las reformas realizadas a dicha Ley en diciembre de 1996.
- ANP que se decretaron después de la modificación de la LGEEPA del 13 de diciembre de 1996.

Adicionalmente se analiza en la Recomendación General 26/2016 si las ANP en alguno de los dos primeros supuestos fueron recategorizadas en los acuerdos que se expidieron para tal fin en el periodo de 2000 al 2007.<sup>79</sup> La información generada a partir de los criterios anteriores se resumió en la Recomendación General 26/2016 con la siguiente figura:

<sup>79</sup> La recategorización de las áreas naturales protegidas se ha llevado a cabo a través de diversos acuerdos secretariales de fechas 7 de junio de 2000; 27 de diciembre de 2001; 16 de julio, 9 de septiembre y 7 de noviembre de 2002; 29



FUENTE: CNDH. Recomendación General 26/2016.

Aunque el análisis que se ha realizado en el presente estudio respecto de estos criterios y los argumentos que los originaron arrojan una interpretación distinta a la planteada por la Conanp sobre el alcance y contenido de sus obligaciones respecto a la elaboración de los PdM bajo la legislación aplicable, en las siguientes secciones se presenta una evaluación de lo que ha sucedido a partir de la emisión de la Recomendación General 26/2016 respecto de las ANP clasificadas a partir de los supuestos que la autoridad federal considera relevantes para explicar las omisiones identificadas por la CNDH.

### 2.2.1 ANP que se decretaron antes de la entrada en vigor de la LGEEPA en marzo de 1988

Como puede observarse en el Anexo 1 de la Recomendación General que aquí se analiza, 94 de las ANP federales fueron creadas con anterioridad a la entrada en vigor de la LGEEPA el 1 de marzo de 1988. De estas áreas protegidas a la fecha 60 continúan sin tener un PdM publicado en el *Diario Oficial de la Federación*. Desde la fecha de la emisión de la Recomendación General 26/2016 se publicaron los programas de manejo de las áreas de protección de flora y fauna Nevado de Toluca, Papigochic y Cascada de Agua Azul; así como de los parques nacionales Cascada de Basaseachic y Cumbres de Majalca. El estatus actual de las ANP en este supuesto se representa en la siguiente tabla.

de enero de 2003; 23 de junio de 2005; 27 de noviembre de 2007; 19 de agosto de 2009, y 1 de octubre de 2013. El Anexo 1 de la Recomendación General 26/2016 contiene el listado completo de las ANP en estos supuestos.

Guía para la interpretación de la Tabla 1

	PM publicado posterior a la emisión de la Recomendación General 26/2016
	PM en proceso de publicación
	PM sujeto a la corrección del decreto de creación del ANP
	PM no se elaborará, por tratarse de ANP que la Conanp busca abrogar

**Tabla 1. Estatus de las ANP creadas antes de la entrada en vigor de la LGEEPA respecto de la publicación oficial de los programas de manejo**

	ANP	Fecha decreto	Recategorización	Estatus PM
	1. APFF Nevado de Toluca	25.01.1936	09.05.2011	21.10.2016
	2. PN Cerro de Garnica	05.09.1936	No	Por abrogar
	3. PN Los Mármoles	08.09.1936	No	En proceso
	4. PN Insurgente Miguel Hidalgo y Costilla	18.09.1936	No	En proceso
	5. PN Gogorrón	22.09.1936	No	08.08.2016
	6. PN Cumbres del Ajusco	23.09.1936	No	Por abrogar
	7. PN Fuentes Brotantes de Tlalpan	28.09.1936	No	Por abrogar
	8. PN El Tepeyac	18.02.1937	No	Por abrogar
	9. PN Cerro de las Campanas	07.07.1937	No	Por abrogar
	10. Molino de Flores Netzahualcóyotl	05.11.1937	No	Por abrogar
	11. PN Xicoténcatl	17.11.1937	No	Por abrogar
	12. APFF Campo Verde	03.01.1938	29/01/2003	Problemas poligonal
	13. PN Cañón del Río Blanco	03.01.1938	No	Por abrogar
	14. PN Los Remedios	15.04.1938	No	Por abrogar
	15. PN Lomas de Padierna	22.04.1938	No	Por abrogar
	16. PN Cerro de la Estrella	24.08.1938	No	Por abrogar
	17. PN El Sabinal	25.08.1938	No	Por abrogar
	18. PN El Histórico	26.09.1938	No	Por abrogar
	19. PN La Malinche	06.10.1938	No	Por abrogar
	20. APRN Cuenca Hidrográfica del Río Necaxa	20.10.1938	09.09.2002	Problemas poligonal
	21. PN Insurgente I José María Morelos	22.02.1939	No	Por abrogar
	22. APFF Papigochic	11. 03.1939	26.12.2002	22.05.17
	23. PN Sacromonte	29.08.1939	No	Por abrogar
	24. PN Cumbres de Maljaca	01.09.1939	No	08.08.2016
	25. PN Los Novillos	18.06.1940	No	Por abrogar
	26. PN Bosencheve	01.08.1940	No	Por abrogar
	27. PN Lago de Camécuaro	08.03.1941	No	Por abrogar
	28. APRN Cuencas de los Ríos Valle de Bravo, Malacatepec, Tilostoc y Temascaltepec	21.10.1941	23.06.2005	En proceso
	29. PN Desierto del Carmen o de Nixcongo	10.09.1942	No	Por abrogar

**Tabla 1. Estatus de las ANP creadas antes de la entrada en vigor de la LGEEPA respecto de la publicación oficial de los programas de manejo**

ANP	Fecha decreto	Recategorización	Estatus PM
30. APRN Cuenca Alimentadora del Distrito Nacional de Riego 043 Estado de Nayarit	08.06.1949	07.11.2002	Problemas poligonal
31. APRN Cuenca Alimentadora del Distrito Nacional de Riego 01 Pabellón	08.06.1949	07.11.2002	Problemas poligonal
32. APRN Cuenca Alimentadora del Distrito Nacional de Riego 04 Don Martín, en lo respectivo a las Subcuencas de los Ríos Sabinas, Alamo, Salado y Mimbres	08.06.1949	07.11.2002	Problemas poligonal
33. Cuenca alimentadora de los distritos nacionales de riego 026 b Bajo Río San Juan y 031 Las Lajas, en lo respectivo a la Sierra de Arteaga	03.08.1949	No	Problemas poligonal
34. PN Rayón	29. 08.1952	No	Por abrogar
35. PN General Juan N. Álvarez	30.05.1964	No	Por abrogar
36. APFF Cabo San Lucas	29.11.1973	07.06.2000	En proceso
37. APRN Zona de Protección Forestal en los terrenos que se encuentran en los municipios de La Concordia, Ángel Albino Corzo, Villa Flores y Jiquipilas, Chiapas	20.03.1979	27.11.2007	En proceso
38. RB La Michilía	18. 07.1979	07.06. 2000	Problemas poligonal
39. APFF Cascada de Agua Azul	29/04/1980	07/06/2000	22.05.2017
40. PN El Veladero	17.07.1980	No	Por abrogar
41. PN Cañón del Sumidero	08.12.1980	No	Problemas poligonal
42. PN Cascada de Bassaseachic	02.02.1981	No	08.08.2016
43. APFF Sierra de Álvarez	07.04.1981	07/06/2000	Por abrogar
44. PN Tulúm	23.04.1981	No	En proceso
45. PN Tula	27.05.1981	No	Por abrogar
46. PN Palenque	20.07.1981	No	Problemas poligonal
47. APFF El Jabalí	14.08.1981	07.06.2000	Por abrogar
48. PN El Cimatario	27.07.1982	No	Por abrogar
49. APFF Sierra de Quila	04. 08.1982	07.06.2000	En proceso
50. Santuario Playa adyacente a la localidad denominada Ría Lagartos	29.10.1986	16.07.2002	Problemas poligonal
51. Santuario Playa Ceuta	29.10.1986	16.07.2002	Problemas poligonal
52. Santuario Playa Cuitzmala	29.10.1986	16.07.2002	Problemas poligonal



**Tabla 1. Estatus de las ANP creadas antes de la entrada en vigor de la LGEEPA respecto de la publicación oficial de los programas de manejo**

ANP	Fecha decreto	Recategorización	Estatus PM
53. Santuario Playa de Escobilla	29.10.1986	16.07.2002	Problemas poligonal
54. Santuario Playa de la Bahía de Chacachua	29.10.1986	16.07.2002	Problemas poligonal
55. Santuario Playa de la Isla Contoy	29.10.1986	16.07.2002	Problemas poligonal
56. Santuario Playa de Maruata y Colola	29.10.1986	16.07.2002	Problemas poligonal
57. Santuario Playa de Mismaloya	29.10.1986	16.07.2002	Problemas poligonal
58. Santuario Playa de Puerto Arista	29.10.1986	16.07.2002	Problemas poligonal
59. Santuario Playa de Rancho Nuevo	29.10.1986	16.07.2002	Problemas poligonal
60. Santuario Playa de Tierra Colorada	29.10.1986	16.07.2002	Problemas poligonal
61. Santuario Playa El Tecuán	29.10.1986	16.07.2002	Problemas poligonal
62. Santuario Playa El Verde Camacho	29.10.1986	16.07.2002	Problemas poligonal
63. Santuario Playa Mexiquillo	29.10.1986	16.07.2002	Problemas poligonal
64. Santuario Playa Piedra de Tlacoyunque	29.10.1986	16.07.2002	Problemas poligonal
65. Santuario Playa Teopa	29.10.1986	16.07.2002	Problemas poligonal

La revisión del estatus de los PdM de las ANP que fueron decretadas antes de la entrada en vigor de la LGEEPA en 1988, plantea dos temas que conviene pensar para comprender algunos de los mayores obstáculos que impiden su adecuada operación e ilustran un grado fuerte de parálisis para llegar a una solución de los problemas que se han identificado hace varios años o incluso, décadas atrás por la Conanp. Estos dos temas se refieren a las ANP que la Conanp desea abrogar y la identificación de múltiples áreas cuyos polígonos de protección presentan “problemas”.

### 2.2.1.1 ANP que la Conanp plantea abrogar

En cuanto al primer caso la Conanp ha informado a la CNDH que 27 de las ANP decretadas antes de la vigencia de la LGEEPA en 1988 serán abrogadas “debido a la pérdida de los objetivos de conservación que dieron origen a su establecimiento”.<sup>80</sup>

<sup>80</sup> Recomendación General 26/2016, p. 22.

En varias de las ANP que encuadran este supuesto como los parques nacionales Los Remedios o el Cerro de la Estrella, decretados en 1938, es evidente que la restauración de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos sería materialmente imposible porque se han convertido en parte de ciudades o asentamientos humanos establecidos en estos sitios desde hace décadas. Sin embargo, otras áreas naturales protegidas que la Conanp ha decidido abrogar se crearon en épocas mucho más recientes como la década de los ochenta y resulta difícil comprender por qué, al igual que ha ocurrido con otras que existen hace casi un siglo, la conservación de la biodiversidad no ha sido posible y su deterioro ha llegado a un extremo tal se considera imposible su restauración. Como ejemplos de estas áreas pueden citarse el Veladero (1980); la Sierra de Álvarez (1981); Tula (1981); el Jabalí (1981) o El Cimatarío (1982).

Otro problema que plantea esta decisión de la Conanp es que el marco jurídico actual no prevé un procedimiento para la abrogación de las ANP que “han perdido sus objetivos de conservación”. La LGEEPA refiere únicamente que la **modificación** de las áreas protegidas decretadas deberá llevarse a cabo siguiendo los procedimientos que llevaron a su creación.<sup>81</sup> El Reglamento de la LGEEPA en materia de Áreas Naturales Protegidas prevé también que las declaratorias de ANP pueden ser **modificadas** “cuando hayan variado las condiciones que dieron origen a su establecimiento”, por factores como el desplazamiento de las poblaciones de vida silvestre que se encuentren bajo un régimen de protección, contingencias ambientales o “cualquier otra situación grave, que haga imposible el cumplimiento de los objetivos de su establecimiento”.<sup>82</sup>

Más aún, una interpretación sistémica de la LGEEPA hace necesario cuestionar si la consecuencia que debería tener la pérdida de los objetivos de conservación de un ANP como resultado de la degradación o destrucción de sus ecosistemas o servicios ambientales, es que deberían llevarse a cabo las acciones necesarias para su **restauración**, definida en la LGEEPA como “el conjunto de actividades dirigidas a **recuperar y restablecer** las condiciones que propician la evolución y continuidad de los procesos naturales”.<sup>83</sup> Este argumento puede plantearse a su vez en dos dimensiones.

Por una parte, queda claro que la LGEEPA prevé la restauración como una de las políticas centrales que persiguen las ANP. La definición de áreas naturales protegidas en la Ley General que se analiza hace referencia a la restauración, estableciendo que dichos espacios son “las zonas del territorio nacional y aquellas sobre las que la Nación ejerce soberanía y jurisdicción, en las que los ambientes originales no han sido significativamente alterados por la actividad del ser humano, o que requieren ser preservadas y **restauradas**”.<sup>84</sup> Incluso, la LGEEPA prevé la existencia de regulaciones que pueden establecerse en las declaratorias y los PdM para su recuperación o restablecimiento, como en los casos de las zonas de uso restringido y las subzonas de recuperación, definidas como se transcribe a continuación:

<sup>81</sup> LGEEPA. Artículo 62.

<sup>82</sup> Reglamento de la LGEEPA en materia de Áreas Naturales Protegidas. Artículo 62.

<sup>83</sup> LGEEPA. Artículo 3o., fracción XXXIV.

<sup>84</sup> LGEEPA. Artículo 3o., fracción II.

ARTÍCULO 47 BIS. Para el cumplimiento de las disposiciones de la presente Ley, en relación al establecimiento de las áreas naturales protegidas, se realizará una división y subdivisión que permita identificar y delimitar las porciones del territorio que la conforman, acorde con sus elementos biológicos, físicos y socioeconómicos, los cuales constituyen un esquema integral y dinámico, por lo que cuando se realice la delimitación territorial de las actividades en las áreas naturales protegidas, ésta se llevará a cabo a través de las siguientes zonas y sus respectivas subzonas, de acuerdo a su categoría de manejo:

I. Las zonas núcleo, tendrán como principal objetivo la preservación de los ecosistemas **y su funcionalidad** a mediano y largo plazo, en donde se podrán autorizar las actividades de preservación de los ecosistemas y sus elementos, de investigación y de colecta científica, educación ambiental, y limitarse o prohibirse aprovechamientos que alteren los ecosistemas. Estas zonas podrán estar conformadas por las siguientes subzonas:

b) De uso restringido: Aquellas superficies en buen estado de conservación donde se busca mantener las condiciones actuales de los ecosistemas, e incluso mejorarlas en los sitios que así se requieran, y en las que se podrán realizar excepcionalmente actividades de aprovechamiento que no modifiquen los ecosistemas y que se encuentren sujetas a estrictas medidas de control.

En las subzonas de uso restringido solo se permitirán la investigación científica **no invasiva** y el monitoreo del ambiente, las actividades de educación ambiental y turismo de bajo impacto ambiental, que no impliquen modificaciones de las características o condiciones naturales originales, y la construcción de instalaciones de apoyo, exclusivamente para la investigación científica o el monitoreo del ambiente, y

II. Las zonas de amortiguamiento, tendrán como función principal orientar a que las actividades de aprovechamiento, que ahí se lleven a cabo, se conduzcan hacia el desarrollo sustentable, creando al mismo tiempo las condiciones necesarias para lograr la conservación de los ecosistemas de ésta a largo plazo, y podrán estar conformadas básicamente por las siguientes subzonas:

h) De recuperación: Aquellas superficies en las que los recursos naturales han resultado severamente alterados o modificados, y que serán objeto de programas de recuperación y rehabilitación, **por lo que no deberán continuar las actividades que llevaron a dicha alteración.**

En estas subzonas solo podrán utilizarse para su rehabilitación, especies nativas de la región o en su caso, especies compatibles con el funcionamiento y la estructura de los ecosistemas originales cuando científicamente se compruebe que no se afecta la evolución y continuidad de los procesos naturales.

Así, la degradación o alteración de los objetivos de las ANP están regulados en la LGEEPA como supuestos que deberían llevar a su **recuperación o restauración** a través de un régimen más estricto de conservación **y no a su desregulación o desaparición como áreas naturales protegidas.** El establecimiento de una política que mande una señal equivocada respecto de las consecuencias que tiene la destrucción de los objetos de conservación de un ANP, como puede ser su abrogación en lugar de su restauración, puede convertirse en un incentivo perverso si los destinatarios de las normas que regulan dichas áreas o quienes se sienten afectados en su propiedad por las mismas entienden (aún equivocadamente), que una vía para lograr la desregulación de sus terrenos o actividades, es llevar la biodiversidad o los atributos ambientales

protegidos a un estado tal de deterioro, que la Conanp considere imposible llevar a cabo su manejo bajo un régimen de conservación ambiental.

La decisión de abrogar las ANP que se mencionan en la Recomendación General 26/2016 plantea también serios cuestionamientos sobre la violación que se causaría con esta acción al principio de progresividad en la tutela de los derechos humanos establecido en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al reducirse la superficie del territorio nacional regulada como áreas naturales protegidas tanto en el papel como en la realidad, debido a la pérdida de sus valores de conservación.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado que la prohibición de adoptar medidas regresivas –como podría ser la abrogación de ANP por haberse perdido sus ecosistemas y valores de conservación– no es absoluta y puede admitir excepciones únicamente cuando son plenamente justificadas. Este razonamiento ha quedado explicado en la siguiente jurisprudencia aplicable a todos los operadores jurídicos como la Conanp:

PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. LA PROHIBICIÓN QUE TIENEN LAS AUTORIDADES DEL ESTADO MEXICANO DE ADOPTAR MEDIDAS REGRESIVAS NO ES ABSOLUTA, PUES EXCEPCIONALMENTE ÉSTAS SON ADMISIBLES SI SE JUSTIFICAN PLENAMENTE.<sup>85</sup>

El principio referido impone al Estado, entre otras cuestiones, la prohibición de regresividad, la cual no es absoluta y puede haber circunstancias que justifiquen una regresión en cuanto al alcance y tutela de un determinado derecho fundamental. Sin embargo, **dichas circunstancias están sujetas a un escrutinio estricto**, pues implican la restricción de un derecho humano. En este sentido, **corresponde a la autoridad que pretende realizar una medida regresiva (legislativa, administrativa o, incluso, judicial) justificar plenamente esa decisión**. En efecto, en virtud de que el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos impone a todas las autoridades del Estado mexicano la obligación de respetar el principio de progresividad, cuando cualquier autoridad, en el ámbito de su competencia, adopta una medida regresiva en perjuicio de un derecho humano y alega para justificar su actuación, **por ejemplo, la falta de recursos, en ella recae la carga de probar fehacientemente esa situación, es decir, no solo la carencia de recursos, sino que realizó todos los esfuerzos posibles para utilizar los recursos a su disposición, en el entendido de que las acciones y omisiones que impliquen regresión en el alcance y la tutela de un derecho humano solo pueden justificarse si: a) se acredita la falta de recursos; b) se demuestra que se realizaron todos los esfuerzos necesarios para obtenerlos, sin éxito; y, c) se demuestra que se aplicó el máximo de los recursos o que los recursos de que se disponía se aplicaron a tutelar otro derecho humano (y no cualquier objetivo social), y que la importancia relativa de satisfacerlo prioritariamente, era mayor**. Esto es, si bien es cierto que las autoridades legislativas y administrativas tienen, en ciertos ámbitos, un holgado margen de actuación para diseñar políticas públicas, determinar su prioridad relativa y asignar recursos, también lo es que

<sup>85</sup> Tesis 1ª/J 87/2017 (10ª). Primera Sala. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 47 Tomo I. Página 188. Octubre 2017.

dicha libertad se restringe significativamente cuando está en juego la garantía de los diversos derechos humanos reconocidos por nuestro sistema jurídico, ya que éstos, en tanto normas que expresan el reconocimiento de principios de justicia de la máxima importancia moral, tienen prioridad prima facie frente a cualquier otro objetivo social o colectivo, pues en una sociedad liberal y democrática, estos últimos tienen solamente valor instrumental y no final, como los derechos humanos. (Énfasis añadido).

En adición a los argumentos expuestos, aunque la Conanp ha informado a la CNDH que diversas ANP están “por abrogarse”, no queda claro cuál será el procedimiento a seguir para hacerlo, cuándo se llevará a cabo y qué manejo se dará a estas áreas en tanto lo anterior no ocurra. Como un ejemplo de cómo podría abordarse esta cuestión para ser resuelta en definitiva por la Conanp y el Titular del Ejecutivo Federal a quien corresponde esta responsabilidad en términos jurídicos, el proyecto de decreto por el cual se expedía la Ley General de Biodiversidad aprobado por el Senado de la República el 14 de diciembre de 2017 establecía en uno de sus artículos transitorios lo siguiente:

VIGÉSIMO SEXTO. La Conanp, dentro de un **plazo de un año**, contado a partir de la entrada en vigor del presente decreto, **elaborará un estudio para identificar aquellas áreas naturales protegidas que han sido transformadas sustantivamente, en las cuales no es factible realizar medidas para restaurar los ecosistemas originales**. Una vez que cuente con dicho estudio, la Conanp lo entregará al Consejo Nacional de Áreas Naturales Protegidas, para que este, dentro de un plazo no mayor a seis meses, contado a partir de que lo reciba, emita las opiniones y recomendaciones sobre si se deben mantener los decretos, si deben ser modificados o, en su caso, ser abrogados. En caso de que la recomendación del Consejo proponga la abrogación de alguna de estas áreas y estime que exista un valor ambiental remanente, sin que se cumplan los criterios para ser consideradas áreas naturales protegidas de competencia federal, la Conanp llevara a cabo las gestiones necesarias para proponer a los gobiernos de las entidades federativas, la Ciudad de México o los municipios, que sean decretadas bajo alguna categoría de conservación prevista por la legislación local. (Énfasis añadido).

En todo caso se estima, por su potencial de convertirse en una medida regresiva para la protección del derecho humano a un medio ambiente sano y otros derechos fundamentales que dependen de la biodiversidad, que la política y las acciones que en su caso se lleven a cabo para abrogar ANP como propone la Conanp debería estar sujeta a **un escrutinio estricto y cada caso concreto debería ser plenamente justificado**, considerando además de manera exhaustiva y con base en la mejor información científica disponible las alternativas de restauración ambiental que podrían llevar a la recuperación de los objetivos de conservación de estos sitios como primera alternativa.

### ***2.2.1.2 Áreas cuyos polígonos de protección presentan “problemas” y requieren la corrección de sus declaratorias de creación***

La Conanp informó también a la CNDH que 24 ANP creadas antes de la vigencia de la LGEEPA en marzo de 1988 “tienen problemas con sus poligonales”.<sup>86</sup> Aunque los problemas que refiere la Conanp pueden tener distintas causas como la indefinición de coordenadas geográficas precisas para delimitar el área que debe sujetarse a usos de conservación ambiental, la solución para todos los casos es la misma: la modificación de las declaratorias de creación correspondientes, o la expedición de decretos complementarios que aclaren los límites de la poligonal de protección y den certeza jurídica sobre la ubicación y las dimensiones sobre las cuales se aplicará el régimen de ANP.

Como lo establece la LGEEPA la modificación de las declaratorias de creación de las ANP es una atribución exclusiva del Titular del Ejecutivo Federal, que rebasa el ámbito competencial de la Conanp y la propia Semarnat, aunque depende de que las propuestas correspondientes sean formuladas y presentadas por dichas instituciones. El trámite a seguirse al interior de la Administración Pública Federal para modificar o expedir una declaratoria de creación de un área natural protegida involucra la revisión y aprobación de las propuestas formuladas por la Conanp por varias instancias como la propia Unidad Coordinadora de Asuntos Jurídicos de la Semarnat; la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria.

Es preciso así asegurar que la prioridad que debería tener la realización de las acciones necesarias para una tutela más eficaz de las ANP bajo el enfoque de derechos humanos establecido en la Recomendación General 26/2016, sea compartida por todas las autoridades que intervienen en las decisiones correspondientes, incluyendo al Titular del Ejecutivo Federal.

Sin embargo, aun considerando lo difícil que puede ser llevar a cabo la modificación de las declaratorias de ANP que lo requieren, se nota con preocupación que al considerarse por la Conanp improcedente elaborar los PdM mientras no sean solucionados los problemas que afectan la definición de sus límites en los decretos de creación, estas áreas protegidas parecen estar en una situación de máxima vulnerabilidad al no existir ningún instrumento regulatorio eficaz para orientar la realización de actividades permitidas en estos espacios, o prohibir las que no puedan ser desarrolladas por representar un riesgo inadmisibles para los valores de conservación.

Para evitar que estas áreas continúen deteriorándose se estima entonces importante que la Conanp defina un curso específico de acción, con plazos determinados de manera realista, pero también con un sentido de urgencia, para solucionar los problemas que obstaculizan la regulación y el manejo efectivo de las ANP en este supuesto, según la información presentada a la CNDH en respuesta a la Recomendación General 26/2016.

<sup>86</sup> Recomendación General 26/2016, p. 22.

### 2.2.2 ANP que se decretaron después de la entrada en vigor de la LGEEPA en marzo de 1988 y antes de sus modificaciones en diciembre de 1996

La CNDH registró que en abril de 2016 había 33 ANP que fueron expedidas después de la entrada en vigor de la LGEEPA el 1 de marzo de 1988, pero antes de la reforma del 13 de diciembre de 1996. Esta distinción de plazos de creación de las áreas naturales protegidas toma relevancia en el contexto de la Recomendación General 26/2016 porque en ella se informa que la Conanp y la Conabio estiman que **no existía una obligación jurídica de contar con programas de manejo de las ANP en un plazo determinado antes de la reforma a la LGEEPA en 1996**. De manera puntual, la Recomendación General 26/2016 registra que:

“39. De la información recabada en 2014, esta Comisión Nacional advirtió que tanto la Conanp como la Conabio refieren que a pesar de que la figura del programa de manejo dio inicio con la expedición de la LGEEPA en 1988; no fue hasta la reforma de dicho ordenamiento en diciembre de 1996 cuando se previó un plazo de un año, contado a partir de la publicación de la declaratoria respectiva en el *Diario Oficial de la Federación*, para la formulación de los mencionados programas. Por lo consiguiente, se aduce que la obligación de formular los programas dentro de los 365 días posteriores a la publicación de la declaratoria del establecimiento del área es aplicable únicamente para aquellas sujetas a protección a partir del 14 de diciembre de 1996; por tanto, las establecidas luego de la entrada en vigor de dicho ordenamiento el 1o de marzo de 1988, o bien de leyes anteriores a ella, estarían fuera del supuesto mencionado”.<sup>87</sup>

En este análisis se ofrece una interpretación jurídica diferente a la elaborada por la Conabio y la Conanp conforme a la cual, el marco jurídico vigente antes de las reformas a la LGEEPA en 1996 era aún más estricto respecto de los plazos para la publicación de los programas de manejo de las ANP en muchos casos.

La LGEEPA publicada el 28 de enero de 1988 en el DOF y en vigor desde el 1 de marzo del mismo año introdujo el concepto de áreas naturales protegidas a la legislación nacional, estableciendo nueve categorías de manejo: (i) reservas de la Biósfera; (ii) reservas especiales de la Biósfera; (iii) parques nacionales; (iv) monumentos naturales (v) parques marinos nacionales; (vi) áreas de protección de recursos naturales; (vii) áreas de protección de flora y fauna; (viii) parques urbanos, y (iv) zonas sujetas a conservación ecológica. Las áreas decretadas en las primeras siete categorías de manejo se regularon como federales y las demás quedaron bajo la competencia de las autoridades locales.

Respecto de los PdM se estableció entonces que la dependencia que hubiera propuesto la creación de un ANP federal elaboraría dicho instrumento **en el plazo señalado por la declaratoria**

<sup>87</sup> Recomendación General 26/2016, p. 23.

**correspondiente.**<sup>88</sup> Al analizar los decretos de las ANP que se crearon desde la entrada en vigor de la LGEEPA el 1 de marzo de 1988 y hasta antes de sus reformas publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* 13 de diciembre de 1996, se observa que para la gran mayoría de las ANP existía una obligación jurídica para elaborar los PdM en un plazo determinado, que incluso en algunos casos era menor que el actualmente previsto por la misma Ley General.

Es importante mencionar que la Conanp ha hecho notar a la CNDH que en algunos casos existen programas de manejo “formulados”, pero no publicados en el *Diario Oficial de la Federación*, definiéndose éstos como el “documento redactado de acuerdo con los Términos de Referencia establecidos por la Dirección General de Conservación para el Desarrollo, y autorizado por ésta última, de conformidad con la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y su Reglamento en materia de Áreas Naturales Protegidas”.

Sin embargo, considerando que la Ley Federal de Procedimiento Administrativo establece desde su expedición el 8 de julio de 1994 que los actos administrativos de carácter general (como los programas de manejo de las ANP) que expidan las dependencias de la APF, **deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación para que produzcan efectos jurídicos**, en este estudio se interpreta que la obligación jurídica relativa a contar con los programas de manejo de las ANP únicamente puede considerarse cumplida cuando han sido oficialmente publicados y no únicamente “formulados”. La siguiente tabla resume los hallazgos que arrojó esta investigación en este aspecto.

<sup>88</sup> La LGEEPA establecía en su versión original lo siguiente en relación con los programas de manejo:

ARTICULO 65.- La dependencia o dependencias del Ejecutivo Federal que hubieren propuesto el establecimiento de un área natural protegida de interés de la Federación elaborarán el programa de manejo del área de que se trate, con la participación de las demás dependencias competentes y las autoridades locales, en el plazo que señale la declaratoria correspondiente.

En los casos de las áreas naturales protegidas de jurisdicción local, se estará a lo que dispongan las normas estatales y municipales.

ARTICULO 68.- El programa de manejo de la reserva deberá contener, por lo menos, lo siguiente:

I. La descripción de las características físicas, biológicas, sociales y culturales de la reserva, en el contexto nacional, regional y local;

II. Las acciones a realizar a corto, mediano y largo plazos, estableciendo su vinculación con el Sistema Nacional de Planeación Democrática. Dichas acciones comprenderán la investigación, uso de recursos, extensión, difusión, operación, coordinación, seguimiento y control;

III. Los objetivos específicos de la reserva; y

IV. Las normas técnicas aplicables, cuando corresponda, para el aprovechamiento de la flora y de la fauna, las cortas sanitarias, de cultivo y domésticas, así como aquellas destinadas a evitar la contaminación del suelo y de las aguas.



Tabla 2. Estatus de las ANP que se decretaron después de la entrada en vigor de la LGEEPA en marzo de 1988 y antes de sus modificaciones en diciembre de 1996

ANP	Fecha decreto de creación	Fecha publicación PM según el decreto	Estatus actual del PM
1. APFF Corredor Biológico Chichinautzin	30.11.1988	365 días naturales	No cuenta con PM
2. RB Alto Golfo de California y delta del Río Colorado	10.06.1993	365 días naturales	25.09.2009
3. PN Arrecife Alacranes	06.06.1994 ** 07.06.2000	365 días naturales	29.11.07
4. PN Arrecifes de Cozumel	19.07.1996 ** 07.06.2000	365 días naturales	02.10.1998
5. PN Bahía de Loreto	19.07.1996 ** 07.06.2000	365 días naturales	11.11.2002 06.01.2003
6. RB Banco Chinchorro	19.07.1996	365 días naturales	25.09.2000
7. MN Bonampak	21.08.1992	180 días	08.07.2010
8. PN Cabo Pulmo	06.06.1995 ** 07.06.2000	365 días hábiles	13.11.2009
9. RB Calakmul	23.05.1989	365 días naturales	07.04.2000
10. APFF Cañón de Santa Elena	07.11.1994	365 días naturales	05.06.2012
11. MN Cerro de la Silla	26.04.1991	180 días naturales	06.01.2014
12. RB Chamela- Cuixmala	30.12.1993 25.11.1994	365 días naturales	20.01.1997
13. APFF Chan-Kin	21.08.1992	365 días naturales	05.06.2018
14. PN Costa Occidental de Isla Mujeres, Punta Cancún y Punta Nizuc	19.07.1996 ** 07.06.2000	Año siguiente a la publicación de la declaratoria en el DOF	02.08.2016
15. APFF Cuatrociénegas	07.11.1994	365 días naturales	24.03.2000
16. RB El Pinacate y Gran Desierto de Altar	10.06.1993	365 días naturales	02.07.1996
17. RB El Triunfo	13.03.1990	365 días naturales	15.09.2000
18. RB El Vizcaíno	30.11. 1988	365 días naturales	01.09.2000
19. RB La Encrucijada	06.06.1995	365 días hábiles	13.09.2000
20. RB La Sepultura	06.06.1995	365 días hábiles	15.09.2000
21. RB Lacan-Tun	21.08.1992	365 días naturales	No cuenta con PM
22. APFF Laguna de Términos	06.06.1994	365 días naturales	04.06.1997
23. APRN Las Huertas	23.06.1988	No establece plazo	No cuenta con PM
24. APFF Maderas del Carmen	07.11.1994	365 días naturales	06.06.2012
25. RB Pantanos de Centla	06.08.1992	365 días naturales	26.09.2000
26. APFF Sierra de Álamos-Río Cuchujaqui	19.07.1996	365 días naturales	05.06.2015

Tabla 2. Estatus de las ANP que se decretaron después de la entrada en vigor de la LGEEPA en marzo de 1988 y antes de sus modificaciones en diciembre de 1996

ANP	Fecha decreto de creación	Fecha publicación PM según el decreto	Estatus actual del PM
27. RB Sierra del Abra Tanchipa Reserva de la Biósfera	06.06.1994	365 días naturales	31.10.2013
28. RB Sierra La Laguna	27.09.1994	365 días naturales	19.06.2003
29. PN Sistema Arrecifal Veracruzano	24.08.1992 25.11.1994 (modificación) 29.11.2012 (modificación) ** 07.06.2000	180 días naturales	22.05.2017
30. APFF Uaymil	17.11.1994	365 días naturales	03.05.2011
31. MN Yaxchilán	21.08.1992	180 días	08.07.2010
32. APFF Yum Balam	06.06.1994	365 días naturales	05.10.2018

### 2.2.3 Áreas naturales protegidas creadas después del 13 de diciembre de 1996

Al momento de expedirse la Recomendación General 26/2016 se identificó que 50 ANP estaban en este supuesto y 46 tenían un programa de manejo publicado, aunque únicamente en tres casos se cumplió con el plazo de un año establecido en la reforma de 1996 a la LGEEPA.<sup>89</sup>

Las ANP que a decir de la Conanp están comprendidas dentro de la obligación jurídica de contar con un PdM formulado dentro del siguiente año de su creación se identifican en la siguiente tabla, en la cual también se reporta si esta situación ha cambiado en el plazo transcurrido desde la emisión de la Recomendación General que se analiza. En los casos que se señalan con un asterisco (\*) la Conanp ha indicado que los programas de manejo se encuentran “formulados, sin publicar”.

Como antes se mencionó, contrario a la interpretación que sostiene la Comisión mencionada en el sentido de que la obligación que establece la LGEEPA respecto de los PdM de las ANP queda cumplida con su formulación, en este análisis se reitera que jurídicamente se estima impropio considerar que un programa de manejo existe, mientras no pueda ser aplicado en las áreas protegidas que regula, como ocurre mientras no se lleve a cabo su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*, porque únicamente entonces podría producir efectos jurídicos conforme a lo que establece la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.<sup>90</sup>

<sup>89</sup> Estas áreas son las reservas de la biósfera Ría Lagartos; Mariposa Monarca y Selva el Ocote.

<sup>90</sup> LFPA, Artículo 4o.

**Tabla 3. Estatus de los programas de manejo de las ANP expedidas después del 13 de diciembre de 1996**

Área Natural Protegida	Fecha de publicación de la declaratoria de creación en el <i>DOF</i>	Estatus actual del programa de manejo
PN Cumbres de Monterrey	17.11.2000	Programa de manejo no publicado (*)
APFF Ciénegas del Lerma	27.11.2002	Programa de manejo no publicado (*)
RB Sierra Gorda de Guanajuato	02.02.2007	Programa de manejo no publicado (*)
APFF Cerro Mohinora	10.07.2015	Programa de manejo publicado el 22.05.2017 en el <i>DOF</i>

### 2.2.4 Conclusiones sobre los avances en la expedición de programas de manejo de las ANP a partir de la Recomendación General 26/2016

Este reporte concluye que es válida la hipótesis formulada con base en la Recomendación General 26/2016 en el sentido de las autoridades competentes (incluyendo al Titular del Ejecutivo Federal), no han desplegado hasta el máximo los recursos disponibles para cumplir con sus obligaciones relacionadas con la publicación de los programas de manejo de las ANP bajo su responsabilidad, y por lo tanto, para llevar a cabo su manejo eficaz en un marco de certeza jurídica y bajo un enfoque de derechos humanos.

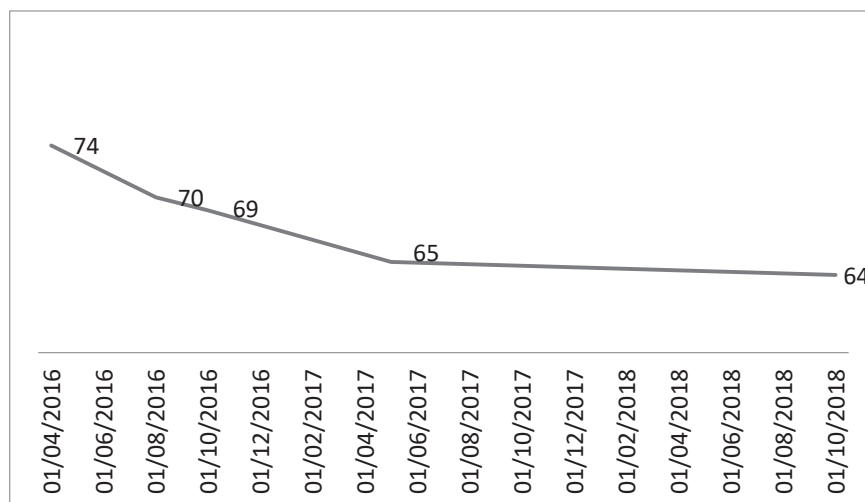
Ciertamente no puede decirse que el panorama de las ANP se haya mantenido sin cambios desde la emisión de la Recomendación General 26/2016. Desde entonces se han expedido 11 programas de manejo, cuyas fechas de publicación en el *Diario Oficial de la Federación* se indican en la siguiente tabla.

**Tabla 4. PdM de ANP publicadas desde la Recomendación General 26/2016**

ANP	Fecha de publicación en el <i>DOF</i>
1. PN Gogorrón	08.08.2016
2. PN Cumbres de Majalca	08.08.2016
3. RB Complejo Lagunar Ojo de Liebre	08.08.2016
4. PN Cascada de Bassasechic	08.08.2016
5. PN Nevado de Toluca	21.10.2016
6. APFF Cerro de Garnica	21.10.2016
7. APFF Papigochic	22.05.2017
8. APFF Cascada de Agua Azul	22.05.2017
9. APFF Cerro Mohinora	22.05.2017
10. PN Sistema Arrecifal Veracruzano	22.05.2017
11. APFF Yum Balam	05.10.2018

Las publicaciones de estos programas de manejo han reducido el número de ANP que no contaban con ellos de 74 a 63 en dos años como se expone en la siguiente figura.

**Figura 1**  
**ANPs sin plan de manejo**



En los capítulos anteriores del presente reporte se han identificado elementos que permiten identificar las condiciones bajo las cuales han operado las ANP en los últimos años, aunque es evidente que el balance general sigue siendo negativo, ya que más de la tercera parte de las ANP siguen sin contar con programa de manejo.

Como se señaló en apartados anteriores, se ha documentado ampliamente la conflictividad social en torno a las ANP, lo que permite comprender la naturaleza de los obstáculos que se erigen para su gestión efectiva. Sin embargo, también se ha hecho evidente la debilidad de los esfuerzos gubernamentales por superar dichos obstáculos, lo que como se verá no se limita a lo que comúnmente se denomina “falta de voluntad política”, por mucho que esta pueda aparecer en forma patente, sino a una debilidad institucional que parece creciente y que es preciso documentar.

### **2.3 CUMPLIMIENTO DE LOS ASPECTOS DE LA RECOMENDACIÓN GENERAL 26/2016 QUE SE REFIEREN A LA PARTICIPACIÓN DE LAS PERSONAS Y COMUNIDADES INDÍGENAS EN EL MANEJO DE LAS ANP FEDERALES**

La Recomendación General 26/2016 se enfoca también de manera prioritaria en la cuestión de los derechos humanos de las comunidades indígenas y su vínculo con la preservación y protección del medio ambiente, desarrollando extensamente el tema de las obligaciones de derecho internacional y constitucional que derivan para el Estado mexicano en relación con el reconocimiento de la interdependencia entre sus derechos y el estado de conservación de los recursos naturales y los servicios ecosistémicos, incluyendo aquellos que condicionan sus medios de vida y cultura. Se enfatiza también la relevancia de garantizar su participación efectiva en la planificación y gestión ambiental. El planteamiento del problema que se aborda en este aspecto se consigna de la siguiente forma en el análisis de la CNDH:

“152. Lo anterior cobra especial relevancia para el caso de México, dado que un importante número de áreas naturales protegidas se localizan dentro o en cercanía de tierras, ejidos, comunidades agrarias o territorios habitados por pueblos indígenas, cuya interrelación con los recursos naturales es indisoluble en tanto fuentes de provisiones materiales de subsistencia como también elemento definitorio en las respectivas cosmovisiones y manifestaciones culturales, además de fuente y objeto de conocimientos tradicionales. Estos pueblos ejercen su gobernanza mediante el derecho consuetudinario y las instituciones jurídicas previstas en el sistema jurídica mexicano, contribuyendo de forma sustancial a la conservación de los ecosistemas y la diversidad cultural. Sin embargo, en muchos casos el establecimiento de áreas protegidas, o su gestión y administración sin la participación activa de ellos, ha afectado sus derechos, intereses y medios de subsistencia”.<sup>91</sup>

La información recabada y generada por la CNDH identifica que al menos 80 de las 177 áreas protegidas decretadas a marzo del 2016 están habitadas por población indígena y que aproximadamente 84% localidades ubicadas dentro de las ANP tienen índices de marginación alto y muy alto según los indicadores del Consejo Nacional de Población, en contraste con el valor biológico y la riqueza que podría generar el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales por las comunidades locales o beneficiando a las mismas.<sup>92</sup>

La CNDH observó también en la Recomendación General 26/2016 que:

“Uno de los efectos de la falta de programas de manejo en áreas protegidas, es la imposibilidad de que las mismas sean administradas directamente por los propios pueblos y comunidades indígenas que habitan en ellas, tal y como se prevé en el artículo 67 de la LGEEPA “La Secretaría podrá, una vez que se cuente con el programa de manejo respectivo, otorgar a los [...] pueblos indígenas, [...] la administración de las áreas naturales protegidas” lo cual impacta en el fallo del reconocimiento legal de la propiedad de sus tierras y territorios y el respeto a sus formas de manejo y de aprovechamiento de los recursos naturales”.<sup>93</sup>

Al momento de expedirse la Recomendación General 26/2016, 29 de las 80 ANP donde la CNDH identificó la presencia de población indígena no tenían un PdM publicado en el *Diario Oficial de la Federación*. Desde entonces se han publicado seis programas de manejo de las ANP que estaban en este supuesto al emitirse la Recomendación General 26/2016. La información actualizada se presenta en la tabla siguiente.

<sup>91</sup> Recomendación General 26/2016, pp. 71 y 72.

<sup>92</sup> *Ibid.*, pp. 72 y 73.

<sup>93</sup> *Ibid.*, p. 74.

Guía para la interpretación de la Tabla 4





	PM publicado posterior a la emisión de la Recomendación General 26/2016
	PM en proceso de publicación
	PM sujeto a la corrección del decreto de creación del ANP
	PM no se elaborará, por tratarse de ANP que la Conanp busca abrogar

Tabla 5. Estatus de la publicación de programas de manejo para ANP con población indígena después de la emisión de la Recomendación General 26/2016





















	ANP	Fecha decreto	Población indígena	Estatus
	1. APFF Nevado de Toluca	25.01.1936	<b>93</b>	21.10.2016
	2. PN Los Mármoles	08.09.1936	<b>1,052</b>	En proceso
	3. PN Insurgente Miguel Hidalgo y Costilla	18.09.1936	<b>141</b>	En proceso
	4. PN Gogorrón	22.09.1936	<b>108</b>	08.08.2016
	5. PN Xicoténcatl	17.11.1937	<b>1,622</b>	Por abrogar
	6. APFF Campo Verde	03.01.1938	<b>1</b>	Problemas poligonal
	7. PN Cañón del Río Blanco	03.01.1938	<b>26,900</b>	Por abrogar
	8. APRN Cuenca Hidrográfica del Río Necaxa	20.10.1938	<b>58,530</b>	Problemas poligonal
	9. PN Insurgente I José María Morelos	22.02.1939	<b>25</b>	Por abrogar
	10. APFF Papigochic	11. 03.1939	<b>712</b>	22.05.17
	11. PN Cumbres de Majalca	01.09.1939	<b>1</b>	08.08.2016
	12. PN Bosencheve	01.08.1940	<b>6,999</b>	Por abrogar
	13. APRN Cuencas de los Ríos Valle de Bravo, Malacatepec, Tilostoc y Temascaltepec	21.10.1941	<b>22,424</b>	En proceso
	14. APRN Cuenca Alimentadora del Distrito Nacional de Riego 043 Estado de Nayarit	08.06.1949	<b>25,768</b>	Problemas poligonal
	15. APRN Cuenca Alimentadora del Distrito Nacional de Riego 01 Pabellón	08.06.1949	<b>2</b>	Problemas poligonal
	16. APRN Cuenca Alimentadora del Distrito Nacional de Riego 04 Don Martín, en lo respectivo a las Subcuencas de los Ríos Sabinas, Alamo, Salado y Mimbres	08.06.1949	<b>12</b>	Problemas poligonal
	17. Cuenca alimentadora de los distritos nacionales de riego 026 b Bajo Río San Juan y 031 Las Lajas, en lo respectivo a la Sierra de Arteaga	03.08.1949	<b>16</b>	Problemas poligonal
	18. APRN Zona de Protección Forestal en los terrenos que se encuentran en los municipios de La Concordia, Ángel Albino Corzo, Villa Flores y Jiquipilas, Chiapas	20.03.1979	<b>3,059</b>	En proceso
	19. APFF Cascada de Agua Azul	29/04/1980	<b>1,815</b>	22.05.2017
	20. PN El Veladero	17.07.1980	<b>32</b>	Por abrogar

Tabla 5. Estatus de la publicación de programas de manejo para ANP con población indígena después de la emisión de la Recomendación General 26/2016				
	ANP	Fecha decreto	Población indígena	Estatus
	21. PN Cañón del Sumidero	08.12.1980	<b>4,130</b>	Problemas poligonal
	22. PN Cascada de Bassaseachic	02.02.1981	<b>7</b>	08.08.2016
	23. PN Tulúm	23.04.1981	<b>3</b>	En proceso
	24. PN Palenque	20.07.1981	<b>42</b>	Problemas poligonal
	25. APFF Chichinautzin		<b>1354</b>	
	26. APFF Yum Balam		<b>636</b>	
	27. APFF Ciénegas del Lerma	27.11.2002	<b>9</b>	En proceso
	28. PN Cumbres de Monterrey	27.07.1982	<b>42</b>	Por abrogar
	29. RB Sierra Gorda de Guanajuato	02.02.2007	<b>117</b>	

La Recomendación General 26/2016 también establece que es esencial observar, promover y garantizar los derechos de los pueblos indígenas para participar en los procesos de planificación, gestión y administración de los recursos naturales, consagrados en el artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el vasto catálogo de obligaciones internacionales de derechos humanos referidos en extenso por la CNDH y que incluyen, entre otros, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales.

En particular, se establece que las obligaciones generales para garantizar el goce y ejercicio del derecho de autonomía y libre determinación de los pueblos indígenas son, conforme a lo previsto por el artículo 2o. constitucional:

- El diseño y operación conjuntos de las políticas encaminadas a la vigencia de tales derechos.
- La garantía de su participación y consulta en los procesos de planeación e impulso al desarrollo municipal, regional, estatal, federal o transversal.
- El apoyo a las actividades productivas y el desarrollo sustentable de las comunidades indígenas.
- La preservación y enriquecimiento de los conocimientos y todos aquellos elementos constitutivos de la cultura e identidad, en el marco del derecho humano a la cultura y ejercicio de los derechos culturales, en atención a lo dispuesto por el penúltimo párrafo del artículo 4o. de la Constitución Federal.

Es importante notar que la Recomendación General 26/2016 extiende la interpretación sobre el alcance de la tutela de los derechos humanos relacionados con la conservación de la biodiversidad a las comunidades rurales y originarias, así como otros grupos minoritarios o en situación de vulnerabilidad, que se entienden como asimiladas a los pueblos indígenas, asentadas dentro o en los alrededores de las ANP.

Junto con la ausencia de los programas de manejo en ANP en las cuales habitan comunidades indígenas, la CNDH determinó en la Recomendación General 26/2016 que:

“la falta de observancia de los derechos de participación, conlleva regularmente a problemas asociados a la incomprensión de las necesidades de los respectivos pueblos y comunidades, o la percepción de las medidas de protección ambiental como una imposición. En otros casos, la ausencia de participación en los procesos de establecimiento de las áreas naturales, o la inatención a los correspondientes contextos culturales, redundan en limitaciones o privaciones al derecho de los pueblos indígenas al uso y disfrute de sus tierras y recursos naturales; como consecuencia de la adopción unilateral por el Estado, de regulaciones, limitaciones, condiciones y restricciones a dicho uso y disfrute para conservar la naturaleza”.<sup>94</sup>

Así, en la Recomendación General 26/2016 se concluye que en las ANP situadas en tierras y territorios habitados o tradicionalmente utilizados por pueblos o comunidades indígenas, o comunidades asimiladas a las mismas, es necesario incorporar su participación en los procesos de planificación, gestión y administración de los recursos naturales existentes en dichos territorios y llevar a cabo consultas durante la discusión, formulación y elaboración de los programas de manejo.

Durante la investigación realizada para la elaboración del presente estudio se encontró que la Conanp cuenta con unos “Lineamientos Internos para la formulación; revisión y modificación de programas de manejo de las áreas naturales protegidas competencia de la Federación”, expedidos originalmente en el 2010 y modificados a través de un Acuerdo suscrito por el Comisionado Nacional de ANP en el 2016 para “alinearlos a lo previsto por el Programa Nacional de Áreas Naturales Protegidas 2014-2018, así como al Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales vigente, y que los mismos cumplan con la normatividad vigente aplicable al proceso de formulación, revisión y en su caso, modificación de Programas de Manejo”.<sup>95</sup>

Estos Lineamientos establecen que una vez elaborado el borrador de un PdM previsto en calendario anual, la Dirección General de Conservación para el Desarrollo de la Conanp, en conjunto con la Dirección del Área Protegida “**determinarán en su caso, la necesidad de realizar una consulta diferenciada para pueblos indígenas**”.<sup>96</sup> La estrategia que se decida para la elaboración de la consulta pública deberá ser aprobada después por el Comisionado Nacional.

En caso de encontrarse procedente la necesidad de realizar una consulta pública diferenciada para pueblos indígenas, de acuerdo con información obtenida en la Conanp, se seguirá el siguiente procedimiento:

<sup>94</sup> *Ibid.*, p. 92.

<sup>95</sup> Conanp, *Lineamientos Internos para la formulación; revisión y modificación de programas de manejo de las áreas naturales protegidas competencia de la Federación*, 2010, p. 3.

<sup>96</sup> *Ibid.*, p. 10.





## Consulta Previa a Pueblos Indígenas

### PROCEDIMIENTOS PREVIOS



## Consulta Previa a Pueblos Indígenas

### INTEGRA 4 FASES



Del análisis de la información que estuvo disponible al realizar este estudio se concluye que las acciones que ha implementado la Conanp no pueden considerarse suficientes y adecuadas en el contexto de la extensa exposición que presentó la CNDH respecto del alcance y contenido de las obligaciones estatales que deben observarse para respetar, proteger y garantizar eficazmente los derechos de las personas y comunidades indígenas, o comunidades asimiladas a éstas, a participar en los procesos de toma de decisiones susceptibles de afectar sus medios de vida, y que según se establece en la Recomendación General 26/2016 “se verifica en la publicación de los programas de manejo, a través de los cuales se da constancia de haberse garantizado su derecho de participación, además de resultar la pauta para involucrarlos en los procesos de administración de las áreas naturales protegidas”.<sup>97</sup>

Llama sobre todo la atención, que a pesar de la extensión y profundidad de la fundamentación que contiene la Recomendación General 26/2016 respecto del alcance y contenido de las obligaciones estatales que derivan de los derechos reconocidos constitucionalmente y en la arena internacional a las personas y comunidades indígenas y otros grupos equiparables, los lineamientos de la Conanp que orientan la formulación de los PdM determinen que la pertinencia de llevar a cabo una consulta diferenciada con dichos grupos **se decidirá caso por caso** y no sea una práctica institucionalizada como regla general que no admite excepciones en la propia Comisión y la Semarnat.

La ausencia de una política institucional congruente y estable para orientar las relaciones entre la Conanp y las personas y comunidades indígenas en las ANP únicamente puede contribuir a aumentar las tensiones o los conflictos que pueden darse, como antes se propuso, entre los actores con intereses divergentes que operan en el plano local, como las comunidades cuyos medios de vida dependen de sus posibilidades de uso y acceso del territorio y los recursos naturales, y las autoridades responsables de garantizar su sustentabilidad en el largo plazo. Por el contrario, la legitimidad de las ANP será mucho mayor si sus regulaciones se construyen participativamente con la sociedad, de modo que los actores locales, empezando por las comunidades indígenas y locales habitantes de las mismas, las reconozcan como propias y puedan incluso re-definirlas activamente.

## **2.4 CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES DEL ESTADO MEXICANO EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES CITADOS EN LA RECOMENDACIÓN GENERAL 26/2016**

El cumplimiento de las obligaciones contenidas en los tratados internacionales relacionados con la conservación de la diversidad biológica es un aspecto crítico para evaluar la eficacia de las medidas en práctica para la tutela de los derechos humanos que dependen de la misma. Como lo señala la CNDH en la Recomendación General 26/2016, el estado de conservación de las ANP también es un factor esencial en este aspecto, no únicamente por el reconocimiento del valor

<sup>97</sup> Recomendación General 26/2016, p. 92.

intrínseco de la diversidad biológica en la arena del derecho internacional, sino que su inobservancia, es constitutiva de responsabilidad para el Estado mexicano.<sup>98</sup>

Como una reafirmación de la postura avanzada en este sentido a través de la Recomendación General 26/2016, es importante mencionar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha publicado la lista de los instrumentos internacionales de los cuales México es parte y en los cuales se reconocen derechos humanos, entre los cuales se cuentan treinta tratados sobre medio ambiente, incluyendo varios tratados que han sido estudiados por la CNDH, como las convenciones marco de las Naciones Unidas sobre la Diversidad Biológica y el Cambio Climático; la Convención de Ramsar y la Convención sobre Patrimonio Mundial.<sup>99</sup>

En las siguientes secciones se analiza el cumplimiento que ha reportado por el Estado mexicano a algunos de los instrumentos internacionales identificados por la CNDH en los cuales coincide la existencia de ANP con otros estatus de protección, a partir de los informes nacionales presentados a las instituciones competentes. Con este análisis se intenta contribuir, a partir de los importantes hallazgos de la Recomendación General 26/2016, a identificar elementos para fortalecer el enfoque transversal y concurrente de derechos humanos que debería articularse en las políticas y estrategias nacionales diseñadas para instrumentar en el país los compromisos internacionales que enmarcan el esfuerzo global para revertir los profundos procesos de degradación ambiental y pérdida de servicios ambientales y transitar a modelos de desarrollo más sustentables.

#### **2.4.1 Avances en la implementación nacional del Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre la Diversidad Biológica y su relación con la Recomendación General 26/2016**

El Estado mexicano es parte desde hace más de dos décadas del Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre la Diversidad Biológica (CDB),<sup>100</sup> cuyos objetivos principales son la conservación de la diversidad biológica; el uso sustentable de sus componentes y el reparto justo y equitativo de los beneficios que derivan de la utilización de los recursos genéticos.

Como lo apunta la CNDH, el CBD estipula una serie de compromisos a observarse por las partes contratantes, incluyendo el desarrollo o la adaptación de estrategias, planes, o programas para la conservación y el uso sustentable de la diversidad biológica, así como integrar la conservación y el uso sustentable de la diversidad biológica en planes, programas y políticas sectoriales o intersectoriales relevantes.<sup>101</sup> El cumplimiento de estas obligaciones se lleva a cabo

<sup>98</sup> *Ibid.*, p. 26.

<sup>99</sup> La lista completa puede consultarse en el sitio: <http://www.internet2.scjn.gob.mx/red/constitucion/>

<sup>100</sup> El CDB fue adoptado el 5 de junio de 1992 en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro, Brasil. Su decreto promulgatorio para México fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de diciembre del mismo año.

<sup>101</sup> CDB, artículo 6 (a).

a través de estrategias nacionales de biodiversidad y planes de acción.<sup>102</sup> Adicionalmente, las partes del CDB tienen, entre otras las siguientes obligaciones relacionadas con sus objetivos principales:

- **Obligaciones de reporte.** El artículo 26 establece la obligación de las Partes contratantes de presentar a la Conferencia de las Partes, en los intervalos que la misma decida, reportes sobre las medidas adoptadas para la instrumentación nacional del CDB. En su Decisión XIII/27 la Conferencia de las Partes adoptó directrices para informar la elaboración de los reportes nacionales en los cuales debe proporcionarse información sobre los avances en la implementación del Plan Estratégico para la Diversidad Biológica 2011-2020 y las Metas de Aichi. Estos reportes deben presentarse a más tardar el 31 de diciembre de 2018.
- **Obligaciones relacionadas con la conservación *in-situ* de la diversidad biológica.**<sup>103</sup> Las partes deberán establecer un sistema de áreas protegidas donde se adopten medidas especiales para conservar la diversidad biológica y desarrollar, cuando sea necesario, directrices para su identificación, establecimiento y manejo. Otras obligaciones incluyen la rehabilitación y restauración de ecosistemas degradados y la recuperación de especies amenazadas, entre otras cosas mediante la elaboración y la aplicación de planes u otras estrategias de ordenación. Asimismo, las partes del CDB se comprometen a respetar preservar y mantener los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas y locales que entrañen estilos tradicionales de vida pertinentes para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica.
- **Obligaciones relativas al uso sustentable de los componentes de la diversidad biológica.**<sup>104</sup> Las partes deberán integrar el examen de la conservación y la utilización sostenible de los recursos biológicos en los procesos nacionales de adopción de decisiones; así como adoptar medidas relativas a la utilización de los recursos biológicos para evitar o reducir al mínimo los efectos adversos para la diversidad biológica; y proteger y alentar la utilización consuetudinaria de los recursos biológicos, de conformidad con las prácticas culturales tradicionales que sean compatibles con las exigencias de la conservación de la biodiversidad o de la utilización sostenible de sus componentes.

En el 2010 la Conferencia de las Partes del CBD adoptó el Plan Estratégico para la Biodiversidad 2011-2020, basado en los tres objetivos del Convenio para promover su implementación efectiva a través de un enfoque estratégico. Junto con el Plan Estratégico, las Metas de Biodiversidad de Aichi establecen el nivel global de ambición para: (a) enfrenar las causas subyacentes de la

<sup>102</sup> En 2010 la Conferencia de las Partes solicitó a los países contratantes revisar, actualizar y revisar sus estrategias nacionales y planes de acción para el 2014, incluyendo las metas nacionales establecidas para dar cumplimiento al el Plan Estratégico para la Biodiversidad 2011-2020 y las Metas de Aichi. En 2016 la Conferencia de las Partes decidió que las estrategias nacionales deberán revisarse periódicamente para incrementar su nivel de ambición y el alcance de las metas nacionales o regionales, teniendo también en mente el esfuerzo requerido para alcanzar las Metas de Aichi.

<sup>103</sup> CDB, artículo 8.

<sup>104</sup> CDB, artículo 10.

pérdida de la biodiversidad mediante la incorporación de la biodiversidad a través de todos los sectores y grupos sociales; (b) reducir las presiones directas sobre la biodiversidad y promover su uso sustentable; (c) mejorar el estatus de la biodiversidad al salvaguardar los ecosistemas, las especies y la diversidad genética; (d) mejorar para todas las personas los beneficios que derivan de la biodiversidad y los servicios ambientales; y (e) mejorar la implementación del CDB mediante la planeación participativa, el conocimiento, el manejo y la construcción de capacidades

El gobierno mexicano presentó en marzo de 2016 la ENBioMexy el Plan de Acción 2016-2030 elaborados por la Conabio para dar cumplimiento al artículo 6 del CDB. Esta Estrategia, alineada con el Plan Estratégico 2011-2020 del CDB y las Metas de Aichi, deberá instrumentarse por diversas instituciones federales a través de 160 acciones que se desenvuelven a su vez en 24 líneas de acción, cuyos plazos de cumplimiento se dividen en dos periodos: 2016-2020 y 2021-2030.

La ENBioMex hace una referencia explícita al vínculo entre los derechos humanos y la conservación y el uso sustentable de la diversidad biológica dentro del Eje Estratégico 6 “Integración y Gobernanza”, afirmándose que:

[...] las reformas al artículo 1o constitucional de 2011 implican que los derechos de la población vinculados al manejo de la biodiversidad, incluidos los derivados de fuentes internacionales como el CDB, en tanto derechos humanos económicos, sociales y culturales, deben guiar la actuación de todas las autoridades y que éstas deben garantizar su ejercicio.

Asimismo, el enfoque de derechos humanos se inserta en la ENBioMex a través del concepto de “armonización” que implica: “hacer compatibles las disposiciones federales o estatales, según corresponda, con las de los tratados de derechos humanos de los que México forma parte, con el fin de evitar conflictos a estos últimos y facilitar su adecuada interpretación, aplicación y cumplimiento para lograr la conservación de la biodiversidad y el desarrollo sustentable”.

Las propuestas de armonización aparecen en diferentes capítulos de la ENBioMex, que se han identificado en la siguiente tabla:

Tabla 6. Capítulos de la ENBioMex que se refieren a la armonización del marco jurídico para la conservación de la biodiversidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos		
Eje 3: Uso y Manejo Sustentable		
Línea de Acción	Acción	Especificaciones
3.3 Creación y fortalecimiento de instrumentos para el uso sustentable y el reparto justo y equitativo de los beneficios.	3.3.1 Promover la integración de criterios de conservación y uso sustentable, así como el reparto justo y equitativo de los beneficios en los programas de gobierno sectoriales, especiales, regionales y transversales y <b>proponer medidas de armonización</b> y corrección.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Promover el esquema de agentes técnicos que tengan la capacidad de integrar y alinear la operación de los programas institucionales, especialmente en territorios prioritarios para la conservación de la biodiversidad.</li> <li>Incorporar criterios de manejo sustentable en los programas de fomento y subsidios sujetos a reglas de operación.</li> </ul>

Eje estratégico 4. Atención a los factores de presión		
Objetivo estratégico: para el 2030, se han prevenido, reducido, controlado y revertido los factores de presión a la biodiversidad mediante la armonización y aplicación de políticas públicas transversales, además de mecanismos e instrumentos de conservación, institucionales y financieros, y una participación social incluyente y efectiva		
Línea de Acción	Acción	Especificaciones
4.2 Prevención, regulación y control para evitar la sobreexplotación de especies.	4.2.3 Revisar, actualizar, aplicar y divulgar el marco legal y normativo en materia de aprovechamiento de la biodiversidad, para reducir la sobreexplotación y generar mayores incentivos para su uso sustentable.	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Impulsar el cumplimiento y la armonización de la normatividad.</li> </ul>
Eje 6: Integración y gobernanza		
Línea de Acción	Acción	Especificaciones
6.1 Armonización e integración del marco jurídico	6.1.1 Promover en la legislación nacional la incorporación de la ENBioMex para darle un estatus jurídico y prever sus efectos y mecanismos de actualización.	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Elaborar un diagnóstico de las principales leyes vinculadas a los acuerdos internacionales identificando temas clave para su armonización.</li> </ul>
	6.1.8 Promover la armonización de los marcos regulatorios estatales y municipales con el marco regulatorio nacional en materia de biodiversidad.	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Iniciar con una fase de diagnóstico y priorizar de acuerdo a las características socioambientales de cada estado y sus municipios.</li> <li>· Asegurar que se incluya el marco legal vinculado a la igualdad de género y derechos de los pueblos indígenas y afrodescendientes.</li> </ul>
6.4 Fortalecimiento de la cooperación y el cumplimiento de los compromisos internacionales	6.4.2 Promover la coordinación y sinergias entre los distintos puntos focales que dan seguimiento a los diversos foros y acuerdos internacionales y al cumplimiento de los compromisos adquiridos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Promover la armonización y sinergias entre convenios internacionales con incidencia directa e indirecta en la biodiversidad.</li> </ul>

Aunque la armonización del marco jurídico para la conservación de la biodiversidad en todos los órdenes de gobierno es una acción necesaria, e incluso un requerimiento constitucional, a falta de un diagnóstico sobre las disposiciones que requieren ser adecuadas para ser consistentes con un enfoque de derechos humanos por presentar un conflicto con los tratados internacionales aplicables, o ser omisas en su cumplimiento, es difícil comprender cómo se propone instrumentar en la práctica estas líneas de acción y especificaciones de la ENBioMex.

En cuanto a los retos que presenta en la práctica el cumplimiento de las acciones propuestas en la ENBioMex para armonizar las disposiciones jurídicas que inciden en la conservación de la biodiversidad y las áreas naturales protegidas en las tres dimensiones de gobierno, aún contando con un diagnóstico puntual sobre las leyes, los reglamentos o las normas que requerirían ser modificadas, la pluralidad de actores que necesariamente deberían intervenir en estos procesos –incluyendo el Congreso de la Unión, los congresos locales, las autoridades municipales y los poderes ejecutivos federal y estatales– así como la multiplicidad de procedimientos legislativos y regulatorios que, en su caso, deberían ser desarrollados, hacen necesario adoptar una mirada más crítica respecto de la viabilidad de estas propuestas, que según la ENBioMex deberán constar en una iniciativa de reformas jurídicas en el 2020.<sup>105</sup>

<sup>105</sup> Conabio, *op. cit.*, p. 277.

El caso de la iniciativa presentada en octubre del 2016 para expedir una Ley General de Biodiversidad en el Congreso de la Unión, retirada del proceso parlamentario en abril de 2018 por falta de consenso entre los legisladores, organizaciones de la sociedad civil, e incluso, instituciones del Gobierno Federal para su aprobación, ilustra claramente la dificultad de modificar el marco jurídico ambiental.

En este contexto se estima entonces necesario enfatizar que el cumplimiento de las disposiciones de la ENBioMex relacionadas con el artículo 1o. constitucional deben guiar la actuación de todas las autoridades nacionales para garantizar la tutela de los derechos humanos vinculados a la biodiversidad. Las estrategias, los objetivos y las líneas de acción que integran este documento pueden contribuir en gran medida a impulsar una política nacional sobre biodiversidad con enfoque de derechos humanos, dependiendo de si cuentan con un nivel importante de voluntad política. La obligatoriedad de reconocer el vínculo entre la ENBioMex y las obligaciones constitucionales del Estado mexicano debería ser compartida por los diversos actores que deben participar en su cumplimiento, comenzando por el Titular del Ejecutivo Federal.

Para orientar este análisis se proponen dos criterios que derivan a su vez de las conclusiones de la Recomendación General 26/2016: (i) las propuestas de la ENBioMex que se refieren a las áreas naturales protegidas y en particular, a sus PdM; y (ii) las propuestas en el mismo documento referidas a los derechos de las personas y comunidades indígenas.

### **Propuestas de la ENBioMex que se refieren a las áreas naturales protegidas y en particular, a sus programas de manejo**

El eje rector 2: conservación y restauración de la ENBioMex presenta el siguiente objetivo estratégico:

Objetivo estratégico: Para el 2030, se han consolidado las diversas modalidades de conservación y restauración de la biodiversidad y de los servicios ecosistémicos que brinda, así como las políticas públicas transversales para el desarrollo sustentable con bienestar para la población.

Las líneas de acción, acciones y especificaciones que se refieren a las ANP y mediante las cuales se dará cumplimiento al objetivo estratégico referido son las siguientes:

2.1 Conservación <i>in situ</i>
2.1.1 Fortalecer y consolidar las redes de Áreas Protegidas (AP)
— Incluye las AP de jurisdicción federal, estatal y municipal. — Incrementar o fortalecer las capacidades de gestión, manejo y operación de las AP con la participación incluyente y equitativa de los pueblos indígenas y las comunidades locales, así como el apoyo de la iniciativa privada e instituciones académicas. — Promover la participación activa de las personas involucradas en el manejo de la biodiversidad en comunidades asentadas en AP, en las acciones de vigilancia, el monitoreo de la biodiversidad y la toma de decisiones sobre su manejo.

2.1 Conservación <i>in situ</i>
2.1.1 Fortalecer y consolidar las redes de Áreas Protegidas (AP)
<ul style="list-style-type: none"> <li>— Incrementar la superficie bajo decreto de protección, considerando áreas prioritarias terrestres, marinas y acuáticas continentales para la conservación de la biodiversidad y buscando la conectividad, representatividad y efectividad de manejo para el mantenimiento de los procesos ecosistémicos y la viabilidad de las poblaciones de vida silvestre.</li> <li>— Fomentar el manejo sustentable en zonas aledañas a las AP y en los núcleos agrarios que viven dentro de ellas.</li> <li>— Incorporar en la gestión de AP el contexto biocultural y de género de la región en que se encuentran y fomentar su desarrollo socioeconómico.</li> <li>— Impulsar la implementación de la Estrategia 2040 de la C.</li> <li>— Promover la actualización periódica de las bases de datos estatales y municipales de AP, y la información relativa a su condición ecosistémica y efectividad de manejo.</li> <li>— Incrementar los mecanismos y fuentes de financiamiento para las AP.</li> </ul>

La ENBioMex plantea también que en el 2020 deberán existir “planes de manejo con procesos de seguimiento y evaluación”, y en el 2030 un “sistema nacional de ANP consolidado”.<sup>106</sup> Sin embargo, toda vez que en la Estrategia no se hace referencia a la problemática de la ausencia de los PdM de las ANP o su falta de actualización, es difícil saber si estas metas implican que en los plazos establecidos la Conanp deberá contar con el 100% de los programas de manejo de las áreas naturales protegidas existentes.

Como puede observarse de la tabla anterior, la ENBioMex también contempla impulsar la Estrategia 2040 de la Conanp, según la cual “los programas de manejo de las ANP son instrumentos necesarios para evitar los procesos de cambio de uso de suelo, degradación y pérdida de biodiversidad y servicios ecosistémicos, ocasionados por factores de presión como la ganadería extensiva, la erosión de suelos, el desarrollo urbano, la extracción ilegal de especies, los incendios forestales y la contaminación del agua y del suelo”. Se afirma también que los programas de manejo “son los instrumentos rectores de planeación y regulación que establecen las actividades, acciones y lineamientos básicos para la operación y la administración de cada ANP”.

### **Propuestas en la ENBioMex referidas a los derechos de las personas y comunidades indígenas**

La ENBioMex reconoce la importancia que tienen la diversidad cultural de México y en particular, el conocimiento tradicional de los pueblos indígenas y las comunidades locales para la conservación de la biodiversidad, señalando que “es fundamental visibilizar, rescatar, resguardar y transmitir los conocimientos de las mujeres y de los diferentes grupos etarios, por su aporte en conocimiento complementario en cuanto el acceso, el uso, el manejo y el control de los recursos naturales”.<sup>107</sup> Para lograr lo anterior, la Estrategia contiene líneas de acción orientadas a estudiar, rescatar, sistematizar y evaluar el conocimiento tradicional, así como para hacer accesible el conocimiento científico sobre la biodiversidad a la población indígena del país.<sup>108</sup>

<sup>106</sup> *Ibid.*, p. 217.

<sup>107</sup> *Ibid.*, p. 87.

<sup>108</sup> *Ibid.*, pp. 92 y 93.



La participación de los pueblos indígenas se considera en diversas secciones de la ENBioMex referidas al fortalecimiento de sus capacidades de gestión, manejo y operación de las ANP;<sup>109</sup> el desarrollo de incentivos fiscales para impulsar su involucramiento en los procesos de conservación de la biodiversidad;<sup>110</sup> y la realización de acciones para asegurar su participación en todos los planes y programas para la rehabilitación y restauración de ecosistemas.<sup>111</sup>

Asimismo, la ENBioMex propone una línea de acción dirigida a “desarrollar y fortalecer en el marco regulatorio mecanismos para la consulta incluyente, el acceso a la información y la participación adecuada y efectiva de todos los actores involucrados en la conservación, el uso sustentable, la recuperación y restauración de la biodiversidad”, dentro de la cual hay una acción específica consistente en: “considerar entre otros aspectos los derechos sobre los recursos naturales, las **comunidades indígenas, afrodescendientes y locales**, así como las diferencias por género y edad” (énfasis añadido).<sup>112</sup>

Hasta ahora no se tiene conocimiento de que los mecanismos regulatorios que se refieren en la Estrategia para promover una consulta incluyente y los derechos de acceso y a la participación de los pueblos indígenas en los procesos de toma de decisiones sobre la biodiversidad hayan sido desarrollados. La ENBioMex establece varios plazos entre los periodos de 2016-2020 y 2012-2030 para llevar a cabo los diagnósticos necesarios, identificar los instrumentos existentes o que se requieran para cumplir con este objetivo e instrumentarlos.

La ausencia de reglas y procedimientos adecuados para llevar a cabo consultas bajo los estándares que se han establecido de forma reiterada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la Comisión Nacional de Derechos Humanos<sup>113</sup> y la Suprema Corte de Justicia de la Nación, han sido motivo de varios litigios recientes que involucran a comunidades indígenas y sus derechos de información y participación social efectiva en la toma de decisiones sobre el acceso a los recursos naturales y la conservación de la biodiversidad en los territorios que habitan u ocupan.

Como ejemplos de estos casos pueden mencionarse los litigios iniciados por diversas comunidades mayas en estados como Campeche, Yucatán y Quintana Roo, en contra de la autorización de actividades para la siembra de organismos genéticamente modificados en los territorios que habitan, y que dieron lugar a múltiples sentencias de amparo en las cuales la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó la realización de una consulta libre, informada, de buena fe y culturalmente adecuada para garantizar los derechos de las comunidades quejas conforme a lo dispuesto por el artículo 2o. de la Constitución Federal y el Convenio 169 de la Organización

<sup>109</sup> *Ibid.*, p. 98.

<sup>110</sup> *Ibid.*, p. 100.

<sup>111</sup> *Ibid.*, p. 101.

<sup>112</sup> *Ibid.*, p. 141.

<sup>113</sup> Para un análisis detallado y completo de los requisitos de las consultas a realizarse para proteger el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas puede consultarse la Recomendación General 27/2016 de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Internacional del Trabajo.<sup>114</sup> Estos casos también han quedado documentados en la Recomendación 23/2015 de la CNDH.

Así, el cumplimiento de las acciones planteadas en la ENBioMex para desarrollar un marco eficaz sobre consulta, acceso a la información y participación adecuada de las personas y comunidades indígenas y otras comunidades asimiladas es uno de los principales pendientes para contar con un marco jurídico y una política nacional capaces de integrar un enfoque de derechos en las acciones nacionales en las decisiones que inciden en el uso de la biodiversidad, lo que adquiere particular relevancia en el caso de las áreas naturales protegidas, pues, como lo señala claramente la Comisión Nacional de Derechos Humanos en la Recomendación General 26/2016, un importante número de ANPs se localizan dentro o en cercanía de territorios habitados por pueblos indígenas.

Adicionalmente a las disposiciones internacionales y criterios jurisprudenciales que requieren contar con marcos jurídicos adecuados en materia de consulta y participación de los pueblos indígenas en cuestiones relacionadas con la diversidad biológica, los instrumentos que se han desarrollado en el contexto internacional para orientar la aplicación eficaz del CDB proponen la realización de evaluaciones de impacto ambiental, social y cultural.

En el 2004, para contribuir al cumplimiento del artículo 8 (j) del CDB,<sup>115</sup> la Conferencia de las Partes adoptó las “*Directrices voluntarias para realizar evaluaciones de las repercusiones culturales, ambientales, y sociales de proyectos de desarrollo que hayan de realizarse en lugares sagrados o en tierras o aguas ocupadas o utilizadas tradicionalmente por las comunidades indígenas y locales, o que puedan afectar a esos lugares*” (conocidas también como Directrices Akwé Kon),<sup>116</sup> a través de las cuales se establecen provisiones sustantivas como las definiciones de los diferentes tipos de impactos que pueden causarse a las comunidades indígenas y locales en las distintas fases de los proyectos de desarrollo, así como disposiciones procesales para asegurar que las evaluaciones de impactos ambiental, social y cultural consideren medidas de mitigación, como el no desarrollo del proyecto propuesto o la compensación (monetaria o no monetaria) que debe otorgarse a las comunidades afectadas por los proyectos.

Las Directrices de Akwé Kon, asociadas al cumplimiento del CDB, ilustran las múltiples acciones que involucra la realización de evaluaciones de impacto que pretendan evitar, minimizar, o compensar los daños que pueden causarse a las comunidades indígenas y locales con el

<sup>114</sup> Nos referimos a las sentencias de amparo que se identifican en la nota al pie de página 9 en este reporte.

<sup>115</sup> El artículo 8 (j) del CDB establece lo siguiente:

Artículo 8. Conservación *in situ* Cada Parte Contratante, en la medida de lo posible y según proceda: (j) Con arreglo a su legislación nacional, respetará, preservará y mantendrá los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas y locales que entrañen estilos tradicionales de vida pertinentes para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica y promoverá su aplicación más amplia, con la aprobación y la participación de quienes posean esos conocimientos, innovaciones y prácticas, y fomentará que los beneficios derivados de la utilización de esos conocimientos, innovaciones y prácticas se compartan equitativamente”.

<sup>116</sup> Las Directrices Akwé Kon fueron adoptadas en la Decisión VII/16 F de la Conferencia de las Partes del CDB como parte del programa de trabajo para implementar el artículo 8 (j) del Convenio.

desarrollo de proyectos que inciden en la biodiversidad de los territorios que habitan u ocupan, incluyendo:

- Notificación y consulta pública de los desarrollos propuestos.
- Identificación de las comunidades indígenas y locales que puedan ser afectadas.
- Establecimiento de mecanismos efectivos para la participación efectiva de las comunidades indígenas y locales, incluyendo la participación de las mujeres, los jóvenes, los ancianos y otros grupos vulnerables en los procesos de evaluación de impacto ambiental, social y cultural.
- Establecimiento de procesos acordados de común acuerdo para registrar los puntos de vista y las preocupaciones de los miembros de las comunidades indígenas y locales cuyos intereses puedan ser afectados por los proyectos propuestos.
- Establecimiento de un proceso a través del cual se proporcione a las comunidades indígenas y locales la opción de aceptar u oponerse a las propuestas de desarrollo que pueden tener un impacto en sus medios de vida.
- Creación de planes de manejo ambiental y monitoreo, incluyendo mecanismos para la atención de contingencias que resulten en impactos ambientales, sociales o culturales para las comunidades indígenas y locales.
- Identificación de los actores que deberán responder en casos de responsabilidad y compensación por daños causados durante o después del desarrollo de los proyectos.
- Implementación de acuerdos o planes de acción elaborados en mutuo acuerdo entre los proponentes de los proyectos y las comunidades indígenas o locales afectadas, para la realización de las medidas dirigidas a prevenir o mitigar los impactos negativos de los desarrollos propuestos.
- Establecimiento de un proceso de revisión y apelación.

Las Directrices referidas hacen énfasis en la obligación de considerar, en la evaluación de los impactos ambientales, sociales y culturales, que puedan afectar los territorios en los cuales habitan comunidades indígenas o locales, la valoración y preservación de sus conocimientos tradicionales, así como sus derechos de propiedad y acceso a los recursos naturales.

Como puede observarse de los ejemplos expuestos, el desarrollo de un marco jurídico adecuado para la tutela de los derechos de las comunidades indígenas y locales respecto de proyectos que puedan causar impactos ambientales y de otra índole a sus medios de vida, requiere, más allá de la implementación de procesos adecuados de consulta y acceso a la información, contar con mecanismos para desarrollar planes de manejo ambiental capaces de prevenir y evitar impactos negativos a los recursos naturales y en caso de daños, para su reparación y compensación.

La reparación de daños al ambiente, relacionada directamente con las acciones previstas en la ENBioMex que se refieren a la restauración de los ecosistemas y servicios ambientales, es un componente esencial para contar con una política nacional sobre biodiversidad que realmente esté basada en un enfoque de derechos humanos. Las violaciones al derecho humano a un medio ambiente sano, cuando son consecuencia de la degradación o destrucción de los ecosistemas y

sus servicios ambientales, únicamente pueden ser reparadas cuando los recursos naturales afectados correspondientes sean restaurados, incluyendo los servicios ecosistémicos.

Lo anterior adquiere particular relevancia en casos como los mencionados en párrafos anteriores sobre los amparos interpuestos por comunidades mayas en la Península de Yucatán, en cuyas sentencias la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió que deberán instrumentarse consultas previas, de buena fe y culturalmente adecuadas para salvaguardar los derechos de las comunidades indígenas quejasas, porque cuando los procesos de consulta se implementan como consecuencia de una sentencia judicial, tienen un carácter reparador pues no se llevaron a cabo de manera previa y por lo tanto, en caso de existir daños ya causados al ambiente, su identificación, cuantificación y las medidas para su reparación adecuada, junto con las medidas que pueden instrumentarse para evitar que se incrementen u ocurran daños mayores, deberían por tanto ser el punto de partida para definir la información que deberá proporcionarse a las comunidades afectadas y para iniciar los procesos de diálogo con las mismas.

Así, el cumplimiento de las metas de la ENBioMex que se refieren al desarrollo de un marco jurídico efectivo sobre la consulta y participación de las comunidades indígenas, así como otras comunidades asimiladas, en los procesos de decisiones relacionadas con la biodiversidad, sobre todo en la medida en que logre incorporar estándares internacionales como los que se han definido en el marco del programa de trabajo para la implementación del artículo 8 (j) del CDB, es un componente determinante para avanzar en la integración del enfoque de derechos humanos, que como lo reconoce la propia Estrategia, debe orientar las acciones de todas las autoridades nacionales que inciden en los procesos de desarrollo que impactan el medio ambiente y los ecosistemas.

Las provisiones del CDB también están reguladas por dos protocolos y un protocolo suplementario, de los cuales México también es parte. La información sobre el cumplimiento de estos instrumentos internacionales como lo ha reportado el Estado mexicano se analiza en los siguientes apartados.

#### **2.4.2 Avances en la implementación del Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología del CDB, en el contexto de la Recomendación General 26/2016**

El Protocolo de Cartagena, basado también en el principio de precaución definido en el Principio 15 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, busca contribuir a asegurar un nivel adecuado de protección en el campo de la transferencia, el manejo y la utilización de organismos vivos modificados (OVMs) resultantes de la biotecnología moderna que puedan tener efectos adversos sobre la conservación y el uso sustentable de la diversidad biológica, tomando en cuenta los riesgos a la salud humana y con énfasis especial en los movimientos transfronterizos de dichos organismos.<sup>117</sup>

<sup>117</sup> Protocolo de Cartagena sobre Bioseguridad, artículo 1o.

El Protocolo de Cartagena establece la obligación de desarrollar en la legislación nacional procedimientos de acuerdo fundamentado previo para llevar a cabo notificaciones por escrito entre las partes, previo a cualquier movimiento transfronterizo de OVMs que pretendan ser introducidos al ambiente de otra parte.<sup>118</sup> En el caso de decisiones finales sobre el uso doméstico de OVMs que puedan ser sujetos a movimientos transfronterizos para su uso directo como alimento humano o animal, o para procesamiento, deberá proporcionarse la información necesaria a las otras partes del Protocolo, a través de Centro de Intercambio de Información sobre Seguridad de la Biotecnología.<sup>119</sup>

En el tercer reporte presentado por el Estado mexicano para dar cuenta de la instrumentación nacional del Protocolo de Cartagena, presentado en el 2015 por la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Intersecretarial sobre Bioseguridad y Organismos Genéticamente Modificados (Cibiogem) se establece que en el país existe “un marco regulatorio doméstico parcialmente desarrollado”.<sup>120</sup> Las normas principales para la instrumentación del Protocolo de Cartagena en México son la Ley de Bioseguridad de los Organismos Genéticamente Modificados (LBOGM) y su Reglamento, así como la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en lo que se refiere a las evaluaciones de impacto ambiental. Se han expedido también instrumentos regulatorios como el Acuerdo por el que se determinan Centros de Origen y Centros de Diversidad Genética del Maíz.<sup>121</sup>

En cuanto a la información proporcionada por el Estado mexicano sobre la implementación de los artículos 7 a 10 del Protocolo de Cartagena, que se refieren a la aplicación de los procedimientos de acuerdo fundamentado previo, incluyendo medidas en caso de la ausencia de certeza científica sobre potenciales efectos adversos de OVMs para introducción intencional en el medio ambiente, se reportó que se han establecido en México zonas restringidas para llevar a cabo la liberación de organismos genéticamente modificados, como las áreas que son centros de origen y diversidad genética.

Aunque en el último reporte sobre la aplicación nacional del Protocolo de Cartagena presentado por México no se menciona, la LBOGM también contempla la posibilidad de declarar zonas libres de organismos genéticamente modificados<sup>122</sup> y establece zonas restringidas para la realización de actividades con organismos genéticamente modificados,<sup>123</sup> como los centros de origen, los centros de diversidad genética y las **áreas naturales protegidas**. La misma Ley prohíbe la realización de actividades que involucren organismos genéticamente modificados en las zonas núcleo de las áreas naturales protegidas y establece que en las ANP podrán permitirse actividades con organismos genéticamente modificados con fines de biorremediación en los casos previstos por

<sup>118</sup> *Ibid.*, artículos 7-10.

<sup>119</sup> *Ibid.*, artículo 11.

<sup>120</sup> El Reporte puede consultarse en el sitio: <http://bch.cbd.int/database/record.shtml?documentid=109148>

<sup>121</sup> Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 de noviembre de 2012.

<sup>122</sup> LBOGM, Artículo 90.

<sup>123</sup> *Ibid.*, artículo 3, fracción XXXVI.

la LBOGM.<sup>124</sup> En el contexto de la Recomendación General 26/2016 sobre la vinculación que existe entre la conservación de las áreas naturales protegidas y los derechos humanos, así como de los objetivos del Protocolo de Cartagena y el CDB que se refieren a la conservación de la diversidad biológica frente a los riesgos que presenta la realización de actividades con OVMs, se estima pertinente analizar un caso de estudio que ilustra la necesidad de implementar medidas y estrategias para incorporar el enfoque de derechos humanos en las políticas nacionales sobre bioseguridad.

Como antes se ha referido, en 2012 se presentaron varias demandas de amparo interpuestas por diversas comunidades mayas en contra del otorgamiento de permisos para la liberación comercial de soya transgénica en varias entidades de la Península de Yucatán, que fueron resueltos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y que dieron también lugar a la Recomendación General 23/2015 de la CNDH.

En las sentencias emitidas por la Segunda Sala de la Suprema Corte se hizo constar que durante el proceso de evaluación de las solicitudes para el otorgamiento de los permisos referidos, el Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático, la Conabio y la Conanp opinaron que la liberación de los organismos genéticamente modificados **no era viable**, porque algunas áreas comprendidas en la solicitud se encuentran a una distancia no mayor a cuatro kilómetros de ANP como Calakmul, Bala'an K'aax, Uaymil, Sian Ka'an, Los Petenes y Ría Celestún, por lo cual, los ecosistemas de las mismas podían ser afectados irreversiblemente de aprobarse las solicitudes de permisos respectivas. Al considerar que las opiniones de las instituciones mencionadas no tiene un carácter vinculante dentro del procedimiento de evaluación de riesgo e impacto ambiental, ni de las solicitudes reguladas por la LGBOM, los permisos solicitados fueron otorgados.

Al valorar los riesgos que podrían causarse a las ANP en este caso, en particular considerando los riesgos del uso de agroquímicos como el glifosato, la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluyó lo siguiente:

[...] esta Sala concluye que existe evidencia suficiente para considerar que el uso del glifosato podría causar un **impacto significativo** en el ambiente de los quejosos.

A mayor abundamiento, cabe señalar que lo anterior cobra una mayor importancia cuando se considera la cercanía que existe entre las áreas autorizadas para la liberación de la soya y las áreas naturales protegidas, toda vez que éstas últimas resultan indispensables para la preservación del equilibrio ecológico y del medio ambiente, así como para la protección de la biodiversidad. Por lo que es posible concluir que las áreas naturales protegidas tienen incidencia directa sobre el medio ambiente, ya que su afectación puede generar un desequilibrio ecológico, que a su vez provocaría un menoscabo en el medio ambiente, y por ende, en la calidad de vida de la población.<sup>125</sup>

<sup>124</sup> *Ibid.*, artículo 89.

<sup>125</sup> Scjn (Segunda Sala), sentencia del Amparo en Revisión 499/2015.

Como antes se refirió en este estudio, los casos que se mencionan ilustran la debilidad institucional de la Conanp frente a las consideraciones que otras instancias de la APF (incluyendo a la propia Semarnat), otorgan a sus opiniones. Este caso de estudio demuestra también claramente la necesidad de vincular a la totalidad de las autoridades nacionales con las obligaciones que impone el reconocimiento de la relación que existe entre los derechos humanos y la conservación de la biodiversidad y en particular, las ANP.

Otro tema de análisis respecto de la instrumentación nacional del Protocolo de Cartagena importante en el contexto de la Recomendación General 26/2016 es lo relativo a los procedimientos de acceso a la información, participación y consulta de las comunidades indígenas en asuntos relacionados con la bioseguridad de los organismos genéticamente modificados.

El Protocolo de Cartagena establece en su artículo 26 la siguiente obligación para las partes:

Artículo 26: “Consideraciones Socioeconómicas

1. Las Partes, al adoptar una decisión sobre la importación con arreglo a las medidas nacionales que rigen la aplicación del presente Protocolo, podrán tener en cuenta, de forma compatible con sus obligaciones internacionales, las consideraciones socioeconómicas resultantes de los efectos de los organismos vivos modificados para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica, **especialmente en relación con el valor que la diversidad biológica tiene para las comunidades indígenas y locales.**

2. Se alienta a las Partes a cooperar en la esfera del intercambio de información e investigación sobre los efectos socioeconómicos de los organismos vivos modificados, **especialmente en las comunidades indígenas y locales**”. (Énfasis añadido).

Entre otros instrumentos que aportan orientaciones clave para implementar adecuadamente el Protocolo de Cartagena y el CDB en México, la Guía sobre la Evaluación de Riesgos de los Organismos Vivos Modificados y su Monitoreo en el Contexto de la Evaluación de Riesgos del Protocolo de Cartagena, adoptada por la Conferencia de las Partes sirviendo como Junta de las Partes del Protocolo, establece que los efectos adversos potenciales (intencionales o no) causados por OVMs dependen principalmente de su impacto sobre valores ambientales definidos en las políticas nacionales de las partes, como las estrategias para la conservación de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos. El mismo documento establece también que la información utilizada para llevar a cabo las evaluaciones de riesgos deberá ser relevante y estar basada en datos científicos, conocimiento especializado **y conocimiento indígena y tradicional.**

Estas disposiciones están también relacionadas con el artículo 14.1 del CDB en el cual se requiere a las Partes contratantes contar con procedimientos adecuados para realizar evaluaciones de impacto ambiental sobre proyectos que puedan tener impactos significativos adversos sobre la diversidad biológica, con miras a evitar o minimizar dichos efectos. El mismo artículo requiere permitir la participación social en dichos procesos de evaluación.

Por su parte, la LBOGM y su Reglamento establecen la obligación de la Cibiogem de establecer los mecanismos para realizar la consulta y participación de los pueblos y comunidades indígenas asentadas en las zonas donde se pretenda la liberación de organismos genéticamente modificados, considerando el valor de la diversidad biológica.<sup>126</sup> En el caso de la evaluación de las solicitudes para la liberación al ambiente de organismos genéticamente modificados, la LBOGM establece un procedimiento a través del cual las Secretarías competentes deberán cumplir con los publicidad y consulta pública, incluyendo la publicación de las solicitudes respectivas en sitios de internet del Gobierno Federal y la emisión de resoluciones fundadas y motivadas que consideren, entre otros aspectos, las observaciones recibidas en el proceso de consulta pública.<sup>127</sup>

Es importante notar, respecto del procedimiento de publicidad y consulta pública referido en el párrafo anterior, particularmente cuando se trata de solicitudes de liberación de organismos genéticamente modificados que pueden afectar los derechos de comunidades indígenas y sus medios de vida, que la Comisión Nacional de Derechos Humanos ha establecido ya previamente que en este aspecto la LBOGM “no cumple con los estándares internacionales del derecho humano, a la consulta libre, previa, informada y de buena fe, ya que ello implica diálogo, consenso, información, retroalimentación e inclusión de la población afectada”.<sup>128</sup> Como consecuencia de los hallazgos de la CNDH en el caso que motivó la Recomendación General 23/2015, se solicitó al Presidente de la Cibiogem:

PRIMERA. Con el propósito de que se haga efectivo el derecho a la consulta libre, previa, informada y de buena fe, y se garantice la sustentabilidad ambiental, social y económica de estos pueblos, establezca mecanismos y medios adecuados para realizar la consulta y participación de los pueblos y comunidades indígenas asentados en las zonas donde se pretenda liberar organismos genéticamente modificados, con base en los parámetros aquí expuestos, en el ámbito constitucional y convencional y, además, en atención a lo dispuesto en los artículos 108, de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, y 54 de su Reglamento, remitiendo a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.<sup>129</sup>

Al elaborar el presente estudio no se ha encontrado información sobre la elaboración por parte de la Cibiogem de mecanismos y medios adecuados para realizar la consulta y participación de los pueblos y comunidades indígenas asentados en las zonas donde se pretenda liberar organismos genéticamente modificados como se ha solicitado por la CNDH, y en cumplimiento a las obligaciones establecidas en ese sentido en la LBOGM y su Reglamento. Podría así concluirse en este sentido que las acciones hasta la fecha implementadas en México para aplicar el Protocolo de Cartagena no comprenden aún políticas, normas y acciones que garanticen su compatibilidad con un enfoque de derechos humanos, sobre todo en los términos planteados por la Recomendación General 26/2016.

<sup>126</sup> LBOGM, Artículo 108 y Reglamento de la LBOGM, Artículo 54.

<sup>127</sup> LBOGM, Artículos 33 y 34.

<sup>128</sup> CNDH, Recomendación Núm. 23 / 2015 sobre el caso de vulneración al derecho a una consulta libre, previa e informada, en perjuicio de diversas comunidades indígenas, p. 27.

<sup>129</sup> *Ibid.*, p. 44.



### 2.4.3 Avances en la implementación del Protocolo de Nagoya sobre Acceso a los Recursos Genéticos y el Reparto Justo y Equitativo de los Beneficios que se deriven de su utilización en el contexto de la Recomendación General 26/2016

El Protocolo de Nagoya sobre Acceso a los Recursos Genéticos y Participación Justa y Equitativa en los Beneficios que se Deriven de su Utilización (Protocolo de Nagoya sobre ABS) regula directamente uno de los tres objetivos principales del Convenio sobre la Diversidad Biológica, relacionado con el intercambio justo y equitativo beneficios derivados de la utilización de los recursos genéticos. De conformidad con el artículo 1:

“Su objetivo es la distribución justa y equitativa de los beneficios derivados de la utilización de los recursos genéticos, incluido el acceso adecuado a los recursos genéticos y la transferencia apropiada de las tecnologías pertinentes, teniendo en cuenta todos los derechos sobre esos recursos y tecnologías, y mediante una financiación adecuada, contribuyendo así a la conservación de la diversidad biológica y al uso sostenible de sus componentes”.

En el marco que establece el artículo 15 del CDB el Protocolo de Nagoya sobre ABS es aplicable a los recursos genéticos y los conocimientos tradicionales asociados a esos recursos, así como a los beneficios derivados de su utilización. Los recursos genéticos regulados por este Protocolo son aquellos proporcionados por una Parte Contratante que es un país de origen de esos recursos, o por la Parte Contratante que los ha adquirido.

Las obligaciones de las Partes en el Protocolo de Nagoya sobre ABS deberán instrumentarse en la escala nacional a través de medidas legislativas, administrativas o normativas apropiadas enfocadas en la creación de marcos nacionales para garantizar que el acceso a los recursos genéticos y los conocimientos tradicionales asociados a estos se base en mecanismos de consentimiento fundamentado previo desarrollado bajo términos mutuamente acordados. También deberá garantizarse la distribución justa y equitativa de los beneficios que surgen de ese acceso con los países que proporcionan esos recursos y con las comunidades locales o indígenas que los detentan.

El artículo 29 del Protocolo requiere que las Partes informen las medidas tomadas para su implementación en los intervalos y en los formatos determinados por la Conferencia de las Partes actuando como Junta de las Partes. Durante su primera reunión en octubre de 2014 dicha instancia solicitó a las Partes presentar a través del Centro de Intercambio de Información sobre Acceso y Participación en los Beneficios un informe nacional provisional antes del 1 de noviembre de 2017.

En el informe presentado por el Estado mexicano en noviembre de 2017,<sup>130</sup> se reporta que las acciones para la instrumentación del Protocolo de Nagoya sobre ABS se llevarán a cabo a través de la ENBioMex. Respecto de la creación del sistema jurídico requerido por el Protocolo, en la

<sup>130</sup> El informe completo puede consultarse en el sitio: <https://absch.cbd.int/countries/MX>

Estrategia se plantean las siguientes líneas de acción y acciones dentro del Eje estratégico 6: Integración y gobernanza:

Eje estratégico 6: Integración y gobernanza	
6.1.3. Armonizar el marco regulatorio nacional con una visión de desarrollo sustentable que incluya criterios y mecanismos de vinculación para la conservación, uso sustentable, restauración, reparación y compensación por los daños a la biodiversidad.	Integrar los elementos jurídicos que derivan de los convenios internacionales firmados por México para la biodiversidad, esto en seguimiento de lo que establece el artículo 133 constitucional.
6.1.4. Identificar elementos que deben ser tratados de manera específica en las normas jurídicas que garanticen la Conservación y la sustentabilidad en el uso de la biodiversidad, su recuperación y restauración.	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Considerar como temas prioritarios el acceso a los recursos genéticos y la distribución equitativa de los beneficios; la bioseguridad, restauración de la biodiversidad y manejo y aprovechamiento sustentable de recursos forestales, vida silvestre y pesquerías.</li> <li>— Considerar normas comunitarias, aspectos de género, usos de subsistencia, falta de acceso a derechos sobre la tierra y problemas de sobrerregulación.</li> <li>— Establecer un marco normativo adecuado para el buen funcionamiento de los bancos de germoplasma, y para el reparto justo y equitativo de los beneficios.</li> </ul>

Ante la ausencia de un marco legislativo o regulatorio completo para la instrumentación del Protocolo de Nagoya sobre ABS, la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación y el Servicio Nacional de Inspección y Certificación de Semillas han publicado un “Proceso Transitorio para la atención de solicitudes de acceso a recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura conforme al Protocolo de Nagoya”, que se describe como un protocolo de actuación interno para definir el procedimiento a través del cual se dará atención a las solicitudes de acceso a recursos fitogenéticos en condiciones *in situ* y *ex situ*, incluyendo sus productos derivados y el conocimiento tradicional asociado.<sup>131</sup>

Además del protocolo de actuación interna, el informe de México contiene modelos de convenios de acceso a los recursos fitogenéticos para ser suscritos entre los proveedores y los usuarios de dichos recursos, incluyendo también sus derivados o el conocimiento tradicional asociado a ellos. Las cláusulas del convenio incorporan los elementos enlistados en el artículo 6 del Protocolo de Nagoya sobre ABS para establecer las condiciones mutuamente acordadas que se dará el acceso a los recursos correspondientes, incluyendo el listado de beneficios monetarios y no monetarios que deberán proporcionarse a los proveedores.<sup>132</sup>

Es importante notar que el Preámbulo del Protocolo de Nagoya sobre ABS establece expresamente que “el derecho a identificar a los titulares legítimos de los conocimientos tradicionales asociados a recursos genéticos dentro de sus comunidades corresponde a las comunidades indígenas y

<sup>131</sup> Este documento está disponible para consulta en el sitio: <https://absch.cbd.int/api/v2013/documents/94DB9371-D6790733374AEDA237B096DD/attachments/ANEXO%20I.%20Proceso%20Transitorio%20atenci%C3%B3n%20solicitudes%20de%20acceso.pdf>

<sup>132</sup> Este documento está disponible para consulta en el sitio: <https://absch.cbd.int/api/v2013/documents/94DB9371-D679-0733-374A-EDA237B096DD/attachments/ANEXO%20II.%20CONTRATO%20ABS.pdf>

locales”. Esta determinación debe interpretarse asimismo en el contexto del CDB, en el cual se establece como que las partes contratantes, como una medida para lograr la conservación in-situ de la diversidad biológica deberán:

j) Con arreglo a su legislación nacional, respetará, preservará y mantendrá los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas y locales que entrañen estilos tradicionales de vida pertinentes para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica y promoverá su aplicación más amplia, con la aprobación y la participación de quienes posean esos conocimientos, innovaciones y prácticas, y fomentará que los beneficios derivados de la utilización de esos conocimientos, innovaciones y prácticas se compartan equitativamente;

Como antes se mencionó, la ENBioMex considera entre sus líneas de acción el desarrollo de un marco jurídico adecuado para implementar en México el Protocolo de Nagoya. Para lograr integración plena de las comunidades proveedoras de los recursos regulados, incluyendo a las comunidades indígenas y locales, será fundamental que dicho sistema sea plural, pues como lo requiere el Protocolo de Nagoya deberá integrar las reglas consuetudinarias, protocolos y otras reglas que norman el conocimiento tradicional y el acceso a los recursos genéticos en el ámbito local y comunitario. Asimismo, el cumplimiento de las obligaciones del CDB y el Protocolo de Nagoya implica considerar el desarrollo de sistemas de evaluación ambiental, cultural y social de impactos potenciales a los medios de vida y la biodiversidad de la cual depende el desarrollo de dichos grupos sociales, considerando de manera prioritaria los mecanismos para la reparación de daños al ambiente, que bajo un enfoque como el propuesto en la Recomendación General 26/2016 de la CNDH, se traducen también en violaciones a derechos humanos que deben ser plenamente reparadas.

#### **2.4.4 Avances en la implementación de la Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas en el contexto de la Recomendación General 26/2016**

La Recomendación General 26/2016 identifica las obligaciones del Estado mexicano relacionadas con la protección de los humedales en el territorio nacional, incluyendo:<sup>133</sup>

- La designación de humedales idóneos para ser incluidos en la Lista de Humedales de Importancia Internacional, debiendo inscribir al menos un humedal nacional.
- La elaboración y aplicación de una planificación que promueva la conservación de los humedales inscritos en la Lista y el uso racional de los humedales.
- La adopción de las medidas necesaria para informarse lo antes posible sobre cualquier modificación que se haya producido o pueda producirse en las condiciones ecológicas de los humedales incluidos en la Lista, como consecuencia de la contaminación o

<sup>133</sup> Convención Ramsar, artículos 2, 3 y 4.

cualquier otra intervención humana.<sup>134</sup> En estos casos, las Partes deberán también notificar a las autoridades de la Convención sin demora acerca de cualquier modificación a los humedales en el territorio nacional.

- Fomentar la conservación de los humedales y de las aves acuáticas creando reservas naturales en aquéllos, estén o no incluidos en la Lista, así como tomar las medidas adecuadas para su custodia.

Es importante mencionar que algunas sentencias del Poder Judicial de la Federación han establecido también la vinculación que existe entre la conservación de los humedales y el derecho humano a un medio ambiente sano. Por ejemplo, en la sentencia del amparo en revisión 410/2013, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió, en relación con la constitucionalidad de las normas que regulan los humedales y los manglares en México que:

“En efecto, existe una finalidad muy clara apuntada por la norma fundamental de proteger el derecho a un medio ambiente sano y adecuado para el desarrollo del ser humano, así como el reconocimiento de los recursos naturales esenciales para que esto pueda llevarse a cabo satisfactoriamente.

De ahí que la Constitución General no es ajena a la necesidad de proteger al medio ambiente y adoptar las medidas y políticas públicas pertinentes para asegurar la preservación de la diversidad biológica y los ecosistemas que la componen. Al contrario, en ella se contempla el derecho a favor de toda persona para gozar de un medio ambiente sano y el deber del Estado de garantizar que sea así. En este caso en especial ello se traduce en la protección a las comunidades de mangle que integran el humedal costero”.<sup>135</sup>

En este contexto del claro reconocimiento que ha hecho la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la obligatoriedad de la Convención Ramsar y su vinculación con la tutela del derecho humano a un medio ambiente sano, los hallazgos de la Recomendación General 26/2016 sobre los sitios Ramsar de México que coinciden con áreas naturales protegidas y la falta de programas de manejo para asegurar su conservación eficaz y uso racional, aparecen como omisiones aún más graves de las autoridades federales responsables del cumplimiento de los compromisos internacionales para la protección de los humedales mexicanos. En la Recomendación General 26/2016 se identifica que:

<sup>134</sup> La Resolución VI.1: Definición de trabajo de características ecológicas, lineamientos para describir y mantener las características ecológicas de los sitios incluidos en la Lista y funcionamiento del Registro de Montreux, aprobada en 1996 por la Conferencia de las Partes de la Convención Ramsar, establece las siguientes definiciones para precisar el alcance de las obligaciones del artículo 3.2:

1.1 características ecológicas: se entiende por “características ecológicas” la estructura y las relaciones entre los componentes biológicos, químicos y físicos del humedal. Estas derivan de las interacciones entre los diversos procesos, funciones, atributos y valores del (de los) ecosistema(s).

1.2 cambio en las características ecológicas: Se entiende por “cambio en las características ecológicas” de un humedal el deterioro o el desequilibrio en cualquiera de esos procesos y funciones que sustentan al humedal y a sus productos, atributos y valores.

<sup>135</sup> SCJN (Primera Sala), Amparo en revisión 410/2013, pp. 72 y 73.

- De los 142 sitios mexicanos inscritos en la Lista Ramsar, 80 se encuentran, total o parcialmente, dentro de la superficie ocupada por 68 áreas protegidas, sumando el 56% de los humedales nacionales protegidos por la Convención.
- De esas 68 áreas naturales protegidas que contienen sitios Ramsar, 20 no contaban, a la fecha de emisión de la Recomendación General 26/2016 con programas de manejo.

Como se concluye de manera contundente por la CNDH en la Recomendación General que se analiza, la ausencia de programas de manejo de las áreas naturales protegidas que coinciden con sitios Ramsar, *“es una clara evidencia de la falta de cumplimiento del Estado mexicano a los compromisos internacionales asumidos en virtud del Convenio Ramsar, al no existir las herramientas adecuadas para proteger y conservar estos sitios de interés internacional”*.

En la misma línea que la Suprema Corte de Justicia y la CNDH, la Política Nacional de Humedales<sup>136</sup> refiere de manera expresa la vinculación entre la conservación de los humedales y los derechos humanos al establecer que su aprovechamiento *“debe realizarse en un esquema de responsabilidad y equidad, con el fin de promover el bienestar de la población y garantizar que los valores, bienes y servicios ambientales que proporcionan los humedales perduren en el largo plazo, para mantener la posibilidad de su aprovechamiento por las generaciones futuras”*.<sup>137</sup> Dicha Política Nacional incluye también entre sus principios rectores, además del principio precautorio, la no regresión ambiental y la progresividad, definidos de la siguiente manera:

**Principio precautorio:** Cuando exista peligro de daño grave o irreversible, o incertidumbre acerca de las relaciones precisas de causa-efecto en el desarrollo de cualquier proyecto, obra o actividad sobre los humedales, las autoridades ambientales, entidades oficiales, privadas y los particulares comprometidos, instarán a la aplicación de las medidas necesarias para impedir el deterioro de estos ecosistemas.

**No regresión ambiental:** La Política reconoce que no se debe retroceder en el nivel de protección ambiental de los humedales ya adquirido en la normatividad y en las políticas públicas, por intereses contrarios que no logren demostrar ser jurídicamente superiores al interés público ambiental.

**Progresividad:** En concordancia, se plantea avanzar progresivamente en la ampliación de la protección legal ambiental de los humedales.<sup>138</sup>

Sin embargo, la evaluación práctica sobre el estado de conservación de los humedales en México parecería también confirmar que aún cuando existen notables avances en la generación de

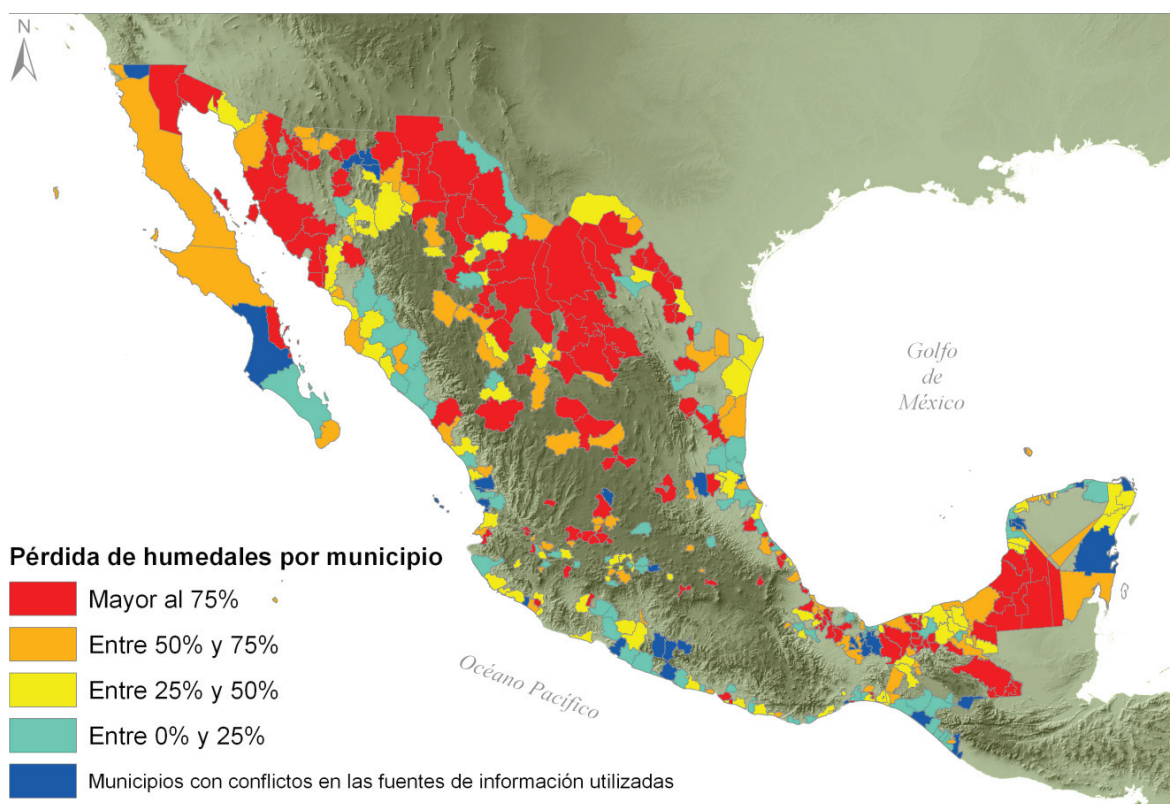
<sup>136</sup> La Semarnat presentó la Política Nacional de Humedales (PNH) en febrero de 2014. Este documento fue elaborado siguiendo los lineamientos establecidos por la Conferencia de las Partes de la Convención Ramsar y utilizando como definición marco de humedales para orientar las acciones nacionales en este tema la contenida en los artículos 1.1 y 1.2 de dicho tratado internacional.

<sup>137</sup> Semarnat, Política Nacional de Humedales, p. 8.

<sup>138</sup> *Ibid.*, p. 12.

conocimiento y el diseño de un marco regulatorio estricto para su protección, el Estado mexicano no está dando cumplimiento a sus obligaciones internacionales en esta materia, poniendo en riesgo también las condiciones para el ejercicio de los derechos humanos que están asociados a estos ecosistemas.

De acuerdo con la información presentada en la Política Nacional de Humedales, en el 2012 existían en México 6,331 complejos de humedales y humedales en más de 9 millones 924 mil 624 de hectáreas, lo que representa aproximadamente 5 por ciento del territorio nacional.<sup>139-140</sup> El mismo documento reporta un cálculo de tasa de pérdida del 0.42% anual de humedales en el territorio nacional en el periodo de 1993 a 2002. Un estudio elaborado en el 2012 citado también en la Política Nacional de Humedales estima que 138 de 384 municipios estudiados habían perdido entonces más del 75% de su superficie de humedales.<sup>141</sup> El estudio referido en la Política Nacional de Humedales establece que en total se han perdido 6,968,452 ha de humedales en un periodo de 30 a 40 años,<sup>142</sup> como se muestra en la siguiente figura:



FUENTE: Semarnat. Política Nacional de Humedales.

<sup>139</sup> *Ibid.*, p. 38.

<sup>140</sup> La misma Política Nacional contiene una discrepancia respecto de la cifra que da cuenta del número de humedales en México. La página 142 menciona que de acuerdo con la información del Inventario Nacional de Humedales en México existen 6,464 complejos de humedales y humedales.

<sup>141</sup> Semarnat, *op. cit.*, p. 58.

<sup>142</sup> *Idem.*

El diagnóstico contenido en la Política Nacional de Humedales sobre las amenazas que enfrentan los humedales en el territorio nacional da cuenta de diversos factores como la pérdida y fragmentación de hábitat por cambios de uso de suelo, azolvamiento, sobreexplotación de recursos, introducción de especies exóticas y contaminación, levantando cuestionamientos importantes sobre la efectividad de las políticas y acciones en curso para la conservación de los ecosistemas protegidos por la Convención Ramsar.

Esta explicación pone en evidencia una vez más que la ausencia de una política de estado transversal y concurrente para la conservación de la biodiversidad aparece como uno de los principales obstáculos y pendientes a superar en México, al notarse que:

[...] una proporción importante de los humedales del país ha sido transformada para destinar las tierras a otros usos, como el agrícola, el forestal, el industrial, el urbano, el portuario, el turístico y el acuícola, entre otros. Otra porción ha sido degradada por el desarrollo no ordenado de actividades productivas, que han ocasionado la modificación del flujo, cantidad o calidad del agua, la destrucción de vegetación o la sobreexplotación de la vida silvestre, entre otros factores que afectan la integridad de los humedales.

[...]

De esta manera, el crecimiento de los asentamientos humanos y el desarrollo de actividades y de infraestructura tanto en el interior del país, como en zonas costeras, ha generado una serie de impactos en los humedales del país, lo que ha resultado en la disminución de su capacidad de proveer servicios ambientales [...].<sup>143</sup>

En cuanto a la vinculación entre sitios Ramsar y áreas naturales protegidas, la Política Nacional de Humedales establece como meta que al 2020 deberán existir los programas de manejo correspondientes.<sup>144</sup> Hasta ahora y desde la emisión de la Recomendación General 26/2016 se han expedido 4 de los 20 programas de manejo de las ANP que coinciden con sitios Ramsar que no existían en ese momento. La información actualizada se presenta en la siguiente tabla.

Tabla 7. Estatus de los programas de manejo de las ANP que coinciden con sitios Ramsar a partir de la Recomendación General 26/2016			
	1. APRN Cuenca Hidrográfica del Río Necaxa	Sistema de Represas y Corredores Biológicos de la Cuenca Hidrográfica del Río Necaxa	Problemas poligonal
	2. APRN Cuenca Alimentadora del Distrito Nacional de Riego 04 Don Martín, en lo respectivo a las Subcuencas de los Ríos Sabinas, Alamo, Salado y Mimbres	Río Sabinas Cuatrociénegas	Problemas poligonal
	3. RB Complejo Lagunar Ojo de Liebre	Laguna Ojo de Liebre	08.08.2016
	4. PN Cañón del Sumidero	PN Cañón del Sumidero	Problemas poligonal
	5. PN Isla Isabel	PN Isla Isabel	16.06.2016

<sup>143</sup> Semarnat, *op. cit.*, p. 57.

<sup>144</sup> *Ibid.*, p. 155.

Tabla 7. Estatus de los programas de manejo de las ANP que coinciden con sitios Ramsar a partir de la Recomendación General 26/2016		
6. Santuario Playa adyacente a la localidad denominada Ría Lagartos	Ría Lagartos	Problemas poligonal
7. Santuario Playa Ceuta	Sistema Lagunar Ceuta	Problemas poligonal
8. Santuario Playa Cuitzmala	RB Chamela- Cuixmala	Problemas poligonal
9. Santuario Playa de la Bahía de Chacachua	Laguna de Chacahua	Problemas poligonal
10. Santuario Playa de la Isla Contoy	PN Isla Contoy	Problemas poligonal
11. Santuario Playa de Maruata y Colola	Playa de Colola Playa de Maruata	Problemas poligonal
12. Santuario Playa de Mismaloya	Sistema Lagunar Estuarino Agua Dulce-El Ermitaño Estero El Chorro Estero Majahuas Laguna Xola-Paramán	Problemas poligonal
13. Santuario Playa de Puerto Arista	Sistema Estuarino Puerto Arista	Problemas poligonal
14. Santuario Playa de Rancho Nuevo	Playa Tortugera Rancho Nuevo	Problemas poligonal
15. Santuario Playa de Tierra Colorada	Playa Tortugera Tierra Colorada	Problemas poligonal
16. Santuario Playa El Verde Camacho	Playa Tortugera El Verde Camacho	Problemas poligonal
17. Santuario Playa Mexiquillo	Playa Tortugera Mexiquillo	Problemas poligonal
18. Santuario Playa Teopa	RB Chamela-Cuixmala	Problemas poligonal
19. PN Sistema Arrecifal Veracruzano	PN Sistema Arrecifal Veracruzano	22.05.2017
20. APFF Yum Balam	APFF Yum Balam	05. 10. 2018

### Séptimo Informe Nacional presentado por el Estado mexicano a la Convención Ramsar analizado en el contexto de la Recomendación General 26/2016

El 1 de marzo de 2018 el Estado mexicano presentó al Secretariado de la Convención Ramsar el quinto informe sobre su implementación nacional,<sup>145</sup> en el cual se reportan los siguientes resultados positivos y retos:

<sup>145</sup> Los informes anteriores del Estado mexicano se presentaron en las siguientes fechas, coincidiendo con las conferencias de las partes que se indican: (i) 1999-COP 7; (ii) 2002-COP 8; (iii) 2005-COP 9; (iv) 2008-COP 10; (v) 2012-COP 11; (vi) 2015-COP 12, y (vii) 2018-COP 13.



<b>Mejores resultados sobre la implementación de la Convención de Ramsar</b>	— Fortalecimiento de la implementación nacional a través del proyecto Excelencia, logrando el manejo efectivo de 8 millones de hectáreas de humedales en los 142 sitios Ramsar de México.
	— Mejora de la sinergia interinstitucional para la conservación de los humedales. Se reporta el fortalecimiento del Comité Nacional de Humedales al haberse expedido su Manual Operativo, así como la creación y el fortalecimiento de comités estatales.
	— Creación del Inventario Nacional de Humedales para identificar los humedales en el territorio nacional y priorizar acciones para su protección y recuperación.
	— Generación de herramientas para la preservación de los humedales, incluyendo la Norma Mexicana NMX-AA-159_SCFI-2012 de caudal ecológico.
<b>Principales dificultades para la implementación de la Convención Ramsar</b>	— Fomentar la corresponsabilidad para el manejo de sitios Ramsar fuera de las áreas naturales protegidas de competencia federal.
	— Insuficiencia de recursos económicos y personal para la debida atención de los sitios Ramsar dentro y fuera de las áreas naturales protegidas federales.
	— Presión por amenazas a las condiciones ambientales de los sitios Ramsar por actividades productivas.
	— Ausencia de la aplicación de un procedimiento de evaluación ambiental estratégica en México.

Siguiendo con el análisis de la inclusión transversal de los criterios marco para la conservación y el uso racional de los humedales en México, el Séptimo Informe de implementación de la Convención Ramsar ilustra también de manera muy clara este factor determinante para el cumplimiento del objetivo de este tratado internacional, al hacer notar la ausencia de información sobre la integración de los beneficios de los humedales en las políticas o estrategias y los planes nacionales o locales de sectores clave como el agua, la energía, la minería, el turismo, el desarrollo urbano, la infraestructura, la industria, la silvicultura, la acuicultura y la pesca, como se observa en la siguiente tabla elaborada a partir de la información con la cual se respondió a esta sección del cuestionario del Secretariado de la Convención.

Tabla 8. Integración de los beneficios de los humedales en las políticas o estrategias de sectores clave		
	<b>No existe información</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Minería</li> <li>• Energía</li> <li>• Desarrollo urbano</li> <li>• Industria</li> <li>• Infraestructura</li> </ul>
	<b>Parcialmente</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Planes de manejo de recursos hídricos y sobre el aprovechamiento eficiente de agua</li> <li>• Plan de manejo integrado de zonas costeras</li> <li>• Políticas nacionales sobre pesca y acuicultura</li> </ul>
	<b>Sí</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Política o estrategia nacional para el manejo de humedales</li> <li>• Planes de manejo de recursos marinos y costeros</li> <li>• Programas forestales nacionales</li> <li>• Políticas o medidas nacionales sobre agricultura</li> <li>• Estrategias y planes nacionales sobre biodiversidad elaborados en el marco del CDB</li> </ul>

En cuanto a los planes de manejo para la gestión racional de los humedales protegidos por la Convención, el Quinto Informe de México explica que existen diferentes instrumentos, dependiendo sobre todo de la coincidencia entre sitios Ramsar y áreas naturales protegidas de

competencia federal, dependiendo de si los límites de los primeros coinciden con un ANP federal o se encuentran ubicados dentro de las mismas, en cuyo caso, el programa de manejo del ANP sirve también como programa de manejo del sitio Ramsar.

De acuerdo con el Informe que se analiza 93 de los 142 sitios Ramsar en México cuentan con un plan de manejo en las categorías que se describen en el siguiente cuadro.<sup>146</sup>

Tabla 9. Planes de manejo de los sitios Ramsar en México	
Planes de manejo de sitios Ramsar cuyos polígonos coinciden totalmente con ANP federales, o están dentro de las mismas	32
Programas de manejo de ANP que se aplican a sitios Ramsar que coinciden parcialmente con ANP	19
Planes de manejo de sitios Ramsar que coinciden parcialmente con ANP correspondientes a las porciones fuera de dichas áreas	6
Planes de manejo de sitios Ramsar fuera de ANP	26

Llama la atención en el mismo Informe que la autoridad nacional responsable de la implementación nacional de la Convención Ramsar ha manifestado que de los 93 sitios Ramsar que cuentan con un plan de manejo eficaz y en funcionamiento, **únicamente se aplica en 51 sitios** y que no se cuenta con datos sobre la aplicación de la planificación efectiva del manejo de los sitios Ramsar, sin considerar los planes de manejo oficiales.<sup>147</sup>

#### 2.4.5 Avances en la implementación de la Convención de Patrimonio Mundial, Cultural y Natural de la UNESCO en el contexto de la Recomendación General 26/2016

México es parte de la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial desde el 23 de febrero de 1984. Entre las obligaciones asumidas con su adopción, las partes deberán identificar, proteger, conservar, rehabilitar y transmitir a las generaciones futuras el patrimonio cultural y natural situado en su territorio, a través de entre otras, las siguientes acciones nacionales:<sup>148</sup>

- Adoptar una política general encaminada a atribuir al patrimonio cultural y natural una función en la vida colectiva y a integrar la protección de ese patrimonio en los programas de planificación general;
- Instituir uno o varios servicios de protección, conservación y revalorización del patrimonio cultural y natural, dotados de un personal adecuado que, disponga de medios que le permitan llevar a cabo las tareas que le incumban;
- Desarrollar los estudios y la investigación científica y técnica y perfeccionar los métodos de intervención que permitan a un Estado hacer frente a los peligros que amenacen a su patrimonio cultural y natural, y
- Adoptar las medidas jurídicas, científicas, técnicas, administrativas y financieras adecuadas, para identificar, proteger, conservar, revalorizar y rehabilitar ese patrimonio.

<sup>146</sup> Informe presentado por el Estado mexicano a la Convención Ramsar, 2018, incisos 5.3, 5.4 y 5.5.

<sup>147</sup> *Ibid.*, incisos 5.3, 5.4. y 5.5.

<sup>148</sup> CPM, artículos 4 y 5.

Las obligaciones de las partes incluyen también la presentación al Comité Intergubernamental responsable de supervisar la implementación de la Convención, de un inventario de los bienes de patrimonio cultural y natural en su territorio para integrarse a la Lista del Patrimonio Mundial.<sup>149</sup> México ha inscrito hasta ahora 27 sitios de patrimonio cultural, 6 sitios de patrimonio natural y 2 sitios de patrimonio mixto.

La Recomendación General 26/2016 identificó que la totalidad de los bienes naturales y mixtos, como también seis de los culturales de México inscritos en la Lista de Patrimonio Mundial, se distribuyen en veintiséis áreas naturales protegidas, de las cuales 6 no cuentan con programas de manejo publicados.

Actualmente, de las ANP que coinciden con sitios que son patrimonio mundial de la humanidad, los parques nacionales Bosencheve, Cabo Pulmo y Palenque, el Área de Protección de Recursos Naturales Cuenca Alimentadora del Distrito Nacional de Riego 001 y el Área de Protección de Flora y Fauna Corredor Biológico Chichinautzin, no cuentan aún con un programa de manejo. La Reserva de la Biósfera Complejo Lagunar Ojo de Liebre tiene un programa de manejo desde el 2016. El análisis de esta información conforme a la clasificación que resulta de los argumentos formulados por la Conanp respecto del estatus de los programas de manejo se resume en la tabla siguiente.

**Guía para la interpretación de la Tabla 10**

	PM publicado posterior a la emisión de la Recomendación General 26/2016
	PM en proceso de publicación
	PM sujeto a la corrección del decreto de creación del ANP
	PM no se elaborará, por tratarse de ANP que la Conanp busca abrogar

**Tabla 10. Estatus de los programas de manejo de las ANP que coinciden con sitios de Patrimonio Mundial a partir de la Recomendación General 26/2016.**

	ANP	Sitio Patrimonio Mundial /fecha inscripción	Estatus PdM
	1. APFF Cabo San Lucas	Islas y Áreas Protegidas del Golfo de California (1993)	En proceso
	2. APRN Cuenca Alimentadora del Distrito Nacional de Riego 01 Pabellón	Camino Real de Tierra Adentro (2010)	Problemas poligonal
	3. RB Complejo Lagunar Ojo de Liebre	Santuario de las Ballenas (1993)	08.08.2016
	4. APFF Corredor Biológico Chichinautzin	Primeros Monasterios del S. XVI en las faldas del Popocatepetl (1994)	En proceso
	5. PN Bosencheve	RB Mariposa Monarca (2008)	Por abrogar
	6. PN Palenque	Ciudad Prehispánica y Parque Nacional de Palenque (1987)	Problemas poligonal

<sup>149</sup> *Ibid.*, artículos 2, 9 y 11.

#### ***2.4.5.1 Estado de conservación de los sitios de México inscritos en la Lista de Patrimonio Mundial que coinciden con áreas naturales protegidas***

Sin duda es importante tener en cuenta y dar seguimiento a los cuestionamientos que plantea la Recomendación General 26/2016 sobre las implicaciones que tiene para el estatus de sitios que son patrimonio mundial la omisión del Estado mexicano de realizar las acciones necesarias para asegurar su conservación efectiva, como la expedición de los PdM que otorguen certeza jurídica sobre las actividades que pueden realizarse en las mismas e incluso, en el caso del PN Palenque y el APRN Cuenca Alimentadora del Distrito Nacional de Riego 01 Pabellón, sobre los límites que están sujetos a un régimen especial de conservación como ANP, sobre todo una vez que se ha establecido su vinculación con el régimen constitucional que protege los derechos humanos y las obligaciones internacionales que derivan también de la Convención de Patrimonio Mundial en este sentido.

Sin embargo, el análisis del estado de conservación de algunas ANP que son también sitios de patrimonio mundial y que cuentan con programas de manejo, presenta evidencias contundentes que reafirman las conclusiones a las que ha arribado el presente estudio en el sentido de que aún contando con estos instrumentos clave para fortalecer su gestión, éstos son insuficientes para garantizar su permanencia si no van acompañados de una política de estado que reconozca su valor en forma transversal y concurrentemente con todos los órdenes de gobierno y si no hay una aplicación eficaz de la legislación disponible para su protección. En los siguientes apartados se analizan estas conclusiones a partir de algunos ejemplos que pueden estudiarse utilizando la información generada por la propia autoridad responsable de la administración de la Lista de Patrimonio Mundial respecto de las ANP que están incluidas en la misma y que han sido objeto de preocupación internacional.

#### **Antigua Ciudad Maya y Bosques Tropicales protegidos de Calakmul**

El sitio Antigua Ciudad Maya de Calakmul, inscrito en 2002 en la Lista de Patrimonio Mundial, está ubicado dentro de la Reserva de la Biósfera de Calakmul. El Estado mexicano presentó en enero de 2018 el reporte más actualizado del estado de conservación del sitio mixto Antigua Ciudad Maya y Bosques Tropicales protegidos de Calakmul.

Antes de analizar las recomendaciones formuladas por el Comité de Patrimonio Mundial es necesario notar que en reportes previos sobre este sitio se habían identificado como amenazas para su conservación factores de gobernanza, jurídicos y de manejo, así como la ausencia de un sistema eficaz de monitoreo. Los principales problemas detectados entonces eran la necesidad de fortalecer los mecanismos de coordinación entre las autoridades nacionales y la falta de un programa de manejo y un ordenamiento territorial incluyendo la zona de amortiguamiento, capaces de garantizar el manejo adecuado y la protección del sitio.

En el reporte de 2018 se hace constar que la revisión de la zonificación de la Reserva de la Biósfera Calakmul no ha sido concluida porque se requiere la modificación de la declaratoria de

creación del ANP, pero que se han desarrollado consultas entre la Conanp y el INAH para definir la regulación del sitio y se ha diseñado un proyecto especial para su conservación, a ser implementado entre ambas instituciones federales. En su Decisión 42 COM 7B.63 de 2018, el Comité de Patrimonio Mundial consideró que se requiere un mayor progreso para cumplir con requerimientos previos formulados al Estado mexicano para fortalecer la protección legal y el manejo del sitio, reiterando con carácter urgente las recomendaciones formuladas en decisiones anteriores:<sup>150</sup>

- Establecer y remitir al Comité un plan integrado para la protección y el manejo del sitio, incluyendo estrategias para el manejo de los riesgos y las amenazas detectadas, así como proporcionar recursos financieros adecuados para su implementación efectiva.
- En la revisión del polígono de protección del sitio, asegurar que la zona de amortiguamiento esté configurada de forma que contribuya a su conservación.
- Fortalecer los mecanismos de monitoreo de los valores naturales y culturales del sitio.

Para dar seguimiento a las acciones referidas el Comité ha solicitado al Estado mexicano remitir al Centro de Patrimonio Mundial un reporte de avances al 1 de diciembre de 2019.

### **Islas y Áreas Protegidas del Golfo de California**

El sitio natural de patrimonio mundial Islas y Áreas Protegidas del Golfo de California, incide, como se establece en la Recomendación General 26/2016 sobre catorce ANP de competencia federal mexicanas.

El 9 de febrero de 2018 el Estado mexicano presentó un reporte sobre el estado de conservación del sitio natural Islas y Áreas Protegidas del Golfo de California,<sup>151</sup> en el cual se identifican como amenazas principales la realización de actividades ilegales, la pesca y colecta de recursos acuáticos y preocupaciones serias respecto de la situación de la vaquita marina y la totoaba. El reporte de México fue seguido por una misión conjunta de Monitoreo Reactivo por parte del Centro de Patrimonio Mundial y la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (IUCN por sus siglas en inglés), realizada del 11 al 17 del mismo mes, en la cual se encontraron algunos avances importantes en la implementación de recomendaciones emitidas en una misión similar realizada en el sitio en el 2017, entre los cuales destacan, entre otras las siguientes acciones:

- La emisión del “Acuerdo por el que se prohíben artes, sistemas, métodos, técnicas y horarios para la realización de actividades de pesca con embarcaciones menores en aguas marinas de jurisdicción federal de los Estados Unidos Mexicanos en el Norte del

<sup>150</sup> En particular se hace referencia a las decisiones 38 COM 8B.16 y 40 COM 7B.63. del Comité referidas al mismo sitio y en las cuales se solicitaba el cumplimiento de las medidas requeridas para garantizar la conservación de Calakmul en el 2015 y 2017 respectivamente.

<sup>151</sup> El reporte está disponible para consulta en el sitio: <https://www.gob.mx/semarnat/prensa/programa-de-atencion-integral-en-alto-golfo-de-california-acumula-134-kilometros-de-redes-retiradas>

Golfo de California y se establecen sitios de desembarque, así como el uso de sistemas de monitoreo para dichas embarcaciones”, suscrito por los titulares de la Semarnat y la Sagarpa.<sup>152</sup>

- La movilización de recursos financieros y humanos para aplicar eficazmente la legislación dirigida a detener la pesca ilegal a través del Programa de Atención Integral en el Alto Golfo de California, a cargo de la Profepa, las secretarías de Marina y de la Defensa Nacional, la Gendarmería Ambiental, la CONAPESCA y la Conanp. Los datos consignados en el reporte de la misión del CPM refieren que se han destinado más de 27 millones de dólares para la operación del Programa y se ha realizado una inversión adicional de 16 millones de dólares en acciones relacionadas con el mismo.
- La modificación del marco jurídico para combatir la delincuencia organizada en México, que ahora incluye el tráfico ilegal de especies silvestres.<sup>153</sup>
- El Programa para la Conservación, Protección y Recuperación de la Vaquita Marina que finalizó en noviembre de 2017, a través del cual se intentó sin éxito realizar la conservación de algunos ejemplares de vaquita marina en cautiverio.<sup>154</sup>

La misión de la CPM concluyó, a pesar de reconocerse los importantes esfuerzos realizados por el gobierno mexicano para mejorar la protección de este sitio, que las acciones para introducir artes de pesca alternativas para la protección de la vaquita marina y otras especies amenazadas son insuficientes y deben implementarse medidas eficaces con la participación activa de las comunidades locales para transitar a un modelo de pesca sustentable en la zona. Se concluyó asimismo que la alternativa de mantener especímenes de vaquita marina en cautiverio en un santuario temporal, no es una política efectiva para evitar la inminente extinción de la especie y que la única manera de lograr este objetivo es detener las actividades de pesca ilegal en su hábitat de distribución. La misión del CPM advirtió también que la recuperación de redes con pesca ilegal de totoaba continua, demostrando la necesidad de fortalecer las acciones de aplicación de la legislación para la conservación ambiental en la región.

La decisión 42 COM 7B.86 del Comité de Patrimonio Mundial<sup>155</sup> reiteró las recomendaciones formuladas con anterioridad al Estado mexicano, requiriendo además el desarrollo urgente de medidas para evitar la extinción de la vaquita marina y prevenir la pérdida irreversible de atributos icónicos del sitio patrimonio mundial a través de las siguientes acciones:

<sup>152</sup> Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de junio de 2017.

<sup>153</sup> El 7 de abril del 2017 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* una reforma a la Ley Federal contra la delincuencia Organizada en la cual se adicionó el siguiente texto como fracción X:

Artículo 2o.- Cuando tres o más personas se organicen de hecho para realizar, en forma permanente o reiterada, conductas que por sí o unidas a otras, tienen como fin o resultado cometer alguno o algunos de los delitos siguientes, serán sancionadas por ese solo hecho, como miembros de la delincuencia organizada:

X. Contra el Ambiente previsto en la fracción IV del artículo 420 del Código Penal Federal.

<sup>154</sup> La siguiente nota de prensa refiere la información sobre el fin del programa mencionado: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/sociedad/terminan-programa-para-salvar-vaquita-marina-sin-rescatar-ninguna>

<sup>155</sup> La decisión 42 COM 7B.86 del Comité de Patrimonio Mundial puede consultarse en el sitio: <https://whc.unesco.org/en/soc/3759/>

- Mantener un alto nivel de vigilancia y monitoreo de las actividades en la zona, particularmente durante la temporada en la cual ocurre la pesca ilegal de totoaba en el Alto Golfo de California, así como incrementar los recursos para terminar con la impunidad y lograr la persecución eficaz de los delitos relacionados.
- Acelerar el desarrollo y la aplicación de diversas artes de pesca alternativas en colaboración con las comunidades pesqueras, así como revisar y modificar el programa actual de compensación económica para los pescadores para convertirlo en una iniciativa que promueva incentivos para la adopción de dichas artes de pesca.
- Asegurar que el Acuerdo administrativo por el cual se prohíbe la utilización de artes de pesca comerciales en el Alto Golfo de California sea convertido en una ley expedida por el Congreso de la Unión, un decreto presidencial o reafirmado a través de la jurisprudencia del Poder Judicial Federal.
- Fortalecer los esfuerzos para investigar las redes nacionales e internacionales relacionadas con el tráfico ilegal de totoaba y la pesca ilegal.

Finalmente, el Comité de Patrimonio Mundial reiteró su gran preocupación por la situación crítica en que se encuentra la vaquita marina, reconocida específicamente como parte del Valor Universal Sobresaliente del sitio protegido, notando que aún es pronto para determinar si los esfuerzos del gobierno mexicano lograrán evitar el riesgo de la extinción de la especie y detener la pesca ilegal de totoaba en el Alto Golfo de California y postergando por tanto la determinación de inscribir el sitio en la Lista de Patrimonio Mundial en Peligro<sup>156</sup> hasta su sesión de 2019.

### **Reserva de la Biósfera Mariposa Monarca**

Como lo refiere la Recomendación General 26/2016, el sitio natural de patrimonio mundial denominado Reserva de la Biósfera Mariposa Monarca incide sobre el ANP del mismo nombre y en una porción del Parque Nacional Bosencheve.

En junio de 2016 el Estado mexicano presentó al Comité de Patrimonio Mundial un reporte sobre el sitio protegido en respuesta a una solicitud de información relacionada con los planes para reabrir una mina de cobre en el área adyacente. El reporte de México confirmó la existencia de la mina en la zona de amortiguamiento de la Reserva de la Biósfera Mariposa Monarca, cuya

<sup>156</sup> La Lista de Patrimonio Mundial en Peligro registra aquellos sitios en los cuales existen amenazas inminentes o potenciales que ponen en riesgo los valores que dieron lugar a su caracterización como patrimonio mundial de la humanidad. conforme a las Directrices Operativas para la implementación de la Convención, los factores que pueden llevar a la inscripción de un sitio en la Lista de Patrimonio Mundial en Peligro incluyen amenazas inminentes como un serio declive en las poblaciones de especies en riesgo por causas naturales o humanas, el deterioro severo del valor natural o escénico del sitio como consecuencia de la construcción de infraestructura, el desarrollo urbano, la minería o la contaminación. También se reconoce la existencia de amenazas potenciales que pueden tener efectos perjudiciales sobre las características inherentes de los sitios protegidos. Como ejemplos pueden mencionarse, la modificación del estatus jurídico de protección del área, el desarrollo de proyectos que puedan impactar negativamente los sitios o **la ausencia de planes de manejo o su implementación no eficaz**. La inscripción de un sitio en esta lista busca informar a la comunidad internacional sobre las amenazas correspondientes, pero también alentar el desarrollo de programas para la implementación de medidas correctivas con el apoyo del Comité de Patrimonio Mundial.

operación está suspendida desde 1990. Como se hace notar en el informe, en el 2005 la Semarnat autorizó en materia de impacto ambiental la realización de actividades mineras como parte del Proyecto Angangueo, sujeto a la obtención de una autorización para el cambio de uso de suelo de los terrenos forestales. Esta autorización fue solicitada a la misma Secretaría en el 2014 por Minera México y negado con base en la opinión de la Conanp que consideró inviable su realización por poner en riesgo la conservación del ANP.

En febrero de 2017 el Estado mexicano remitió al Comité de Patrimonio Mundial un reporte sobre el estado de conservación del sitio, en el cual se hizo notar que la deforestación ilegal en el ANP ha disminuido como resultado de diversas acciones para la aplicación de la legislación ambiental, incluyendo la presencia de la Gendarmería Ambiental en el sitio. Se reportó también que en parte gracias a las estrategias implementadas en el marco del Grupo de Trabajo Trilateral con Canadá y los Estados Unidos, en el periodo de 2015- 2016 las colonias de mariposa monarca ocuparon casi tres hectáreas de la Reserva de la Biósfera, lo que representa un incremento del 255% en comparación con diciembre de 2014.

En su Decisión 41 COM 7 B. 16<sup>157</sup> el Comité de Patrimonio Mundial reconoció los esfuerzos del gobierno mexicano para la recuperación de las mariposas monarca y la aplicación de la legislación ambiental en el sitio, pero notó también con preocupación que los factores de vulnerabilidad continúan, sobre todo en relación con la tala ilegal dentro de la Reserva de la Biósfera. El Comité hace notar con mayor preocupación aún que los planes para la reapertura de la mina de cobre en la zona adyacente al sitio protegido también parecen seguir vigentes, aún a pesar de la opinión en sentido contrario de la Conanp, quien ha manifestado claramente que el proyecto minero no es compatible con los objetivos de conservación de la Reserva de la Biósfera Mariposa Monarca. La Decisión que se analiza requiere al Estado mexicano asegurar rigurosamente que no se permitirá la realización de actividades mineras en la zona aledaña al sitio protegido si éstas tienen el potencial de afectar negativamente su Valor Universal Sobresaliente.

Para el seguimiento de las recomendaciones referidas, el Comité de Patrimonio Mundial solicitó a México invitar a una misión de Monitoreo Reactivo de la IUCN para evaluar las amenazas presentes y potenciales que representan la tala ilegal y la minería para la conservación del sitio y se requirió la presentación de un informe actualizado en diciembre de 2018.

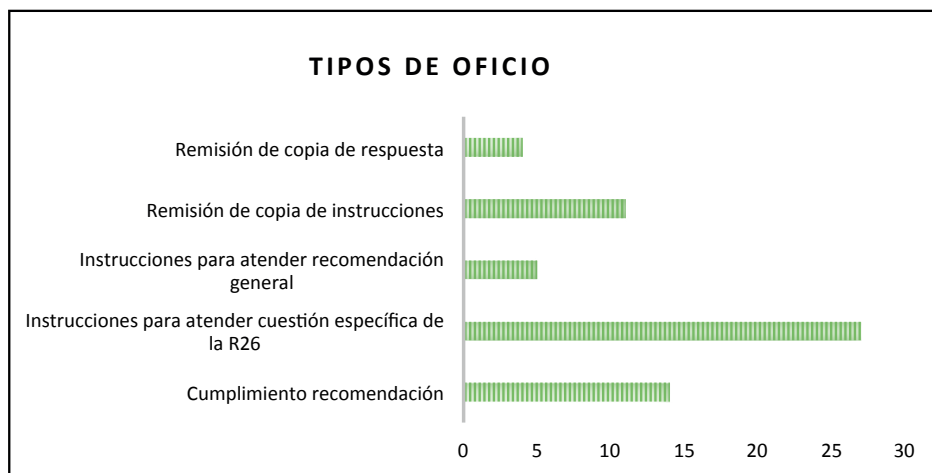
## **2.5 CUMPLIMIENTO DIRECTO POR PARTE DE LA CONANP Y LA SEMARNAT A LA RECOMENDACIÓN GENERAL 26/2016**

Por otra parte, se llevó a cabo el análisis de una colección de 61 oficios proporcionados por la CNDH por medio de los cuales la Semarnat y la Conanp informa a aquélla sobre el cumplimiento de la Recomendación General 26/2016. Como se observa en la figura, 2 la mayor parte de sus informes consisten en haber dictado instrucciones para que dependencias de nivel inferior lleven a cabo acciones en el ámbito de su competencia para el cumplimiento de la Recomendación.

<sup>157</sup> La Decisión 41 COM 7 B. 16 puede consultarse en el sitio: <https://whc.unesco.org/en/decisions/7019>



**Figura 2**  
**Clasificación de los oficios dirigidos a la CNDH por las autoridades a quienes se dirigió la RG26**



Hasta el cierre de la presente investigación, no se ha producido información relevante sobre el cumplimiento del instrumento objeto de la misma, lo cual se hace evidente en la tabla siguiente:<sup>158</sup>

Tabla 11. Acciones de cumplimiento directo realizadas por la Conanp y la Semarnat en atención a la Recomendación General 26/2016		
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales		
Número de recomendación	Contenido	Acciones para el cumplimiento
Primera	Giren las instrucciones que correspondan a efecto de que se realicen, de ser el caso en coordinación con las instancias correspondientes, los estudios y análisis para determinar si las condiciones que dieron lugar a las áreas naturales protegidas que carecen de programas de manejo publicados se han modificado, y de ser el caso, se emita el aviso de reclasificación de aquellas áreas que aún conservan su vocación natural y que cumplen con las características que les dieron origen, dando mayor certeza y seguridad sobre la política de protección, preservación y aprovechamiento sustentable de sus ecosistemas.	Por medio del Oficio 00554 con fecha del 20 de mayo de 2016 se instruye al Comisionado Nacional de Áreas Naturales Protegidas para que gire instrucciones a quien corresponda para atender a la Recomendación General 26/2016.
Segunda	Instruyan a quien corresponda, a efecto de que se identifiquen y supriman los obstáculos administrativos que históricamente han impedido la formulación de los programas de manejo de las áreas naturales protegidas decretadas, utilizando hasta el máximo, todos los recursos disponibles; para la oportuna creación y publicación de dichos programas, conforme a lo dispuesto por el artículo 65 de la LGEEPA.	Por medio del Oficio Núm. 00554 con fecha del 20 de mayo de 2016 se instruyó al Comisionado Nacional de Áreas Naturales Protegidas para que gire instrucciones con el fin de que se atiendan las recomendaciones primera, segunda, tercera, cuarta, quinta, sexta, séptima, octava, novena, décimo, décimo tercera, décimo cuarta y décimo quinta de la Recomendación General 26.

<sup>158</sup> La presente es una muestra representativa de respuestas proporcionadas por las autoridades.

**Tabla 11. Acciones de cumplimiento directo realizadas por la Conanp y la Semarnat en atención a la Recomendación General 26/2016**

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales		
Número de recomendación	Contenido	Acciones para el cumplimiento
Tercera	Durante el procedimiento de formulación, revisión y aprobación de los Programas de Manejo: En su formulación, reflejen, aborden y describan las características físicas, biológicas, sociales y culturales del área natural protegida, teniendo en cuenta las circunstancias y los sistemas de conocimientos tradicionales y locales, en concordancia con lo dispuesto por el artículo 66, fracción I de la LGEEPA.	Por medio del Oficio Núm. 00554 con fecha del 20 de mayo de 2016 se instruyó al Comisionado Nacional de Áreas Naturales Protegidas para que gire instrucciones con el fin de que se atiendan las recomendaciones primera, segunda, tercera, cuarta, quinta, sexta, séptima, octava, novena, décimo, décimo tercera, décimo cuarta y décimo quinta de la Recomendación General 26/2016.
Cuarta	Durante el procedimiento de formulación, revisión y aprobación de los Programas de Manejo: Dar a los valores culturales (históricos, arqueológicos, paisajísticos, tanto en el ámbito terrestre como en el marino, sagrados y estéticos) una protección acorde con los objetivos de preservación de la naturaleza, conforme lo dispone el artículo 45, fracción VII de la LGEEPA.	Por medio del Oficio Núm. 00554 con fecha del 20 de mayo de 2016 se instruyó al Comisionado Nacional de Áreas Naturales Protegidas para que gire instrucciones con el fin de que se atiendan las recomendaciones primera, segunda, tercera, cuarta, quinta, sexta, séptima, octava, novena, décimo, décimo tercera, décimo cuarta y décimo quinta de la Recomendación General 26.
Quinta	Durante el procedimiento de formulación, revisión y aprobación de los Programas de Manejo: Comuniquen públicamente, en forma adecuada, oportuna y amplia, las iniciativas para formular o revisar los programas de manejo, con el fin de garantizar que las personas interesadas sean informadas con la antelación debida, a fin de que puedan participar en el correspondiente proceso de consulta. Señale dónde será posible consultar u obtener los documentos de la propuesta y demás escritos complementarios, así como las vías existentes para formular observaciones.	Por medio del Oficio Núm. 00554 con fecha del 20 de mayo de 2016 se instruyó al Comisionado Nacional de Áreas Naturales Protegidas para que gire instrucciones con el fin de que se atiendan las recomendaciones primera, segunda, tercera, cuarta, quinta, sexta, séptima, octava, novena, décimo, décimo tercera, décimo cuarta y décimo quinta de la Recomendación General 26/2016.
Sexta	Durante el procedimiento de formulación, revisión y aprobación de los Programas de Manejo: Instruyan a quien corresponda para que se realicen las gestiones necesarias a efecto de que durante la formulación y aplicación de los programas de manejo susceptibles de afectar los intereses y derechos de los pueblos y comunidades indígenas, se efectúe la consulta libre, previa, informada, culturalmente adecuada y de buena fe a los interesados, para cumplir con lo dispuesto por el derecho interno, como por los instrumentos internacionales citados en esta Recomendación, remitiendo a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.	Por medio del Oficio Núm. 00554 con fecha del 20 de mayo de 2016 se instruyó al Comisionado Nacional de Áreas Naturales Protegidas para que gire instrucciones con el fin de que se atiendan las recomendaciones primera, segunda, tercera, cuarta, quinta, sexta, séptima, octava, novena, décimo, décimo tercera, décimo cuarta y décimo quinta de la Recomendación General 26/2016.

Tabla 11. Acciones de cumplimiento directo realizadas por la Conanp y la Semarnat en atención a la Recomendación General 26/2016

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales		
Número de recomendación	Contenido	Acciones para el cumplimiento
Séptima	Durante la ejecución, evaluación y revisión periódica quinquenal de los programas de manejo: Garanticen una participación pública significativa e incluyente de la opinión pública y las personas interesadas en su calidad de: propietarias, poseedoras, usuarias, vecinas, académicos y la opinión pública en un sentido amplio, en concordancia con lo dispuesto por los artículos 65 de la LGEEPA y 73 del RLGEPA.	Por medio del Oficio Núm. 00554 con fecha del 20 de mayo de 2016 se instruyó al Comisionado Nacional de Áreas Naturales Protegidas para que gire instrucciones con el fin de que se atiendan las recomendaciones primera, segunda, tercera, cuarta, quinta, sexta, séptima, octava, novena, décimo, décimo tercera, décimo cuarta y décimo quinta de la Recomendación General 26/2016.
Octava	Durante la ejecución, evaluación y revisión periódica quinquenal de los programas de manejo: Aseguren la plena participación de los pueblos y comunidades indígenas y de las comunidades asimiladas a aquellos, mediante procesos de consulta libre, previa e informada cuando los Programas de Manejo o sus revisiones, puedan afectar sus tierras, territorios y recursos naturales, tal y como se prevé en los artículos 2, Apartado B, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, 7 y 15 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes; 15 fracción XIII, 47, 58 fracción III y 158 fracción I de la LGEEPA.	Por medio del Oficio Núm. 00554 con fecha del 20 de mayo de 2016 se instruyó al Comisionado Nacional de Áreas Naturales Protegidas para que gire instrucciones con el fin de que se atiendan las recomendaciones primera, segunda, tercera, cuarta, quinta, sexta, séptima, octava, novena, décimo, décimo tercera, décimo cuarta y décimo quinta de la Recomendación General 26/2016
Novena	Una vez publicados los Programas de Manejo: Desarrollen acciones para facilitar la integración y la activa participación de los pueblos y comunidades indígenas y de las comunidades asimiladas a aquellos, en los Consejos Asesores de las áreas naturales protegidas así como otras instancias, para conservar tanto la diversidad biológica, como los conocimientos, innovaciones y prácticas tradicionales asociadas a ella.	Por medio del Oficio Núm. 00554 con fecha del 20 de mayo de 2016 se instruyó al Comisionado Nacional de Áreas Naturales Protegidas para que gire instrucciones con el fin de que se atiendan las recomendaciones primera, segunda, tercera, cuarta, quinta, sexta, séptima, octava, novena, décimo, décimo tercera, décimo cuarta y décimo quinta de la Recomendación General 26/2016.
Décima	Una vez publicados los Programas de Manejo: Garanticen la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas y de las comunidades asimiladas a aquellos, a través de la administración eficaz de las áreas conservadas por ellos.	Por medio del Oficio Núm. 00554 con fecha del 20 de mayo de 2016 se instruyó al Comisionado Nacional de Áreas Naturales Protegidas para que gire instrucciones con el fin de que se atiendan las recomendaciones primera, segunda, tercera, cuarta, quinta, sexta, séptima, octava, novena, décimo, décimo tercera, décimo cuarta y décimo quinta de la Recomendación General 26/2016.

**Tabla 11. Acciones de cumplimiento directo realizadas por la Conanp y la Semarnat en atención a la Recomendación General 26/2016**

<b>Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales</b>		
<b>Número de recomendación</b>	<b>Contenido</b>	<b>Acciones para el cumplimiento</b>
Décimo Primera	Gire las instrucciones que correspondan a efecto de que una vez elaborados los programas de manejo de las áreas naturales protegidas, se lleve a cabo la publicación del resumen correspondiente y el plano de ubicación del área en el DOF y en la Gaceta Ecológica.	Por medio del Oficio Núm. 00552 con fecha del 20 de mayo de 2016 se giraron instrucciones al Comisionado Nacional de Áreas Naturales Protegidas para que se lleve a cabo la dictaminación jurídica de los Acuerdos por los que se dan a conocer los resúmenes de los programas de manejo de las Áreas Naturales Protegidas que se encuentra en la recomendación décimo primera de la Recomendación General 26/2016
Décimo Segunda	Gire las instrucciones pertinentes, a fin de que se adopten las medidas necesarias para que se diseñe e imparta a los servidores públicos de esa Secretaría, un programa integral de educación, formación y capacitación en materia de derechos humanos, específicamente sobre el derecho humano al medio ambiente sano para el desarrollo y el bienestar, la consulta previa, libre, informada y de buena fe a los pueblos y comunidades indígenas.	Por medio del Oficio Núm. 00553 con fecha del 20 de mayo de 2016 se instruye al Oficial Mayor del Ramo para que se implemente la capacitación a los servidores públicos en materia de derecho humano al medio ambiente sano que se encuentra en la recomendación décimo segunda de la Recomendación General 26/2016. Por medio del Oficio UCPAST/17/019 con fecha del 11 de enero de 2017, se remite al Director General de Desarrollo Humano de la Semarnat la Propuesta del Programa de Capacitación, Educación y Actualización en Derechos Humanos para el Sector Ambiental 2017. Por medio del Oficio DAJ.598/2016 con fecha del 27 de junio de 2016, se remite al Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos información relativa a las acciones en programas de manejo: Reserva de la Biósfera Complejo Lagunar Ojo de Liebre, Parque Nacional Cumbres de Majalca, Parque Nacional Gogorrón, Parque Nacional Costa Occidental de Isla Mujeres, Punta Cancún y Punta Nizuc y Parque Nacional Cascada de Basaseachi.
<b>Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas</b>		
<b>Número de recomendación</b>	<b>Contenido</b>	<b>Acciones para el cumplimiento</b>
Primera	Giren las instrucciones que correspondan a efecto de que se realicen, de ser el caso en coordinación con las instancias correspondientes, los estudios y análisis para determinar si las condiciones que dieron lugar a las áreas naturales protegidas que carecen de programas de manejo publicados se han modificado, y de ser el caso, se emita el aviso de reclasificación de aquellas áreas que aún conservan su vocación natural y que cumplen con las características que les dieron origen, dando mayor certeza y seguridad sobre la política de protección, preservación y aprovechamiento sustentable de sus ecosistemas.	Por medio del Memorándum Núm. DGCD/014/2016 de fecha 11 de enero de 2016, se remitió a las Direcciones Regionales de Áreas Naturales Protegidas el Programa de Trabajo para la revisión oportuna de los Programas de Manejo de las Áreas Naturales Protegidas. Por medio del Oficio DAJ/385/16 con fecha del 18 de abril de 2016 se solicitó llevar a cabo las acciones necesarias para la emisión de los Programas de Manejo.

Tabla 11. Acciones de cumplimiento directo realizadas por la Conanp y la Semarnat en atención a la Recomendación General 26/2016

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales		
Número de recomendación	Contenido	Acciones para el cumplimiento
Segunda	Instruyan a quien corresponda, a efecto de que se identifiquen y supriman los obstáculos administrativos que históricamente han impedido la formulación de los programas de manejo de las áreas naturales protegidas decretadas, utilizando hasta el máximo, todos los recursos disponibles; para la oportuna creación y publicación de dichos programas, conforme a lo dispuesto por el artículo 65 de la LGEEPA.	Por medio del Oficio DAJ/385/16 con fecha del 18 de abril de 2016 se solicitó llevar a cabo las acciones necesarias para la emisión de los Programas de Manejo. Por medio del Oficio DAJ.996/2016 con fecha del 26 de octubre de 2016, se remite Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos el acuerdo por el que se da a conocer el Resumen del Programa de Manejo del Área Natural Protegida con categoría de Protección de Flora y Fauna Nevado de Toluca.
Tercera	Durante el procedimiento de formulación, revisión y aprobación de los Programas de Manejo: En su formulación, reflejen, aborden y describan las características físicas, biológicas, sociales y culturales del área natural protegida, teniendo en cuenta las circunstancias y los sistemas de conocimientos tradicionales y locales, en concordancia con lo dispuesto por el artículo 66, fracción I de la LGEEPA.	Por medio del Oficio DAJ/385/16 con fecha del 18 de abril de 2016 se solicitó llevar a cabo las acciones necesarias para la emisión de los Programas de Manejo.
Cuarta	Durante el procedimiento de formulación, revisión y aprobación de los Programas de Manejo: Dar a los valores culturales (históricos, arqueológicos, paisajísticos, tanto en el ámbito terrestre como en el marino, sagrados y estéticos) una protección acorde con los objetivos de preservación de la naturaleza, conforme lo dispone el artículo 45, fracción VII de la LGEEPA.	
Quinta	Durante el procedimiento de formulación, revisión y aprobación de los Programas de Manejo: Comuniquen públicamente, en forma adecuada, oportuna y amplia, las iniciativas para formular o revisar los programas de manejo, con el fin de garantizar que las personas interesadas sean informadas con la antelación debida, a fin de que puedan participar en el correspondiente proceso de consulta. Señale dónde será posible consultar u obtener los documentos de la propuesta y demás escritos complementarios, así como las vías existentes para formular observaciones.	Por medio del Oficio F00/DGDC/778/16 con fecha del 19 de octubre de 2016, se remite al Director de Asuntos Jurídicos la versión electrónica la Consulta Pública realizada para el Programa de Manejo Del área de Protección de Flora y Fauna Cerro Mohinora Por medio del Oficio f00.DGCD/441/2016 con fecha del 15 de junio de 2016, se remite al Director de Asuntos Jurídicos de la Conanp, evidencias de la consulta pública del Parque Nacional Cascada de Basaseachi. Por medio del Oficio f00.DGCD/442/2016 con fecha del 15 de junio de 2016, se remite al Director de Asuntos Jurídicos de la Conanp evidencias de la Consulta pública del Parque Nacional Costa Occidental de Isla Mujeres, Punta Cancún y Punta Nizuc. Por medio del Oficio f00.DGCD/443/2016 con fecha del 15 de junio de 2016, se remite al Director de Asuntos Jurídicos de la Conanp evidencias de la Consulta Pública en la Reserva de la Biósfera Complejo Lagunar Ojo de Liebre. Por medio del Oficio F00.DGCD/444/2016 con

Tabla 11. Acciones de cumplimiento directo realizadas por la Conanp y la Semarnat en atención a la Recomendación General 26/2016

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales		
Número de recomendación	Contenido	Acciones para el cumplimiento
		<p>fecha del 15 de junio de 2016, se remite al Director de Asuntos Jurídicos de la Conanp, evidencias de la Consulta Pública del Parque Nacional Cumbres de Majalca.</p> <p>Por medio del Oficio F00.DGCD/445/2016 con fecha del 15 de junio de 2016, se remite al Director de Asuntos Jurídicos de la Conanp, evidencias de la Consulta Pública del Parque Nacional Gogorrón.</p>
Sexta	<p>Durante el procedimiento de formulación, revisión y aprobación de los Programas de Manejo: Instruyan a quien corresponda para que se realicen las gestiones necesarias a efecto de que durante la formulación y aplicación de los programas de manejo susceptibles de afectar los intereses y derechos de los pueblos y comunidades indígenas, se efectúe la consulta libre, previa, informada, culturalmente adecuada y de buena fe a los interesados, para cumplir con lo dispuesto por el derecho interno, como por los instrumentos internacionales citados en esta Recomendación, remitiendo a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.</p>	<p>Por medio del Oficio F00/DGDC/778/16 con fecha del 19 de octubre de 2016, se remite al Director de Asuntos Jurídicos la versión electrónica la Consulta Pública realizada para el Programa de Manejo Del área de Protección de Flora y Fauna Cerro Mohinora.</p> <p>Por medio del Oficio DAJ.598/2016 con fecha del 27 de junio de 2016, se remite al Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos información relativa a las acciones en programas de manejo: Reserva de la Biósfera Complejo Lagunar Ojo de Liebre, Parque Nacional Cumbres de Majalca, Parque Nacional Gogorrón, Parque Nacional Costa Occidental de Isla Mujeres, Punta Cancún y Punta Nizuc y Parque Nacional Cascada de Basaseachi.</p> <p>Por medio del Oficio f00.DGCD/441/2016 con fecha del 15 de junio de 2016, se remite al Director de Asuntos Jurídicos de la Conanp, evidencias de la consulta pública del Parque Nacional Cascada de Basaseachi.</p> <p>Por medio del Oficio f00.DGCD/442/2016 con fecha del 15 de junio de 2016, se remite al Director de Asuntos Jurídicos de la Conanp evidencias de la Consulta pública del Parque Nacional Costa Occidental de Isla Mujeres, Punta Cancún y Punta Nizuc.</p> <p>Por medio del Oficio f00.DGCD/443/2016 con fecha del 15 de junio de 2016, se remite al Director de Asuntos Jurídicos de la Conanp evidencias de la Consulta Pública en la Reserva de la Biósfera Complejo Lagunar Ojo de Liebre.</p> <p>Por medio del Oficio F00.DGCD/444/2016 con fecha del 15 de junio de 2016, se remite al Director de Asuntos Jurídicos de la Conanp, evidencias de la Consulta Pública del Parque Nacional Cumbres de Majalca.</p> <p>Por medio del Oficio F00.DGCD/445/2016 con fecha del 15 de junio de 2016, se remite al Director de Asuntos Jurídicos de la Conanp, evidencias de la Consulta Pública del Parque Nacional Gogorrón.</p>

Tabla 11. Acciones de cumplimiento directo realizadas por la Conanp y la Semarnat en atención a la Recomendación General 26/2016

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales		
Número de recomendación	Contenido	Acciones para el cumplimiento
Séptima	Durante la ejecución, evaluación y revisión periódica quinquenal de los programas de manejo: Garanticen una participación pública significativa e incluyente de la opinión pública y las personas interesadas en su calidad de: propietarias, poseedoras, usuarias, vecinas, académicos y la opinión pública en un sentido amplio, en concordancia con lo dispuesto por los artículos 65 de la LGEEPA y 73 del RLGEPA.	<p>Por medio del Oficio F00/DGDC/778/16 con fecha del 19 de octubre de 2016, se remite al Director de Asuntos Jurídicos la versión electrónica la Consulta Pública realizada para el Programa de Manejo Del área de Protección de Flora y Fauna Cerro Mohinora</p> <p>Por medio del Oficio f00.DGCD/441/2016 con fecha del 15 de junio de 2016, se remite al Director de Asuntos Jurídicos de la Conanp, evidencias de la consulta pública del Parque Nacional Cascada de Basaseachi.</p> <p>Por medio del Oficio f00.DGCD/442/2016 con fecha del 15 de junio de 2016, se remite al Director de Asuntos Jurídicos de la Conanp evidencias de la Consulta pública del Parque Nacional Costa Occidental de Isla Mujeres, Punta Cancún y Punta Nizuc.</p> <p>Por medio del Oficio f00.DGCD/443/2016 con fecha del 15 de junio de 2016, se remite al Director de Asuntos Jurídicos de la Conanp evidencias de la Consulta Pública en la Reserva de la Biósfera Complejo Lagunar Ojo de Liebre.</p> <p>Por medio del Oficio F00.DGCD/444/2016 con fecha del 15 de junio de 2016, se remite al Director de Asuntos Jurídicos de la Conanp, evidencias de la Consulta Pública del Parque Nacional Cumbres de Majalca.</p> <p>Por medio del Oficio F00.DGCD/445/2016 con fecha del 15 de junio de 2016, se remite al Director de Asuntos Jurídicos de la Conanp, evidencias de la Consulta Pública del Parque Nacional Gogorrón.</p>
Octava	Durante la ejecución, evaluación y revisión periódica quinquenal de los programas de manejo: Aseguren la plena participación de los pueblos y comunidades indígenas y de las comunidades asimiladas a aquellos, mediante procesos de consulta libre, previa e informada cuando los Programas de Manejo o sus revisiones, puedan afectar sus tierras, territorios y recursos naturales, tal y como se prevé en los artículos 2, Apartado B, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, 7 y 15 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes; 15 fracción XIII, 47, 58 fracción III y 158 fracción I de la LGEEPA.	<p>Por medio del Oficio DAJ.598/2016 con fecha del 27 de junio de 2016, se remite al Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos información relativa a las acciones en programas de manejo: Reserva de la Biósfera Complejo Lagunar Ojo de Liebre, Parque Nacional Cumbres de Majalca, Parque Nacional Gogorrón, Parque Nacional Costa Occidental de Isla Mujeres, Punta Cancún y Punta Nizuc y Parque Nacional Cascada de Basaseachi.</p>

Tabla 11. Acciones de cumplimiento directo realizadas por la Conanp y la Semarnat en atención a la Recomendación General 26/2016		
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales		
Número de recomendación	Contenido	Acciones para el cumplimiento
Novena	Una vez publicados los Programas de Manejo: Desarrollen acciones para facilitar la integración y la activa participación de los pueblos y comunidades indígenas y de las comunidades asimiladas a aquellos, en los Consejos Asesores de las áreas naturales protegidas así como otras instancias, para conservar tanto la diversidad biológica, como los conocimientos, innovaciones y prácticas tradicionales asociadas a ella.	
Décima	Una vez publicados los Programas de Manejo: Garanticen la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas y de las comunidades asimiladas a aquellos, a través de la administración eficaz de las áreas conservadas por ellos.	
Décimo Tercera	Gire las instrucciones que correspondan a efecto de formular los programas de manejo de las áreas naturales protegidas de competencia federal, de conformidad con los derechos humanos reconocidos por la Constitución y los tratados internacionales en lo que el Estado Mexicano sea parte, así como la LGEEPA y el RLGEPA.	Por medio del Oficio DAJ.996/2016 con fecha del 26 de octubre de 2016, se remite Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos el acuerdo por el que se da a conocer el Resumen del Programa de Manejo del Área Natural Protegida con categoría de Protección de Flora y Fauna Nevado de Toluca.
Décimo Cuarta	Se adopten las acciones necesarias a fin de brindar capacitación y/o actualización a los servidores públicos adscritos a esa Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, en materia del derecho humano al medio ambiente sano para el desarrollo y bienestar, al igual que con la relación a la importancia de los derechos al acceso a la información, consulta y la participación social e indígena en materia ambiental.	Por medio del Oficio DAJ/385/16 con fecha del 18 de abril de 2016 se solicitó llevar a cabo las acciones necesarias para la emisión de los Programas de Manejo.
Décimo Quinta	Instruya a quien corresponda a efecto de que se colabore con personal de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y se promueva la publicación de los resúmenes de los programas de manejo pendientes en el DOF y la Gaceta Ecológica.	Por medio del Oficio DAJ/385/16 con fecha del 18 de abril de 2016 se solicitó llevar a cabo las acciones necesarias para la emisión de los Programas de Manejo.

La información recabada en la tabla anterior hace evidente que, con excepción de los avances que pueden verificarse en la expedición de algunos PdM que no existían al emitirse la Recomendación General 26/2016, la respuesta de las Semarnat y la Conanp a la misma ha sido de una pobreza notable, pues no hay indicio alguno de que se haya emprendido una política del alcance que se requiere para imprimir un giro relevante a la gestión de las ANP.



## 2.6 IMPACTO DE LA RECOMENDACIÓN GENERAL 26/2016

En este apartado se analiza el impacto que tuvo la recomendación general objeto de este estudio en diferentes ámbitos. Aunque, como se verá, esos impactos fueron muy distintos de un ámbito a otro, en general puede decirse que la Recomendación General 26/2016 tuvo un impacto muy reducido, si se considera la importancia de su objeto. Se ha señalado, en la introducción de este capítulo, que una de sus limitaciones más importantes es que solo incluyó a las autoridades ambientales como responsables del tema, cuando en el resto de la estructura del estado hay múltiples instancias que toman decisiones relevantes sobre las ANP. En ese sentido, es probable que el impacto de la Recomendación General hubiese sido mayor si hubiese incluido, entre otras, a las dependencias que fomentan actividades económicas que no son compatibles con los fines de las ANP y al propio Titular del Ejecutivo Federal; no porque, necesariamente, dichas dependencias hubiesen desplegado acciones concretas, pero sí, al menos porque hoy en día sería posible ponderar con mayor precisión hasta qué punto siguen vigentes políticas públicas que no están suficientemente alineadas, o incluso operan en contra de, los fines que persiguen las ANP. En los apartados que siguen nos referiremos a cinco ámbitos en los que se definirá el impacto de la Recomendación General 26/2016: las autoridades ambientales directamente involucradas (Semarnat y Conanp), los medios de comunicación, las organizaciones no gubernamentales, el poder legislativo y el poder judicial.

En el ámbito de las autoridades ambientales, se ha podido constatar que los funcionarios de la Conanp por lo general tienen conocimiento de la existencia de la recomendación objeto de este estudio. Aunque no todos la han estudiado a profundidad, para algunos ha resultado interesante. Por ejemplo, se registró que para un ex-comisionado de la Conanp, la Recomendación había resultado novedosa ya que, según nos hizo saber, “nunca había visto juntas” tantas referencias al derecho internacional en relación con las ANP.<sup>159</sup> En otras palabras, incluso para los funcionarios más enterados del marco jurídico aplicable a las ANP, un recuento de los instrumentos internacionales donde se establece una vinculación entre derechos humanos y ANP puede ser una fuente de aprendizaje.

Incluso se ha podido detectar que para algunos de ellos el tema genera una preocupación personal, por el temor a los señalamientos que, eventualmente, podrían surgir de procesos de control interno. En el lenguaje de la administración pública, el temor a ser objeto de una “observación” de la Secretaría de la Función Pública funciona como un incentivo para actuar. En particular, en el contexto de la reforma constitucional de 2011 en materia de derechos humanos y la ampliación de las vías de acceso a la justicia y la legitimación procesal activa en asuntos ambientales, se teme en la Conanp que los hallazgos de la CNDH puedan incrementar significativamente el número de litigios interpuestos por comunidades, organizaciones no gubernamentales u otros actores interesados en contra las autoridades responsables de la tutela del medio ambiente por su omisión en contar con los programas de manejo e incluso, otros instrumentos regulatorios requeridos por el marco jurídico vigente, incluyendo por ejemplo la

<sup>159</sup> Entrevista con Luis Fueyo, realizada por Antonio Azuela el 5 de septiembre de 2018.

emisión o actualización de normas oficiales mexicanas en materias como la protección de especies en riesgo, o los estándares para la identificación y cuantificación de daños al ambiente, por mencionar algunas.

También se notó que dentro de la misma Conanp existe un nivel diferente de percepción respecto de la validez y la utilidad de la Recomendación General 26/2016, en cuanto a la urgencia de contar con los programas de manejo de la totalidad de las ANP. En general, la opinión de los funcionarios públicos de mayor rango en las oficinas centrales (desde las cuales entendemos se preparó la respuesta a la CNDH) es que, si bien es importante contar con programas de manejo y constituye una obligación jurídica, al menos desde la reforma a la LGEEPA de 1996, la ausencia de dichos instrumentos no es determinante para la gestión y el estado de conservación de las áreas protegidas. Por el contrario, el personal operativo de la Conanp que trabaja en campo como los directores y subdirectores de las ANP o los guarda parques, consideran en mucho mayor medida que los programas de manejo son herramientas necesarias para poder cumplir con sus responsabilidades, pues son quienes reciben cotidianamente las solicitudes para realizar diferentes actividades en las ANP o consultas sobre su viabilidad, quienes tienen presencia física con las comunidades, autoridades locales y otros actores con intereses diversos para la ocupación territorial de estos espacios. Para el personal operativo los programas de manejo son más importantes en cuanto a que les permiten dar mayor certeza a las preguntas y demandas de los actores locales sobre lo que pueden o no hacer en las ANP en su operación diaria. En este sentido, no hay duda que la Recomendación General 26/2016 ha estado presente en la vida cotidiana de la Conanp y ha representado una interpelación normativa nada despreciable para sus funcionarios.

A algunos de los servidores públicos de las áreas jurídicas de las dependencias a las cuales se dirige la Recomendación General 26/2016 entrevistados para la realización del presente estudio, esta les parece “injusta” porque no se estudiaron a profundidad los obstáculos que impiden en muchos casos elaborar y expedir los programas de manejo de las ANP e incluso, llevar a cabo la gestión para su conservación son contar con recursos financieros, materiales, humanos y técnicos suficientes. Por ejemplo, un comentario recurrente que escuchamos está relacionado con la dificultad de avanzar en los procedimientos de mejora regulatoria a cargo de la actual Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (Conamer), que se perciben en el sector ambiental federal como barreras muchas veces infranqueables, pues la visión que predomina en dicha institución es que las cargas regulatorias que imponen a la propiedad y las actividades productivas a través de los decretos y programas de manejo de las ANP tienen más costos que beneficios para los destinatarios de las reglas y por tanto los anteproyectos regulatorios son cuestionados durante años incluso, o dictaminados en sentido negativo.

En el ámbito del poder legislativo la Recomendación General 26/2016 tampoco ha tenido un impacto relevante. Es verdad, por una parte, que fue utilizada como referencia para la elaboración de una proposición con punto de acuerdo suscrita por el Senador Luis Armando Melgar Bravo del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, para exhortar a la Semarnat en agosto de 2016 a “llevar a cabo los estudios necesarios que permitan evaluar la

efectividad del actual programa de manejo del Área Natural Protegida “Monumento Natural Yaxchilán” y en su caso, valorar la posibilidad de adecuarlo a la problemática existente en el área”. En el dictamen relativo a la proposición con punto de acuerdo del caso referido, el apartado de antecedentes expone que:

“La Comisión Nacional de los Derechos Humanos en su recomendación general 26/2016, indicó que la omisión de formular, publicar y actualizar los Programas de Manejo constituye una violación de los derechos humanos a la seguridad jurídica, al medio ambiente sano y a la participación efectiva, particularmente de los pueblos y comunidades indígenas, respecto a la protección, uso y goce de su propiedad colectiva”.<sup>160</sup>

También es cierto que se utilizó como parte de las referencias que sustentaron en septiembre de 2016 una proposición con punto de acuerdo suscrita por el mismo Senador del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, para solicitar a la Conanp la expedición del programa de manejo del Santuario Playa Punta Arista (incluido también como sitio Ramsar mexicano), explicándose que:

“Es importante destacar que la carencia de programas de manejo contraviene el derecho a un medio ambiente sano, como lo indicó la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en la Recomendación General 26/2016, “Sobre la falta y/o actualización de programas de manejo en áreas naturales protegidas de carácter federal y su relación con el goce y disfrute de diversos derechos humanos”.<sup>161</sup>

Sin embargo, más allá de esos dos puntos de acuerdo referidos, la Recomendación General 26/2016 no parece hasta ahora haber impulsado cambios legislativos o incluso, haber sido considerada en procedimientos legislativos recientes, como la iniciativa para la expedición de una Ley General de Biodiversidad recientemente discutida y desechada en el Congreso de la Unión.<sup>162</sup>

Por otra parte, como es bien sabido, la reforma constitucional del 8 de febrero de 2012, que se refiere al derecho humano al agua, dispuso que en un plazo de un año para la expedición de una Ley General de Aguas. Han pasado seis años y no ha habido avances en ese sentido. Con eso

<sup>160</sup> El Dictamen mencionado puede consultarse en el sitio: [http://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/63/1/2016-08-31-1/assets/documentos/Dict\\_3ra\\_Yaxchilan.pdf](http://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/63/1/2016-08-31-1/assets/documentos/Dict_3ra_Yaxchilan.pdf)

<sup>161</sup> El Punto de Acuerdo se publicó en la Gaceta Parlamentaria el 22 de septiembre de 2016 y puede consultarse en el sitio: [http://www.senado.gob.mx/64/gaceta\\_del\\_senado/documento/65877](http://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/65877)

<sup>162</sup> El 25 de octubre 2016 se presentó en el Senado de la República una iniciativa con proyecto de decreto motivado para expedir una Ley General de Biodiversidad, así como para reformar diversas disposiciones de la LGEEPA y abrogar la Ley General de Vida Silvestre. Aunque la iniciativa contenía varios artículos relacionados con la protección de los derechos humanos asociados a la biodiversidad, no refería la Recomendación General 26/2016 en su exposición de motivos. El 12 de abril de 2018 el Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista en la Cámara de Diputados notificó a la Junta de Coordinación Política durante su sesión de vicecoordinadores que debido a la falta de consenso para la expedición de la ley aprobada por el Senado, dejaría de promover la declaratoria de publicidad del dictamen de la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales por el cual se expediría la Ley General de Biodiversidad.

basta para dar cuenta de la indiferencia del poder legislativo por la relación entre los problemas ambientales y la agenda de los derechos humanos.

Cuando dirigimos la mirada al Poder Judicial de la Federación tampoco encontramos grandes diferencias. Es verdad que, dentro de la estructura de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Dirección General de Derechos Humanos tomó nota de la Recomendación General 26/2016 y convocó a un foro para discutir sus implicaciones.



La Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de la Dirección General de Estudios, Promoción y Desarrollo de los Derechos Humanos

***le invitan cordialmente al***

**FORO DE ANÁLISIS DE LA RECOMENDACIÓN 26 DE LA CNDH:**  
Actualización de programas de manejo en áreas naturales protegidas de carácter federal y su relación con el goce y disfrute de diversos derechos humanos

**Lunes  
6 de junio  
de 2016**  
10:00 a 12:00 hrs.

Dr. Jorge Ulises Carmona Tinoco  
*Sexto Visitador General de la CNDH*

Dr. Luis Fueyo MacDonald  
*Ex Comisionado Nacional de Áreas Naturales Protegidas (2010-2015) y asesor del Secretario de Medio Ambiente y Recursos Naturales*

Dr. Ernesto Enkerlin Hoeflich  
*Director de Sostenibilidad del ITESM, ex Comisionado Nacional de Áreas Naturales Protegidas (2001-2010)*

**Modera:** Dra. Leticia Bonifaz Alfonso,  
*DGEPyDDH-SCJN*

Edificio sede de la SCJN,  
Auditorio José María Iglesias  
Av. José Ma. Pino Suárez No. 2,  
Col. Centro

**Entrada libre**

Transmisión streaming: <http://www.sitios.scjn.gob.mx/eventosdh/>  
Mayor información: 4113-1100 Ext. 2808

Sin embargo, no encontramos indicios de que los jueces federales hubiesen incorporado sus contenidos en alguna de sus resoluciones. De hecho, lo que esta investigación encontró es que en la función jurisdiccional los problemas suscitados por las ANP aparecen formulados de manera que vale la pena destacar, aunque los términos sean muy distintos a los de la Recomendación General 26/2016. Nos referimos a la importancia que tiene el derecho de propiedad como parte de los conflictos que surgen en las ANP, tema al cual dedicamos el siguiente capítulo.

Revisemos, entonces, la cobertura de la prensa escrita en las semanas siguientes a la emisión de la recomendación objeto de este estudio. En términos cualitativos, puede decirse que las notas que se publicaron fueron de carácter informativo, en donde se reprodujeron las cifras sobre el deterioro de las ANPs del país, así como la información relativa a cómo había afectado la falta de Programas de Manejo a la conservación del capital natural del país y su incidencia en la vulneración del derecho al medio ambiente sano de los mexicanos.<sup>163</sup>

Entre ellas destaca la nota de la redacción del semanario en línea de *Proceso*, en donde se resaltaba que por primera vez en la historia la Comisión Nacional de los Derechos Humanos había emitido una recomendación a la Semarnat y a la Conanp, en donde se les exhorta a llevar a cabo la revisión y actualización de los Programas de Manejo, para evitar los cambios de uso de suelo y la expansión de actividades económicas contrarias a la conservación.<sup>164</sup>

Sin embargo, las notas de opinión de los expertos en temas medioambientales sobre la Recomendación 26 fueron escasas. Una de ellas fue la publicación del Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA), que celebraba la recomendación realizada por la CNDH y la veían como un avance de la agenda ambiental al introducir en ella los derechos humanos.

En dicho pronunciamiento citaban a su fundador y director, Gustavo Alanís, quien expresaba que dos años y medio después de que el mismo CEMDA había presentado una queja sobre la falta de adopción de Programas de Manejo de las ANPs por fin se daba una recomendación por parte de la CNDH.

En su boletín, el CEMDA hizo énfasis en el carácter positivo de la recomendación en donde la CNDH buscó velar por un medio ambiente sano y por la garantía del mismo a través de instrumentos de acción claros como deben ser los Programas de Manejo. Desde su perspectiva éstos deben ser la guía para llevar a cabo la conservación y los límites de las actividades que se

<sup>163</sup> Cfr. "Semarnat olvida planes de cuidado de 74 áreas protegidas" en *Animal político*, 27 de abril de 2016. En línea en <https://www.animalpolitico.com/2016/04/areas-naturales-protegidas-pero-solo-en-papel-74-no-tienen-planes-de-cuidado>, fecha de consulta: 13 de octubre de 2018; "Exhiben omisiones en manejo de ANPs" en *Reforma*, 26 de abril de 2016, versión en línea en <https://www.reforma.com/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?id=828480&urlredirect=https://www.reforma.com/aplicaciones/articulo/default.aspx?id=828480>. Consultado el 13 de octubre de 2018.

<sup>164</sup> "CNDH recomienda a Semarnat actualizar planes de manejo de las ANP", *Proceso*, 25 de abril de 2016. En línea en <https://www.proceso.com.mx/438571/cndh-recomienda-a-semarnat-actualizar-programas-manejo-las-anp>. Consultado el 13 de octubre de 2018.

realizan en las ANP, por lo que su ausencia o falta de actualización puede condenarlas al deterioro, al no contar con las herramientas necesarias para resistir a las amenazas internas y externas.

También reconoció que deben tomarse en cuenta a los pueblos y comunidades indígenas que habitan las ANP. Celebró que se reconociera la presencia histórica de las comunidades indígenas y de los ejidos, así como de sus derechos humanos y de su participación en la elaboración de los Programas de Manejo, en la búsqueda de una gobernanza ambiental.<sup>165</sup>

Sin embargo, los expertos en temas ambientales que tienen columnas periodísticas no emitieron opiniones, reflexiones o análisis acerca de las implicaciones de la Recomendación 26/2016, al menos en diarios de circulación nacional. Meses después surgieron reportajes sobre el estado de las Áreas Naturales Protegidas en el país y para ello recurrieron a la Recomendación, la cual les proporcionó información general y las cifras que les permitieron fundamentar la denuncia sobre su deterioro.<sup>166</sup>

Tabla 12. Cobertura de la Recomendación General 26/2016 en la prensa			
Medio	Género	Título de la nota	Fecha <sup>167</sup>
<i>Animal político</i>	Nota informativa	“Semarnat olvida planes de cuidado de 74 áreas protegidas”	27 de abril de 2016
<i>Reforma</i>	Nota Informativa	“Exhiben omisiones en manejo de ANPs”	26 de abril de 2016
<i>Proceso</i>	Nota Informativa	“CNDH recomienda a Semarnat actualizar planes de manejo de las ANP”	25 de abril de 2016
<i>Boletín CEMDA</i>	Comunicado de análisis Opinión	“Positiva la Recomendación de Ombudsman nacional sobre Áreas Naturales Protegidas”	
<i>Contralínea</i>	Reportaje	“Áreas Naturales Protegidas, en el abandono”	
<i>Mimorelia</i>	Reportaje	“Federación desprotege áreas naturales en Michoacán”	

De todo lo anterior se deduce claramente que la Recomendación General 26/2016 no ha tenido un impacto relevante ni en los órganos del estado ni en la opinión pública, por lo que se recomienda hacer un esfuerzo adicional para su difusión.

<sup>165</sup> “Positiva la Recomendación de Ombudsman nacional sobre Áreas Naturales Protegidas”. Disponible en <http://www.cemda.org.mx/positiva-la-recomendacion-de-ombudsman-nacional-sobre-areas-naturales-prottegidas>, fecha de consulta: 13 de octubre de 2018.

<sup>166</sup> Véanse “Áreas Naturales Protegidas, en el abandono” en *Contralínea*. Disponible en <https://www.contralinea.com.mx/archivo-revista/2016/12/11/areas-naturales-prottegidas-en-el-abandono>, fecha de consulta: 13 de octubre de 2018; “Federación desprotege áreas naturales en Michoacán”. Disponible en <https://www.mimorelia.com/federacion-desprotege-areas-naturales-en-michoacan>, fecha de consulta: 16 de septiembre de 2018.

<sup>167</sup> Para la realización de esta tabla se llevó a cabo una búsqueda hemerográfica del mes de abril de 2016, cuando se emitió la Recomendación General 26/2016, hasta diciembre ese mismo año.

## 2.7 CONCLUSIONES SOBRE LA RECOMENDACIÓN GENERAL 26/2016 Y PROPUESTAS PARA FORTALECER LOS HALLAZGOS DE LA CNDH SOBRE EL PAPEL DE LA BIODIVERSIDAD Y LAS ANP PARA LA TUTELA DE LOS DERECHOS HUMANOS

Como se ha explicado en los apartados anteriores, desde la expedición de la Recomendación General 26/2016 se han publicado varios programas de manejo de ANP que no contaban con ellos y se ha avanzado (aunque no de manera suficiente) en el diseño y la implementación de protocolos para salvaguardar los derechos de las personas y comunidades indígenas en el manejo de las áreas protegidas. Sin embargo, la mayoría de las observaciones formuladas en la Recomendación General 26/2016 respecto de omisiones, barreras y pendientes regulatorios que afectan la conservación y el manejo efectivo de las ANP siguen vigentes y no puede concluirse que se hayan removido los obstáculos que la CNDH identificó.

También se estima muy importante pensar que más allá del cumplimiento inmediato de las recomendaciones puntuales emitidas por la CNDH, sobre todo por lo que se refiere a la remoción de obstáculos para el eficaz manejo de las ANP, la conservación efectiva de las ANP y la biodiversidad en México requiere tener en cuenta también las competencias y responsabilidades del Estado mexicano en su conjunto, pues la responsabilidad de tutela de los derechos humanos que dependen de ésta, incluyendo las áreas naturales protegidas no recae únicamente en la Conanp. En esta sección se formulan también algunas reflexiones sobre los obstáculos que enfrenta la autoridad responsable de administrar las ANP federales dentro del mismo sector ambiental y frente a otros sectores del desarrollo, así como propuestas para avanzar en una política de estado capaz de trascenderlos.

### 2.7.1 Conclusiones puntuales sobre la Recomendación General 26/2016

Los siguientes apartados resumen de manera muy puntual las conclusiones de este capítulo en relación con las recomendaciones directas formuladas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos que se considera deben ser atendidas como una prioridad por las autoridades ambientales y el Titular del Ejecutivo Federal.

**Es imprescindible y urgente que la totalidad de las ANP cuenten con programas de manejo basados en la mejor información disponible.** Sin importar cuándo fueron decretadas, el marco jurídico que debe existir y ser actualizado de manera permanente y puntual para estar en posibilidad de conservar y manejar sustentablemente las ANP, no está completo si no existen los programas de manejo que detallen la subzonificación y las actividades permitidas o prohibidas dentro de las mismas. Además de ser una obligación jurídica claramente definida por la legislación aplicable, la elaboración y publicación oficial de los PdM es, como lo apunta claramente la Recomendación General 26/2016, una obligación constitucional que deriva del derecho a un medio ambiente sano y otros derechos humanos asociados al mismo, así como del requisito de seguridad jurídica que debe legitimar los actos del Ejecutivo Federal, como la creación de ANP.

**Los hallazgos realizados por la CNDH a partir de la revisión del estatus de los PdM revelan problemas más serios en las ANP que deben ser atendidos también de forma urgente.** La respuesta de la Conanp respecto de las ANP que serán abrogadas y las que tienen problemas más de fondo con las declaratorias de creación que requieren ser corregidas para definir los polígonos de protección son asuntos que demandan una atención prioritaria de la Conanp y la Semarnat, pero sobre todo del Titular del Ejecutivo Federal. En el primer caso, la decisión de abrogar un número considerable de ANP por haber perdido sus objetivos de conservación, demanda además la consideración preliminar de alternativas serias para su restauración y una regulación capaz de asegurar que no se institucionalice una política regresiva contraria al régimen de tutela de los derechos humanos, que genere además incentivos perversos para la desregulación de las áreas protegidas. En el caso de los decretos que deben ser modificados, se observa que han transcurrido décadas sin que la Conanp haya podido corregirlos, lo que pone en riesgo la legalidad de las ANP que no cuentan con un marco regulatorio capaz de pasar un test constitucional de seguridad jurídica.

**Es necesario desarrollar e institucionalizar una política integral para la protección de los derechos de las comunidades indígenas y comunidades asimiladas en las ANP basada en estándares constitucionales e internacionales.** A la luz de los hallazgos de la CNDH sobre la vinculación inexorable que existe entre los medios de vida y los derechos fundamentales de las comunidades indígenas y otros grupos equiparables como las comunidades agrarias, rurales, locales, y otros grupos minoritarios, con la conservación de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos, el diseño de una política integral para su ejercicio efectivo en la creación y administración de las ANP no puede sino considerarse una obligación constitucional y de derecho internacional de los derechos humanos para todos los operadores jurídicos nacionales. Entre otros elementos a considerarse, como los que se explican con detalle en la Recomendación General 26/2016, se sugiere tomar en cuenta los principios contenidos en el Acuerdo de Escazú y las Directrices voluntarias para realizar evaluaciones de las repercusiones culturales, ambientales, y sociales de proyectos de desarrollo que hayan de realizarse en lugares sagrados o en tierras o aguas ocupadas o utilizadas tradicionalmente por las comunidades indígenas y locales, o que puedan afectar a esos lugares (Directrices Akwé Kon), aplicables al CDB y sus instrumentos conexos.

**Es necesario asegurar la congruencia de las estrategias y acciones nacionales para dar cumplimiento a los compromisos suscritos por el Estado mexicano en los instrumentos internacionales para la conservación de la diversidad biológica, con especial atención a los que son aplicables dentro de las ANP.** El análisis de la implementación nacional de los principales tratados internacionales para la conservación de la diversidad biológica en las ANP da cuenta de avances importantes en el desarrollo de estrategias y políticas nacionales, así como en la generación de conocimiento, pero también ilustra serias omisiones tanto regulatorias y programáticas, como de resultado, que se advierten en reportes como los que se han realizado a partir de misiones de asesoramiento de la Convención de Patrimonio Mundial y la información presentada a la Convención Ramsar y en la Política Nacional de Humedales. Sobre todo, este análisis proporciona evidencias que no pueden ignorarse sobre la ausencia de una política



transversal y concurrente de estado, en la cual se priorice la conservación de la diversidad biológica y se incorpore su valor dentro de las estrategias, las políticas, los presupuestos y los instrumentos de gestión territorial de los diferentes sectores del desarrollo y órdenes de gobierno en México.

### 2.7.2 Conclusiones sobre los obstáculos que impiden la conservación efectiva de la biodiversidad y las ANP más allá del ámbito de actuación de la Conanp

Como se apuntó al inicio de este capítulo, la Recomendación General 26/2016 es un parteaguas que puede impulsar el desarrollo de políticas de estado con enfoque de derechos humanos para la conservación y el uso sustentable de la biodiversidad, aplicables transversalmente a todos los sectores del desarrollo al exponer claramente la relación sustantiva que existe entre el estado de conservación de la biodiversidad y las condiciones que permiten o anulan la posibilidad de ejercer derechos humanos reconocidos internacional y constitucionalmente. Lo anterior es particularmente cierto y relevante respecto de las ANP.

De acuerdo con un estudio presentado por el Secretariado de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre la Diversidad Biológica, las áreas naturales protegidas son la piedra angular de la conservación de la biodiversidad. Asimismo, las áreas naturales protegidas proporcionan los medios de vida de los cuales dependen aproximadamente mil cien millones de personas en el mundo; representan la fuente primaria para el acceso al agua potable de más de un tercio de las ciudades más grandes del mundo y son herramientas críticas para hacer frente a los riesgos del cambio climático, sobre todo en las regiones donde habitan los grupos sociales más vulnerables.<sup>168</sup> En el caso de México, según el Programa Nacional de Áreas Naturales Protegidas 2014- 2018, el valor del agua que las áreas naturales protegidas aportan a la economía del país asciende a cerca de cuatro mil millones de pesos por año.

En la arena del cambio climático, la Conanp estimó en el mismo programa que las áreas protegidas funcionan como sumideros de carbono que contribuyen a la mitigación de cerca de cinco años de las emisiones de carbono emitidas por México tomando como línea de base el año 2004. Tomando como referencia los precios internacionales del mercado de carbono en el 2007, el valor de dichas emisiones evitadas se acercaría a 42 millones de pesos. En cuanto al cobro de derechos que se recauda de los visitantes a las áreas naturales protegidas, el Pronanp reportó que del 2002 al 2013 se generaron casi 600 millones de pesos, creándose fuentes de empleo para casi 30,000 personas anualmente, en su mayoría pertenecientes a comunidades indígenas y rurales. Se ha estimado que, bajo un escenario conservador, el valor de los servicios ecosistémicos que las áreas naturales protegidas aportan a la economía nacional es de 50 mil 935 millones de pesos por año.<sup>169</sup>

<sup>168</sup> Mulongoy, K.J. and S.B. Gidda (2008). *The Value of Nature: Ecological, Economic, Cultural and Social Benefits of Protected Areas*. Secretariat of the Convention on Biological Diversity, Montreal, 30 pages.

<sup>169</sup> Juan Bezaury *et al.*, *op. cit.*, p. 52.

A pesar de los esfuerzos por generar mayor información sobre el valor de la biodiversidad y las áreas naturales protegidas en términos económicos, sociales, de adaptación al cambio climático, ecológicos y para el goce de los derechos humanos, los órganos del Estado mexicano en su conjunto no parecen estar, en los hechos, realizando acciones oportunas, deliberadas y concretas, mediante el uso del máximo de los recursos disponibles, para avanzar en la protección de esos espacios invaluable para la sustentabilidad del desarrollo nacional y proporcionar alternativas para el desarrollo económico y social de las comunidades que habitan en ellos.

### **2.7.3 Conclusiones sobre la debilidad institucional y la falta de priorización de la misión de la Conanp en la Administración Pública Federal**

En la sección introductoria de este capítulo se mencionó la necesidad de considerar la gran debilidad institucional y las limitaciones presupuestales que condicionan la operación de la Conanp desde su creación en el año 2000. Una conclusión contundente que ha emergido al elaborar este estudio es que al interior del propio sector ambiental federal, el peso de la opinión de la Conanp en la toma de decisiones de actos de autoridad que involucran a las ANP, no es un factor determinante como se esperaría dada la relevancia de su misión institucional.

Uno de los principales problemas que advierten los operadores de las ANP es que la opinión de la Conanp en procedimientos tan importantes como las evaluaciones en materia de impacto ambiental o la autorización de cambios de uso de suelo forestales, no se considera vinculante al interior de la Semarnat y existen numerosos ejemplos que demuestran la autorización de obras y actividades dentro de áreas protegidas, que se estimaban inviables desde la óptica de la Conanp, fueron permitidas. Esta situación ha sido evidenciada incluso por las misiones de asesoramiento de la Convención de Patrimonio Mundial a la Reserva de la Biósfera Mariposa Monarca en la cual se refiere la preocupación de la autoridad internacional por la decisión de la Semarnat de autorizar la reactivación de actividades mineras en la zona de influencia del sitio protegido, aún en contra de la opinión emitida por la Conanp al respecto.

Otro ejemplo que ilustra lo inexplicable que resulta la práctica institucional al interior de la Semarnat y otras dependencias de la APF de no otorgar un peso definitivo a las opiniones de instancias técnicas y científicas como la Conanp y la Conabio en la toma de decisiones que pueden impactar negativamente las ANP, así como el deber de proteger dichos espacios de manera prioritaria, está en las sentencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de los juicios de amparo interpuestos por comunidades indígenas mayas en contra de la autorización para la liberación comercial de organismos genéticamente modificados en diversos municipios de la Península de Yucatán, en las cuales, los dictámenes de dichas instituciones fueron considerados como evidencia crítica para evaluar los riesgos al medio ambiente y la salud de las comunidades. La SCJN advirtió en los casos mencionados que:

[...] según los estudios realizados por la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP) y la Secretaría de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente del Estado de Yucatán, existe evidencia sobre los posibles riesgos del glifosato, entre los que se encuentra la disipación a los

mantos acuíferos subterráneos, afectando todas las formas de vida cercanas, lo que es de particular importancia en este caso, ya que el subsuelo de la Península de Yucatán es de características kársticas, es decir, su composición depende principalmente de rocas carbonatadas de fácil disolución, muy porosas, fracturadas y con una alta permeabilidad, por lo que los agroquímicos y otras sustancias aplicadas al suelo se desplazan rápidamente a los mantos acuíferos. Así, el permanente uso de este herbicida puede provocar graves consecuencias sobre los mantos acuíferos de las zonas donde se aplica [...]

Por lo anterior, esta Sala concluye que existe evidencia suficiente para considerar que el uso del glifosato podría causar un **impacto significativo** en el ambiente de los quejosos.

A mayor abundamiento, cabe señalar que lo anterior cobra una mayor importancia cuando se considera la cercanía que existe entre las áreas autorizadas para la liberación de la soya y las áreas naturales protegidas, toda vez que éstas últimas resultan indispensables para la preservación del equilibrio ecológico y del medio ambiente, así como para la protección de la biodiversidad. Por lo que es posible concluir que las áreas naturales protegidas tienen incidencia directa sobre el medio ambiente,<sup>170</sup> ya que su afectación puede generar un desequilibrio ecológico, que a su vez provocaría un menoscabo en el medio ambiente, y por ende, en la calidad de vida de la población”.

Igualmente es preocupante la recomendación de la misión de asesoramiento de la Convención de Patrimonio Mundial en la cual se hace notar la ineffectividad de las medidas implementadas por las autoridades federales del sector pesquero para apoyar los esfuerzos de conservación desplegados por la Conanp y la Semarnat en el Alto Golfo de California y el fracaso de las estrategias de aplicación de la legislación ambiental en la misma región por parte de la Profepa y la Conapesca.

En el mismo sentido, una revisión aún superficial de la falta de aplicación y cumplimiento de la legislación ambiental en el Parque Nacional Tulúm, donde operan diversos hoteles sin contar con autorizaciones en materia de impacto ambiental y de cambio de uso de suelo de los terrenos forestales, aún cuando la SCJN ha confirmado al resolver la controversia constitucional 72/2008 que los terrenos en los cuales se ubica el ANP son propiedad de la Nación y que sus ecosistemas deben ser preservados, demuestra los enormes vacíos de actuación institucional por parte de la Profepa y la Procuraduría General de la República, que no han actuado hasta ahora de manera eficaz para responder a las denuncias y demandas presentadas durante años por la Conanp.

Otro ejemplo representativo de la divergencia que hay entre el reconocimiento de la importancia de las ANP en el papel y en la práctica en México, en el contexto de las condiciones institucionales bajo las cuales opera la Conanp es el relativo al financiamiento para la conservación de la biodiversidad en México. Aunque hacia la comunidad internacional el Estado mexicano se ha

<sup>170</sup> Artículo 3o.- Para los efectos de esta Ley se entiende por:

I.- Ambiente: El conjunto de elementos naturales y artificiales o inducidos por el hombre que hacen posible la existencia y desarrollo de los seres humanos y demás organismos vivos que interactúan en un espacio y tiempo determinados; [...].

comprometido a aumentar al año 2020 la superficie del territorio nacional sujeta a instrumentos de conservación como las áreas naturales protegidas en más de 32 millones de hectáreas para cumplir con la Meta 11 de Aichi contenida en el Plan Estratégico para la Diversidad Biológica 2011-2020, únicamente analizando los recursos fiscales destinados a las áreas naturales protegidas, es difícil pensar que las necesidades para su conservación puedan ser cubiertas en el corto y mediano plazo o, incluso, que la brecha financiera actual se vea reducida o desaparezca de no haber un cambio radical en la priorización del gasto público destinado al financiamiento para la conservación de la diversidad biológica y en particular, las áreas naturales protegidas.

De acuerdo con los cálculos presentados en diferentes estudios sobre la brecha financiera de las áreas naturales protegidas<sup>171, 172</sup> y el Plan de Acción para el Financiamiento Estratégico elaborado por la Conanp,<sup>173</sup> únicamente las acciones que deberán realizarse para que la Conanp pueda dar cumplimiento a la Meta 11 de Aichi (que representa un incremento de casi el 150% de la superficie marina y terrestre bajo instrumentos de conservación en México), habrá también un aumento en las necesidades de financiamiento de un 78%, bajo un escenario conservador. Según cálculos realizados por la Conanp en el 2013, para abatir la brecha existente en el financiamiento de las áreas naturales protegidas decretadas y por decretarse en el contexto de las Metas de Aichi, se requeriría un incremento presupuestal promedio del 287% durante los próximos ocho años, lo que representa una inversión de 25.4 mil millones de pesos durante este periodo.<sup>174</sup>

Sin embargo, aunque el presupuesto federal para áreas protegidas se incrementó aproximadamente 882% entre 1995 y 2000, con excepciones en algunos años como el 2008 en el cual la Conanp contó con la mayor asignación presupuestal de su historia, los recursos públicos destinados a las áreas naturales protegidas han disminuido recurrentemente, también como reflejo de la crisis financiera global. Por ejemplo, el valor nominal del presupuesto fiscal destinado a las áreas protegidas en el 2008, de 830 millones de pesos, bajó a 759 millones de pesos en el 2009. De acuerdo con la Conanp, el presupuesto fiscal asignado en el 2012 cubrió únicamente el 62% del monto requerido para la administración de las áreas protegidas.<sup>175</sup> Para comprender mejor el impacto de estos datos es interesante observar que se ha estimado que por cada peso del presupuesto federal invertido en las áreas naturales protegidas en el 2008, éstas aportaron a la economía del país al menos 52 pesos.<sup>176</sup>

<sup>171</sup> Bezaury Juan *et al.*, *op. cit.*, p. 52.

<sup>172</sup> Fondo Mexicano para la Conservación de la Naturaleza, *Project Finance for Permanence in Mexico*, editado por el Fondo Mexicano para la Conservación de la Naturaleza en colaboración con la Gordon and Betty Moore Foundation, 2016, p. 7.

<sup>173</sup> Conanp, *Plan de Acción para el Financiamiento Estratégico 2016-2018*, 1a. ed., 2016, p. 29.

<sup>174</sup> Bezaury Juan *et al.*, *op. cit.*, p. 52.

<sup>175</sup> Conanp, *Estrategia para el abatimiento de la brecha financiera de las áreas naturales protegidas federales de México: fases III y IV, 2013*.

<sup>176</sup> Bezaury Juan, *El valor de los bienes y servicios que las áreas naturales protegidas proveen a los mexicanos*, The Nature Conservancy Programa México-Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, 2009.

En este escenario, al poner énfasis en la obligación de **progresividad** que tiene el Estado mexicano para avanzar en la creación y consolidación de las condiciones que permitan la conservación eficaz de la biodiversidad y en particular las áreas naturales protegidas, la Recomendación General 26/2016 aporta también un elemento de interpretación que puede ser fundamental para definir las responsabilidades de las autoridades nacionales con atribuciones y responsabilidades relevantes para estos fines.

El análisis realizado en la Recomendación General 26/2016 sobre la importancia de las áreas naturales protegidas para los derechos humanos establece las bases para llevar a cabo una interpretación más extensa sobre las obligaciones del Estado mexicano en el marco del principio constitucional de progresividad. Como parte del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) el Estado mexicano ha asumido el compromiso de adoptar medidas, hasta el máximo de los recursos que disponga, para lograr por todos los medios apropiados, la efectividad de los derechos reconocidos, entre los cuales se encuentran los de acceder a un nivel de vida adecuado y disfrutar los más altos niveles de salud, cuya efectividad requiere el mejoramiento continuo de estado del medio ambiente.<sup>177</sup>

De acuerdo con la interpretación realizada por el Comité DESC sobre el cumplimiento de la obligación estatal de progresividad, esta implica adoptar, con carácter inmediato, “medidas deliberadas, concretas y orientadas lo más claramente posible hacia la satisfacción de las obligaciones reconocidas en el Pacto”, incluyendo medidas apropiadas de carácter administrativo y financiero.<sup>178</sup>

Los problemas para el financiamiento para la conservación de las áreas naturales protegidas y la debilidad del marco jurídico-institucional de la Conanp, adquieren en este contexto una dimensión que va más allá de la voluntad política de la administración en turno respecto de la asignación de los recursos presupuestales, materiales y humanos destinados al manejo de las áreas naturales protegidas o el nivel de prioridad que decida conferirse a la conservación de la biodiversidad en las políticas públicas nacionales, convirtiéndose en un tema que puede ser revisado a la luz de los parámetros de revisión del cumplimiento de las obligaciones del estado en su conjunto para promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos asociados al nivel de conservación de las áreas naturales protegidas.

Por ejemplo, siguiendo con la idea anterior, el tema del financiamiento para la conservación y el manejo de las áreas naturales protegidas rebasa el ámbito de las facultades de la Conanp, e incluso de la Semarnat, a quienes va dirigida la Recomendación General 26/2016. Una vez que la CNDH ha establecido la vinculación entre las áreas naturales protegidas y los derechos humanos, correspondería a todas las instituciones y autoridades que tienen atribuciones relacionadas con la materia, como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Cámara de

<sup>177</sup> Artículos 2.1; 11.1; 12.1, y 12.2 b).

<sup>178</sup> Comité DESC. Observación General Núm. 3 sobre la índole de las obligaciones de los Estados Parte (párrafo primero, artículo 2 del Pacto).

Diputados en lo relativo al presupuesto que se destina a las áreas protegidas, adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento progresivo de los derechos humanos correspondientes.

Así, aunque la lista de ejemplos que demuestran cómo la conservación de las ANP no es una prioridad compartida por las dependencias federales responsables de los diferentes sectores del desarrollo como el energético, minero, de desarrollo urbano y turístico, pesquero o de infraestructura hídrica podría dar lugar a otro estudio completo, y sin duda rebasa los alcances del que aquí se presenta, resulta razonable concluir que mientras el reconocimiento de la importancia fundamental que tiene la conservación de la diversidad biológica para observar los mandatos constitucionales de lograr el desarrollo sustentable de México y proteger los derechos humanos que dependen del estado del medio ambiente, incluyendo la conservación de las ANP, no se dimensionen como una obligación ineludible de todos los operadores jurídicos del país, comenzando por el Titular del Ejecutivo Federal y sus dependencias, será prácticamente imposible avanzar en la solución de los problemas identificados por la CNDH en la Recomendación General 26/2016.

## CAPÍTULO 3 LAS ANP Y LA PROPIEDAD. UN DERECHO INESPERADO<sup>179</sup>

### 3.1 INTRODUCCIÓN

Este capítulo explora el modo en que se presenta la relación entre ANP y derechos humanos en la práctica jurídica mexicana. El punto de partida es el contraste entre los derechos humanos que podrían invocarse, de manera hipotética, en torno a las ANP y los que se invocan en la realidad jurídica mexicana. Lo que se aprecia con claridad es que, junto al derecho a un medio ambiente sano, es el derecho de propiedad el que aparece de manera más destacada y, sobre todo, el que plantea problemas que no suelen reconocerse en los debates académicos. Desde la doctrina de los derechos, surge la pregunta de si debemos considerar a la propiedad como un derecho fundamental. Pero lo que importa aquí es comprender en qué contextos se da esa invocación, ya que eso nos permite comprender sus consecuencias antes de emitir un juicio doctrinario. El análisis que sigue se inscribe en la tradición del realismo jurídico, que junto con la sociología jurídica hace más de un siglo ha pugnado por traer al pensamiento jurídico las contribuciones de las ciencias sociales.

Comencemos, pues, estableciendo un contraste entre los derechos que, en abstracto, podrían entrar en juego en relación con las ANP y los que en realidad se ponen en movimiento en nuestro país. De manera muy esquemática, puede decirse que la creación de una ANP está vinculada con dos grupos de derechos. Por un lado, los derechos que justifican su establecimiento y que son, de manera central, el derecho a un medio ambiente sano y, de manera periférica, otros derechos como el derecho al agua. Cuando decimos “periférica” no tratamos de decir que tiene una jerarquía inferior del derecho al medio ambiente, sino que no siempre entre los servicios ambientales que presta una ANP está la disponibilidad de agua.<sup>180</sup> En cambio, toda ANP soporta algún elemento del medio ambiente. El interés de proteger ese soporte es lo que define que el derecho a un medio sano siempre que se crea una ANP.

No está por demás recordar que los sujetos titulares del derecho a un medio ambiente sano forman conjuntos indefinidos, por lo que su presencia en el mundo del derecho aparece bajo la forma de “intereses difusos”, a pesar de lo cual constituyen los portadores del interés primordial que da sentido a las ANP. Estas últimas, a pesar de que están “delimitadas”, tampoco se caracterizan por ser un objeto perfectamente definido, ya que en realidad tienen cualidades de muy diversa naturaleza, que van desde los valores estéticos (que por definición son inconmensurables con otro tipo de valores) hasta la biodiversidad, pasando por los servicios ambientales que

<sup>179</sup> Capítulo elaborado por Antonio Azuela.

<sup>180</sup> Muchas ANP son portadoras de valores entre los que no está la retención y filtración de agua.

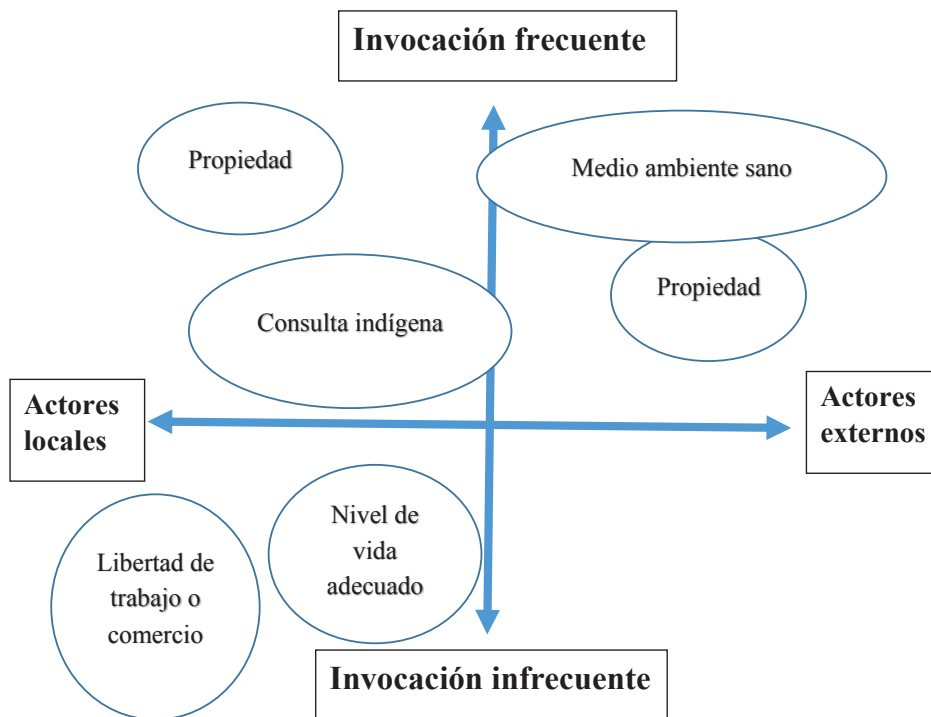
pueden ser identificados e incluso medidos como el agua, que como se ha mencionado es también el objeto de un derecho. Esta “doble indeterminación”, o sea la de los sujetos y la del objeto, en el caso del derecho al medio ambiente y las ANP no resta fuerza normativa a dicho derecho, pero es importante reconocerla porque trae consigo retos importantes en el terreno de la práctica jurídica.

Además del grupo de los derechos vinculados al derecho a un medio ambiente sano, las ANP se pueden invocar con otro tipo de derechos, que bajo ciertas condiciones pueden llegar a entrar en conflicto con aquéllos. Particularmente en contextos como el mexicano, donde el modelo de conservación no implica la exclusión de las poblaciones locales de las ANP, los intereses de esas poblaciones pueden comprometer los fines de las ANP. En otras partes del presente estudio se explora esta cuestión bajo diferentes ópticas; aquí interesa solamente señalar el tipo de derechos que están en juego y su relación potencialmente conflictiva con el derecho al medio ambiente sano. Cuando se trata de poblaciones indígenas, surgen los derechos asociados a las mismas y, en particular, el derecho a la consulta previa establecido en diversos instrumentos internacionales, que van desde el Convenio de Diversidad Biológica hasta el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo. Pero si se ve el asunto de la manera más general posible, los intereses de las poblaciones locales en aprovechar los recursos naturales ubicados en las ANP pueden agruparse dentro del derecho a un “nivel de vida adecuado” reconocido en el artículo 25 de la Carta de San Francisco.

Es fundamental tener claro que, si bien esos dos grupos de derechos pueden aparecer enfrentados cuando las reglas tendientes a la conservación restringen el aprovechamiento de los recursos naturales por parte de las poblaciones de las ANP, también pueden aparecer actuando en el mismo sentido. Ello ocurre, muy particularmente, con las empresas mercantiles con actividades extractivas (sobre todo, pero no únicamente, mineras) que ponen en riesgo los ecosistemas, lo que al mismo tiempo pone en peligro los medios de subsistencia de las comunidades vecinas. En los capítulos cuarto y quinto se presentan múltiples ejemplos de la amplia gama de situaciones que se dan entre esos dos extremos y, sobre todo, de los contextos específicos que permiten ver lo que está en juego para los actores. Aquí se trata simplemente de mostrar el contraste entre los derechos que podrían en principio invocarse y los que de hecho se invocan. En la figura 3.1. destaca el contraste entre la libertad de trabajo o comercio, así como el derecho a un nivel de vida adecuado, que en México rara vez se invocan, y el derecho de propiedad, que es cuestionable como derecho fundamental pero cuya invocación es tan frecuente, que amerita un análisis más detenido.



Figura 3.1  
Derechos más invocados por tipo de actores en la práctica jurídica mexicana



### 3.2 LA PROPIEDAD Y LAS PRÁCTICAS JURÍDICAS EMERGENTES EN LAS ANP

El método que aquí seguimos para abordar la cuestión de la propiedad no es el de la doctrina jurídica tradicional sino el del realismo jurídico, que consiste en preguntarnos cómo se hace presente esta institución en la vida jurídica de las ANP. Lo que sigue no es resultado de una investigación sistemática, sino apenas un recuento de procesos jurisdiccionales de los que tomamos noticia en el transcurso de este proyecto, en el contexto de lo que la investigación empírica sobre la propiedad nos ha mostrado en los últimos años. Con todo, creemos que aportan elementos para sustentar la hipótesis general de que el auge de los derechos de propiedad ha puesto en duda la legitimidad misma de las ANP, o al menos del modelo que México ha adoptado y que como se ha mostrado en capítulos anteriores, consiste en instaurar áreas dedicadas a la conservación sin remover a los propietarios de terrenos dentro de las mismas.

En principio, parecería que ese modelo de conservación es perfectamente compatible con el régimen constitucional de la propiedad en México, ya que consiste en "...regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y cuidar de su conservación" (párrafo tercero del artículo 27 constitucional). A pesar de ello, los jueces junto con sectores cada vez más influyentes de la opinión pública han encontrado inaceptables las restricciones a la propiedad que traen aparejadas las ANP. Lo notable, en el caso de los jueces, es que como se verá en su oportunidad en la jurisprudencia

se ha llegado al grado de considerar a la propiedad privada como un derecho fundamental, lo que a nuestro juicio es incompatible con el texto constitucional.

Lo más llamativo del panorama que se ha ido configurando en los últimos años es que la práctica jurídica va más allá del conflicto clásico entre el interés público y la propiedad como mecanismo jurídico de los intereses privados. Desde luego, esa tensión está presente y comenzaremos por ahí nuestro recuento. Pero lo cierto es que la propiedad es también un recurso utilizado por actores económicos social y económicamente vulnerables como son los núcleos agrarios. Esto significa que el panorama es complejo, aunque no indescifrable. Lo que sigue es un recuento de la diversidad de intereses que entran en juego en las ANP y en las cuales los derechos de propiedad adquieren un papel preponderante.

El Parque Nacional Cumbres de Monterrey es, con toda probabilidad, el caso donde el derecho de propiedad ha irrumpido como un obstáculo que pone en duda la validez misma de las ANP. Como se explica en el capítulo cuarto, ese parque había estado tan abandonado desde los años cuarenta, que una parte importante de la expansión urbana de Monterrey se dio sobre más de cincuenta mil hectáreas del mismo, sin que ello hubiese provocado una reacción por parte del gobierno federal, que era el responsable de su custodia.

Era tan grande la extensión original del parque, que aún después de haber perdido una proporción importante, para los años noventa todavía contaba con más de 177 mil hectáreas, dentro de las cuales sobrevivían ecosistemas sumamente valiosos. Fue por ello que, a iniciativa y con el apoyo de instituciones académicas de la región, el gobierno federal emprendió la modificación de los límites del parque, lo que se dio mediante un decreto presidencial publicado en el año 2000.

La publicación y la notificación de ese decreto precipitó una serie de demandas de amparo por parte de propietarios de terrenos dentro del parque. Era como si este nunca hubiese existido, los propietarios estuviesen tomando conocimiento del mismo por primera vez<sup>181</sup> y, sorprendidos por algo que en realidad estaba en el mundo jurídico desde 1939, buscasen la protección de la justicia federal en contra de una arbitrariedad del poder público.

Las respuestas de los jueces no fueron particularmente explícitas en relación con el alcance del derecho de propiedad frente al Parque Nacional. En los expedientes a los que tuvimos acceso (o bien: según nos informó la entonces Directora de Asuntos Jurídicos de la Conanp) los argumentos eran más bien de carácter procedimental, como ocurre con frecuencia en temas donde el fondo del asunto presenta cierta complejidad. Sin embargo, a juzgar por los resultados, es decir por los más de cuarenta amparos resueltos a favor de propietarios de predios en menos de una década,

---

<sup>181</sup> De hecho, por razones difíciles de entender, en los decretos que en realidad no estaban haciendo más que modificar los límites de un Parque Nacional que se había creado más de seis décadas atrás, se decía que se estaba creando el mismo.

no cabe duda de que la justicia federal optó por proteger al derecho de propiedad frente al régimen jurídico de las ANP.

Un aspecto interesante, que aparece en el caso de Monterrey pero que se da en todos los centros urbanos de importancia, es que una vez que los propietarios lograron la protección de la justicia federal, se encontraron nuevas restricciones en otros regímenes: el de la vida silvestre y el urbanístico. Efectivamente, un aspecto interesante del caso Cumbres de Monterrey es que, a pesar de los amparos que había obtenido los promotores para invalidar el Parque Nacional, cuando trataron de emprender los desarrollos dentro del mismo se encontraron con un régimen distinto: el de la vida silvestre. De acuerdo con la información proporcionada por un ex delegado de la Profepa en Nuevo León,<sup>182</sup> la autorización en materia de impacto ambiental fue negada con fundamento en la existencia de tres especies endémicas en el paraje conocido como “Valle de Reyes”, dentro del Parque Nacional.

Paralelamente, los propietarios se enfrentaron al régimen urbanístico. Y es que, precisamente por estar al borde de un área urbana, existe el instrumento típico del urbanismo, que es un programa de desarrollo urbano en cada uno de los municipios que conforman la zona metropolitana de Monterrey. Y el caso de Santa Catarina, donde el Parque Nacional había perdido los amparos, ese programa de desarrollo urbano había designado el área como dedicada a la preservación ecológica. Y no había en ello extravagancia alguna, ya que al menos desde la conformación del moderno régimen de los asentamientos humanos a mediados de los años setenta, se reconoce que los programas de desarrollo urbano establecen las áreas de crecimiento de los centros urbanos, así como las áreas vedadas a ese crecimiento por razones de conservación ecológica.

Puede ser muy cuestionable que los programas de desarrollo urbano se apliquen en áreas naturales protegidas,<sup>183</sup> pero en este caso resultaron un mecanismo de control efectivo cuando hay voluntad política de los gobiernos municipales. Es cierto que en muchas ocasiones las autoridades municipales ceden frente a sus presiones, como ocurrió por momentos en este caso. Después de una intensa movilización social, respaldada por los medios locales de comunicación, se logró impedir que los programas se modificaran para hacer posible el desarrollo urbano ahí donde los propietarios habían sido capaces de imponerse al Parque Nacional mediante el amparo. Y es interesante hacer notar que las versiones más recientes del programa de desarrollo urbano utilizan como argumento para mantener las zonas en conflicto como áreas dedicadas a la conservación, precisamente el hecho de que son parte de un Parque Nacional desde 1939.

Con todo, lo más relevante del asunto es la posibilidad jurídica de mantener indefinidamente las áreas en cuestión libres de urbanización, pero con los argumentos propios del derecho

<sup>182</sup> Información aún pendiente de confirmación.

<sup>183</sup> En la Controversia Constitucional en torno al Parque Nacional de Tulum se determinó precisamente eso, pero conviene hacer notar que ahí el instrumento de ordenación urbana se estaba utilizando para urbanizar el Parque Nacional, lo que contradecía abiertamente el régimen de la ANP.

urbanístico, una vez que los de la AMP sucumbieron frente a la justicia federal. Y es que, en la práctica jurídica de las últimas cuatro décadas, ni siquiera por medio del juicio de amparo se ha puesto en duda la restricción que establecen los instrumentos de ordenación urbanística para las áreas designados como áreas de conservación ecológica de un centro de población. Esa misma práctica es lo que ha dado lugar, en el derecho comparado, a la convicción de que la posibilidad jurídica de emprender desarrollos urbanos (lo que no sin cierta solemnidad se denomina el *ius aedificandi*) no es algo inherente al derecho de propiedad, sino que es una creación de los planes o programas, que son los mecanismos regulatorios de la organización del espacio dentro de y en torno a las aglomeraciones urbanas en la mayor parte de los regímenes democráticos contemporáneos.<sup>184</sup>

Para una versión poco informada de la tradición liberal, puede parecer inaceptable la tesis de que el derecho a emprender desarrollos inmobiliarios no sea parte del derecho de propiedad, sino que es un derecho “otorgado” por un acto administrativo. Para seguir con el ejercicio de pensar este problema “en clave de derechos”, más adelante se aborda el problema de si la propiedad privada es, o no, un derecho fundamental. Por ahora baste con hacer notar la abismal diferencia que hay entre el emprendimiento inmobiliario que podría hacer una empresa mercantil en terrenos de una ANP, por un lado, y el aprovechamiento de un recurso natural por parte de personas y colectividades residentes en la zona que, con la declaratoria de una ANP, de un momento a otro se ven privados de sus medios de subsistencia. Esa diferencia, así como el hecho de que es su forma de existir en el mundo del derecho es un mecanismo administrativo, es uno de los puntos de partida para reconstruir, a partir de una perspectiva realista, el significado de la propiedad en el mundo moderno.

Si la experiencia del Parque Cumbres de Monterrey es la primera estación en nuestro recorrido sobre la forma en que la propiedad de la tierra se hace presente en las ANP, ello se debe a que muestra de manera descarnada el modo en que el juicio de amparo, o sea la principal herramienta para la defensa de los derechos en nuestra tradición jurídica, ha servido para poner los derechos del propietario (sin importar su condición económica o social) por encima de los de la conservación de la biodiversidad.

De ahí nos movemos a un segundo caso, el del Parque Nacional de Tulúm, en cuyo centro se ubica una de las zonas arqueológicas más visitadas de nuestro país. En la controversia constitucional 72/2008, la Suprema Corte de Justicia de la Nación confirmó la vigencia jurídica de la ANP, por encima de las pretensiones de la autoridad municipal para autorizar desarrollos inmobiliarios en una franja de casi cinco kilómetros sobre el litoral del Caribe. No obstante, en los hechos no se ha hecho efectivo el carácter público del Parque en toda su extensión, ya que existen hoteles y restaurantes de personas a quienes el Gobierno del Estado enajenó, indebidamente, porciones

---

<sup>184</sup> María Mercedes Maldonado-Copello y Diego Isaías Peña, “Cambio constitucional, jueces, función social de la propiedad y expropiación en Colombia” en Antonio Azuela, (Coordinador) *Expropiación y conflicto social en cinco metrópolis latinoamericanas*. México, Instituto de Investigaciones Sociales (UNAM) / Lincoln Institute of Land Policy, 2013.

de terrenos después de que ellos habían sido adquiridos por el Gobierno Federal. Lo que sorprende de este caso no es que la justicia federal haya protegido a quienes esgrimen un título de propiedad en contra de la autoridad que trata de hacer valer la condición del Parque Nacional,<sup>185</sup> y no sorprende porque hay una “apariencia de buen derecho”, en virtud de que ellos exhiben títulos de propiedad que parecen auténticos. Lo que sorprende es que el Poder Ejecutivo, en particular la Semarnat, no haya emprendido el litigio que se requiere para recuperar esos predios, lo que obligaría al gobierno estatal a llevar a cabo el saneamiento correspondiente, en términos del derecho civil, por haber enajenado terrenos que no eran de su propiedad.<sup>186</sup>

Lo anterior puede parecer una simple anécdota, pero revela un tipo de práctica jurídica, o más bien un tipo de omisión jurídica, que hace posible el triunfo de la propiedad privada sobre la conservación. En casos como este, no es una doctrina jurídica de la propiedad lo que se impone, es la debilidad de la gestión jurídica del estado lo que crea el espacio para que ella triunfe.

Los dos casos que hemos evocado hasta aquí tienen en común el que se trata de intereses inmobiliarios donde la propiedad de la tierra, que se impone al régimen de las ANP, tiene un carácter marcadamente especulativo. Más allá de las diferencias evidentes entre los amparos de Cumbres de Monterrey y los de Tulum, en ambas es el desarrollo inmobiliario lo que conduce a la destrucción y a la privatización de la riqueza natural de una ANP.

No obstante, existen casos donde el ejercicio de derechos de propiedad expresa necesidades sociales que se acercan a las condiciones de la subsistencia misma. Por más que la tradición liberal tienda a igualar a los sujetos independientemente de las diferencias entre sus condiciones reales, lo cierto es que existen sujetos que hacen valer la propiedad para subsistir, no para obtener dividendos. Es así como llegamos a un segundo tipo de práctica jurídica vinculada a la propiedad, cuyo sentido es muy distinto de las que hemos considerado hasta aquí. Un caso representativo donde la defensa de la propiedad no está asociada con una situación de privilegio social, y que se explica en el capítulo cuarto, es el de Los Tuxtlas. En 1998 se creó una reserva de la biósfera en esa que es una de las zonas más emblemáticas de la biodiversidad del trópico húmedo mexicano y entonces se tomó la decisión de expropiar terrenos en la zona núcleo, respecto de los cuales existían procesos agrarios que habían dotado a grupos campesinos de terrenos ejidales. Las indemnizaciones que en ese momento se fijaron resultaban muy bajas para las expectativas de los afectados. Entre las acciones de resistencia ante la expropiación, muchos de ellos acudieron al juicio de amparo, aunque no tuvieron éxito, por lo que se vieron forzados a aceptar la indemnización. Aunque no fue posible tener acceso a los expedientes del caso y para esto nos apoyamos fundamentalmente en fuentes secundarias,<sup>187</sup> las entrevistas realizadas en el terreno nos permiten afirmar que se trataba de campesinos sin recursos para

<sup>185</sup> Amparo 1331/2012, Juzgado Tercero de Distrito con sede en Cancún, promovido por el actor Roberto Palazuelos.

<sup>186</sup> En el expediente de la citada controversia constitucional se acreditó plenamente que el Gobierno de Quintana Roo había dejado de ser el propietario de los predios por una expropiación vinculada a la creación del Parque Nacional, la cual incluso había sido publicada en el Periódico Oficial del Estado mucho antes de que los terrenos fueran transmitidos a quienes, en años recientes, han obtenido el amparo de la justicia federal.

<sup>187</sup> Paré y Fuentes, *op. cit.*, p. 82.

contratar abogados competentes –sobre todo si se comparan con los propietarios de terrenos en Cumbres de Monterrey. Claramente, la Reserva de la Biósfera de Los Tuxtlas es un caso en el que actores sociales económicamente vulnerables, intentan si éxito oponer sus derechos de propiedad frente a la instauración de una ANP.

Sin embargo, cuando esto se mira en una perspectiva más amplia y se recurre a la investigación social de los últimos años sobre el tema de la expropiación, lo que aparece es una práctica jurídica relativamente novedosa, en la cual los núcleos agrarios se defienden de diversas amenazas esgrimiendo sus derechos de propiedad. Desde luego, la situación que más nos interesa destacar aquí es que la propiedad es un medio de defensa contra las restricciones que significan las ANP, contra las cuales se esgrimen los mismos argumentos que los propietarios capitalistas. Pero también existen casos en los que la defensa de la propiedad de los núcleos agrarios se hace valer frente a empresas mineras que explotan recursos ubicados en el subsuelo de sus territorios, a través de juicios de amparo que, en muchos casos, resultan exitosos.<sup>188</sup>

Un aspecto adicional de esta nueva práctica es que algunas de las firmas de abogados con mayor capacidad e influencia en el país han emprendido la defensa de los intereses de núcleos agrarios afectados por actos del poder público.<sup>189</sup> Esto que representa un verdadero giro histórico en la defensa de la propiedad agraria requiere una breve explicación.

Durante el largo periodo post revolucionario, la propiedad de los núcleos agrarios fue una institución marcada por la inestabilidad. Casi literalmente, ella tuvo que “abrirse paso” en el territorio a costa de la propiedad individual, cuando esta rebasaba las extensiones previstas en la ley. De hecho, ambas formas de propiedad se defendían con mecanismos distintos -y, sobra decirlo, con abogados distintos. Sin embargo, después de la reforma al régimen agrario de 1992, que entre otras cosas dio por terminado el reparto agrario, se abrió una etapa de estabilización de la propiedad, en la que ambas formas de propiedad dejaron de ser rivales.

Es cierto que en algunas regiones del país los procesos agrarios que estaban en curso dificultaron ese proceso de estabilización. Como queda claro en el capítulo quinto, el caso de Chiapas es emblemático del modo en que las tensiones por la tierra han afectado la gestión de las ANP. Sin embargo, en gran parte del territorio nacional ya no puede decirse que el ejido y la comunidad rivalicen con la propiedad privada. De hecho, cuando ellos sufren expropiaciones, su defensa jurídica es la misma que la de las propiedades individuales.

Uno entre muchos casos que ilustran esa nueva tendencia es el papel que jugaron los amparos promovidos por núcleos agrarios en contra de la expropiación que decretó el presidente Vicente Fox en 2001 para impulsar un proyecto de aeropuerto en la zona de Texcoco, que afectaba varios

<sup>188</sup> Sol Pérez-Jiménez, *Territorialidades contenciosas en México: El caso de la minería*. Tesis de Maestría en Geografía Ambiental, Morelia, Centro de Investigaciones en Geografía Ambiental / UNAM, 2014.

<sup>189</sup> Azuela, Antonio y Carlos Herrera (2013) “La propiedad que no se discute. Jueces y expropiaciones en la Ciudad de México” en Antonio Azuela, coordinador, *Expropiación y conflicto social en cinco metrópolis latinoamericanas*. México, IIS/UNAM.

miles de hectáreas de terrenos ejidales. Lo que es menos conocido es el hecho de que algunos núcleos agrarios recurrieron a abogados de prestigio y obtuvieron suspensiones provisionales en juicios de amparo en los que los argumentos no tenían nada que ver con el carácter “social” de la propiedad.<sup>190</sup> Es interesante observar que, como parte de esta investigación, la Directora de Asuntos Jurídicos de la Conanp nos confirmó la creciente participación de despachos con grandes recursos, con los que les resulta cada vez más difícil competir.<sup>191</sup>

Para los efectos de nuestro argumento, este nuevo tipo de prácticas jurídicas trae consigo un reforzamiento mutuo entre dos tipos de propiedad que fueron rivales durante casi todo el siglo veinte, pero que en el presente siglo parecen fortalecerse una a la otra. En el presente recuento, se trata de un tercer tipo de práctica jurídica distinto a la defensa histórica de los campesinos como actores vulnerables, porque lo que está en juego ya no es, necesariamente, asegurar sus medios de subsistencia. Cuando como resultado de estos litigios el gobierno federal se ve obligado a pagar indemnizaciones exorbitantes ya no estamos ante un acto de justicia social, sino ante formas de litigio oportunista que pueden alcanzar escalas insospechadas. Lo más relevante, en estas prácticas, es que al igual que en la tradición liberal, el derecho de propiedad se defiende con total independencia de la situación económica de sus titulares, como en la célebre frase de Anatole France la ley, en “su majestuosa igualdad prohíbe a los ricos, lo mismo que a los pobres, dormir bajo los puentes”.

Con esta referencia clásica tratamos de decir que, de alguna manera, estamos frente a un viejo tópico. Pero no basta con recordar que la doctrina liberal de la propiedad hace invisibles las diferencias reales entre propietarios. Es preciso tener una idea lo más cercana posible de cuáles propietarios, con qué intereses o necesidades específicas y a través de qué procedimientos, se hacen presentes en las ANP mexicanas. Los casos que se presentan en los capítulos cuarto y quinto pretenden ofrecer una idea de esa diversidad. Lo que hemos presentado en estas páginas es apenas una descripción inicial de las diversas formas que adopta el problema de la propiedad en las ANP. Al menos una cosa ha quedado clara, y es que hoy en día no solamente se vive el problema, ya clásico, de la tensión entre el interés individual protegido por la propiedad privada y el interés colectivo, que se hace valer mediante mecanismos estatales de regulación. La propiedad privada se manifiesta también como un instrumento jurídico que pueden esgrimir comunidades campesinas que se sienten afectadas por las ANP. No importa que, acudiendo a categorías distintas, el observador simpatizante de las comunidades pueda redefinir los intereses de las mismas en otro lenguaje (como en el de los derechos de tercera generación o incluso con una inversión de la fórmula de la propiedad, diciendo que la tierra no pertenece a los pueblos sino al revés, que ellos pertenecen a la tierra); lo que no puede ignorarse es que, en los hechos, existen prácticas jurídicas que defienden los intereses de las comunidades y que lo hacen esgrimiendo sus derechos de propiedad con los mismos argumentos de la tradición liberal. Se trata de entender esto como un hecho no solamente de nuestra vida jurídica, sino también del

<sup>190</sup> Véase Antonio Azuela, “La terre ne se vende pas, elle s’aime et se défend” La productivité sociale du conflit pour Atenco, México en Patrice Melé, ed., *Conflits de proximité et dynamiques urbaines*, Presses universitaires de Rennes, 2013.

<sup>191</sup> Entrevista realizada el 5 de octubre de 2018.

modo en que esa experiencia se elabora en diferentes espacios sociales. El epígrafe al principio de este capítulo es apenas una muestra.

### 3.3 ALGUNOS ELEMENTOS DE LA DISCUSIÓN RECIENTE SOBRE LA PROPIEDAD

¿A dónde podemos acudir para hacernos cargo de la heterogeneidad de los problemas asociados con la propiedad? Comencemos por eso que se suele llamar la “sociedad civil”, que aquí preferimos llamar el campo ambiental, o sea el conjunto de voces que circulan en el espacio público en torno a lo que se reconoce como los problemas ambientales. Como se explicó en el capítulo primero existen tres posturas básicas en torno a las ANP: la primera es la que se puede denominar comunitarista, carece de una doctrina sobre la propiedad. Cuando se trata de tierras propiedad de pueblos indígenas o comunidades campesinas, las ANP se ven como expropiaciones ilegítimas. Desde esa postura no es posible hacerse cargo de problema de la compensación; o sea el problema de cómo calcular la pérdida de los derechos de aprovechamiento de un recurso o incluso su propiedad. Y no es posible porque el supuesto se rechaza de plano. El argumento sobre la “mercantilización de la naturaleza” suele funcionar como un mecanismo adicional para no hacerse cargo del problema.

En el otro extremo del campo ambiental mexicano está la postura que hemos denominado del “estado duro”. Para ella, las mejores ANP son precisamente aquellas que dejan de ser propiedad de sus dueños originales para convertirse en bienes públicos. La expropiación (o la compra) de la tierra son vistas como la única manera de asegurar la continuidad de los ecosistemas que se trata de proteger. Sin embargo, esta postura tampoco nos dice nada sobre cómo calcular la pérdida que se impone al propietario. Al recurrir al mecanismo del mercado (o a la “disposición a pagar”, por parte de un público con perfiles difusos), nos deja sin un criterio normativo para ponderar las tensiones entre derechos y pretensiones que, como hemos visto, conforman un conjunto demasiado complejo para ser reducidas a los supuestos de la tradición liberal.

La tercera postura es la de un “estado denso”, o sea de uno que se hace cargo de esa complejidad social. En ella está presente la disposición a compensar de diversas maneras a los afectados por las restricciones que trae consigo una ANP y, sobre todo, a que los habitantes no sean desplazados y que sigan encontrando en algunos de los recursos naturales ahí presentes sus medios de subsistencia. Con todo y sus ventajas sobre las posturas anteriores, esta tampoco ha desarrollado criterios normativos claros para determinar cuándo una privación está justificada y cómo calcular su compensación.

Ciertamente, no es una novedad el que las ideas que circulan en el campo ambiental no sean portadoras de una doctrina jurídica; pero es importante tener presente que es dentro de ese campo donde las ideas jurídicas adquieren un significado que puede contribuir a la legitimidad de las mismas ANP. Y es que la legitimidad no es una cualidad intrínseca de las instituciones jurídicas, sino un fenómeno que se construye en contextos espacios sociales específicos, por lo general articulados con la vida pública.



Parece claro, entonces, que el campo ambiental requiere de una doctrina jurídica para orientarse cuando los derechos de propiedad y otros derechos se presentan en la instauración y el desarrollo de las ANP. Al primer lugar donde puede acudir es el constitucionalismo mexicano. Como es bien sabido, la propiedad ocupa un lugar central en la Constitución de 1917 y para muchos su artículo 27 representa el núcleo del pacto social del estado post revolucionario. Es cierto que fueron dos los temas del programa de la post revolución sobre la propiedad que atrajeron mayor atención: el reparto agrario y el control estatal sobre ciertos recursos naturales, pero basta con leer el tercer párrafo de ese artículo para encontrar una idea conservacionista, ya que se faculta a la Nación para “...regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y cuidar de su conservación”.

Seguramente, para quienes impulsaron los parques nacionales y otras ANP en los años treinta ese fue el referente constitucional de sus políticas, aunque lo cierto es que no quedaron rastros de ello en la doctrina constitucional. No fue sino hasta varias décadas después que esa tradición constitucional se vio revitalizada con la reforma de 1987 al mismo párrafo tercero, que incorporó “la protección al ambiente y el equilibrio ecológico” como parte del programa constitucional relativo a la propiedad y los recursos naturales.

Lo anterior no es en absoluto despreciable, ya que fue nada menos que el fundamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, que entre sus contenidos incluye precisamente el régimen de las ANP. En otras palabras, ese ha sido el fundamento constitucional de la protección de la biodiversidad, así como del conjunto de la materia ambiental. Sin embargo, eso no significa que en el pensamiento constitucional haya habido un desarrollo correlativo, a la altura de los retos que enfrenta la gestión ambiental y que están presentes en el litigio que describimos de manera sucinta en el apartado anterior.

Efectivamente, salvo Martín Díaz y Díaz,<sup>192</sup> ningún constitucionalista destacado ha dedicado un mínimo esfuerzo al análisis de la propiedad en nuestro sistema constitucional en las últimas décadas, lo que resulta notable habida cuenta de que la innovación más importante de nuestra cultura jurídica en las últimas décadas ha sido, precisamente, lo que se ha dado en llamar neoconstitucionalismo.

No es este el lugar para emprender una exploración sobre algo tan notable como el silencio de dos generaciones de juristas sobre lo que constituye el centro del régimen de la economía y de los recursos naturales, como es la propiedad. Pero no está de más señalar, así sea como una conjetura, que ello podría atribuirse al hecho de que el ascenso de los derechos humanos (y esto es una tendencia mundial) ha venido acompañado por un cierto anti estatismo.<sup>193</sup> Si a esto sumamos el desprestigio del “antiguo régimen” mexicano, es decir el del largo periodo

<sup>192</sup> Véase Martín Díaz y Díaz, *Ensayos sobre la propiedad* (compilados por Antonio Azuela), México, Instituto de Investigaciones Jurídicas / UNAM, 2014.

<sup>193</sup> Samuel Moyn, *Human Rights and the Uses of History*. Londres, Verso, 2014.

posrevolucionario, por su indudable carácter autoritario, podemos comprender la sospecha con la que las nuevas generaciones de juristas observan lo que generaciones anteriores exhibían como un orgullo nacional: el estado fuerte que asumía la conducción de los procesos de transformación social.

No puede olvidarse, por ejemplo, que gran parte del reparto agrario, es decir de gran parte de los hechos a través de los cuales se llevaron a la práctica los postulados del artículo 27, se dio entre 1931 y 1946, bajo una reforma constitucional que suprimió la posibilidad de acudir al juicio de amparo frente a los procedimientos agrarios. En realidad, una parte nada despreciable de la vigencia real del constitucionalismo social se llevó a cabo con poca o nula observancia de los parámetros que hoy se consideran propios de un estado de derecho –incluso si se trata de un estado *social* de derecho.

Por ello no sorprende que el concepto de propiedad que proviene del constitucionalismo social mexicano haya quedado prácticamente en el olvido para las nuevas generaciones de juristas. En esa especie de vacío cultural, han aparecido en las primeras décadas de este siglo tesis jurisprudenciales en las cuales la propiedad aparece como derecho fundamental, a pesar de que el texto mismo de la Constitución parece indicar otra cosa. Para apreciar esto basta con transcribir dos tesis. La primera de ellas, a pesar de que reitera la tesis de la función social de la propiedad, define a esta de manera inequívoca como un derecho fundamental:

#### PROPIEDAD PRIVADA. EL DERECHO RELATIVO ESTÁ LIMITADO POR SU FUNCIÓN SOCIAL.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos 14, 16 y principalmente el 27, reconoce como derecho fundamental el de la propiedad privada; sin embargo, lo delimita fijando su contenido, a fin de garantizar otros bienes o valores constitucionales, como el bien común o el respeto al ejercicio de los derechos de los demás integrantes de la sociedad. Luego, tratándose de aquel derecho, la Constitución Federal lo limita a su función social, toda vez que conforme al indicado artículo 27, el Estado puede imponer modalidades a la propiedad privada por causas de interés público o bien, podrá ser objeto de expropiación por causas de utilidad pública y, por tanto, es ella la que delimita el derecho de propiedad en aras del interés colectivo, por lo que no es oponible frente a la colectividad sino que, por el contrario, en caso de ser necesario debe privilegiarse a esta última sobre el derecho de propiedad privada del individuo, en los términos que dispone expresamente la Norma Fundamental.

Acción de inconstitucionalidad 18/2004. Diputados integrantes de la Quincuagésima Cuarta Legislatura del Congreso del Estado de Colima. 24 de noviembre de 2005. Mayoría de nueve votos. Disidentes: José Ramón Cossío Díaz y José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretaria: Laura García Velasco. El Tribunal Pleno, el dieciséis de febrero en curso, aprobó, con el número 37/2006, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a dieciséis de febrero de dos mil seis. Tesis número 175498, Novena Época (cursivas añadidas).

Lo más relevante de esta tesis es que pasa por alto al texto mismo de la Constitución, ya que el artículo 27 constitucional, en su primer párrafo, dispone que la propiedad privada deriva de la propiedad de la Nación, en un lenguaje que es bien conocido:

La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

Si la propiedad privada es una derivación de la propiedad nacional ¿cómo puede ser un derecho fundamental en el ordenamiento jurídico mexicano? Sorprende que al supremo tribunal haya pasado desapercibido algo tan obvio en el texto constitucional. Volveremos sobre esta cuestión en el siguiente apartado. Por ahora consideremos la otra tesis de jurisprudencia que, a nuestro juicio, muestra las tendencias que venimos señalando:

SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE EN EL AMPARO. PROCEDE EN BENEFICIO DE UNA EMPRESA SOCIAL PROPIEDAD DE UNA COMUNIDAD INDÍGENA, CUANDO PUDIERA VERSE AFECTADA EN SU DERECHO FUNDAMENTAL A LA PROPIEDAD, CON MOTIVO DEL PROBABLE DAÑO EN SU PATRIMONIO DERIVADO DE LA RESOLUCIÓN DETERMINANTE DE UN CRÉDITO FISCAL.

La suplencia de la queja deficiente es una institución procesal de rango constitucional, que tiene como finalidad dar una mayor protección a aquellas categorías de quejosos que, por su situación o características, se encuentran en desventaja social para su defensa en el juicio y, por ello, requieren que sea corregida o subsanada cualquier insuficiencia en que incurran durante la secuela jurisdiccional. Así, entre las categorías referidas están los sujetos de derecho agrario, ya sea en lo general –ejidos o comunidades–, o bien, en lo particular –ejidatarios o comuneros–, pues desde su reconocimiento son considerados como uno de los sectores productivos más vulnerables en el Estado Mexicano, dadas las condiciones desventajosas en que surgieron y, por ello, es que se consideró la necesidad de establecer mecanismos legales para salvaguardar sus intereses, principalmente, de carácter patrimonial. Por tanto, cuando en el juicio de amparo una empresa social propiedad de una comunidad indígena pudiera verse afectada en su derecho fundamental a la propiedad, con motivo del probable daño en su patrimonio derivado de la resolución determinante de un crédito fiscal, opera en su beneficio la suplencia de la queja deficiente, en términos del artículo 79, fracción IV, en relación con el diverso 17, fracción III, ambos de la Ley de Amparo, en concordancia con los preceptos 2o., apartado A, fracción VI y apartado B, segundo párrafo, fracción VII y 27, décimo párrafo, fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS ADMINISTRATIVA Y DE TRABAJO DEL DÉCIMO PRIMER CIRCUITO. Amparo directo 932/2013. 28 de mayo de 2015. Mayoría de votos. Disidente: Hugo Sahuer Hernández. Ponente: Norma Navarro Orozco, secretaria de tribunal autorizada.... Secretario: Jorge Isaac Martínez Alcántar. Tesis 2010875, décima época (cursivas añadidas).

Lo que destaca de la tesis transcrita no es solo el que declare a la propiedad como un derecho fundamental, sino que lo haga precisamente en relación con los núcleos agrarios e incluso sobre

comunidades indígenas, sobre los cuales mantiene la añeja caracterización en el sentido de que son “vulnerables” y que surgieron en condiciones “desventajosas”.

Ahora bien, cuando se observan las tesis transcritas en su conjunto, se aprecian dos de las condiciones que se señalaron en el apartado anterior, en el sentido de que no solamente se ha producido un fortalecimiento de la propiedad privada en nuestra práctica jurídica, al atribuírsele el carácter de un derecho fundamental, sino que ese fortalecimiento no beneficia solamente a los intereses económicos de las empresas mercantiles, sino que se extiende de manera explícita hacia los ejidos y comunidades.

El problema no es la falta de una doctrina novedosa o particularmente original sobre la propiedad, sino el hecho de que la justicia federal no se ha hecho cargo del problema de los límites de la facultad regulatoria del estado sobre la misma. Por mucho que se siga proclamando la idea de la “función social” para señalar que la propiedad no es un derecho “absoluto”, ello no basta para definir cuándo una regulación ha llegado tan lejos que deba ser equiparada con una expropiación y por lo tanto genere la obligación de indemnizar al propietario afectado. Y es que ese es precisamente el problema que surge en las ANP, aunque como hemos visto, de manera muy desigual. Por una parte, en Cumbres de Monterrey los amparos que han obtenido los propietarios en contra del Parque Nacional les permiten llevar a cabo una actividad particularmente expansiva de sus derechos –esto es, proyectos urbanos que desvirtúan completamente la función de una ANP. Por la otra, en las reservas de la biósfera en las que la zona núcleo no es expropiada pero sí trae consigo una prohibición total al aprovechamiento de los recursos naturales por parte de sus propietarios, no se vislumbra compensación alguna de naturaleza jurídica, sino que la situación queda librada a la disponibilidad de recursos públicos para programas productivos fuera de la zona núcleo.

Ante la ausencia de una reflexión constitucional que se haga cargo de esta evidente discordancia en nuestra práctica jurídica, lo que hay es una conversación que, por razones obvias, recoge el sentido de la discusión dominante en los Estados Unidos de América, donde las posturas neo conservadoras han predominado en las últimas tres décadas.

Efectivamente, en la jurisprudencia estadounidense el tema de las “expropiaciones regulatorias” (*regulatory takings*) ha tomado una fuerza tal, que ha influido el debate jurídico sobre las expropiaciones en muchos países y los casos célebres de ese país se han convertido en un referente obligado en cualquier discusión internacional sobre la propiedad.<sup>194</sup> Esto nos obliga a continuar nuestro recorrido, más allá de México, para encontrar concepciones alternativas sobre estos problemas.

Si ampliamos la mirada a América Latina, podemos encontrar algunos desarrollos interesantes, si bien el contexto general es muy parecido al de nuestro país, donde predomina una pobre

<sup>194</sup> Rachelle Alterman (2010) *Takings International. A Comparative Perspective on Land Use Regulations and Compensation Rights*. Washington, American Bar Association.

elaboración constitucional sobre los problemas vinculados a la propiedad. Un caso resulta emblemático de esta tendencia es el conocido como Salvador-Chiriboga, del que se ocupó la Corte Interamericana de Derechos Humanos durante casi una década y del cual surgió una de sus resoluciones más polémicas.<sup>195</sup>

Miembros de la familia Salvador-Chiriboga fueron propietarios de una gran extensión de tierra ubicada a las afueras de Quito. Cuando se hizo evidente, en los años ochenta, que esos terrenos serían abarcados por el crecimiento urbano de la capital de Ecuador, el gobierno local dispuso en su plan de desarrollo urbano que no serían urbanizados, sino que servirían como un parque metropolitano para la ciudad –de poco más de seiscientas hectáreas. Cuando llegó el momento para hacer efectiva tal previsión, los propietarios exigieron una indemnización exorbitante, ya que pretendían que se calculara el valor de la tierra como si en ella pudiese construirse un desarrollo para los sectores de más altos ingresos en la ciudad. Por su parte, el gobierno de la ciudad ofreció una indemnización calculada a partir del valor comercial de la tierra en tanto que tierra agrícola. De hecho, una comunidad indígena que era propietaria de tierras dentro del polígono aceptó una indemnización a partir de ese criterio.

El caso llegó a la CIDH, quien condenó al estado ecuatoriano por dilación en la administración de justicia (tema del que no nos ocuparemos aquí) y remitió el asunto a la jurisdicción local para la determinación de la indemnización. Sin embargo, el asunto volvía una y otra vez a la CIDH, porque ese era precisamente el problema en torno al cual giraba el conflicto. Al final, la Corte resolvió el problema de forma sorprendente, obteniendo el promedio aritmético de la cantidad que pedían los propietarios con la que ofrecía el gobierno.

El caso Salvador-Chiriboga no solamente es recordado como uno de los más polémicos, por decirlo suavemente, de la historia de la Corte. Desde su emisión, se produjeron votos en disidencia, como el del Dr. Sergio García Ramírez, quien no solamente encontraba inaceptable el haber recurrido al promedio aritmético para resolver, sino que recordaba a sus colegas que esta sería la indemnización más alta que la Corte hubiese otorgado en sus más de tres décadas de existencia.

No está por demás recordar que la expectativa con la que se creó la CIDH fue nada menos que la de hacerse cargo de los crímenes de las dictaduras que asolaron la región en la postguerra y no deja de resultar bochornoso que la indemnización más alta se haya otorgado para proteger el derecho de propiedad, en un caso en el que su ejercicio era claramente especulativo.

Más allá del juicio que nos merezca la sentencia del caso Salvador-Chiriboga, la hemos traído a cuento para hacer notar la ausencia de criterios, en el constitucionalismo latinoamericano, para

<sup>195</sup> Para un recuento completo del caso véase María Mercedes Maldonado-Copello y Diego Isaías Peña, “Jueces, derechos humanos e indemnización en caso de expropiación: análisis de casos de Ecuador”, en Antonio Azuela, coordinador, *Expropiación y conflicto social en cinco metrópolis latinoamericanas*. México: Instituto de Investigaciones Sociales (UNAM) / Lincoln Institute of Land Policy, 2013.

determinar algo tan sencillo como la indemnización para crear un parque urbano. Lo más importante aquí es que el problema no se resuelve por medio de una “ponderación” entre derechos, que es lo que nos ofrece la producción académica para cuando estamos frente a casos difíciles. Se trata de un asunto que tiene que ser concebido en términos económicos. Sin tratar de ofrecer aquí una solución, baste con evocar la diferencia entre el concepto de renta y el de ganancia, donde la primera es un ingreso que se obtiene *sin hacer nada*, mientras que el segundo supone un proceso de trabajo. La consecuencia normativa de esa distinción, que está ahí desde los orígenes de la economía política (con David Ricardo, sobre todo) debería ser evidente y no tiene que ver con la naturaleza de los derechos sino, como hemos dicho, con una lógica económica.

Si lo anterior ya resulta complejo para la profesión jurídica, imagine el lector el reto que significa calcular el pago de una indemnización por la expropiación de tierras en la zona núcleo de una reserva de la biósfera, como ocurrió en el caso de Los Tuxtlas al que nos referimos en el presente capítulo y en el cuarto.

Volviendo al mundo del derecho, es importante hacer notar que, si bien no existe una doctrina propiamente latinoamericana sobre la propiedad, existen desarrollos importantes en al menos un país y ese es el caso de Colombia.

En la Constitución Colombiana, la propiedad no tiene el carácter de un derecho fundamental, sino el de una función social. Siguiendo las propuestas que León Duguit formuló a principios del siglo veinte, en Colombia no basta con decir que la propiedad “tiene” una función social, sino que se sostiene que ella “es” una función social. Podríamos embarcarnos en una discusión sobre la pertinencia del concepto de “función” en el pensamiento contemporáneo,<sup>196</sup> pero eso quedaría fuera del objeto de este estudio. Lo que sí podemos hacer para efectos de nuestro argumento, es señalar, en primer lugar, que en esa concepción está clara la intención de afirmar que la propiedad, como tal, no es un derecho fundamental, sino otra cosa. Y, segundo, que esa concepción ha tenido consecuencias perceptibles en la vida jurídica de Colombia. Así, tratándose de expropiaciones, la Corte Constitucional ha determinado que la propiedad solo debe ser tratada como un derecho fundamental cuando su violación comprometa, al mismo tiempo, a los valores de la vida y la dignidad.<sup>197</sup>

Fuera del caso colombiano, no se tiene noticia de una jurisdicción en América Latina donde la propiedad no sea reconocida como derecho fundamental, lo que llama la atención porque se trata de un estado cuyo régimen económico que en las últimas décadas se ha inclinado más hacia el liberalismo que otros de la región.

<sup>196</sup> Lo que sin duda nos llevaría a la conclusión de que se trata de una categoría anticuada, vinculada al organicismo y al evolucionismo del siglo diecinueve.

<sup>197</sup> Maldonado-Copello, *op. cit.*

Recapitulando, lo expuesto hasta aquí da cuenta de un panorama en el que (1) el constitucionalismo social mexicano no está ofreciendo soluciones a los problemas de las ANP que hemos formulado en este y en los demás capítulos; (2) la Corte Interamericana (y por tanto el constitucionalismo de la región) no ha estado a la altura de los retos de la gestión territorial y (3) el caso colombiano ofrece una mirada diferente, y ciertamente atrevida, para reconsiderar la idea de que la propiedad es un derecho fundamental.

Llevemos el tema más allá de nuestra región y preguntémosnos ¿existe un debate global sobre la propiedad? La respuesta fácil es: no. Ni siquiera hay un debate que incluya autores de lo que convencionalmente se reconoce como las “democracias occidentales” –ni hablar de un debate donde la propiedad sea discutida de manera transversal para todas las regiones del mundo.<sup>198</sup> Sin embargo, hay quienes en la academia norteamericana quien se han propuesto reconstruir las coordenadas de un debate que al menos rebase los límites nacionales.

Ese es el caso de Gregory Alexander, uno de los pocos juristas que ha tratado de dialogar con el constitucionalismo de su país tomando en serio las tradiciones de otros países.

En su ya clásico estudio, que en el título hace referencia a un “debate global” sobre la propiedad,<sup>199</sup> lo que en realidad compara Alexander es la concepción norteamericana con la de dos jurisdicciones muy diferentes entre sí: la de Sudáfrica en su constitución de 1996 y la de la jurisprudencia alemana. Vale la pena consignar el valor del argumento que desarrolla, inspirándose en esta última, en el sentido de que la propiedad implica no solamente derechos sino también obligaciones, las cuales son “inherentes” al derecho de propiedad.<sup>200</sup> Es verdad que este no es el único autor que se ocupa de la propiedad en los Estados Unidos y que existe toda una generación de autores que han abordado el tema desde muchos puntos de vista. Pero el caso de Alexander es notable por haber establecido una relación explícita entre la propiedad y las propuestas de Amartia Sen, uno de los pensadores más influyentes de nuestro tiempo. Para no abundar demasiado, baste con señalar que se trata de una doctrina que afirma la existencia de obligaciones inherentes al derecho de propiedad. Si el tema puede remontarse a la idea de solidaridad que estaba presente en el pensamiento social desde el siglo diecinueve o es una argumentación para salir al paso del dominio de las ideas neoliberales de las últimas décadas, es algo que queda fuera del objeto del presente trabajo. El mensaje que tratamos de transmitir con esta referencia es menos ambicioso: si bien en nuestros medios académicos el tema de la propiedad ha quedado casi completamente marginalizado por otros intereses, en los Estados Unidos existe un importante movimiento de ideas donde es posible encontrar inspiración para al menos algunos de los problemas que nos aquejan sobre las ANP.

<sup>198</sup> Un ejemplo reciente busca una confluencia entre países del “sur global”, sin una clara intención de conectarse con lo que se debate en los países centrales, Rajagopal Balakrishnan y Olivier de Schutter (eds.), *Property from Below: Commodification of Land, Rights and the Counter Movements*. Oxford, Routledge, en prensa.

<sup>199</sup> Gregory Alexander, *The Global Debate over Constitutional Property. Lessons for American Takings Jurisprudence*. Chicago, Chicago University Press, 2006.

<sup>200</sup> Sobre decir que este autor, al igual que muchos otros, está tratando de contrarrestar la oleada neo conservadora que ha dominado el pensamiento social y jurídico de los Estados Unidos en las últimas décadas.

Ahora bien, uno de los problemas que *no* aborda Gregory Alexander y que casi no se discute en los medios académicos de Estados Unidos,<sup>201</sup> es si la propiedad es o no un derecho fundamental. Es posible que en ese país sea muy difícil plantear la cuestión, habida cuenta del prestigio que goza la propiedad en esa cultura política. En cambio, en Europa continental la cuestión se ha planteado y, si bien no ha generado un debate amplio entre los juristas, ha dado lugar a la tesis de Luigi Ferrajoli, quien ha argumentado categóricamente, y a nuestro modo de ver de manera convincente, que la propiedad *no* es un derecho fundamental.<sup>202</sup>

Sin pretender ofrecer aquí una exposición sistemática de la propuesta de Ferrajoli, basta con mencionar que su argumento se centra en el carácter *contingente* de la propiedad. Mientras los derechos fundamentales se tienen en la misma medida para todos, la propiedad se tiene en dimensiones variables según las circunstancias de cada quien. Mientras el patrimonio de una persona es variable, el contenido de sus derechos fundamentales no lo es. Y tampoco es la propiedad una condición *sine qua non* para el ejercicio de los derechos fundamentales, como suponen la mayoría de las versiones de la tradición liberal.

De hecho, se ha hablado de un “liberalismo igualitario” que sigue en este aspecto la teoría de Ferrajoli, y que estaría representado por uno de los miembros del neo constitucionalismo en nuestro país.<sup>203</sup> Si bien el planteamiento no ha sido desarrollado como una tesis que se haga cargo de sus múltiples implicaciones, ya puede decirse que entre nosotros hay al menos un atisbo de debate sobre la naturaleza de la propiedad, que adquiere importancia por las tesis jurisprudenciales que acabamos de citar.

Decimos que es apenas un “atisbo” porque no contamos con una elaboración actualizada de los argumentos en juego. Pero sí podemos señalar las coordenadas fundamentales a partir de tres posturas: 1) la de una jurisprudencia que, siguiendo la tendencia a formular los problemas jurídicos “en clave de derechos”, no ha tenido reparo en afirmar que la propiedad es un derecho fundamental; 2) una postura en sentido opuesto, apenas perceptible, que trae al debate mexicano la idea de un jurista europeo con influencia innegable en el neo constitucionalismo mexicano y acaso latinoamericano (pero no más allá), y 3) el texto constitucional que hoy en día nadie reivindica, o sea que permanece formalmente vigente pero en un estado casi vegetativo, porque afirma como origen de la propiedad a un sujeto que parece haber quedado en el pasado, o sea la nación.

Lo dicho hasta aquí está lejos de ofrecer un panorama sistemático del debate sobre la propiedad. La intención ha sido simplemente la de ilustrar la diversidad de puntos de vista y, en particular, la existencia de un amplio desacuerdo en torno a si la propiedad es un derecho fundamental. Pero más allá de la postura que se adopte en relación con ese dilema, lo cierto es que la producción jurídica no nos proporciona criterios sólidos para orientarnos cuando se trata de ponderar el peso de la propiedad en relación con otros derechos que entran en juego en las

<sup>201</sup> A pesar de ello, algunos autores han aportado elementos que se podrían usar para responder la pregunta en sentido negativo. Jeremy Waldron, *The Right to Private Property*. Oxford, Clarendon Paperbacks, 1988.

<sup>202</sup> Luigi Ferrajoli, *Derechos y garantías. La ley del más débil*. Madrid: Editorial Trotta, 1999.

<sup>203</sup> Pedro Salazar, “Confesiones de un liberal igualitario” en *Nexos*, marzo, 2014.



ANP, lo que resulta particularmente grave porque los casos que en la práctica están llegando a los jueces federales en relación con ANP traen consigo importantes preguntas en torno a la propiedad. Más aún, hay experiencias como la del caso Salvador-Chiriboga, que deben tomarse como una verdadera señal de alarma para el constitucionalismo mexicano y latinoamericano, sobre la necesidad de hacerse cargo de problemas que no son reductibles al lenguaje de los derechos humanos, sino que nos obligan a abrir el pensamiento jurídico a otras disciplinas.

### 3.4 LA MIRADA SOCIOLÓGICA

Para hacer frente a los problemas que plantea la presencia del derecho de propiedad en las ANP se requiere una reconstrucción, de grandes alcances, de la doctrina constitucional sobre ese derecho y su lugar en el mundo de los derechos fundamentales. Y para ello hace falta no solamente el despliegue de las capacidades propias de los juristas sino también la concurrencia de otras disciplinas. Lo que sigue es una breve reflexión sobre el modo en que los hallazgos de la presente investigación pueden aportar a en esa tarea. Se trata de algo relativamente simple pero que debe tener consecuencias en el modo en que se define el problema.

Como uno de los propósitos de este estudio es enriquecer la argumentación jurídica desde las ciencias sociales, conviene recordar cuál es la principal debilidad de esa argumentación tal como se presenta en la actualidad. Para nosotros, su rasgo más relevante es que trata a los propietarios como si fuesen una categoría social homogénea –justo aquello que provocó la burla de Anatole France. Una clara ilustración de ello, entre nosotros, es la jurisprudencia que ha surgido para declarar inconstitucionales los intentos de las entidades federativas para establecer una tasa progresiva al impuesto predial para los predios no edificados.

Uno de los problemas de nuestras ciudades es que una gran parte del territorio que ocupan las ciudades está formado por terrenos baldíos. Como en otras épocas (y, desde luego, en muchos países) ese desperdicio se ha tratado de combatir con mecanismos fiscales. En México las legislaturas locales han establecido tarifas más altas para los propietarios que mantienen sus predios baldíos, motivadas por los impactos sociales (y desde luego, ambientales) que ellos generan. No obstante, cuando los propietarios lo impugnan mediante el amparo, lo que prevalece es una visión que no es capaz de distinguir la propiedad ociosa de la propiedad utilizada. Según una tesis reciente, una de esas leyes (en este caso del Estado de Jalisco)

... viola el principio de equidad tributaria previsto en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues no obstante que los contribuyentes tienen iguales características objetivas (ser propietarios o poseedores de predios urbanos y las construcciones ubicadas en ellos) y realizan idéntico hecho generador del gravamen (propiedad o tenencia de un predio urbano y las construcciones adheridas a éste), lo que hace que constituyan una misma categoría, el legislador local les otorga un trato desigual por el solo hecho de que el predio esté o no edificado.<sup>204</sup>

<sup>204</sup> Contradicción de tesis 3/2016, publicada el viernes 27 de enero de 2017 en el Semanario Judicial de la Federación. Plenos del Tercer Circuito. Tesis 2013540, Décima época.

Es interesante notar que la tesis de jurisprudencia no se refiere a una norma jurídica, sino que se refiere al mundo social, ya que habla de los propietarios como formando “una misma categoría”, a la cual atribuye “iguales características objetivas”, como si la diferencia entre mantener un predio baldío o construir algo útil sobre él (para que cumpla la célebre “función social”) fuese irrelevante. Así, quien la redactó continúa la vieja tradición liberal de pasar por alto cualquier diferencia entre los propietarios.

¿Cómo hacer visibles las diferencias entre propietarios tal como se presentan en las ANP? Para ello, es útil recordar que, en la tradición sociológica, el análisis de la propiedad (en tanto que relación social) tiende a distinguir tres componentes: el objeto (de propiedad), los sujetos (o actores) participantes y los cambios que ocurren a través del tiempo.<sup>205</sup> Comencemos por estos dos últimos, ya que la representación gráfica a la que recurrimos, en la página siguiente, admite solamente dos dimensiones. En ella tratamos de ilustrar nuestro argumento haciendo referencia a los casos concretos que se analizan en los capítulos cuarto y quinto.

Es fácil constatar que, dentro de la variedad de sujetos que esgrimen derechos de propiedad en las ANP, como en muchos otros contextos, encontramos dos extremos: quienes usan la propiedad para satisfacer sus necesidades básicas (o, en clave de derechos, para disfrutar de un “nivel de vida adecuado”), en un extremo, y quienes los usan como parte de una empresa mercantil que persigue obtener una ganancia a partir de una inversión. Ese solo contraste constituye el fundamento para un tratamiento diferencial de la propiedad a partir de los sujetos que la ostentan, ya que supone una diferencia radical de lo que significa ese derecho en la vida las personas. Ciertamente, hay elementos que hacen más complejo el análisis (como el de la situación de los trabajadores de dichas empresas, cuyos medios de subsistencia están precisamente en el aprovechamiento de los recursos que hacen las mismas). Pero esa distinción es un punto de partida indispensable para poner en duda la visión de la propiedad como si fuese una condición universal. Se trata de reconocer las diferencias entre los propietarios por sus posiciones respecto a la economía, en el abanico que se despliega entre la acumulación y la subsistencia.

Antes de seguir con los componentes o aspectos de las relaciones de propiedad, se impone un paréntesis para señalar un hecho obvio pero fundamental: en las ANP, como en cualquier otro territorio, los propietarios no representan el conjunto de los actores relevantes. Casi siempre, ellos constituyen apenas una minoría y su movilización puede crear la ilusión de que representan a la sociedad local. Por eso lo importante para una mirada sociológica no es la propiedad en sí misma, sino la relación social que en torno a ella se organiza. Cuando la tradición jurídica nos dice que la propiedad es un derecho “erga omnes”, y nos ubicamos en una ANP, tenemos que reconocer que entre los NO propietarios que pueden tener un derecho en conflicto con la propiedad, hay una gama tan grande que incluye desde los campesinos sin tierra habitantes de las mismas localidades hasta las ONG ambientalistas cuyos miembros viven en otros países. En la figura ilustramos estas diferencias fundamentales con referencia a los propietarios que han

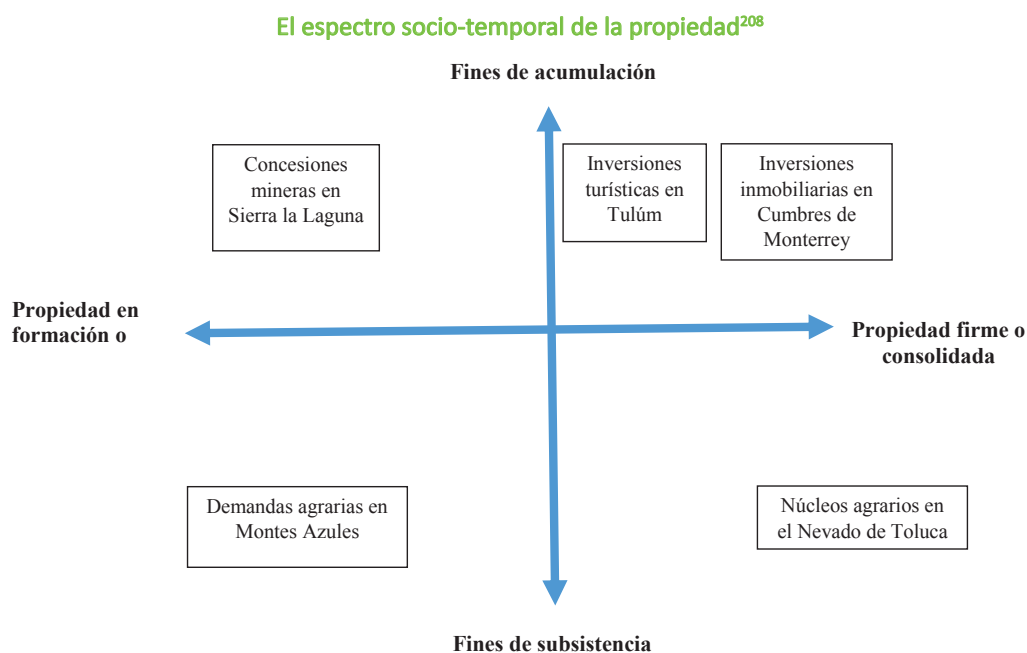
---

<sup>205</sup> Una formulación muy sugerente se puede encontrar en Franz von Benda-Beckman, Keebet von Benda-Beckam y Melanie G. Wiber (eds.), *Changing Properties of Property*. Nueva York, Berghahn Books, 2006.

adoptado un papel relevante en los conflictos de las ANP que se examinan en los capítulos cuarto y quinto. Es importante aclarar que al incluir empresas mineras no estamos confundiendo sus derechos (derivados de una concesión) con la propiedad, pero es un hecho de que dichos derechos son una derivación de la propiedad nacional sobre los minerales del subsuelo,<sup>206</sup> por lo que de una u otra manera la propiedad está presente en las prácticas jurídicas mediante las cuales esas empresas tratan de llevar a cabo sus proyectos.

Pensemos ahora la dimensión temporal de la propiedad. La relevancia de esta cuestión radica en que las definiciones de la propiedad que provienen de las doctrinas jurídicas y filosóficas tienden a ver la propiedad como algo estático –como un “estado de cosas”. Pero esas doctrinas suelen ignorar lo que todo el mundo sabe, o sea que la propiedad tiene que ver con el ciclo vital de las personas (e incluso de las empresas). Las personas no son propietarias, *se hacen propietarias* y envejecen junto con sus cosas. En nuestro caso, la dimensión temporal hace visibles al menos dos diferencias importantes. La primera de ellas se refiere a las expectativas que suelen esgrimir las empresas sobre el aprovechamiento de los recursos. Definir cuándo “nace” un derecho al aprovechamiento es uno de los retos de la profesión jurídica<sup>207</sup> y la respuesta será crucial para el destino de las ANP y de los derechos ambientales que están en juego.

La segunda diferencia es la que existe entre los núcleos agrarios que consolidaron sus derechos antes de la creación de una ANP y los que tenían procesos agrarios pendientes.



<sup>206</sup> Sobre esto véase el texto clásico de Oscar Morineau, *Los derechos reales y el subsuelo en México*. México, Fondo de Cultura Económica, 1997.

<sup>207</sup> De hecho, existe jurisprudencia en nuestro país que hace posible relativizar esas expectativas, ya que no todas ellas equivalen a los derechos que se esgrimen.

<sup>208</sup> Los casos incluidos en el diagrama se pueden consultar en los capítulos cuarto y quinto.

Como se sabe, el fin del reparto agrario a principios de los años noventa dejó en suspenso numerosos expedientes agrarios. En el capítulo quinto se exponen los efectos sociales de ello

y se aprecia la forma en que ha sido parte fundamental de los conflictos en torno a ANP. No es nuestra intención ofrecer aquí una solución a este dilema, sino simplemente mostrar que los conflictos “entre derechos” asumen diferencias enormes según los sujetos de que se trate y el tiempo a través del cual se constituyen.

Hasta aquí nos hemos referido a dos de los elementos que permiten comprender las relaciones de propiedad: los sujetos y el transcurso del tiempo. El tercer aspecto de esas relaciones es el objeto mismo. La importancia de su materialidad es tan obvia que corremos el riesgo de olvidarla. Obviamente, tenemos que apartarnos de la visión clásica de “la cosa”, ese concepto del derecho civil que trata de aislar los objetos que componen el mundo material para que puedan circular como mercancías, porque el ideal de esa tradición jurídica es ordenar el mundo en cosas perfectamente identificadas que se encuentran bajo el poder de individuos independientes entre sí. Pero lo que está en juego en las ANP es más complicado, porque se trata de eso que llamamos “la naturaleza”, que está compuesta por cosas cuyo valor radica en la interacción con otras cosas. Más allá del concepto de “ecosistema”, el que hay que incorporar aquí es el de territorio, por eso hemos definido en el primer capítulo a las ANP como proyectos de clasificación territorial o, más precisamente, como proyectos de instauración de una forma territorial con características propias, tal como se explicó en el capítulo primero.

Así, la propiedad que ostenta un sujeto (individual o colectivo, empresarial, campesino o indígena) sobre una superficie determinada, tiene que ser vista como formando parte de un contexto mayor que no es otro que el del territorio de una ANP. La aspiración que subyace al régimen jurídico de las ANP no es otra que la de una resignificación de las cosas que componen un paisaje determinado.

Desde luego, esta formulación evoca una mirada del mundo asociada a la tradición romántica,<sup>209</sup> pero también puede tener una enorme significación práctica. Varios de los conflictos que se han analizado en este estudio han encontrado salidas afortunadas gracias a un manejo inteligente del territorio. Así, como se muestra en el capítulo cuarto, si algunos miembros del pueblo cucapá reivindican su derecho a pescar en la zona núcleo de la Reserva del Alto Golfo de California y Delta del Río Colorado, los procesos de concertación han hecho posible que pesquen en zonas cercanas donde el impacto ambiental es mucho menor y el beneficio económico sigue siendo atractivo. Igualmente, en Los Tuxtlas, mantener la zona núcleo sin actividades extractivas es posible promoviendo el desarrollo de otras actividades en otras partes de la Reserva.

Desde luego, hay casos donde no hay, o es muy difícil encontrar, un “arreglo territorial” y es ahí donde nos enfrentamos a un conflicto “puro” entre derechos. Aun así, o sea cuando no es posible

---

<sup>209</sup> La escuela histórica alemana era portadora de esa tradición y acaso en ella pueda encontrarse la primera fuente del derecho ambiental contemporáneo.

un acuerdo para salir del conflicto y llega el momento de imponer una restricción, se requiere un referente territorial. En otras palabras, el operador jurídico responsable de tomar una decisión (desde el poder judicial o desde la administración) debe tener claros tanto el estado del territorio como su estructura. Una comprensión de la lógica geográfica, económica e incluso ecológica adquiere mayor importancia que cualquier destreza doctrinaria en el terreno de la ponderación entre derechos.

De este breve recuento, cuyas referencias empíricas se exponen en los capítulos cuarto y quinto, es posible extraer algunas reflexiones sobre la utilidad de las ciencias sociales para examinar la relación entre ANP y derechos humanos. La primera se refiere a la tendencia a disociar, como si fuesen irreconciliables, el análisis sociológico y el análisis jurídico. Es verdad que, en ciertos contextos, es difícil hacerlos compatibles. Pero hay un plano en el que coinciden, y ese es el momento en el que el operador jurídico tiene que desplegar una narrativa sobre el mundo social para alimentar un argumento jurídico –lo que suele formar parte de la “motivación” de un acto de autoridad. La jurisprudencia que hemos citado sobre el universo de los propietarios frente al impuesto predial es un ejemplo evidente, ya que formula de manera explícita un enunciado sobre aquello que estudian las ciencias sociales, o sea los grupos sociales y las prácticas que los distinguen o los identifican.<sup>210</sup>

Más allá de las “constataciones de hechos” que se refieren al lado forense del derecho, es posible defender la pertinencia de un análisis sociológico de la propiedad en el mundo de los derechos humanos. Aquí se abren dos caminos. Por un lado, es posible argumentar que los tres aspectos de las relaciones de propiedad que hemos evocado hacen visible el carácter *contingente* de los derechos de propiedad. Los principales valores (expresados como derechos humanos) que entran en conflicto en las ANP son los de la biodiversidad (como parte de un medio ambiente sano) y el de un nivel de vida adecuado. Y este último lo ostentan *todos* los afectados por las ANP independientemente de su condición de propietarios. Más allá de si la propiedad es o no un derecho fundamental, o de que sea una mera “contingencia”, ella constituye una realidad jurídica de la que los juristas deben hacerse cargo.

Para nosotros, es defendible la tesis de que la propiedad no es un derecho fundamental. Pero existe un enorme riesgo si pensamos que con eso basta para que deje de ser un problema. Los dilemas que ella trae consigo, que como vimos ya no se reducen a la fórmula clásica donde la propiedad era la protección del individuo egoísta y sus restricciones la panacea para el bien común, tienen un carácter sustantivo sobre el cual las doctrinas de los derechos humanos tienen poco que aportar. Se trata de los aparentemente viejos dilemas del derecho público que hoy aparecen bajo nuevas modalidades. No es que el “interés público” del derecho público, que justificaba cualquier acto de autoridad, haya desaparecido. El hecho de que ya no puede esgrimirse igual que antes, porque la condición autoritaria a la que estaba asociado no está más con nosotros, no significa que podamos ignorar la sustancia de sus dilemas.

<sup>210</sup> El hecho de que la relación entre la ciencia y el derecho sea tan problemática se debe al hecho evidente de que el orden jurídico no puede prescindir de una visión del mundo. Y el derecho moderno se caracteriza nada menos que por el afán de sustituir a la religión por la ciencia.









## CAPÍTULO 4 CONFLICTO Y TERRITORIALIZACIÓN EN SEIS ANP

### 4.1 INTRODUCCIÓN

En este capítulo se presentan seis estudios de caso que describen las dinámicas sociales propias de las ANP en el México contemporáneo. Ciertamente, hay otras ANP donde se presentan situaciones distintas a las que aquí se describen, pero puede decirse con certeza que la diversidad que aquí se consigna proporciona una idea general de lo que está en juego en las ANP. No solamente destaca el contraste entre los casos donde las actividades que ponen en riesgo a los ecosistemas son de empresas extractivas, por un lado, y aquellos donde son las poblaciones residentes quienes reivindican derechos al aprovechamiento que no siempre son consistentes con las reglas de las ANP. Además, hay una diversidad importante en relación con las regiones donde ellas se insertan, con la presencia de actores sociales con preocupaciones distintas y, desde luego, con la propia diversidad de los ecosistemas bajo protección.

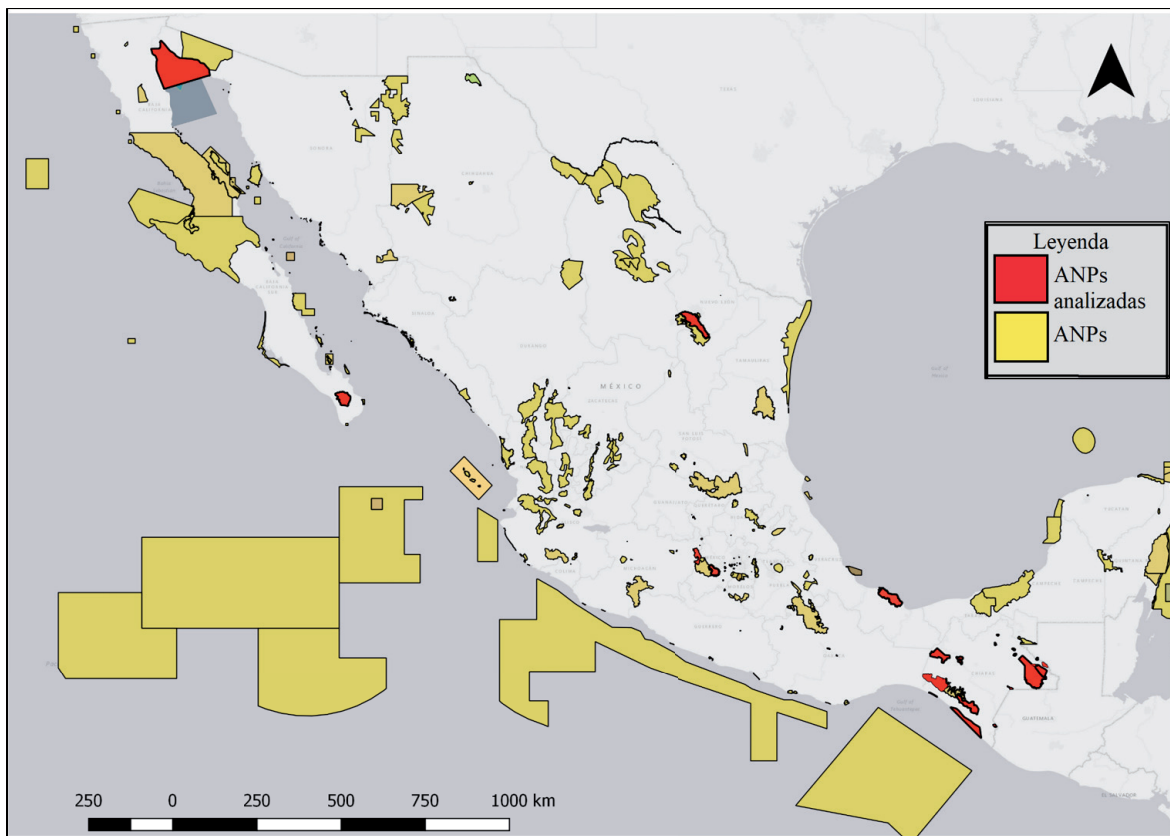
Sobre nuestra estrategia metodológica, conviene aclarar que mientras este capítulo documenta la diversidad de situaciones en torno a la ANP, los capítulos 5 y 6 ofrecen una visión complementaria, de carácter estructural, sobre las condiciones de apropiación territorial en el contexto regional específico: el de Chiapas. El mapa en la siguiente página muestra las ANP cubiertas por estos tres capítulos.

Gran parte de la investigación se llevó a cabo mediante visitas de campo, en las que se entrevistó a los responsables de las propias ANP. Además, se revisó la producción académica que, desde las ciencias sociales, se ha ocupado del tema. Como se puede apreciar en la bibliografía, se trata de una producción muy abundante, casi en su totalidad de los últimos lustros, lo que da cuenta de la vitalidad de los estudios socio-ambientales en nuestro país. Como es obvio, cada caso puede suscitar largos debates académicos en torno a los hallazgos de la investigación. Sin embargo, nuestra intención es solamente la de ilustrar la diversidad de situaciones que se viven en la realidad. Por ello, más que generar conocimiento nuevo, de lo que se trata es de hacer visibles algunos rasgos de la conflictividad social que no pueden pasarse por alto al momento de diseñar políticas en la materia y, con mayor razón, cuando ellas están orientadas por los derechos humanos.

Es importante aclarar que el interés por destacar el conflicto no va dirigido a documentar una supuesta “imposibilidad” de las ANP. Tal como se explicó en el capítulo introductorio, se trata de observar el modo en que los conflictos tienen una productividad social, o si se quiere unas “salidas”, que terminan formando parte del orden territorial prevaleciente en las ANP. Si bien en muchos casos los conflictos parecen no tener fin y los procesos de deterioro siguen adelante

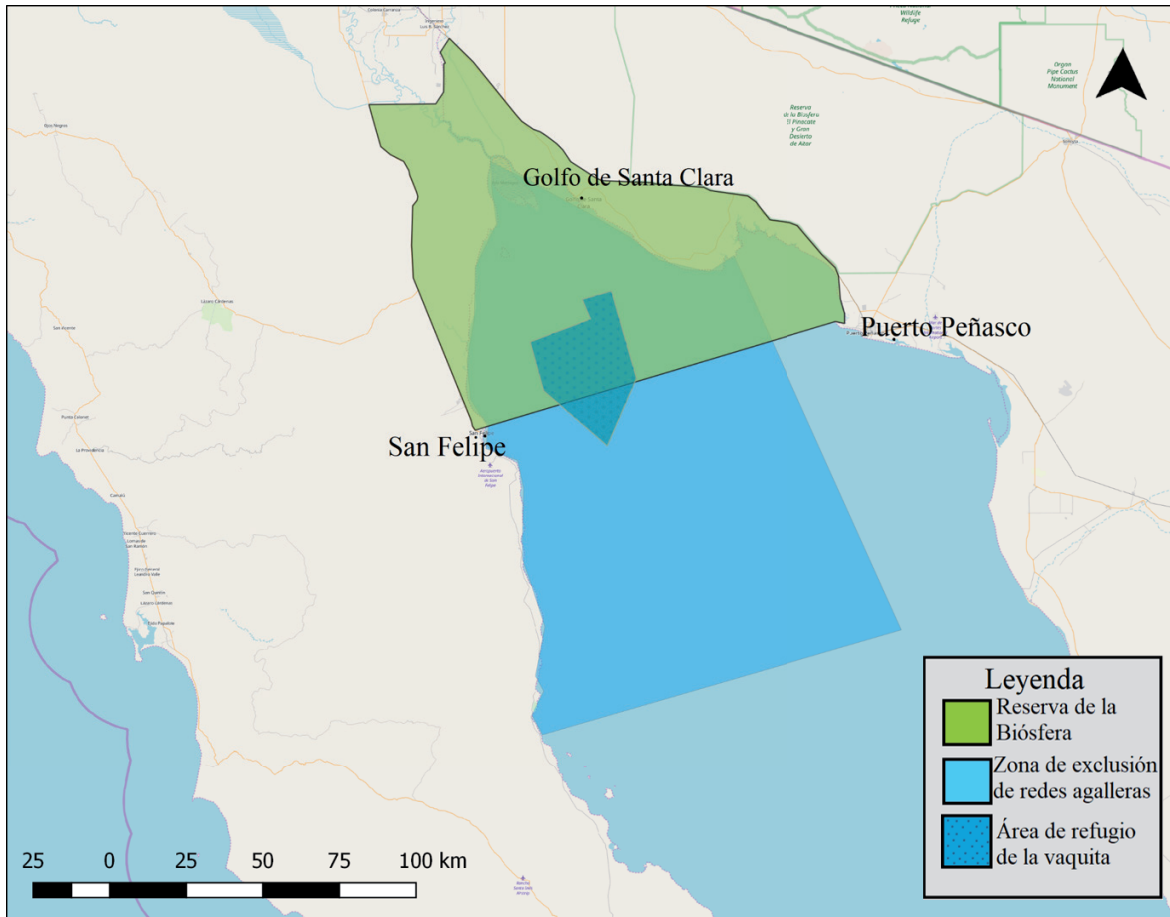
porque ellos no se resuelven, en muchos otros casos los arreglos a los que se llega son el fundamento real del futuro de las ANP.

Se utilizó una técnica de presentación de los resultados denominada “mapas de actores”<sup>211</sup> que tienen por objeto exhibir de manera esquemática las posturas y las relaciones entre quienes intervienen en cada ANP, mostrando no solamente las tensiones sino también las relaciones de cooperación, así como los cambios de postura que en ocasiones muestran los actores con el paso del tiempo. Obviamente, se trata de una estilización extrema que por fuerza oculta la complejidad social. Pero también es una herramienta útil para visualizar los contrastes más notables dentro del universo de las ANP.



<sup>211</sup> El diseño de los mapas de actores estuvo a cargo de Diego Pereyra.

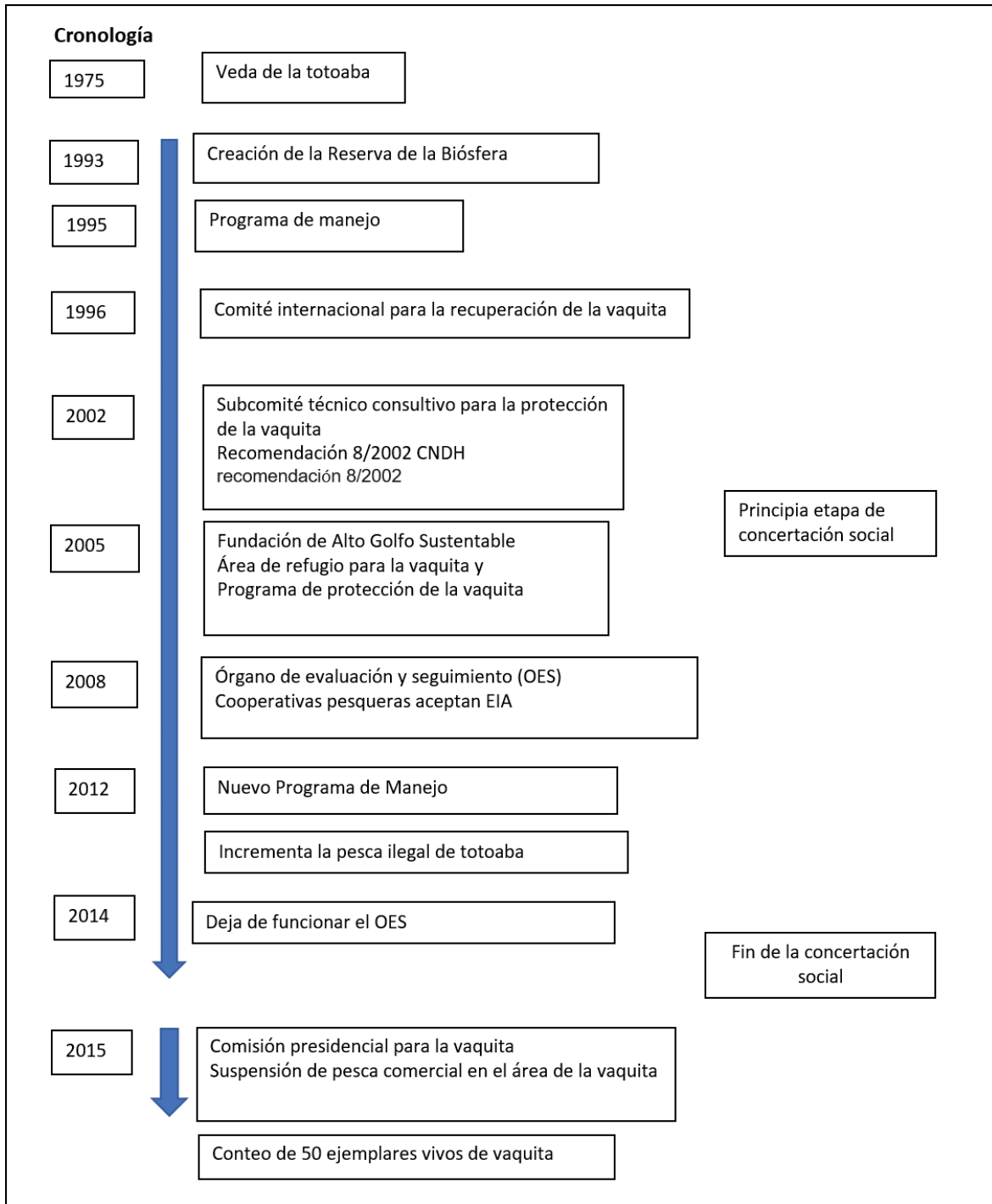
## 4.2 ALTO GOLFO DE CALIFORNIA Y DELTA DEL RÍO COLORADO<sup>212</sup>



### 4.2.1 Antecedentes

El debate público en torno a la Reserva de la Biósfera del Alto Golfo de California y Delta del Río Colorado ha estado dominado por dos intereses que, a primera vista, parecen irreconciliables: la conservación de una especie emblemática como lo es la vaquita marina, por un lado, y los derechos de pesca de un pueblo indígena, los cucapá, por el otro. Con el análisis que sigue, queda claro que no solamente existen más intereses en juego, con lo cual el escenario es mucho más complejo de lo que parece. Sobre todo, trataremos de demostrar que a pesar del abigarrado conjunto de actores que han entrado en conflicto en las últimas décadas por los recursos naturales en esa zona, la experiencia ha mostrado que existen posibilidades de llegar a acuerdos para el aprovechamiento sustentable de los mismos, sin poner en riesgo la biodiversidad de la región.

<sup>212</sup> Sección a cargo de Antonio Azuela.



Como se verá en las páginas que siguen, lo que en realidad ha marcado el destino del área en las últimas décadas no ha sido una tensión entre derechos, sino una tensión entre dos orientaciones de política pública: la concertación de acuerdos para la pesca responsable, por un lado, y el establecimiento de normas centradas exclusivamente en la conservación, por el otro. La tercera opción, que consistiría en el abandono de las políticas de conservación y la liberalización de la actividad pesquera, solamente es promovida por unos cuantos actores

aislados que, a pesar de su condición minoritaria y de que constituye una amenaza para la sustentabilidad en la región, sigue siendo un referente del debate local.

Han sido dos las especies que han ocupado casi toda la conversación pública en torno al Alto Golfo de California: por un lado está la vaquita marina (*phocoena sinus*), que podría convertirse en “... el primer cetáceo en desaparecer debido a actividades humanas”,<sup>213</sup> por el otro está la totoaba (*totoaba macdonaldi*), un pez que ha tenido que pagar el costo de la atracción que produce su vejiga natatoria en varios países asiáticos, donde llega como una mercancía de alto valor. Con eso bastaría para que la región fuese un foco de atracción global. Sin embargo, la riqueza biológica y territorial del Alto Golfo va mucho más allá que esas dos especies. Por sus condiciones únicas, derivadas de la morfología del golfo, así como de la desembocadura del Río Colorado, ella es considerada como “... uno de los ecosistemas costeros más ricos a nivel mundial, tanto por su productividad como por su gran diversidad biológica”.<sup>214</sup>

Resulta particularmente complejo hablar aquí de territorialización, como un proceso social a través del cual un conglomerado humano *se apropia* (física y simbólicamente) de un área determinada, tal como se ha explicado en términos teóricos en el capítulo primero. Esa complejidad deriva de muchos factores: el hecho obvio de que los recursos en disputa se encuentran en el mar; el que los actores residen en tres localidades costeras ubicadas en dos estados distintos (Baja California y Sonora); la creciente importancia del trasiego de estupefacientes en los últimos años;<sup>215</sup> y, no menos importante, que el funcionamiento del ecosistema depende de los aportes del Río Colorado, que a lo largo del siglo pasado se redujeron de manera dramática, debido a que sus aguas se utilizan para la agricultura y para los centros urbanos en cuatro estados de la unión americana. La célebre presa Hoover, ubicada entre los estados de Arizona y Nevada, así como muchas otras infraestructuras que se construyeron a lo largo del río, han jugado un papel importante en la conformación de un modelo de desarrollo que, si bien ha generado niveles de bienestar sin precedentes en la historia humana, de aquel lado de la frontera, ha impactado los ecosistemas también de manera inusitada. El hecho de que, hoy en día, el delta recibe solo una décima parte de lo que recibía hace un siglo, da una idea del impacto ambiental que ha tenido su manejo.

El tema mismo del flujo del Río Colorado impone una precisión sobre el modo en que se discute esta ANP. Con frecuencia se afirma que, por sus múltiples trasvases aguas arriba, “ya no llega agua a México”, lo cual es falso. Aunque solo sea una décima parte de su flujo histórico, el agua que llega sigue siendo fundamental para la continuidad de los procesos evolutivos de la región.

<sup>213</sup> Gerardo Rodríguez Quiroz, *Sociedad, pesca y conservación en la Reserva de la Biósfera del Alto Golfo de California y Delta del Río Colorado*. La Paz, CIBNOR, Tesis de Doctorado en Ciencias en el Uso, Manejo y Preservación de los Recursos Naturales, 2018, p. 110.

<sup>214</sup> Semarnap, *Programa de Manejo de la Reserva de la Biósfera Alto Golfo y Delta del Río Colorado*. México, Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, 1995, p. 1. La información biológica básica puede verse en la ficha técnica de Conabio en: [http://www.conabio.gob.mx/gap/images/0/0f/17\\_Alto\\_Golfo\\_California.pdf](http://www.conabio.gob.mx/gap/images/0/0f/17_Alto_Golfo_California.pdf)

<sup>215</sup> Véase Mendoza, Natalia, *Conversaciones del desierto. Cultura, moral y tráfico de drogas*. México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2008.

Precisamente, el hecho de que el aporte sea tan reducido es la base de un argumento sólido para su conservación. Igual que con la vaquita, no se trata de una postura romántica de salvar algo que está muriendo; se trata de regular las condiciones actuales con miras a que, cuando menos, se mantengan de manera indefinida. Por cierto, vale la pena hacer notar que en años recientes se ha avanzado notablemente en las negociaciones con el gobierno estadounidense para garantizar un flujo mínimo que haga posible la subsistencia de los ecosistemas del área.<sup>216</sup>

Para terminar de dar una idea, aunque sea muy general, de la complejidad de la región, conviene hacer notar que, además de la pesca ilegal de la totoaba y de la captura incidental de la vaquita marina, en la región destaca la pesca de otras dos especies: la curvina, que se concentra en la zona núcleo de la reserva y en la cual los cucapás son apenas uno de los grupos en disputa, y el camarón, cuya pesca se convirtió, en la segunda mitad del siglo pasado, “...en el eje fundamental del desarrollo económico de la región”.<sup>217</sup> Para cada una de esas especies se utilizan artes de pesca que pueden producir efectos devastadores, pero que pueden ser controlados si se adoptan las reglas propias de una pesca responsable. Más allá de los detalles tecnológicos de las artes de pesca, para los efectos de este trabajo es importante aclarar que la pesca que pone en peligro a la vaquita no es la que realizan los cucapás, quienes se concentran más bien en la pesca de Curvina, sino la de totoaba, cuya extracción ilegal se ha incrementado notablemente en los últimos años.

En el recuento que sigue se tratará de reconstruir el modo en que las políticas de conservación y las políticas de regulación de la actividad pesquera confluyeron en el Alto Golfo de California en las últimas décadas, en un contexto marcado por la competencia entre múltiples actores sociales y por la interacción con iniciativas de conservación con diversas visiones, expectativas y estrategias de acción. Distinguiremos tres etapas: (1) desde de los años setenta la conservación y la pesca se hicieron presentes en la región como si fuesen posturas irreconciliables, hasta que (2), en la primera década de este siglo se emprendieron mecanismos de concertación para la pesca responsable y se llegó a arreglos que parecían satisfactorios para todas las partes. No obstante, (3) hacia 2012 se optó por una postura oficial conservacionista “dura”, que no ha podido evitar la pesca ilegal y que subsiste hasta la fecha como el peor de los mundos posibles.

#### 4.2.2 La pesca y la conservación, una vieja rivalidad

Mucho antes de que se consolidara, en los años noventa, el marco institucional hoy vigente de las ANP, hubo iniciativas de conservación de ciertas especies en el Alto Golfo de California, que se expresaban en restricciones para las actividades pesqueras en la región. Destacan en ese sentido dos resoluciones del Gobierno Federal. En 1974 se decreta una “zona de reserva, cultivo

<sup>216</sup> Juan E. Bezaury-Creel, *Agua dulce. Conservación de la biodiversidad, protección de los servicios ambientales y restauración ecológica en México*. México, The Nature Conservancy / Walton Family Foundation, 2017.

<sup>217</sup> Luis Fueyo-Mac Donald y Dirección General de FMCN, *Diversificación productiva, pesca responsable y conservación de la vaquita (Phocoena sinus) en el Alto Golfo de California*. México, Fondo Mexicano para la Conservación de la Naturaleza, 2016 p. 2.

y/o repoblación para todas las especies de pesca, el área del delta del Río Colorado...<sup>218</sup> y un año después se establece una veda permanente para la totoaba.<sup>219</sup> Si bien esas medidas eran la respuesta a los resultados de la investigación científica movida por la conservación y producto de la cooperación binacional, los instrumentos jurídicos que se utilizaban eran los de la regulación de la pesca como “recurso natural”.

Antes de describir el modo en que los instrumentos propios de la conservación entraron en escena en los años noventa, es importante tener una idea, así sea muy aproximada, del rumbo que tomó la pesca en la región, ya que ha sido su principal actividad económica, lo que obviamente se convierte en un factor de identidad de las comunidades costeras. Solo así se comprende porqué, para muchos actores locales, las políticas de conservación, por más que se justifiquen con el derecho a un medio ambiente sano, aparecen como una imposición “externa” a lo que para ellos es un modo de vida legítimo.

Si bien la pesca había sido la actividad predominante en la región a lo largo del siglo, lo cierto es que experimentó un incremento notable en las últimas tres décadas del mismo. No es que la misma actividad, realizada desde tiempos inmemoriales, haya sido súbitamente interrumpida por un capricho conservacionista ajeno a las comunidades. La verdad es que en esa época “el esfuerzo pesquero se elevó sustancialmente en la zona marina del Alto Golfo de California vulnerando la diversidad biológica del ecosistema, y poniendo en riesgo a la totoaba y a la vaquita marina”.<sup>220</sup> Conviene añadir que las comunidades pesqueras incluyen a miembros del pueblo cucapá, pero también a un gran número de pescadores mestizos que reivindican los mismos derechos y que quedan invisibilizados cuando la cuestión se analiza exclusivamente desde el punto de vista de los derechos indígenas.

Como ha quedado dicho, la pesquería que adquirió mayor importancia desde los años setentas, entre otras cosas por la declinación de la totoaba debida a la sobrepesca ilegal, fue la del camarón, que llegó a representar 70 por ciento del valor de la actividad en la región.<sup>221</sup> Al igual que en otras partes del país, esta pesquería tiene una estructura dual, ya que por un lado están las embarcaciones medianas y grandes que llevan a cabo la llamada pesca industrial y que se desplazan a largas distancias, y por el otro están pescadores de menores recursos que utilizan pangas y que no rebasan el ámbito local en lo que se denomina pesca artesanal. En esos años, en la pesca del camarón se fue dando “... una competencia creciente entre la pesca artesanal y la pesca industrial: creció el número de pangas y de pescadores ribereños compitiendo abiertamente por el recurso con las embarcaciones mayores”.<sup>222</sup> Queda claro que estamos ante un panorama sumamente complejo de actores sociales donde no solamente aparecen

<sup>218</sup> *Diario Oficial de la Federación* del 30 de mayo de 1974.

<sup>219</sup> *Diario Oficial de la Federación* del primero de agosto de 1975.

<sup>220</sup> Gerardo Rodríguez-Quiroz y Álvaro Bracamontes-Sierra, “Pertinencia de las ANP como política de conservación y mejoramiento de la calidad de vida. Análisis de la percepción de la Reserva de la Biósfera del Alto Golfo de California y Delta del Río Colorado” en *Estudios Sociales* (Hermosillo, Sonora) volumen 16, número 32, julio-agosto 2008, p. 17.

<sup>221</sup> Salvo indicación en contrario, el recuento de la historia económica de la pesca sigue a Luis Fueyo, *et al.*, *op. cit.*

<sup>222</sup> *Idem.*

embarcaciones con sede en puertos distantes, sino tres grupos de cooperativas locales asentadas en los puertos de San Felipe, en Baja California y de Puerto Peñasco y Golfo de Santa Clara, en Sonora, con rasgos organizativos distintos. Para la colocación del camarón en el mercado internacional fue muy importante Ocean Garden Products, la empresa comercializadora de productos pesqueros con sede en San Diego, California, que durante muchos años perteneció al Estado mexicano.

Por la intensidad del esfuerzo pesquero, pero sobre todo por las artes de pesca que se utilizan, la pesca del camarón, pobremente regulada, junto con la pesca ilegal de la totoaba ya habían tenido impactos graves sobre la biodiversidad para los años noventa. Y es entonces cuando comienza a crecer en importancia un tema más, que es la pesca de la curvina (*Cynoscion othonopterus*). En ella "... participan mayoritariamente los pescadores del Golfo de Santa Clara, [y] es compartida por pescadores provenientes de la comunidad indígena Cucapah y por pescadores marginados del bajo delta del río Colorado, los 'Yurimuris'".<sup>223</sup>

Ciertamente, como otras actividades pesqueras en la región, la curvina es objeto de disputas, tanto entre pescadores como entre ellos y los actores interesados en la conservación. Sin embargo, se han producido distorsiones importantes en la difusión de esas disputas en el espacio público. Así, en la Wikipedia, que aquí no citamos como fuente de autoridad sino como un síntoma de esa distorsión, la entrada correspondiente a los cucapá consigna una recomendación de la CNDH (la 8/2002) en la que supuestamente se "afirma que los derechos del pueblo cucapá han sido afectados al no permitírseles pescar".

Sin entrar al análisis de esa recomendación, es importante señalar que la pesca de curvina llevada a cabo por los cucapás en nada afecta la sobrevivencia de la vaquita marina; esta última lo que le afecta es la pesca ilegal de la totoaba, cosa que ocurre en otra parte y por otros pescadores. No es que ese grupo étnico no sea parte del conflicto, sino que en éste participan muchos otros actores sociales y lo que está en juego es también un conjunto muy heterogéneo de recursos naturales. El dilema no radica en prohibir o permitir la actividad pesquera, sino en establecer un régimen de pesca responsable que responda al modelo de desarrollo sustentable. Ese régimen incluye la prohibición de ciertas artes de pesca, así como la prohibición de pescar en ciertas áreas, pero hace posible el despliegue de la actividad en la misma región y para una gran cantidad de pescadores. Por lo que hasta aquí hemos expuesto, el principal reto para establecer un régimen así radica en el complejo sistema de actores sociales que están presentes o de alguna manera influyen en el área, y que se presenta de manera esquemática en la siguiente figura.

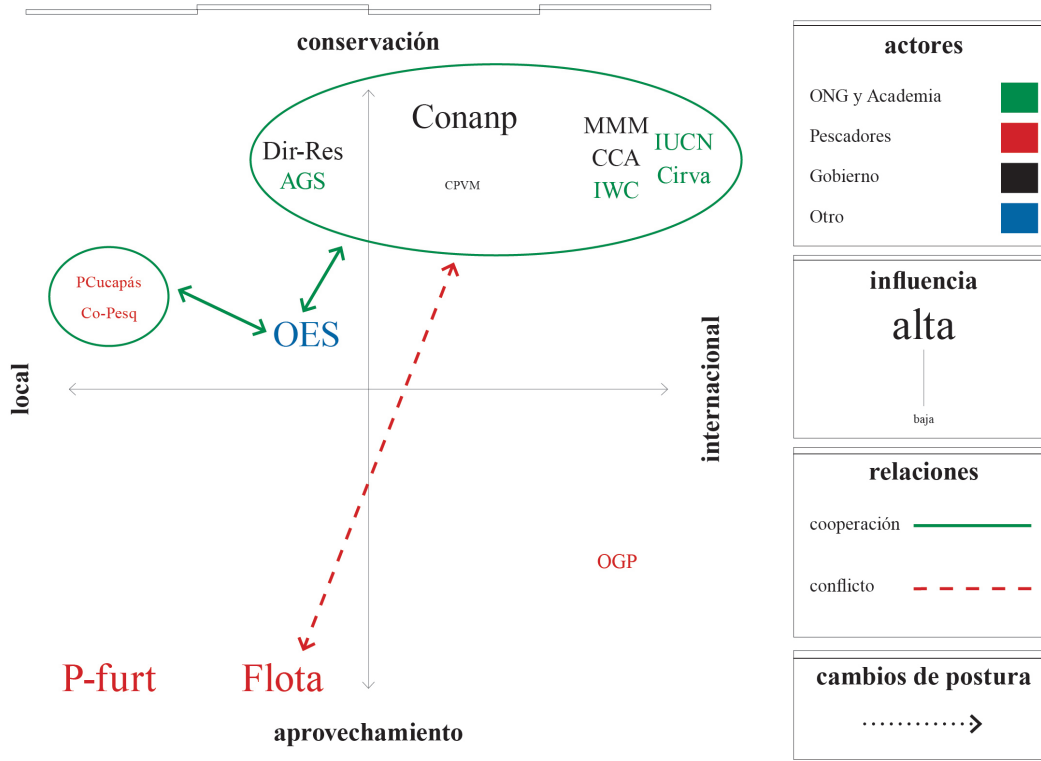
Si hasta los años noventa la única regulación presente en la región era la del régimen pesquero, a partir de esa década comenzaron a aparecer iniciativas orientadas a la conservación, bajo la óptica del moderno derecho ambiental. Es difícil encontrar otra región del país donde se haya tratado de aplicar tantos instrumentos legales, lo cual sin duda se explica por el carácter

<sup>223</sup> Luis Fueyo *et al.*, *op. cit.*, p. 8.



emblemático de la vaquita marina. Destaca, en primer lugar, la expedición del decreto presidencial que creó la reserva de la biósfera en 1993, en los años en los que el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas comenzaba a tomar forma.<sup>224</sup>

**Figura 1**  
**Mapa de actores: Alto Golfo de California, 2010-2012**



Co-Pesq	Cooperativas pesqueras locales	MMM	Marine Mammal Commission (gobierno de EUA)
PCucapás	Pescadores cucapás	OES	Órgano de evaluación y seguimiento (pierde fuerza en 2012 con el auge de la pesca furtiva)
Flota	Barcos camaroneros del sur del Golfo	AGS	Alto Golfo Sustentable
OGP	Ocean Gardens Products Inc. (comercializadora de productos pesqueros)	Cirva	Comité internacional para la recuperación de la vaquita
P-furt	Pescadores furtivos	IUCN	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza
CCA	Comisión de Cooperación Ambiental de América del Norte	IWC	International Whale Commission
Conanp	Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas		
CPVM	Comisión Presidencial para la Vaquita Marina		
Dir-Res	Dirección de la Reserva de la Biósfera del Alto Golfo de California y Delta del Río Colorado		

FUENTE: Elaboración propia.

<sup>224</sup> Diario Oficial de la Federación, 10 de junio de 1993.

Muy pronto se elaboró el programa de manejo, que fue publicado en 1995.<sup>225</sup> Ciertamente, el programa reconocía la posibilidad de seguir desarrollando actividades pesqueras en la zona de amortiguamiento, pero establecía una restricción incondicional en la zona núcleo, ubicada en las proximidades del delta del río. Además de registrar la enorme biodiversidad de la reserva, no dejaba de señalar las características especiales de la vaquita marina: "... el cetáceo más pequeño del mundo y ... el único endémico de México",<sup>226</sup> cuya población se calculaba por entonces entre 500 y 600 individuos.<sup>227</sup>

El respaldo que ha recibido esta reserva de la biósfera por parte de la comunidad internacional ha sido notable. Entre otras, en 1995 "se incluyó en el programa *El hombre y la biósfera* de la UNESCO, a la vez es considerada área de importancia para la conservación de las aves, forma parte de la red hemisférica de Reservas para Aves Playeras (RHPAP), [y] como sitio de importancia dentro de la Ruta Migratoria del Pacífico de aves acuáticas...".<sup>228</sup> Previsiblemente, también la Comisión de Cooperación Ambiental de América del Norte (creada por uno de los acuerdos paralelos al Tratado de Libre Comercio) se involucró en la región y desde ahí se formuló un Plan de Acción de América del Norte para la Conservación de la Vaquita.<sup>229</sup>

Para dar una idea del esfuerzo que está detrás de un programa de manejo, baste con mencionar que en su elaboración participaron nueve instituciones nacionales, con el apoyo económico de once fuentes de origen internacional.<sup>230</sup> También bajo el liderazgo de la autoridad ambiental mexicana, un año después de la publicación del PdM se constituyó el Comité Internacional para la Recuperación de la Vaquita Marina.

Ya en la primera década de este siglo, se recurrió a un instrumento regulatorio más, que se centraba de manera exclusiva en la especie emblemática de la región. Esta vez ya no era el régimen de las ANP, sino el de la vida silvestre, de conformidad con el cual se decretó en 2005 un "Programa de Protección de la Vaquita dentro del Área de Refugio ubicada en la porción occidental del Alto Golfo de California".<sup>231</sup> Esa área de refugio tiene una superficie de 1,263 km<sup>2</sup> y abarca parte de la zona núcleo y parte de la zona de amortiguamiento de la reserva (ver mapa). No hay indicios de que la sobreposición de un instrumento más por encima de los anteriores haya redundado en una mayor protección de los recursos.

Así, la pesca y la conservación fueron actividades que durante mucho tiempo se negaban una a la otra, a pesar de que el paradigma del desarrollo sustentable ya era incluso doctrina oficial. Es por eso que se ha dicho que en los años noventa "había un ambiente de potencial enfrentamiento

<sup>225</sup> De hecho, fue el número 1 de la colección editorial de programas de manejo de la *Semarnap*.

<sup>226</sup> *Semarnap, op. cit.*, p. 23.

<sup>227</sup> Luis Fueyo *et al.*, *op. cit.*, p. 4.

<sup>228</sup> Profepa, *El Alto Golfo de California. Los esfuerzos para la protección de la vaquita marina y la totoaba*. México, Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, 2018, p. 39.

<sup>229</sup> Luis Fueyo *et al.*, *op. cit.*, p. 11.

<sup>230</sup> *Semarnap, op. cit.*

<sup>231</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 8 de diciembre de 2005.

entre el sector pesquero y las ONG. Los pescadores sentían amenazados sus intereses al ubicarse como sujetos acusados de la mortandad de la vaquita y las organizaciones conservacionistas proponían medidas adecuadas y efectivas para proteger a la vaquita y evitar su extinción”.<sup>232</sup>

#### 4.2.3 Alcance y fragilidad de la concertación

En la primera década del siglo comenzaron a abrirse paso iniciativas que no se limitaban a reiterar el discurso de la conservación, sino que trataban de hacer realidad el cometido de conciliar el aprovechamiento de los recursos con la preservación de los ecosistemas. Para ello se conjuntaron varios factores: primero, apareció Alto Golfo Sustentable, una organización social interesada en la conservación pero no hostil a la actividad pesquera; segundo, comenzó a darse un alineamiento entre las autoridades pesqueras y las ambientales, que se abrieron a la participación de las organizaciones de pescadores, de modo que se fue definiendo el esfuerzo pesquero necesario para mantener niveles de captura interesantes que se expresaran en permisos y concesiones con límites acordados y con reglas claras sobre las artes de pesca que serían utilizadas. Así, por ejemplo, se llegó a un universo de más de setecientos permisos para dos de los puertos de la región, incluyendo camarón, escama, tiburón e incluso almeja. Adicionalmente, se destinaron recursos del programa *Proders* (posteriormente denominado PACE) para reconversión productiva, reconversión tecnológica y desarrollo de artes de pesca alternativas.<sup>233</sup> Finalmente, se creó el denominado “órgano de evaluación y seguimiento” (OES), como un espacio abierto a las quejas e inconformidades de los diversos actores.

Lo anterior dio como resultado la reducción de la intensidad del conflicto entre pesca y conservación. No solamente se pudo actualizar el PdM en 2009,<sup>234</sup> sin objeción de los actores locales, sino que la Semarnat pudo expedir un nuevo plan de acción para la conservación de la vaquita.<sup>235</sup> No es casual que, en 2008, el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) haya realizado una evaluación sumamente favorable del PACE.<sup>236</sup>

Aunque parezca un salto temerario, es posible leer este abigarrado panorama social en el lenguaje de los derechos humanos, siempre que se reconozca que ellos son principios (y no reglas), es decir, que son normas que se cumplen en una mayor o menor medida.<sup>237</sup> En este sentido, queremos sugerir que es posible aspirar a un alto grado de vigencia de todos los derechos de los actores involucrados, a través de arreglos como el que hemos descrito, que

<sup>232</sup> Luis Fueyo, *et al.*, p. 11.

<sup>233</sup> *Idem.*, p. 10.

<sup>234</sup> *Diario Oficial* del 25 de septiembre de 2009.

<sup>235</sup> Semarnat. *Programa de Acción para la conservación de la especie: Vaquita (Phocoena sinus). Estrategia integral para el manejo sustentable de los recursos marinos y costeros en el Alto Golfo de California*. México, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, 2008.

<sup>236</sup> CIDE, *Evaluación de Diseño del Programa de Acción para la Conservación de la Especie: Vaquita*. México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2008.

<sup>237</sup> David Martínez Zorrilla, “The Structure of Conflicts of Fundamental Legal Rights” en *Law and Philosophy*, núm. 30, 2011, pp. 729-749.

estuvo vigente por más de cinco años y que se caracterizan, simple y sencillamente, por alinear una serie de políticas públicas hacia el aprovechamiento sustentable de los recursos.

Por desgracia, el arreglo del que hablamos no resultó duradero, ya que el alineamiento de las políticas sucumbió ante un cambio de circunstancias. En 2012, algunos camaroneros comenzaron a romper el pacto y, al mismo tiempo, se produjo un incremento de la pesca ilegal de totoaba. En lugar de reforzar los mecanismos de concertación con los pescadores que estaban dispuestos a respetar las restricciones acordadas, se produjo un endurecimiento de la retórica conservacionista, combinado con una incapacidad de detener la pesca furtiva. En 2014 deja reunirse el organismo de evaluación y seguimiento (OES) y vuelven las políticas restrictivas combinadas con un discurso conservacionista que no va más allá de los documentos oficiales. En 2015 se crea una “comisión presidencial” para la protección de la vaquita marina pero, según varios entrevistados, a sus reuniones no asiste ni el titular de la Semarnat. Ese mismo año se decreta un acuerdo que restringe el uso de ciertas artes de pesca y en 2017 aparece otro acuerdo que restringe la navegación, la pesca y el turismo náutico.<sup>238</sup>

Justo un año después de la Recomendación General 26/201 de la CNDH, las autoridades ambientales parecían más interesadas en mantener un discurso conservacionista hacia los actores externos, que en hacerse cargo de las tensiones sociales dentro de las propias ANP. Así, la Profepa reportaba en 2017 que en junio de ese año

[...] se realizó una visita de Alto Nivel a la Sede de la UNESCO, en París, Francia, la cual estuvo encabezada por el secretario de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Rafael Pachiano y el subsecretario Miguel Ruiz Cabañas Izquierdo. Dicha visita se realizó para conversar personalmente con los funcionarios del Centro de Patrimonio Mundial y la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza [...]. (siguen reconocimientos de varias entidades internacionales a los esfuerzos mexicanos para salvar a la vaquita).<sup>239</sup>

El 7 de junio Leonardo DiCaprio visita al Presidente Peña Nieto, se anuncia que han llegado a “acuerdos” para restringir las actividades pesqueras<sup>240</sup> y tuitea: “Honored to work w/President Nieto (@EPN) & Carlos Salim to ensure the viability of marine life in the Gulf”.

Es difícil determinar, por las limitaciones propias de la presente investigación si, o hasta qué punto, se dieron factores como el crecimiento del narcotráfico en el Alto Golfo, que pudiesen haber impedido la presencia gubernamental en la zona y por lo tanto la continuidad de los arreglos a los que se había llegado desde la década pasada con las organizaciones de pescadores. Pero no es preciso emitir un juicio de valor para constatar que, más que esfuerzos en ese sentido,

<sup>238</sup> *Diario Oficial de la Federación* de 10 de abril de 2015 y de 11 de octubre de 2017, respectivamente.

<sup>239</sup> Profepa, *op. cit.*, p. 40.

<sup>240</sup> “Por qué DiCaprio, Slim y Peña salen en la misma foto y cómo afecta a la vaquita marina”, *Animal Político*, 7 de junio de 2017.

lo que ocurrió fue una deriva hacia el discurso conservacionista que no fue acompañado de una acción sobre el territorio en disputa, sino de una estrategia de comunicación hacia el exterior.

Con todo esto, es fácil caer en la tentación de concluir que estamos ante un “desorden total” y que la creación de la ANP ha sido un fracaso. Sin embargo, existen indicios de que ella no ha sido para nada irrelevante. En una publicación académica se consignan resultados de una encuesta aplicada a 172 pescadores ribereños de los tres puertos de la región en el año 2006, con el objeto de determinar, entre otras cosas, el grado de aceptación de la ANP. Baste con señalar lo que los autores consignan como “los principales resultados de la misma”:

[...] alrededor de 60% [de los pescadores entrevistados] piensa que la reserva los ha beneficiado en sus capturas, pero no así en sus ingresos. De igual manera, más de la mitad (55%) considera que la diversidad de especies es mayor que antes y que se observan mejoras en materia de regulación de la pesca ilegal; 46% advierte un incremento en actividades alternativas como el turismo.<sup>241</sup>

Sin que esta breve referencia pueda sustituir a un análisis a profundidad de los resultados de esa encuesta, los datos que ahí se consignan dan una imagen muy distinta a la del rechazo total a la ANP por parte de las comunidades de pescadores. Sin duda, el trabajo de concertación social que se dio entre 2001 y 2005 contribuyó a que una parte significativa de la población más “afectada” haya dejado de ver con recelo las políticas de conservación, al menos antes de la ruptura de los pactos por la pesca responsable.<sup>242</sup>

#### 4.2.4 Un orden incipiente

Este breve recuento de los avatares del Alto Golfo de California arroja enseñanzas importantes tanto en el terreno de los derechos como en el de la comprensión de las dinámicas sociales que están presentes en las ANP. En relación con los derechos, parece evidente que no estamos ante un conflicto donde el ejercicio de unos derechos necesariamente lleve a un sacrificio intolerable de otros. Ciertamente, existen intereses encontrados y ellos pueden expresarse en términos de derechos fundamentales. En este caso, se trata de los derechos de un conjunto de personas a “un nivel de vida adecuado” que proporcionan recursos naturales de los territorios donde habitan, y que por momentos entran en conflicto con los derechos de comunidades más amplias (por eso tienen el carácter de “difusos”) a disfrutar de ese componente esencial del medio ambiente que es la biodiversidad. Hemos visto que, al lado de los intereses del pueblo cucapá, están los de otras comunidades pesqueras cuyas identidades culturales son irrelevantes en la definición de la naturaleza de sus derechos y no encontramos razón para diferenciar los derechos de ambos grupos, ya que lo importante es la pregunta sobre su compatibilidad con los derechos que parecen ir en sentido opuesto, o sea los relacionados con la conservación.

<sup>241</sup> Gerardo Rodríguez Quiroz y Bracamonte-Sierra, *op. cit.*, p. 10.

<sup>242</sup> Para un panorama sobre las oportunidades de desarrollo en la región, véase María de Lourdes Orozco, “Pobreza y explotación de recursos pesqueros en el Alto Golfo de California”. *ComercioE*, vol. 48, núm. 12, 2008, pp. 1002-1011.

En todo caso, lo que podemos aprender de la experiencia del Alto Golfo es que la salida a ese conflicto no está en una elaboración doctrinaria sobre el valor relativo de cada uno de los derechos en juego –o sea la célebre “ponderación” que nos ofrece hoy en día la filosofía del derecho; la salida está en uno de los mecanismos tradicionales del derecho administrativo, o sea la regulación de la actividad pesquera de acuerdo con los principios de la pesca responsable. Hemos visto que es posible una regulación de la pesca que permita a un número importante de personas ganarse la vida con la explotación de los recursos pesqueros de la región, sin que eso ponga en peligro los ecosistemas. Incluso si se llega a considerar extinta a una especie emblemática de la región como lo es la vaquita marina, eso no puede ser usado como excusa para dejar de cuidar la biodiversidad del área, que sigue teniendo un enorme valor dentro de la riqueza natural no solo de la nación sino también del planeta.

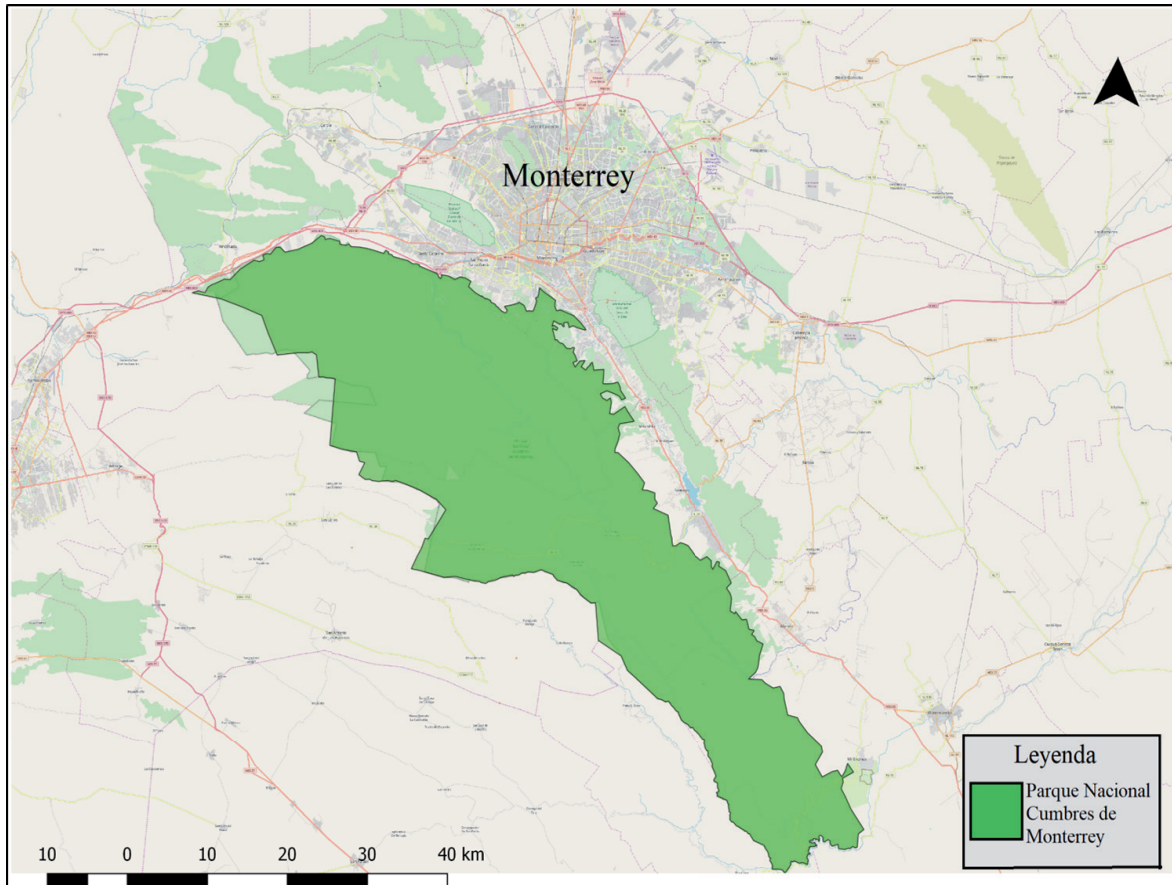
Por otra parte, explorar la dinámica social que desencadena una ANP es importante para comprender el modo en que se produce el consenso social en torno a las mismas. Ha quedado claro que la expedición de un decreto para crear una reserva de la biósfera, así como del correspondiente programa de manejo, son dispositivos que tienden a redefinir un territorio. Pero lo cierto es que se requiere del involucramiento de los actores sociales relevantes en el plano local para que una ANP se convierta en un referente territorial fuerte.

No se trata solamente de un proceso de “apropiación social” entendida como simple aprendizaje de reglas y de categorías de análisis –es decir, de un ajuste en la forma de comprender el territorio. Se trata de un proceso marcado por el conflicto, en el que las definiciones mismas de los instrumentos de planeación son puestas en duda por los actores. Lo que cuenta es, entonces, el conjunto de acuerdos a los que se llega como resultado del conflicto. En la experiencia social, una ANP es más el orden territorial que produce el conflicto, que las reglas de los decretos que la instituyen.

En el caso del Alto Golfo de California, se puede constatar que el arreglo al que se ha podido llegar en relación con el esfuerzo pesquero es un arreglo frágil. Y, como ocurre en otras ANP, lo que se ha vivido en los últimos años ha sido una ruptura de los pactos a los que se había llegado. No obstante, gracias a una encuesta levantada recientemente, también puede decirse que la idea de que la región es una reserva de la biósfera ha quedado instalada en el imaginario local y, en esa medida, es un elemento constitutivo del orden territorial prevaleciente.

Ese orden, por cierto, no se agota en los arreglos entre autoridades y pescadores. Incluye arreglos entre otros actores a diferentes escalas. El más significativo de ellos es el compromiso de los Estados Unidos de América para asegurar un flujo mínimo del Río Colorado hacia el Golfo de California. La interrupción de ese flujo puede tener efectos tan devastadores como la pesca irresponsable que ha prevalecido en la región.

### 4.3 CUMBRES DE MONTERREY<sup>243</sup>



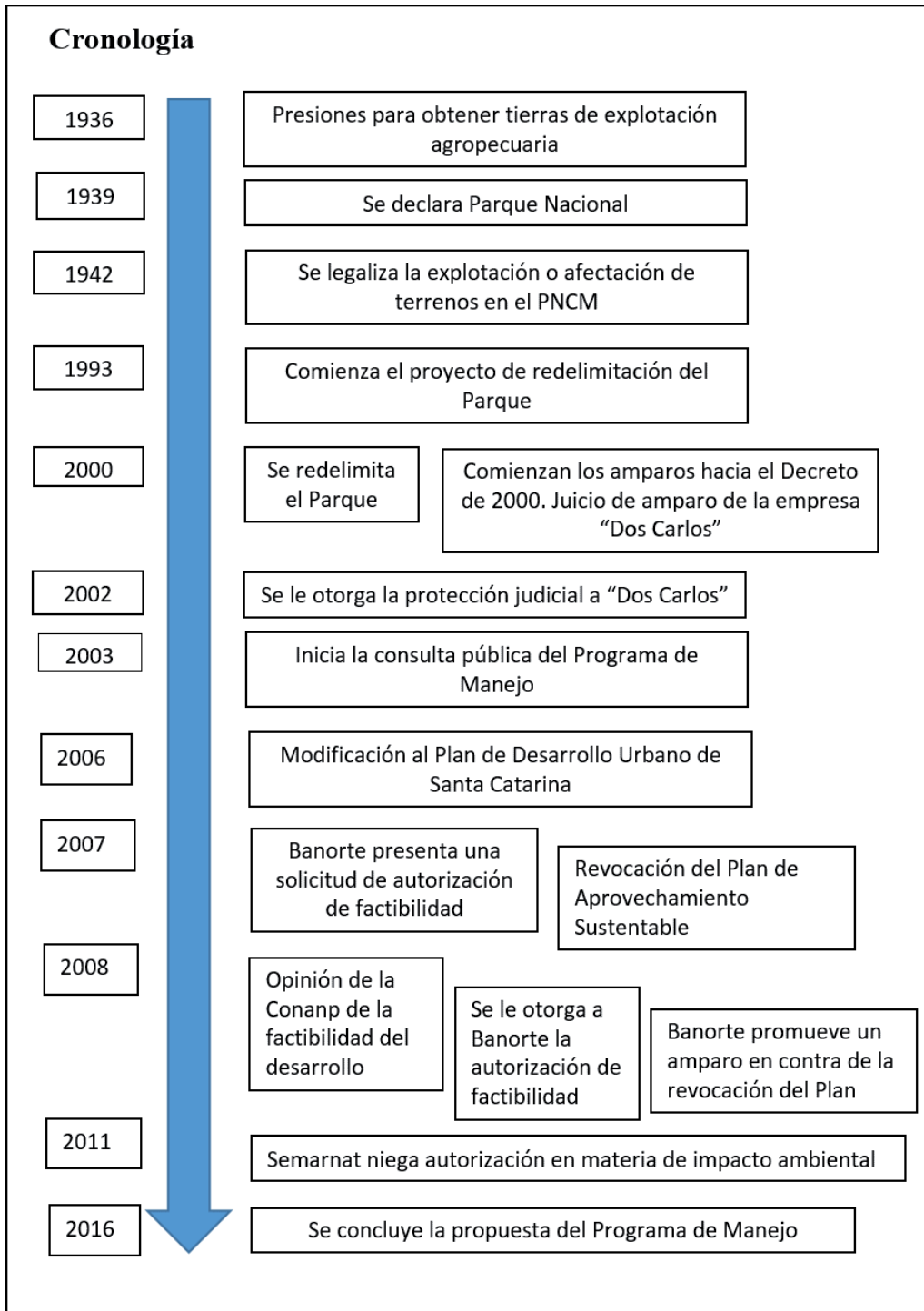
FUENTE: Elaboración propia. Datos: Conanp

#### 4.3.1 Introducción

El caso del Parque Nacional Cumbres de Monterrey (en adelante PNCM) resulta emblemático por lo evidente que se muestra la colisión de las políticas de conservación y los intereses inmobiliarios. Resalta el papel de los jueces de control constitucional, a través del juicio de amparo y la potencia que tienen para apuntalar o minar la protección de las ANP. De manera paralela, es evidente el impulso de los grandes intereses inmobiliarios desarrolladores sobre el caso y su influencia sobre las decisiones jurídicas.

Para analizar este caso es necesario revisar tres instrumentos jurídicos y con autoridades distintas: los amparos que son utilizados para proteger la propiedad privada, un programa de desarrollo urbano que se intentó modificar para permitir desarrollos inmobiliarios y una autorización federal en materia de impacto ambiental que, hasta la fecha ha impedido dichos desarrollos con fundamento en la legislación en materia de vida silvestre.

<sup>243</sup> Sección a cargo de Andrea Villasís



El PNCM se localiza en el Estado de Nuevo León y comprende territorio de los municipios de García, Santa Catarina, Monterrey, San Pedro Garza García, Santiago, Allende, Montemorelos y Rayones. Su importancia reside en que es, de los terrestres, el más extenso del país y cubre 12.4% de la superficie de todos nuestros parques nacionales. Desde el punto de vista urbano, tienen interés los habitantes de la ciudad de Monterrey, ya que dependen directamente de su cuenca hidrográfica, puesto que trasiega aguas al río Santa Catarina y un porcentaje importante



del agua que se consume en el Área Metropolitana de Monterrey (en adelante AMM) proviene de éste. Aunado a lo anterior, la vegetación de la zona regula la temperatura y clima del AMM.<sup>244</sup>

Por lo que hace a la vegetación de la zona es en un 97.8% vegetación natural, mientras que solo el 2.2% se encuentra alterado por actividades humanas. Vale la pena señalar que el 79% de su superficie está cubierta por vegetación primaria.<sup>245</sup> Los tipos de vegetación ubicados en el PNCM son: bosque de encino, bosque de pino, bosque de pino encino, bosque de ayarín, matorral submontano, matorral desértico rosetófilo y matorral desértico micrófilo.<sup>246</sup> Dentro de sus límites se encuentran especies representativas de flora tales como el pino ortiguillo, pino piñonero, piñón, pinabeto, pinabete de Nuevo León, agave de pelo blanco, y el encino; entre las especies representativas de fauna se encuentran la lagartija espinosa menor, el oso negro, la serpiente de cascabel, el escorpión pigmeo de Montemorelos y el trogón elegante.<sup>247</sup>

Como resultado de estas características, el Programa *Man and Biosphere* de la UNESCO le otorgó el reconocimiento como Reserva de la Biósfera en 2006, por demostrar una relación equilibrada entre los seres humanos y la naturaleza en la zona.<sup>248</sup>

#### 4.3.2 Recuento histórico. Del decreto a la redelimitación del PN (1939-2000)

Desde 1936, en el contexto del reparto agrario, existían presiones para obtener tierras de explotación agropecuaria en la zona del actual Parque.<sup>249</sup> Con la aspiración de proteger los recursos que éste contenía, el 24 de noviembre de 1939 se declaró a la región como Parque Nacional<sup>250</sup> con una extensión de 246,500 hectáreas.<sup>251</sup> Del texto de ese decreto se entiende que la justificación principal para crear el PN es el equilibrio del medio ambiente y la conservación de la vegetación para controlar el clima de la ciudad y reducir el desbordamiento del Río Santa Catarina. De aquí se sigue que el decreto no buscaba proteger al Parque de la extensión de la ciudad, sino protegerlo de la sobreexplotación y controlar las inundaciones.<sup>252</sup>

<sup>244</sup> César Cantú *et al.*, “El Parque Nacional Cumbres de Monterrey en el Contexto Mexicano de la Conservación”, en César Cantú *et al.* (coords.), *Historia Nacional del Parque Nacional Cumbres de Monterrey*. México, UANL, CONANP-PNCM, Pronatura Noreste, A. C., Consejo de Flora y Fauna Silvestre de Nuevo León, 2014, p. 17.

<sup>245</sup> *Ibid.*, p. 19.

<sup>246</sup> Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación para la Conservación (SIMEC), Conanp. *Cumbres de Monterrey*. Disponible en [https://simec.conanp.gob.mx/ficha\\_pdf.php?anp=153&reg=](https://simec.conanp.gob.mx/ficha_pdf.php?anp=153&reg=), fecha de consulta: 24 de septiembre de 2018.

<sup>247</sup> *Idem.*

<sup>248</sup> UNESCO- MAB Biosphere Reserves Directory, Mexico Cumbres de Monterrey (Biosphere Reserve Information). Disponible en <http://www.unesco.org/mabdb/br/brdir/directory/biores.asp?mode=all&code=MEX+21>, fecha de consulta: 24 de septiembre de 2018.

<sup>249</sup> Conanp, *Propuesta de Programa de Manejo del Parque Nacional Cumbres de Monterrey*, 2006, p. 8.

<sup>250</sup> Decreto que declara Parque Nacional “Cumbres de Monterrey”, los terrenos que rodean a dicha población, 24 de noviembre de 1939.

<sup>251</sup> Luis Gerardo Esparza Hernández, *Estudio del manejo y conservación del Parque Nacional Cumbres de Monterrey (PNCM), según decreto del 2000 bajo un enfoque de desarrollo sustentable basado en la participación ciudadana*. UANL-IIS, 2014, p. 26.

<sup>252</sup> *Ibid.*, p. 3.

A raíz de diferentes presiones hacia el territorio de Cumbres de Monterrey, el 24 de julio de 1942 bajo la presidencia de Manuel Ávila Camacho y en el contexto de la Segunda Guerra Mundial, se expidió un decreto que legalizó la explotación o afectación de terrenos del Parque Nacional “Cumbres de Monterrey”, con la justificación sustentada en el interés de “la Nación [para] aprovechar todos los terrenos susceptibles de cultivo, para incrementar la producción agrícola”, argumentando además, que “existen alrededor de 30 solicitudes ejidales en poder del gobierno del Estado de Nuevo León, a las que no se les han podido dar los trámites legales” y asegurando que las razones para considerar inafectables los terrenos de los Parques Nacionales “no son suficientes para invalidar las que existen para dotar y restituir tierras a los ejidatarios”.<sup>253</sup>

Con este decreto no se cambió la delimitación del polígono del PNCM, sin embargo, estableció que “pueden dedicarse al cultivo de los terrenos de tales parques con pendiente inferior a 10%” de manera tal que abrió la posibilidad de que se afectara de manera severa los ecosistemas del Parque.<sup>254</sup>

A partir de los años cuarenta, la expansión territorial del AMM comenzó a acelerarse, como consecuencia del proceso de industrialización que experimentó el país en esos años y, en particular, la planta industrial en la ciudad de Monterrey. De 1970 a 1990 la población del AMM aumentó de 1,281,000 a 2,373,537.<sup>255</sup> En la siguiente tabla se observa cómo este aumento poblacional afectó el tamaño de la mancha urbana de la ciudad, pasando de 3,022 hectáreas en 1943 a 39,057 en 1993.

**Figura 1**  
**Crecimiento de la mancha urbana AMM<sup>256</sup>**

AÑO	HECTÁREAS
1943	3,022
1953	4,774
1963	7,630
1980	22,000
1986	36,097
1993	39,057

Como consecuencia de esa expansión, el PNCM experimentó severas afectaciones a su territorio, ya que la ciudad ocupaba áreas del Parque, provocando como se verá más adelante, la necesidad de re definir sus límites.

<sup>253</sup> DECRETO que legaliza la explotación o afectación de terrenos del Parque Nacional “Cumbres de Monterrey”, Nuevo León, 24 de julio de 1942.

<sup>254</sup> L. Esparza, *op. cit.*, n. 1, p. 10.

<sup>255</sup> Centro de Desarrollo Metropolitano y Territorial (CEDEM-ITESM), *Población de México en comparación con Nuevo León y el Área Metropolitana de Monterrey (AMM) 1950-2010*. México, ITESM, 2011, p. 1.

<sup>256</sup> Gustavo Garza, “El Área Metropolitana de Monterrey en el año 2020”, *Estudios Demográficos y Urbanos*. México, vol. 13, num. 3, 1998, p. 669.

Entre 1939 e inicios de la década de los noventa, pareciera que la calificación de ANP en Cumbres de Monterrey fue olvidada, no se llevó a cabo desarrollo especial por el parque y no se estableció ningún organismo de gestión local.<sup>257</sup> En 1988 se aprobó el Plan Director de Desarrollo Urbano del Área Metropolitana de Monterrey 1988-2010, en el cual se designaron lugares no aptos para la construcción, que incluía los accidentes geográficos en el polígono del PNCM, por considerarlos áreas de valor ambiental y de riesgo ecológico. A pesar del nuevo ordenamiento, en los ejidos y pequeñas propiedades varios desarrollos de lujo surgieron más allá de los límites del polígono del decreto.<sup>258</sup>

Posteriormente, en 1993, con el aumento de la preocupación de conservar el ecosistema, comenzó la proyección de la redelimitación del Parque y de un programa de manejo a cargo del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), la Universidad Autónoma de Nuevo León y Ducks Unlimited de México, A.C., proyecto que no prosperó. No obstante, en 1996 el ITESM realizó una nueva propuesta de ordenamiento ecológico y modelos que sería considerada más adelante.<sup>259</sup>

El gobierno del estado de Nuevo León se sumó a estas gestiones frente al Gobierno Federal<sup>260</sup> hasta que, finalmente, el 9 de noviembre de 2000 se expidió un nuevo Decreto<sup>261</sup> por el que a la región conocida como “Cumbres de Monterrey” se declaró como Área Natural Protegida bajo la figura de Parque Nacional en la región ubicada entre los municipios de Allende, García, Montemorelos, Monterrey, Rayones, Santa Catarina, Santiago, y San Pedro Garza García. A partir de la publicación de ese decreto, se derogaron los de 1939 y 1942 y se redefinieron los límites del parque, utilizando como base la propuesta de ordenamiento ecológico del ITESM. El área de protección pasó de 246,500 a 177,395 hectáreas, reducción que responde a los territorios que el Parque perdió frente al crecimiento de la ciudad.<sup>262</sup> Es decir, con los nuevos límites, el Parque perdió 69,104 hectáreas excluyendo del polígono del PNCM a los municipios de Apodaca, General Escobedo, Guadalupe, Juárez y San Nicolás e incorporando a los municipios de Montemorelos y Rayones. En las siguientes imágenes satelitales se ilustra el crecimiento de la mancha urbana del AMM de 1984 al 2010.

<sup>257</sup> Patrice Melé, “Conflits urbains pour la protection de la nature dans une métropole mexicaine”, en *Conflits et Territoires*, Tours: Presses universitaires François-Rabelais, Francia, 2014, p. 12.

<sup>258</sup> L. Esparza, *op. cit.*, núm. 2, p. 7.

<sup>259</sup> Conanp, *op. cit.*, p. 9.

<sup>260</sup> María de Lourdes Bello Sánchez, “Marco Jurídico del Parque Nacional Cumbres de Monterrey”, en César Cantú *et al.* (coord.), *Historia Nacional del Parque Nacional Cumbres de Monterrey*. México, UANL, CONANP-PNCM, Pronatura Noreste, A. C., Consejo de Flora y Fauna Silvestre de Nuevo León, 2014, p. 362.

<sup>261</sup> DECRETO por el que se declara área natural protegida, con el carácter de parque nacional, la región conocida con el nombre de Cumbres de Monterrey, ubicada en los municipios de Allende, García, Montemorelos, Monterrey, Rayones, Santa Catarina, Santiago y San Pedro Garza García, Estado de Nuevo León, 9 de noviembre de 2000.

<sup>262</sup> M. Bello, *op. cit.*, p. 362

Figura 2  
Área Metropolitana de Monterrey en 1984 y delimitación actual del PNCM<sup>263</sup>

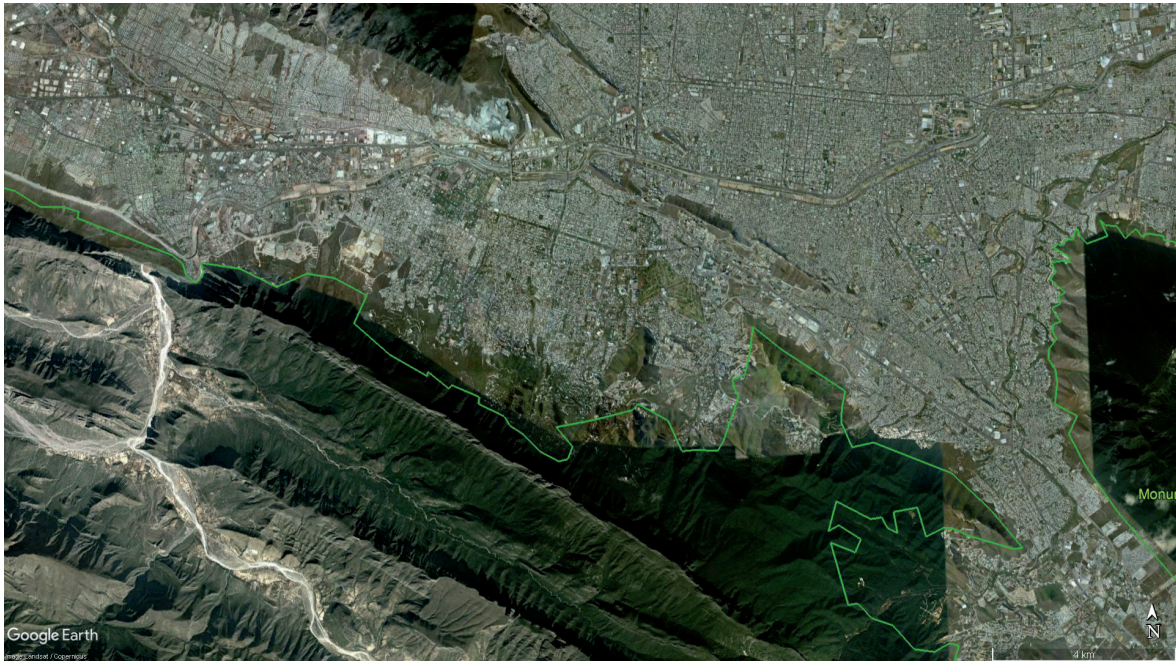
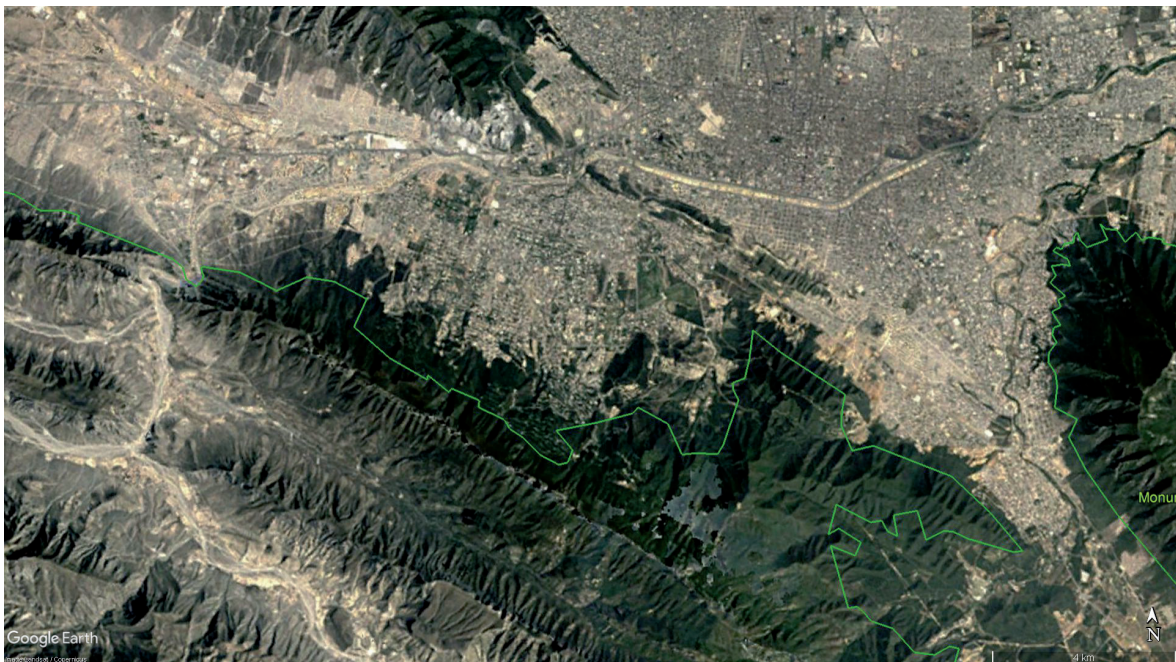


Figura 3  
Área Metropolitana de Monterrey en 2010 y delimitación actual del PNCM<sup>264</sup>



263 Imagen satelital del Servidor Google Earth con datos de la Conanp.

264 Imagen satelital del Servidor Google Earth con datos de la Conanp.

Además de reconocer la pérdida territorial del Parque, en el texto del decreto se estableció que no estaría permitida “la fundación de nuevos centros de población, ni la urbanización de las tierras ejidales, comunales o particulares, incluidas las zonas de preservación ecológica de los centros de población”, o sea que no se expropiaron tierras y dentro del parque nacional quedaron predios con diferentes regímenes de propiedad. Por otro lado, en el decreto se prohibió explícitamente:

- I. Modificar las condiciones actuales de los acuíferos, cuencas hidrológicas, cauces naturales de las corrientes, manantiales, riberas y vasos existentes, salvo aquellas actividades que no impliquen algún impacto ambiental significativo y que cuenten con la autorización correspondiente, así como las necesarias para el cumplimiento del presente Decreto y del programa de manejo;
- II. Verter o descargar contaminantes, desechos o cualquier tipo de material nocivo en el suelo, subsuelo o cualquier clase o depósito de agua, sin la autorización que corresponda;
- III. Usar explosivos sin la autorización de la dependencia correspondiente;
- IV. Tirar o abandonar desperdicios;
- V. Realizar aprovechamientos forestales, salvo los autorizados hasta antes de la expedición de la presente declaratoria;
- VI. Realizar actividades industriales, sin autorización en materia de impacto ambiental;
- VII. Cambiar el uso de suelo forestal por actividades agrícolas y ganaderas;
- VIII. Extraer flora y fauna viva o muerta, así como otros elementos biogenéticos, cuando se realice sin autorización salvo que sea necesaria en la realización de trabajos de sanidad forestal, contingencias y emergencias ambientales o para la repoblación de otras áreas naturales debidamente justificados;
- IX. Realizar actividades cinegéticas, así como introducir especies vivas exóticas;
- X. Construir confinamientos de materiales y sustancias peligrosas, sin la autorización correspondiente;
- XI. La apertura para el aprovechamiento de bancos de materiales dentro del parque nacional;
- XII. El desarrollo o construcción de campos de golf;
- XIII. La edificación o construcción de infraestructura;
- XIV. Realizar aprovechamientos mineros, sin la autorización que en materia ambiental corresponda, y
- XV. Construir nuevas vías de comunicación, con excepción de los caminos, brechas o senderos que sean necesarios para las comunidades rurales asentadas en el parque nacional, así como para la operación, investigación y vigilancia de dicha área, debidamente justificados y autorizados.

De la nueva delimitación del polígono del Parque, “aproximadamente 37% son terrenos ejidales” que representan 19 núcleos agrarios, 13 de relevancia para el PNCM por estar completamente en el interior de la delimitación.<sup>265</sup>

<sup>265</sup> Entrevista realizada el 15 de agosto de 2018 en Monterrey, Nuevo León al Dr. Sadot Edgardo Ortíz Hernández, director del Parque Nacional Cumbres de Monterrey y Monumento Natural Cerro de la Silla.

### 4.3.3 El caso de Valle de Reyes

A raíz de que se emitió el decreto anteriormente citado, comenzaron una serie de procesos judiciales promovidos por propietarios de predios ubicados en el polígono del PNCM. Entre 2000 y 2010 se interpusieron más de 46 juicios de amparo en contra del decreto, de los cuales 11 se otorgaron con sentencia para efectos y 11 con sentencia lisa y llana, permitiendo la explotación de la zona.<sup>266</sup> En este apartado se presentará uno de los casos más famosos por la difusión mediática que tuvo: el caso de Valle de Reyes en el Municipio de Santa Catarina.

En entrevista con el Dr. Sadot Edgardo Ortíz Hernández, actual encargado de Despacho de las Direcciones del Parque Nacional Cumbres de Monterrey y Monumento Natural Cerro de la Silla (en adelante el Director del PNCM),<sup>267</sup> mencionó que uno de los núcleos agrarios, el Ejido El Potrero I, había vendido a la empresa Dos Carlos 2,394 hectáreas. Continuando con el relato, refirió que la misma empresa en el 2000 promovió un juicio de amparo<sup>268</sup> por las restricciones al uso de suelo que el decreto del 2000 imponía sobre su propiedad. De tal suerte que en 2002 se le otorga la protección judicial. El plan de desarrollo del proyecto de la empresa Dos Carlos indicaba la explotación con fines recreativos, en un club de golf con viviendas en la zona del Parque Nacional, el proyecto urbanístico conocido como “Valle de Reyes”.

El predio de la empresa Dos Carlos, S. A. se transfiere a un fideicomiso con Maple Urbanizadora, S. A. de C. V. y el Banco Mercantil del Norte, S. A., con lo que Banorte queda como el administrador de los bienes desde 2005.<sup>269</sup>

El proyecto en Valle de Reyes de la empresa Dos Carlos estaba en proceso; la empresa ya contaba con el amparo y una autorización del uso de suelo; entre los requisitos faltantes para hacer el desarrollo inmobiliario estaban las licencias de construcción que el municipio de Santa Catarina debía emitir. Sin embargo, el municipio estaba impedido para entregar tales licencias, ya que dentro su Plan de Desarrollo Urbano vigente, ese territorio estaba destinado a la conservación. De tal modo que, para que se permitiera el uso habitacional, era necesaria la modificación del Plan de Desarrollo Urbano.<sup>270</sup> De esa manera, el conflicto pasaba del ámbito federal al ámbito local. Aunque en su origen las políticas conservacionistas implícitas en el PNCM provenían de la Federación, para el fin de siglo existía en la ciudad de Monterrey un sector de la opinión pública que no favorecía el desarrollo urbano dentro del parque. Lo que sigue es un recuento del litigio que tuvo lugar en ese contexto, a partir del testimonio del personal del propio parque.

Para llevar a cabo el proyecto del club de golf, era además necesaria la construcción de una carretera que atravesaba el Cerro de la Silla. El impulso para la construcción de esta obra de infraestructura provenía del Gobierno del Estado. Justo al finalizar la gestión del entonces

<sup>266</sup> M. Bello, *op. cit.*, p. 364.

<sup>267</sup> Entrevista realizada el 15 de agosto en Monterrey, Nuevo León.

<sup>268</sup> Juicio de amparo 1545/2000, promovido por Inmobiliaria Dos Carlos, S. A. de C. V. Juzgado Tercero de Distrito en Materia Administrativa en el estado de Nuevo León.

<sup>269</sup> M. Bello, *op. cit.*, p. 364.

<sup>270</sup> Entrevista al Dr. Sadot Edgardo Ortíz Hernández.

gobierno municipal, hubo un cambio al Plan de Desarrollo Urbano que, por su celeridad, generó desconfianza en la opinión pública hacia el proceso. Ese plan no solo se aprobó el proyecto de último momento, sino que terminaron la modificación al Plan de Desarrollo Urbano de Santa Catarina en una sesión extraordinaria de Cabildo (28 de octubre de 2006) faltando solamente tres días para el cambio de gobierno. En aquella sesión, que duró únicamente 12 minutos, aprobaron el “Plan de Aprovechamiento Sustentable de La Huasteca 2006-2030”,<sup>271</sup> que entre otras cosas incluía el desarrollo urbano de una superficie de 2,481.20 ha en el Cañón de Ballesteros y 1,846.49 ha en el Cañón de la Huasteca.<sup>272</sup> Este hecho desató inconformidades por parte del gobierno municipal entrante, frente a lo que veían como una intervención del Gobierno del Estado.

Se ilustra lo anterior, con el siguiente extracto de una nota periodística del diario *Proceso* publicada tres meses después, en febrero de 2007:

El entonces alcalde de Santa Catarina refirió: “que el proyecto del gobierno del estado, ubicado en la zona conocida como Cañón de La Huasteca revela que en ese lugar se pretende construir un campus y un área de estudios ecológicos, denominado Parque de Investigación y Desarrollo Tecnológico. ‘Son dos polígonos que están en el Plan de Desarrollo Sustentable saben que van a tener la misma suerte en caso de que no se cumplan los requisitos por haber sacado ese dictamen’, dijo el edil, al referirse a las violaciones en las que incurrieron quienes pretendían urbanizar La Huasteca”.<sup>273</sup>

Cuatro meses después se quiso utilizar el recién aprobado Plan de Desarrollo Sustentable para continuar con el desarrollo inmobiliario y el 14 de febrero de 2007 Grupo Financiero Banorte presentó una solicitud de autorización de factibilidad del proyecto urbanístico Valle de Reyes, teniendo como base el Plan de Aprovechamiento Sustentable de la Huasteca. Un día después, el entrante Ayuntamiento de Santa Catarina revocó el Plan de Aprovechamiento Sustentable de la Huasteca, de tal suerte que el 17 de mayo de 2007 respondió que de acuerdo con el Plan de Desarrollo Urbano vigente, esa zona era Área de Preservación Ecológica y, por tanto, ahí no se encuentra permitida la realización de desarrollos urbanos.

Grupo Financiero Banorte presentó el amparo 397/2007<sup>274</sup> sobre la constitucionalidad de la revocación del Acuerdo del Plan de Aprovechamiento Sustentable de la Huasteca ante el Juzgado Primero en Materia Administrativa del Estado de Nuevo León. En su argumentación denunciaba la restricción de supuestos derechos adquiridos por el Plan de Aprovechamiento, es decir que la revocación limitó su derecho a realizar un desarrollo urbano, lo cual argumentaron violentó sus derechos constitucionales de propiedad.

<sup>271</sup> En algunas fuentes el nombre utilizado es el de “Plan de Aprovechamiento Sustentable de La Huasteca” mientras en otras fuentes se puede encontrar como “Plan de Desarrollo Sustentable”.

<sup>272</sup> Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 2338-II, martes 11 de septiembre de 2007.

<sup>273</sup> “Acusa cabildo al gobierno de NL de planear proyecto en zona protegida por la ONU”, 1 febrero de 2007, *Proceso*.

<sup>274</sup> Juicio de amparo 396/2007, promovido por Grupo Financiero Banorte, Juzgado Primero de Distrito en Materia Administrativa en el estado de Nuevo León.

El juez resolvió que, a pesar de que el ayuntamiento municipal aprobó el Plan, este carecía de validez ya que no fue publicado en el Diario Oficial del Estado. Por tanto, no se cumplió debidamente el proceso de creación, lo anterior porque según lo establecido en la Ley de Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y de Desarrollo Urbano del estado de Nuevo León, debió publicarse en el Diario para completar los requisitos de vigencia de este tipo de normatividad.

En la visión del juzgador, era infundada la pretensión del grupo financiero, al no existir interés jurídico en el asunto, puesto que no se habían generado derechos porque el mencionado Plan nunca tuvo vigencia. Del razonamiento de la sentencia, se seguía la imposibilidad del gobierno municipal de expedir cualquier tipo de permiso para la urbanización cuyo fundamento fuera el Plan de Aprovechamiento Sustentable de la Huasteca.<sup>275</sup>

A pesar de que no se les otorgó el amparo, Banorte también impugnó la negativa de autorización para la factibilidad del desarrollo del fraccionamiento. El Tribunal resolvió declarar la nulidad para efectos de la resolución impugnada, obligando al municipio de Santa Catarina a basarse solamente en la Ley de Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y de Desarrollo Urbano del estado de Nuevo León y no en el Plan de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Santa Catarina 2000-2030, por tanto, el municipio de Santa Catarina tendría que elaborar un dictamen técnico para evaluar si era o no factible el desarrollo del fraccionamiento.

El 18 de abril de 2008 el Secretario de Desarrollo Urbano y Obras Públicas del municipio de Santa Catarina solicitó a la Conanp una opinión sobre la factibilidad del desarrollo. La Conanp, que hasta ese momento solo había participado como tercero perjudicado en los juicios de amparo, manifestó en la opinión que el proyecto no era viable ya que, aunque el decreto del Parque Nacional ya no le aplicaba, se ubicaba dentro de su zona de influencia. De tal suerte, que la urbanización que se realice en ese lugar, afectaría al Parque directamente porque requeriría infraestructura que solo podría suministrarse atravesando el Parque Nacional.

A pesar de la opinión de la Conanp, el 7 de mayo de 2008 el municipio de Santa Catarina le otorgó al Grupo Financiero Banorte la autorización de factibilidad.<sup>276</sup> El 28 de julio de 2008, Grupo Financiero Banorte denunció al Comisionado Nacional de Áreas Naturales Protegidas, al Director del Parque Nacional Cumbres de Monterrey, al Titular de la Unidad Jurídica de la Dirección Regional Noreste y Sierra Madre Oriental, la repetición de acto reclamado en el amparo 1545/2000. Motivando lo anterior en las opiniones que la Conanp realizó a petición del municipio de Santa Catarina.<sup>277</sup>

En este punto es relevante destacar el “juego” de los actores involucrados, por un lado, la institución financiera representada por un amplio grupo de abogados presentó recursos judiciales y administrativos contra funcionarios públicos que, en representación del Estado, promovieron

<sup>275</sup> M. Bello, *op. cit.*, p. 366.

<sup>276</sup> De la información consultada se tiene constancia de que, al menos hasta 2014, la autorización de factibilidad seguía vigente.

<sup>277</sup> *Ibid.*, p. 368.



la conservación de la zona, llevándolos a situaciones de intimidación en el debido ejercicio de sus funciones, como lo ejemplifica lo expuesto en el periódico Milenio:

Banorte presentó demanda contra el comisionado de la Conanp, contra la directora jurídica de la Conanp, contra el jurídico de la región Noreste aquí en Saltillo y contra su servidor, estamos demandados por Banorte; me parece una manera sumamente injusta e incluso vergonzosa de cómo se ensañan con funcionarios públicos que lo único que hemos estado haciendo es cumplir con la ley y proteger el medio ambiente, porque además no hay anda que perseguir.<sup>278</sup>

Para tener en perspectiva las posibles repercusiones de esta denuncia, es pertinente revisar las sanciones previstas por la Ley de Amparo aplicable ante la repetición del acto reclamado: Artículo 200. Recibidos los autos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinará a la brevedad posible, si existe o no repetición del acto reclamado.

En el primer supuesto, tomará en cuenta el proyecto del tribunal colegiado de circuito y **procederá a separar de su cargo al titular de la autoridad responsable, así como a consignarlo ante juez de distrito por el delito que corresponda.**

Si no hubiere repetición, o si habiéndola, la autoridad no actuó dolosamente y dejó sin efectos el acto repetitivo antes de la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ésta hará la declaratoria correspondiente y devolverá los autos al órgano judicial que los remitió.

Más adelante, el Poder Judicial le daría la razón a la Conanp. El Juez Tercero de Distrito en Materia Administrativa en el Estado de Nuevo León declaró infundada la denuncia de repetición de acto reclamado el 11 de febrero de 2010, ya que la intervención de la Conanp en los juicios y la emisión de opiniones no configuran una repetición del acto reclamado originalmente en amparo 1545/2010, es decir, no se cumplieron los requisitos para acreditar la identidad de las causas, motivos y fundamentos entre el primer acto reclamado y los actos posteriores.<sup>279</sup> Cabe mencionar que esa decisión del Poder Judicial estuvo acompañada de presiones por parte de un grupo de ciudadanos, entre los que destacan ambientalistas y académicos de la Facultad de Ciencias de la Tierra de la UANL que se sintieron agraviados por la urbanización de superficies con valor ambiental y que por diferentes medios buscaron detener el proyecto.

Hasta este momento, la inmobiliaria contaba con el amparo al decreto del 2000 y la autorización de factibilidad emitida por el Ayuntamiento de Santa Catarina en 2008. Sin embargo, todavía necesitaba obtener de la autoridad federal la autorización en materia de impacto ambiental y es ahí donde aparece una nueva restricción, ya que la delegación de Semarnat le niega dicha autorización con fundamento en la Ley General de Vida Silvestre, ya que constata la existencia de tres especies endémicas en la zona (dos reptiles y una planta arbustiva). De esta manera la Semarnat tuvo posibilidad de negar la autorización de impacto ambiental, para finalmente parar el proyecto de urbanización.<sup>280</sup>

<sup>278</sup> “Los demandan por no autorizar Valle de Reyes”, 2 de febrero de 2009, *Milenio*.

<sup>279</sup> M. Bello, *op. cit.*, p. 368.

<sup>280</sup> Entrevista con Juan Carlos Moreno, delegado de Profepa de 2011 a 2012.

Con la suma de los anteriores hechos, según el director del PNCM “se logró la conservación de 2 mil hectáreas de matorral y bosque de encino”. El terreno continúa conformando propiedad de la inmobiliaria Dos Carlos, “se han cotizado en varios millones de dólares por la especulación formada a raíz de la construcción de la carretera”.

Vale la pena señalar que, de los testimonios recabados, se deja ver el temor de los funcionarios la Conanp ante una posible reactivación del litigio por parte de la empresa. Por ello, una de las actividades que ha realizado la Dirección del PNCM es tratar de sensibilizar a los funcionarios del Poder Judicial, para que conozcan la importancia de sus decisiones en temas ambientales y las potenciales repercusiones para la conservación de flora, fauna y recursos hidrológicos.

En otro nivel de análisis, el conflicto se trasladó también al terreno electoral, ya que el problema generado en los años anteriores detonó que el futuro de la explotación de una zona de la ANP fuera considerado dentro de las plataformas de campañas para la presidencia municipal de Santa Catarina en 2012. Son destacables las visiones que incluso piden la recuperación del territorio de la ANP hacia el municipio para su regulación y explotación y otras de tinte conservacionista. Es decir, ahora la disputa, si bien sigue siendo a escala municipal, pone a los electores como sujetos de decisión en el futuro de esta zona, a través del voto activo.

Así se relata en una nota del periódico Milenio. Por un lado, una candidata aseveró, ante organizaciones civiles, “que buscaría que una parte de La Huasteca pase al municipio, para desarrollar espacios recreativos que fueron destruidos por el huracán Alex y a la fecha no han sido recuperados. Se trata de los parques uno y dos que se encuentran al interior del parque ecológico, que actualmente dependen del Gobierno del Estado, por lo que pedirá le cedan los derechos, en caso de ser electa”.

Por otro lado, el candidato opositor expresó que en su trayectoria cuenta con experiencia en la defensa de la zona protegida. Para demostrarlo, aseguró “que en su gestión como diputado rechazó un plan de desarrollo en Santa Catarina que afectaba a La Huasteca en la administración de 2003”.<sup>281</sup>

A la luz del desarrollo de la problemática desatada por la declaratoria de Cumbres de Monterrey como ANP, en el mapa se visibilizan los actores, sus intereses y las interacciones complejas de todos los niveles y órdenes de gobierno. Así podemos ver la participación de los diversos actores que representan sectores diferentes de la sociedad.

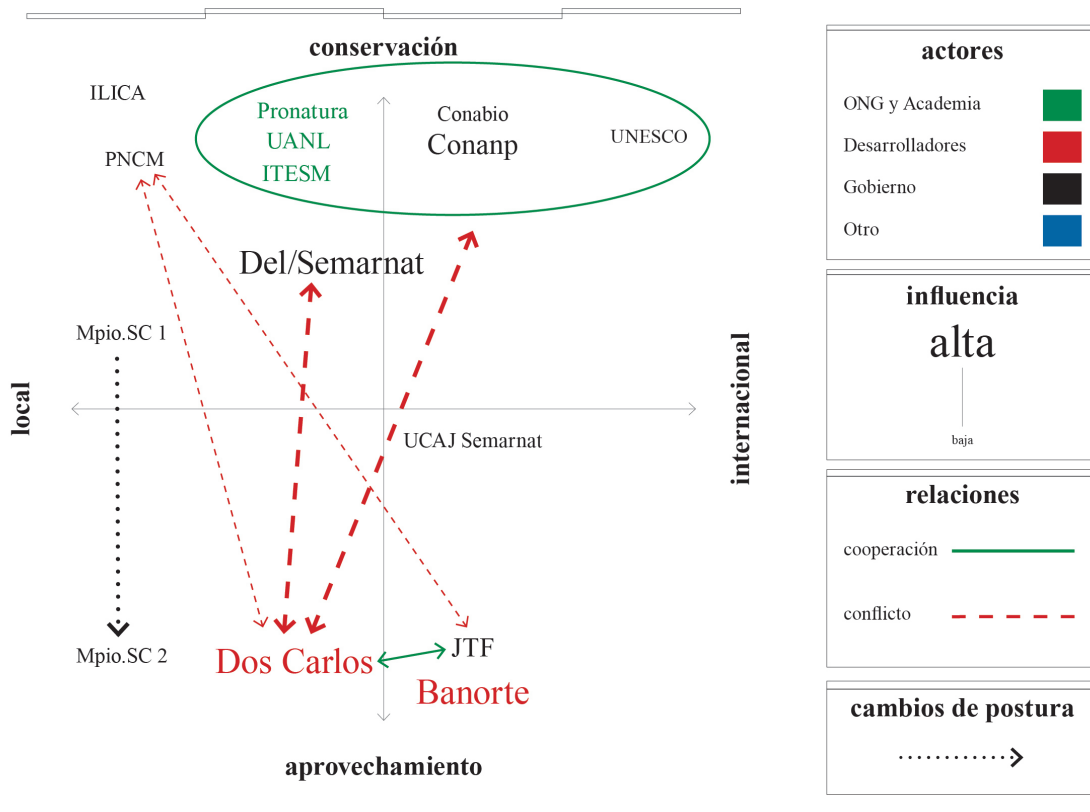
En primer lugar, se hace referencia a los actores que tienen mayor interés en el aprovechamiento económico del PN, destacando por su relevancia a las empresas desarrolladoras y las financieras que capitalizan el proyecto (en este caso se menciona por su relevancia a la inmobiliaria Dos Carlos y al Grupo Financiero Banorte), seguido por ejidatarios y comuneros que radican en la zona.

En segundo lugar, están las organizaciones civiles y las instituciones académicas. Entre las primeras destaca la Pronatura del Noroeste A.C. a nivel regional y la UNESCO a nivel mundial, de entre las instituciones académicas, las relevantes en el caso son la UANL, el ITESM y el ILICA.

<sup>281</sup> “Chocan PAN y PRI por destino de La Huasteca”, en *Milenio*, 29 de mayo de 2012.

Finalmente, es relevante el sector gubernamental. En este grupo, podemos distinguir a nivel local al Gobierno Municipal y sus decisiones cambiantes sobre el ordenamiento territorial. En una escala mayor, se destaca la acción de las delegaciones estatales de la Conanp, Semarnat y Profepa; a nivel nacional a la Unidad Coordinadora de Asuntos Jurídicos de la Semarnat y la participación de los jueces de distrito como última instancia jurisdiccional en las decisiones sobre el aprovechamiento de Cumbres de Monterrey.

Mapa de actores: Parque Nacional Cumbres de Monterrey, 2000-2011



ILICA	Instituto Longoria de Investigaciones Científicas Aplicadas	PNCM	Dirección del Parque Cumbres de Monterrey
UANL	Universidad Autónoma de Nuevo León	Conanp	Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas
ITESM	Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey	Del/Semarnat	Delegación de Semarnat en Nuevo León niega autorización de impacto ambiental, 2011
Dos Carlos	Empresa inmobiliaria del mismo nombre	UCAJ Semarnat	Unidad Coordinadora de Asuntos Jurídicos Semarnat
Mpio.SC 1	Gobierno municipal de Santa Catarina mantiene uso de conservación, 2007	Conabio	Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad
Mpio.SC 2	Gobierno municipal de Santa Catarina declara factible el desarrollo urbano, 2008	UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
JTF	Juzgados y Tribunales Federales		

#### 4.3.4 Programa de manejo

En este contexto, vale la pena analizar el desarrollo de la actualización del Programa de Manejo de Cumbres de Monterrey, donde la academia y la sociedad civil participaron activamente. En mayo del 2003, la CONANP inició de manera oficial la consulta pública del Programa de Conservación y Manejo, mediante un taller de presentación.

La Comisión Federal de Mejora Regulatoria evaluó el Manifiesto de Impacto Regulatorio, aceptándolo luego del procedimiento de consulta pública.

En palabras del Director del PNCM, para cumplir con el procedimiento, se realizaron mesas de trabajo con diversos actores. Se envió a la Unidad Coordinadora de Asuntos Jurídicos de la Semarnat (UCAJ), “pero aquí se detuvo. Ya no siguió por los amparos que tenían. Había algunos predios de los amparados que no se habían identificado en ese momento”, según abogados de la Unidad Coordinadora “no teníamos la certidumbre de que evitaríamos demandas por petición de actos reclamados”.

Años después se vuelve a revisar el Manifiesto de Impacto Regulatorio, se modificó para cumplir con las condiciones que la UCAJ había mencionado y, de esta manera, se vuelve a consultar a la Cofemer. Sin embargo, esta no aprobó el nuevo proyecto porque había aprobado uno anterior, “en este momento vuelven los amparos, además algunos predios habían sufrido cambios, no son los mismos dueños, algunos ya vendieron”, relató el Director del PNCM.

En el 2012 se celebra un congreso relativo al Parque Nacional Cumbres de Monterrey, donde se invitó a personal de la Comisión Nacional para el Conocimiento y el Uso de la Biodiversidad (Conabio) y a diversos investigadores. De ese congreso surgió el libro *Historia Natural del Parque Nacional Cumbres de Monterrey, México*, “el resultado de este libro fue muy bueno y pedimos permiso para utilizarlo en el Programa de Manejo en 2014, actualizamos el Programa con las disposiciones actuales, terminamos la propuesta a inicios del 2016, desde entonces está en Dirección Regional”, apuntó el actual Director del Parque.

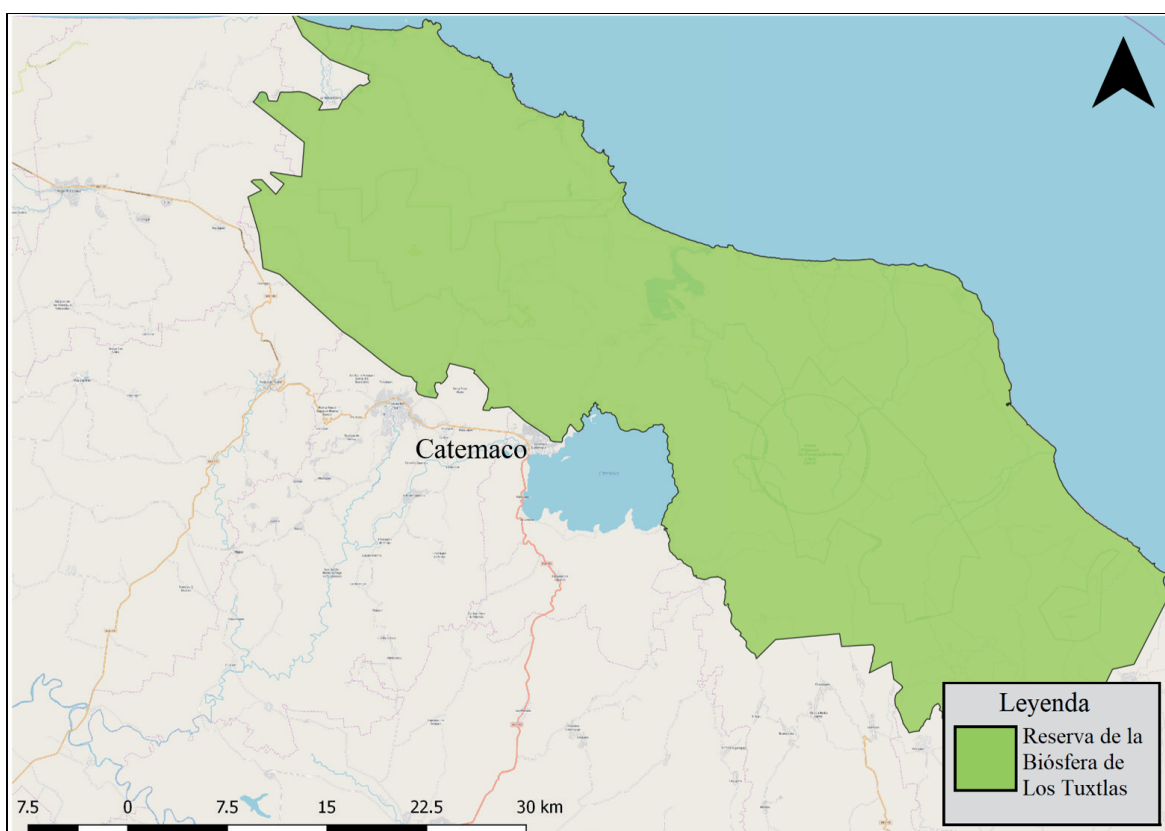
De tal suerte que el Programa de Manejo está concluido pero sin publicarse. “En Dirección Regional nos dijeron que Cumbres se cocina aparte por los amparos”, refirió el Director.

Desde finales del 2013 e inicios de 2014, la Conanp buscó actualizar la información de tenencia de la tierra y la ubicación física de los predios que tienen sentencia de amparo. “De esta investigación resultó que casi el 10% de los territorios del Parque Nacional tienen sentencia de amparo, es decir, más de 16 mil hectáreas”, señaló.

Desde el decreto de 2000, el Parque Nacional Cumbres de Monterrey ha sido uno de los más sometidos a revisión constitucional mediante juicio de amparo. La belleza natural de la zona y su cercanía a la ciudad de Monterrey la hacen un punto de atracción para la inversión inmobiliaria. La judicialización de la protección del medio ambiente ha generado con la

experiencia de este Parque Nacional, precedentes que delimitarán los alcances de la intervención estatal en estos temas. Seguramente el conflicto seguirá abierto por muchos años y, por lo pronto, es solo el procedimiento administrativo en materia de impacto ambiental, utilizando como referencia la legislación en materia de vida silvestre (y no la figura jurídica del área natural protegida) lo que mantiene al Parque libre de desarrollos inmobiliarios.

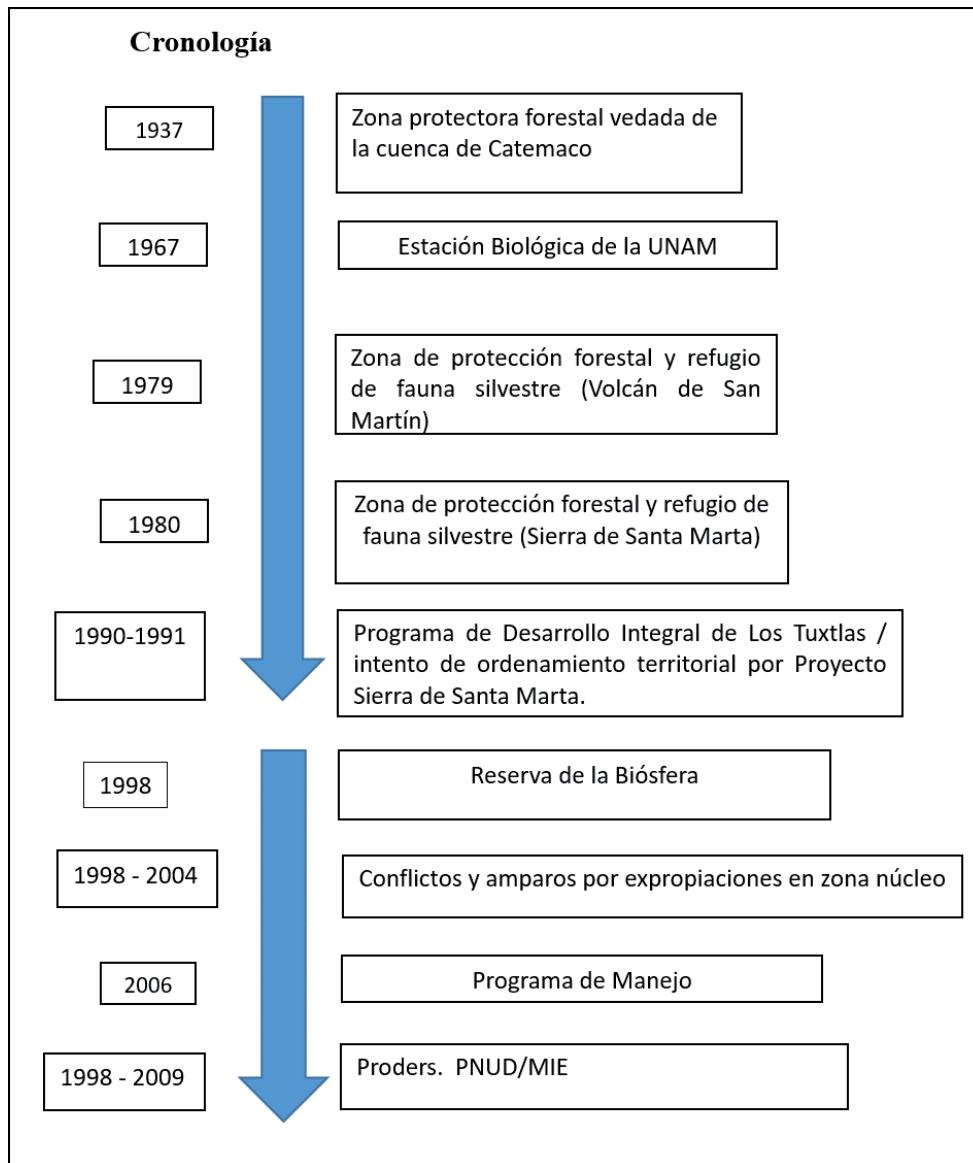
#### 4.4 LOS TUXTLAS<sup>282</sup>



FUENTE: Elaboración propia con datos de Conanp.

La Reserva de la Biósfera de Los Tuxtlas (RBLT) es un caso paradigmático en relación con las tesis que sostenemos en este estudio. Primero, su establecimiento estuvo marcado por una aguda conflictividad donde se expresaban no solamente intereses materiales sino las posturas más relevantes sobre la conservación en el campo ambiental. Aunque para algunos esa conflictividad dificultó el cumplimiento de las metas definidas desde la política ambiental, lo cierto es que ella no hizo inviable la vigencia de la reserva; más aún, gran parte de la productividad social de los conflictos consistió en crear un orden en el que el estatuto del área como una ANP ha ganado lugar como marco de referencia para cualquier iniciativa dentro de la misma. En otras palabras,

<sup>282</sup> Sección a cargo de Antonio Azuela.



el proceso de territorialización que ha tenido lugar en la región no es resultado directo del decreto que creó la reserva, sino del modo como los actores sociales han interactuado entre sí en relación con la ANP. Segundo, en relación con el programa de manejo, al observar el panorama general de las dinámicas sociales en esta ANP es posible constatar que no es dicho instrumento lo que ha definido el rumbo de la reserva. Si bien ha jugado una función importante para impedir algunos proyectos que eran incompatibles con la misma, su papel ha sido sumamente acotado por otros marcos institucionales y, desde luego, por las prácticas de los actores dominantes en la región, cuyos intereses y preocupaciones han encontrado salida en las nuevas oportunidades productivas que han surgido a partir de la ANP. Tercero, en relación con los derechos humanos, el conflicto de derechos que ha marcado el desarrollo de la reserva fue motivado por la expropiación de terrenos para la protección de su zona núcleo, lo cual representa un reto para la elaboración de una doctrina jurídica que esclarezca el lugar del derecho de propiedad en la agenda de la sustentabilidad, cuestión sobre la que se abunda en el capítulo tercero.

#### 4.4.1 Antecedentes

Los Tuxtlas es una región ubicada en el Sotavento veracruzano, que se distingue por ser el único macizo montañoso que llega hasta el mar en toda la planicie del Golfo de México. En ese macizo predominan tres elevaciones (San Martín Tuxtla, Santa Marta y San Martín Pajapan). Como en cualquier región, existen diversos criterios para delimitarla, pero nadie pone en duda que, por sus orígenes geológicos, alberga una muy importante variedad de ecosistemas,<sup>283</sup> entre los que destaca la selva alta perennifolia más septentrional del hemisferio. Por esas razones, ha atraído la atención de la comunidad científica (ahí se estableció una Estación Biológica de la UNAM en los años sesenta) y ha sido declarada como área natural protegida a través de diversas categorías desde la tercera década del siglo XX.

La región ha sido habitada durante muchos siglos por poblaciones indígenas (zoque-popolucas y nahuas) a quienes se han sumado poblaciones mestizas, formando un complejo y cambiante mosaico cultural. Los despojos que tuvieron lugar en la colonia fueron motivo de luchas por la tierra incluso antes de la reforma agraria del siglo veinte. Esta última fue una combinación de dotaciones ejidales, confirmación de títulos comunales y formación de colonias agrícolas. A pesar de décadas de agrarismo en la región, subsistieron muchas propiedades privadas, que sirvieron de soporte para cultivos de exportación como el café y el tabaco.<sup>284</sup> Si bien, en términos generales, para fines del siglo veinte ya se podía hablar de una “estabilización del espacio agrario con el fin efectivo del reparto de tierras”,<sup>285</sup> todavía existían procesos agrarios pendientes de ejecución y, particularmente en la parte alta de la Sierra de Santa Marta, varios núcleos agrarios aún no tomaban posesión de las tierras dotadas, lo cual tendría un efecto importante en el desarrollo de la Reserva de la Biósfera, como se verá más adelante.<sup>286</sup>

<sup>283</sup> En ella se encuentran manglares, vegetación hidrófila, bosques mesófilos de montaña, de coníferas, de encino y, desde luego, selva alta perennifolia.

<sup>284</sup> Sobre la historia agraria de Los Tuxtlas véase Emilia Velázquez Hernández, *Territorios fragmentado. Estado y comunidad indígena en el Istmo veracruzano*. México, Ciesas-El Colegio de Michoacán, 2006, p. 513; André Quesnel, “Poblamiento, regulaciones agrarias y movilidad en el sur del estado de Veracruz, México”, en Eric Leonard, André Quesnel y Emilia Velázquez (coords.), *Políticas y regulaciones agrarias. Dinámicas de poder y juegos de actores en torno a la tenencia de la tierra*. México, CIESAS, Institut de Recherche Pour le Developpement, 2003, pp. 41-72; Luisa Paré y Tajín Fuentes. *Gobernanza ambiental y políticas públicas en Áreas Naturales Protegidas: lecciones desde Los Tuxtlas*. México, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 2007; Elena. Azaola, *Rebelión y derrota del magonismo agrario*. México, FCE/SEP80, 1982, y Xavier Colin, “Historia de la colonización agropecuaria de las vertientes orientales de la Sierra de los Tuxtlas. Análisis y diagnóstico de los sistemas agrarios pasados y actuales, Veracruz (México) en Bernard Tallet (comp.), *Cambios en los sistemas agropecuarios: cuatro estudios de caso en el sotavento veracruzano*, México, CIDE, 2005.

<sup>285</sup> André Quesnel, *op. cit.*, p. 50.

<sup>286</sup> En la Sierra de Santa Marta, todavía en 1986 seguían las dotaciones agrarias, aunque en tierras de difícil utilización debido a su topografía. Emilia Velázquez y Fernando Ramírez, “Disputas y adaptaciones en torno al uso de los recursos en la Reserva de la Biósfera “Los Tuxtlas”, Veracruz”, en Hoffmann, Odile y Emilia Velázquez, Coords., *Territorio y defensa de los recursos: movilizaciones territoriales en América Latina (Brasil, México y América Central)* || Cuaderno Meso 1, Xalapa-París, CIESASIRD, 2015. Disponible en: [www.meso.hypotheses.org](http://www.meso.hypotheses.org), fecha de consulta 1 de agosto de 2018].

Un aspecto interesante de la reforma agraria es el modo en que contribuyó a la conformación del territorio, en la medida en que reestructuró la relación entre la población y su entorno, ya que el proceso no consistió solamente en la sustitución de un propietario individual (típicamente, el terrateniente del imaginario de la post revolución) por un “núcleo agrario”, sino también de la redefinición del estatuto de las poblaciones originales. Así, en su estudio de la Sierra de Santa Marta, Velázquez y Ramírez constatan que el último reparto agrario creó unos sujetos colectivos (los “núcleos agrarios”) cuyos derechos excluyen a los de quienes no forman parte de ellos y que tradicionalmente tenían acceso a la tierra. Así se forma una “nueva territorialización [que] se construyó sobre la fragmentación de un orden territorial anterior basado en el uso mancomunado de las tierras de la antigua comunidad indígena de Soteapan por parte de nahuas de Mecayapan y popolucas de Soteapan, y una de cuyas características principales era la existencia de fronteras sumamente laxas entre pueblos e incluso entre municipios”.<sup>287</sup>

Más allá de la complejidad de los procesos agrarios, que no podemos documentar aquí, está el hecho notable de que, hasta los años ochenta, la protección estatal de la propiedad de la tierra dependía de la destrucción de la selva. Aunque parezca increíble, los propietarios corrían el riesgo de perder sus derechos si no “desmontaban” sus terrenos. El afán de ampliar la frontera agropecuaria llegó hasta ahí y duró varias décadas. Es difícil imaginar un incentivo mayor para la destrucción de los ecosistemas de la región.

Para comprender la dinámica regional en la cual se inserta la RBLT, no se puede pasar por alto a las regiones altamente urbanizadas que la rodean: al noroeste dominadas por las ciudades de San Andrés Tuxtla, Santiago Tuxtla y Catemaco y al sureste por Coatzacoalcos, Minatitlán y Cosoleacaque, entre otras. Para dar una idea de las dimensiones del fenómeno, baste con decir que para el año 2000, sin contar a las tres ciudades últimamente citadas, los nueve municipios que conforman la región tenían casi 400 mil habitantes (Conanp, 2006, 46). A pesar de que están ubicados fuera de la reserva, esos centros urbanos utilizan directamente uno de los servicios ambientales que producen las sierras, es decir, el agua, lo que ha marcado parte de la conflictividad social asociada a los recursos naturales en la región. En términos del derecho al medio ambiente, no es difícil reconocer que ahí se localiza la población más numerosa que se beneficia directamente de dichos servicios, así como de la proximidad de la biodiversidad. Pero también es importante hacer notar que no existe una división tajante entre quienes viven dentro y quienes viven fuera de la reserva (como si los primeros fuesen los únicos responsables de garantizar los servicios ambientales a los segundos). Una gran parte de la población que oficialmente habita en lo que oficialmente se denomina el mundo rural, en realidad se mueve todo el tiempo entre el campo y la ciudad, lo que es una manifestación de lo que se ha reconocido como la “desagrarización del mundo rural”. Evidentemente, esa problemática queda fuera del alcance del presente estudio, pero es importante al menos señalarla para no caer en la imagen

---

<sup>287</sup> Emilia Velázquez y Fernando Ramírez, “De recolectores a cultivadores certificados: tensiones y articulaciones de saberes territoriales”, ponencia presentada en el 56 Congreso Internacional de Americanistas, Salamanca, España, 15-20 de julio de 2018.



de una relación idílica de las comunidades rurales con la naturaleza, alejada de bullicio del mundo urbano.

En paralelo a ese proceso de urbanización está lo que los estudiosos han señalado como los procesos de cambio ambiental más relevantes de la región, que han tenido como resultado la desaparición de gran parte del ecosistema que todavía predominaba cuando se decretó la primera ANP en los años 30. A pesar de que hay divergencias importantes en las fuentes, puede decirse que hoy en día quedan solo tres áreas importantes con cobertura vegetal, que corresponden a las tres elevaciones antes mencionadas, entre las cuales existe lo que se denomina “un mar de potreros” con un archipiélago de remanentes de los bosques nativos. Es posible que se hayan perdido tres cuartas partes de la vegetación forestal, de la que no queda más que unas 26 mil hectáreas.<sup>288</sup>

Aunque la deforestación es el proceso que más ha llamado la atención de los investigadores, ya que supone una reducción en la captación de agua, la erosión de los suelos y la pérdida del hábitat de miles de especies (entre ellas algunas particularmente emblemáticas como el jaguar, el águila arpía o el tapir), las actividades económicas han producido otros procesos de degradación ambiental, sobre todo por el uso de agroquímicos tanto en la agricultura como en la ganadería.

La difusión de la ganadería extensiva es reconocida como la causa principal de la deforestación, aunque forma parte de un conjunto de transformaciones de largo alcance en las actividades económicas de la región, donde dicha actividad ha coexistido con la agricultura asociada a la tradición campesina y con la agricultura de exportación, entre otras. Es muy importante advertir que las actividades económicas que produjeron la destrucción de gran parte de la selva de Los Tuxtlas no se instalaron ahí de manera espontánea, sino que hubo políticas públicas que las reforzaron. Como dicen Paré y Fuentes, “[...] la administración pública federal impulsó desde 1950 a la fecha políticas contradictorias con el espíritu de las diferentes declaraciones de Reserva, particularmente a través del apoyo a la expansión de la ganadería, la promoción de la colonización de la Sierra (como válvula de escape a las demandas de tierra de otras partes del estado y del país), y la ley de desmontes de tierras ociosas [...]”.<sup>289</sup>

Lo anterior es un recuento muy sucinto y aún si fuese mucho más extenso sería todavía una apretada síntesis. Cuando se observan en su conjunto las contribuciones de las ciencias sociales sobre una región tan estudiada como esta,<sup>290</sup> pareciera que estamos ante una realidad tan inconmensurable, que sería imposible establecer una relación significativa entre ella y el mundo

<sup>288</sup> Elena Lazos y Luisa Paré, *Miradas indígenas sobre una naturaleza entristecida. Percepciones del deterioro ambiental entre nahuas del sur de Veracruz*. México, UNAM-IIS/Plaza y Valdés, 2000.

<sup>289</sup> Luisa Paré y Tajín Fuentes, *op. cit.*, p. 51. Sobre la ganaderización de Los Tuxtlas, véase Elena Lazos, “La ganaderización de dos comunidades veracruzanas. Condiciones de la difusión de un modelo agrario” en Luisa Paré y Martha Judith Sánchez (coords.), *El ropaje de la tierra. Naturaleza y cultura en cinco zonas rurales*. México, UNAM, Plaza y Valdés, 1996, pp. 177-242.

<sup>290</sup> Una bibliografía sobre la investigación social en la región puede encontrarse en Luisa Paré y Tajín Fuentes, *op. cit.*

del derecho. No obstante, es posible intentar una síntesis de los elementos más sobresalientes de los procesos sociales que, a lo largo de las últimas décadas, han generado una nueva *territorialización* (en el sentido anotado en el capítulo primero) a partir de la creación de la Reserva de la Biósfera dos años antes de concluir el siglo XX.

#### 4.4.2 Creación de la RBLT

En términos meramente formales, el decreto que declaró la RBLT el 23 de noviembre de 1998 parece una simple recategorización de una ANP ya existente. Como ha quedado dicho, tiempo atrás la región había llamado la atención de los científicos y fue por ello que en 1937 el presidente Cárdenas instituyó, sobre 28 mil hectáreas, la “Zona protectora forestal vedada de la Cuenca Hidrográfica del Lago de Catemaco”,<sup>291</sup> o sea una de las 82 ANP decretadas en su administración. Como ocurrió con otras, muy pronto pasó a ser una “reserva de papel”.

La creación de la Estación Biológica de la UNAM, en 1967, dio un nuevo impulso a la investigación científica en el área y en los años siguientes era cada vez más patente la contradicción entre las políticas de conservación y las de fomento a una ganadería extensiva a la que eran orillados no solamente los núcleos agrarios sino también los propietarios de grandes extensiones vinculados a la oligarquía ganadera que ha dominado la política en el Estado de Veracruz desde los años cincuenta.

Cuando, a fines de los años ochenta, resurge el tema de la conservación en el seno de la entonces Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP), se promueve la recategorización mediante la conformación de dos ANP: por un lado, la “Zona de protección forestal y refugio de la fauna silvestre” en torno al Volcán San Martín, con 5730 hectáreas, a principios de 1979;<sup>292</sup> y por el otro la “Zona de protección forestal y refugio de la fauna silvestre en la región Sierra de Santa Marta”, con 58 mil hectáreas, en abril de 1980.<sup>293</sup> Seguramente fue la crisis de la deuda de principios de los ochenta lo que impidió que no se hubiesen destinado recursos para hacer efectivo el nuevo estatuto de conservación de la zona.

Casi dos décadas después se definió el estatuto actual de la zona, al decretarse la Reserva de la Biósfera en noviembre de 1998. No solamente reunía los dos polígonos de las anteriores declaratorias, sino que abarcaba un área significativamente mayor (155 mil hectáreas) con una población de más de treinta mil habitantes en ocho municipios distintos.<sup>294</sup> La gran diferencia con las declaratorias anteriores era que esta vez había un programa gubernamental para hacer efectiva la voluntad de la conservación, que era viable gracias a la presencia de organizaciones sociales que desde años atrás habían venido promoviendo la transformación de las prácticas

<sup>291</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 6 de enero de 1937.

<sup>292</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 28 febrero de 1979.

<sup>293</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 18 abril de 1980.

<sup>294</sup> Los municipios son Ángel R. Cabada, Catemaco, Mecayapan, Pajapan, San Andrés Tuxtla, Santiago Sotepapan y Tatahuicapan de Juárez.

productivas de las comunidades. Entre ellas destacan Fomento Cultural y Educativo y Proyecto Sierra de Santa Marta.<sup>295</sup>

De hecho, a lo largo de los años noventa aparecieron en la región iniciativas de planeación dirigidas a reorientar las políticas de desarrollo, con la participación de esas y otras organizaciones. Entre ellas, el Programa de Desarrollo Integral de Los Tuxtlas, promovido por el gobierno del Estado entre 1990 y 1991 y un intento de ordenamiento territorial encargado por el INE a Proyecto Sierra de Santa Marta.<sup>296</sup> Sin embargo, a contrapelo de esa tendencia, que abría espacios a la participación de varias de las comunidades de la región, el gobierno del Estado, que se encontraba en los últimos meses de la administración de Patricio Chirinos, insistió al Gobierno Federal para que expidiera la declaratoria de la Reserva.

La creación de la reserva tenía un aspecto que resultó ser la fuente de un conflicto duradero: la expropiación de casi 17 mil hectáreas en dos de las tres zonas núcleo. Casi dos terceras partes de la superficie expropiada pertenecían a ocho ejidos, aunque de ellos solo cuatro habían tomado posesión de sus tierras. Sería largo explicar aquí el conflicto en toda su complejidad (véase Paré y Fuentes, 2007; Velázquez y Ramírez, 2015 y Léonard y Foyer, 2011).<sup>297</sup> En todo caso, el principal agravio que resintieron los afectados era la indemnización que les ofrecía el gobierno, de 2 mil pesos por hectáreas, lo que estaba muy por debajo de la expectativa que generaba el mercado de tierras en esos años.<sup>298</sup>

Así, las actividades de la Reserva se vieron seriamente comprometidas por el conflicto en torno a la expropiación. Ello condicionó el avance de las políticas de transición a la sustentabilidad en Los Tuxtlas, incluyendo el programa de manejo, que se publicó ocho años después del decreto.

Con todo, el conflicto por la expropiación no fue el único que dejó una huella en la RBLT y en la región de Los Tuxtlas. Por citar otro conflicto relevante, desde mediados de los años ochenta, la construcción de un ducto que lleva agua a la ciudad de Coatzacoalcos desde la presa de Yuribia en la comunidad de Tatahuicapan, ha generado un conflicto típico entre zonas rurales y centros urbanos por el aprovechamiento de un recurso natural. En realidad, más que una serie de conflictos aislados, lo que existe es una *conflictividad* que involucra a diversos actores en diversos momentos, que por tanto está sujeta a lógicas aparentemente dispares, pero que está articulada por un hecho fundamental: el territorio. Así, cada conflicto va dejando tras de sí formas de apropiación (física y simbólica) del entorno, que contribuyen a lo que hemos denominado *territorialización*. Tal como se explicó en el capítulo primero, con ese concepto se

<sup>295</sup> Eric Léonard y Jean Foyer, *De la integración nacional al desarrollo sustentable. Trayectoria nacional y producción local de la política rural en México*. México, IRD/CEDRSSA, Cámara de Diputados, 2011.

<sup>296</sup> Sobre esas iniciativas, véase Luisa Paré y Tajín Fuentes, *op. cit.*

<sup>297</sup> Véanse Luisa Paré y Tajín Fuentes, *op. cit.*, Emilia Velázquez y Fernando Ramírez, "Disputas y adaptaciones en torno al uso de los recursos en la Reserva..."; y Eric Léonard y Jean Foyer, *op. cit.*

<sup>298</sup> Inexplicablemente, a los propietarios de ranchos privados se les pagó cincuenta por ciento más que a los ejidatarios. *Ibid.*, p. 81.

trata de captar el modo en que un conjunto de comunidades y de actores sociales conforma, en la dinámica propia de su conflictividad, un territorio.

Es importante insistir en la relación entre conflicto y territorialización porque ahí está la clave para comprender eso que genéricamente denominamos las condiciones sociales en las cuales las ANP adquieren un sentido concreto en el plano local. Lo que resulta de un conflicto (su *productividad*, en términos sociológicos) es una situación que no existía antes. Es, en el sentido fuerte de la palabra, un arreglo. Y aunque no corresponda a las metas definidas administrativamente en la creación de una ANP, o a las expectativas de cada uno de los actores participantes, ese arreglo forma parte de un orden territorial, es decir, del orden que efectivamente rige el aprovechamiento de los recursos de un territorio.

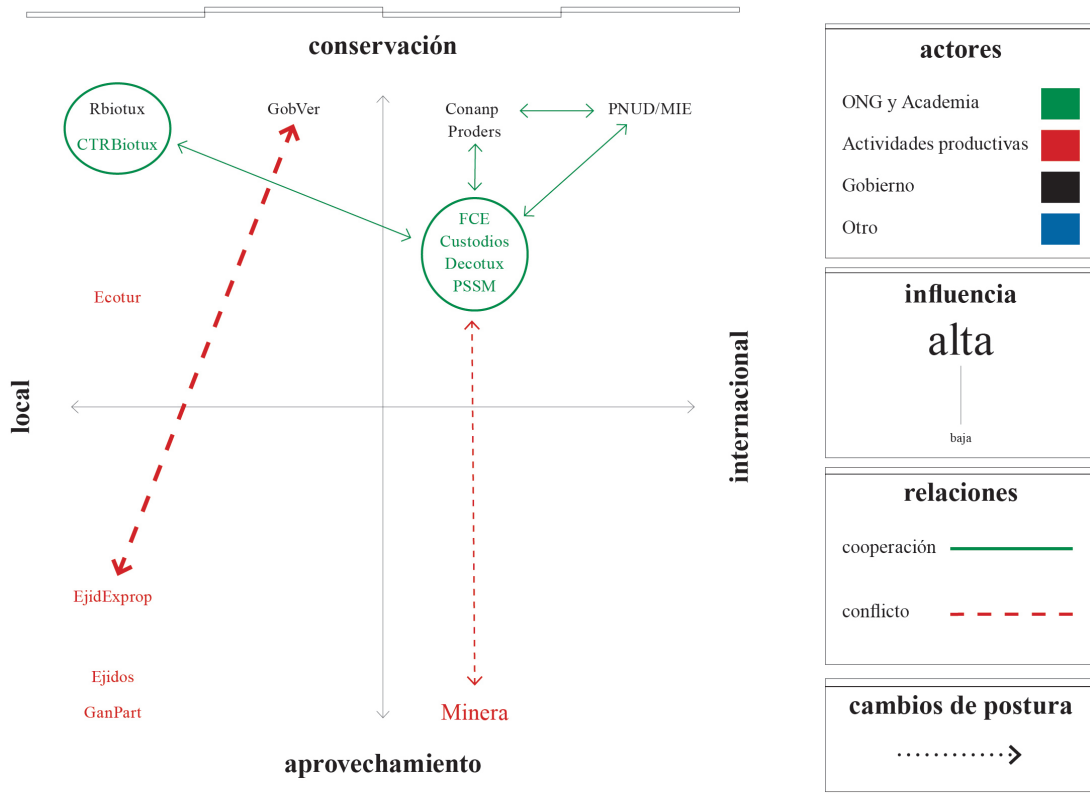
En el caso de Los Tuxtlas, ese orden territorial es sumamente inestable. No solo por las dinámicas demográficas o por los cambios tecnológicos en la producción agropecuaria, sino también por el activismo de un conjunto de actores que, como es propio de sociedades complejas, ocupan posiciones y predisposiciones distintas y frecuentemente contrapuestas. Y es que las comunidades que habitan en el área han estado acompañadas por actores que se han establecido en la región con distintas motivaciones: desde la militancia política pura y dura hasta la observación científica cuidadosamente distanciada, pasando por las empresas de ecoturismo y la propensión, cada vez más generalizada, de pasar los últimos años de la vida tratando de salvar “lo que queda”, lejos del bullicio de las grandes ciudades. Sería muy extraño que en ese amasijo que suele llamarse “sociedad civil” no hubiese predisposiciones diferentes, y sobre todo contrapuestas, sobre lo que hay que hacer para cambiar las dinámicas prevalecientes en la región.

Además de las organizaciones antes señaladas (Fomento Cultural y Educativo y Proyecto Sierra de Santa Marta), han surgido otras, como Custodios de la Selva, A.C. y Desarrollo Comunitario de Los Tuxtlas, que han jugado un papel importante en el proceso de implementación de la RBTL. Incluso cuando sus miembros han adoptado posiciones críticas ante la misma, al final han contribuido a su consolidación.

De hecho, no todas las dinámicas sociales que se vivieron en la RBLT tuvieron un carácter conflictivo. Tan importantes como ellas han sido las iniciativas que están marcadas no por el conflicto, sino por la cooperación. Ellas son los “proyectos” originados en una gran variedad de espacios institucionales, que se convierten en fuentes de donde los actores locales “bajan” recursos para actividades que, de una manera más o menos convincente, contribuyen a la ansiada transición al desarrollo sustentable. Como se muestra en mapa de actores, las relaciones de cooperación son tan importantes como las de conflicto.

Hemos dicho que desde antes de la creación de la RBLT existían iniciativas en la región, pero es un hecho que a partir de la misma ellas se incrementaron de una manera notable. Destaca entre ellas el proyecto llamado MIE, promovido por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), a través del cual se canalizaron recursos para proyectos diversos. Igualmente, a través del Programa de Desarrollo Rural Sustentable (Proders), promovido desde la Semarnap, trató de alinear recursos de diferentes fuentes gubernamentales hacia los propósitos de la Reserva.

Mapa de actores: Reserva de la Biósfera de Los Tuxtlas, 1998-2006



Rbiotux	Dirección de la Reserva de la Biósfera de Los Tuxtlas	PSSM	Proyecto Sierra de Santa Marta
GobVer	Gobierno del Estado de Veracruz	GanPart	Propietarios privados de tierras dedicadas a la ganadería
PNUD/MIE	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo / (Proyecto de) Manejo Integrado de Ecosistemas	Ecotur	Pequeños y medianos proyectos de ecoturismo
Custodios	Custodios de la Selva, A.C.	EjidExprop	Ejididos expropiados
Decotux	Desarrollo Comunitario de Los Tuxtlas	Minera	Empresa no identificada con concesión minera dentro de la RBLT
FCE	Fomento Cultural y Educativo, A.C.		

Los recursos destinados por ese conjunto de iniciativas nunca fueron suficientes para imprimir un cambio drástico a las formas de aprovechamiento predominantes en la región. En particular, como nos recuerda Luisa Paré, no han cambiado las prácticas de los ranchos ganaderos que poseen superficies mucho mayores que los ejidatarios y comuneros.<sup>299</sup> Pero lo cierto es que,

<sup>299</sup> Entrevista realizada el 31 de agosto de 2018.

vistas en conjunto, tales iniciativas no tienen precedentes en la historia de la Región en cuanto al afán generalizado de introducir nuevas prácticas en el uso de los recursos.<sup>300</sup>

No solamente se han iniciado actividades nuevas, como el ecoturismo, sino que otras que se llevaban a cabo sin considerar sus efectos (como la extracción de plantas de ornato en estado silvestre) hoy se realizan en cultivos controlados. Incluso, como han documentado recientemente Emilia Velázquez y Fernando Ramírez, ciertos grupos de campesinos han adoptado las categorías analíticas provenientes de los saberes profesionales que se sobreponen a los tradicionales en el despliegue de los nuevos proyectos productivos.<sup>301</sup>

Es verdad que, cuando se estudia el conjunto de los proyectos gubernamentales que se han realizado en la Reserva, como hicieron Léonard y Foyer por encargo de la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados, lo que se aprecia es que existe una tal fragmentación de la acción pública, derivada de la diversidad de iniciativas con lógicas distintas, que se dificulta enormemente la consecución de los objetivos del desarrollo sustentable. Con todo y eso, el panorama no es del todo desolador. No solamente las tasas de deforestación han disminuido, sino que se observa por toda la región una dinámica de cambio en las formas de aprovechamiento de los recursos que parece difícil de revertir.

En medio de toda esta dinámica social donde el conflicto y la cooperación se alternan (y acaso también se alimentan una a la otra), ocho años después del decreto de la Reserva aparece al Programa de Manejo (Conanp, 2006). Se trata de un documento muy completo, que incluso ha suscitado la curiosidad antropológica sobre su “materialidad” (Díaz Cruz, 2012). Y es que existe en los círculos oficiales una especie de fetichismo sobre el “documento”, ese archivo electrónico que, antes de ser aprobado, es elaborado y reelaborado, viaja de un disco duro a otro hasta que finalmente “ve la luz” y circula en forma impresa entre las manos de los actores.

Es probable que a nadie le importe, pero no deja de ser interesante el lenguaje del documento, cuyas diferentes partes fueron evidentemente elaboradas por profesionistas de diversas disciplinas y formas de mirar. Así, por ejemplo, se afirma que “los paisajes y la naturaleza de esta ANP, así como la presencia de especies de importancia ecológica y económica, se traducen en un valor de mercado que no debe ser comprometido, sino reforzado a través de actividades económicas compatibles con los objetivos de conservación y sustentabilidad”.<sup>302</sup>

Por cierto, no deja de resultar desconcertante en la naturalidad con la que acepta la posibilidad de las explotaciones mineras dentro de la RBLT:

<sup>300</sup> Sobre el incremento de los recursos públicos y de otras fuentes, en los años siguientes al decreto de la RBLT, véase Luisa Paré y Tajín Fuentes, *op. cit.*, p. 112.

<sup>301</sup> Emilia Veálzquez y Fernando Ramírez, “De recolectores a cultivadores certificados: tensiones...”, *op. cit.*

<sup>302</sup> Conanp, *Programa de conservación y manejo de la reserva de la biósfera de Los Tuxtlas*. México, Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, 2006, p. 97.

“En la Reserva se localizan concesiones mineras de exploración y explotación que abarcan una superficie aproximada de 23,665 ha en diferentes subzonas, por lo que es necesario definir las pautas de manejo de las actividades mineras, bajo la política ambiental de desarrollo sustentable y de minimización de impactos, a través de acuerdos y convenios entre las concesionarias y la Conanp, las instituciones relacionadas con el ramo, los tres órdenes de gobierno, y con las comunidades afectadas y propietarios de los terrenos, bajo un esquema de industria responsable y sustentable”.<sup>303</sup>

Lo más llamativo del texto transcrito es que las “pautas de manejo” de la minería no forman parte del propio programa, a pesar de que esa es su función esperada. Más bien, dichas pautas tendrán que ser acordadas con las empresas respectivas. Es decir, se renuncia a la potestad reglamentaria del estado para dejarla a un esquema de “gobernanza” en el que la voluntad de las empresas extractivas es indispensable. Como en otras ANP, la aceptación de la actividad minera parece ser uno de los costos que hubo que pagar para que el PdM “saliera” con el consenso de todos los actores.

Pero más allá de su texto, es importante explorar qué tan importante fue el PdM en el desarrollo de la RBLT. Y es interesante comprobar que el no tuvo la misma importancia para todos. En un extremo, están quienes piensan que no tuvo gran relevancia. Para José Antonio González Azuara, director de la reserva en los años del conflicto, el programa no fue lo más relevante en la compleja historia de la RBLT.<sup>304</sup> En el mismo sentido, para la investigadora Emilia Velázquez, que ha seguido de cerca las transformaciones sociales en la región desde hace décadas, el PdM carece de relevancia sobre todo porque la consulta no fue suficientemente amplia y por lo tanto es desconocido por prácticamente todos los habitantes.<sup>305</sup> En cambio, cuando se pregunta a una funcionaria de la propia Reserva (que trabajó bajo la supervisión del propio González Azuara) para ella el PdM fue muy importante, sobre todo porque gracias a la claridad de su normatividad, fue posible no autorizar dos proyectos turísticos que se pretendía llevar a cabo en la región: uno en la Perla de San Martín y otro en Toro Prieto.<sup>306</sup> Esto que puede parecer modesto es lo que hace un PdM. Una aproximación más cercana de este caso seguramente nos permitirá ofrecer una descripción más fina del peso relativo del PdM en el horizonte más general de las ANP.

#### 4.4.3 Reflexiones finales

Entre las enseñanzas que deja la experiencia de Los Tuxtlas. Por un lado, a pesar de la intensa conflictividad que ha caracterizado al área desde que fue decretada como Reserva de la Biósfera, ello no ha traído consigo la parálisis ni, mucho menos, la inviabilidad de la misma. A pesar de las reticencias (y, en muchos casos, de la abierta resistencia) de algunos actores al principio sobre el cambio en el régimen de aprovechamiento que supuso su instauración, hoy en día la Reserva

<sup>303</sup> *Ibid.*, p. 98.

<sup>304</sup> Entrevista realizada el 20 de agosto de 2018.

<sup>305</sup> Entrevista realizada el 20 de agosto de 2018.

<sup>306</sup> Entrevista a Katya Andrade, 21 de agosto de 2018.

es un marco de referencia para todos los actores significativos de la región. Incluso quienes han desplegado una mayor resistencia recurren a ella como fundamento para oponerse a las actividades mineras en la región.

Por otro lado, está el tema de la propiedad. Si nos concentramos únicamente en la pregunta sobre los derechos ambientales que se ven comprometidos por la carencia de los programas de manejo en las ANP, perdemos de vista la relación conflictiva que existe entre esta y los habitantes en tanto que propietarios de la tierra. Ciertamente, en el plano de la teoría del derecho, es posible definir cualquiera de esas situaciones sin aludir a la institución de la propiedad.<sup>307</sup> Todos los conflictos se pueden “re-frasear”, si se permite la expresión, en lenguaje de derechos humanos, prescindiendo de la idea jurídica de la propiedad. Sin embargo, el hecho es que, para los actores sociales (y para observadores muy relevantes), el problema se define así. Y no se trata de la defensa de la propiedad propia de la tradición del derecho civil, sino de una forma relativamente reciente de esgrimirla desde los intereses de la comunidad. Así, alguien de quien no podría sospecharse una filiación neoliberal, ante las restricciones del uso de los recursos, señala que en la RBLT los campesinos se ven en la “... situación paradójica de ser dueños pero sin poder usar sus propiedades...”.<sup>308</sup>

De hecho, la única defensa viable contra una expropiación es, precisamente, el derecho de propiedad. Y es lo que los campesinos afectados esgrimieron para defender su tierra. El hecho de que existan justificaciones para la imposición de restricciones al aprovechamiento no basta para que los afectados las acepten. Y el solo hecho de que suelen acudir en busca del amparo de la justicia federal convierte al asunto en una prioridad para los juristas. ¿Bajo qué condiciones es legítimo expropiar tierra como parte de una ANP? ¿Basta con una indemnización monetaria para resarcir los daños ocasionados a los propietarios afectados? ¿Cómo calcular la indemnización? ¿Tienen derecho a la misma indemnización los propietarios de grandes extensiones que producen grandes rendimientos y los campesinos que apenas logran subsistir con el uso que hacen de los recursos?

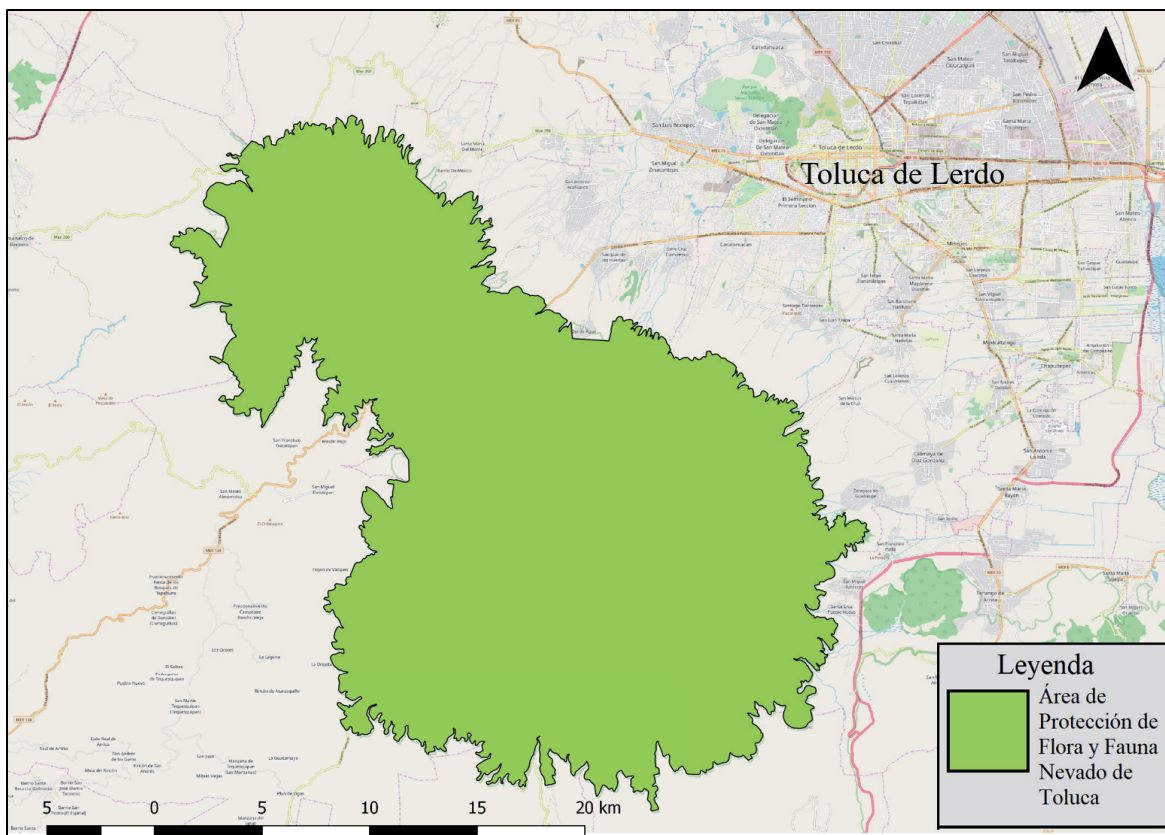
Todas esas preguntas deberían ser parte de la agenda de los juristas. El que ello sea parte del lenguaje de los derechos queda también abierto.

<sup>307</sup> Eso es algo que logró hacer Alf Ross desde los años 50. Véase “Tû-Tû”, *Harvard Law Review*, núm. 70, marzo de 1957.

<sup>308</sup> Luisa Paré y Tajín Fuentes, *op. cit.*, p. 94.



## 4.5 NEVADO DE TOLUCA<sup>309</sup>



FUENTE: Elaboración propia con datos de Conanp.

### 4.5.1 Introducción

El Nevado de Toluca es un volcán que se encuentra en los municipios de Calimaya, Zinacantepec, Tenango del Valle y Villa Guerrero, a 43 kilómetros al suroeste de la ciudad de Toluca en el Estado de México. Es parte del eje neo-volcánico a una altura de 3,000 a 4,600 msnm, por lo que es considerado la cuarta montaña más alta del país.

También es un símbolo de la riqueza natural del Estado de México y se reconoce como un destino turístico gracias a su paisaje nevado, sus extensas áreas de bosque, su clima frío y su fácil acceso, sobre todo para los habitantes de la región centro del país. Además, brinda importantes servicios ambientales a toda la Zona Metropolitana del Valle de México, ya que capta agua y la distribuye a las cuencas de los ríos Lerma y Balsas.

La primera parte de este texto se centra en el periodo que va desde que la zona fue declarada Parque Nacional en 1936 hasta su recategorización como Zona de Protección de Flora y Fauna

<sup>309</sup> Sección a cargo de Erika Alcantar.

en 2013. En la segunda parte se revisa el proceso de recategorización y los conflictos que motivó entre ejidatarios, autoridades federales y ONGs ambientalistas hasta la publicación del Programa de Manejo. La última parte se centra en el caso del Ejido Loma Alta y cómo se vivió ahí el proceso de recategorización y de aceptación del Programa de Manejo, así como de los beneficios obtenidos con dicha transición.

El caso del Nevado de Toluca como ANP ilustra tres aspectos en los que se busca hacer énfasis: primero, que la existencia de conflictos no necesariamente conduce al fracaso de las ANP; segundo, que la presencia de las autoridades ambientales puede provocar respuestas positivas por parte de las comunidades que habitan las ANP; y tercero, que de esa manera se mejoran las condiciones para el ejercicio del derecho al medio ambiente, ya que se incrementan las posibilidades de que se mantenga la generación de los servicios ambientales de los ecosistemas protegidos a través de las ANP.

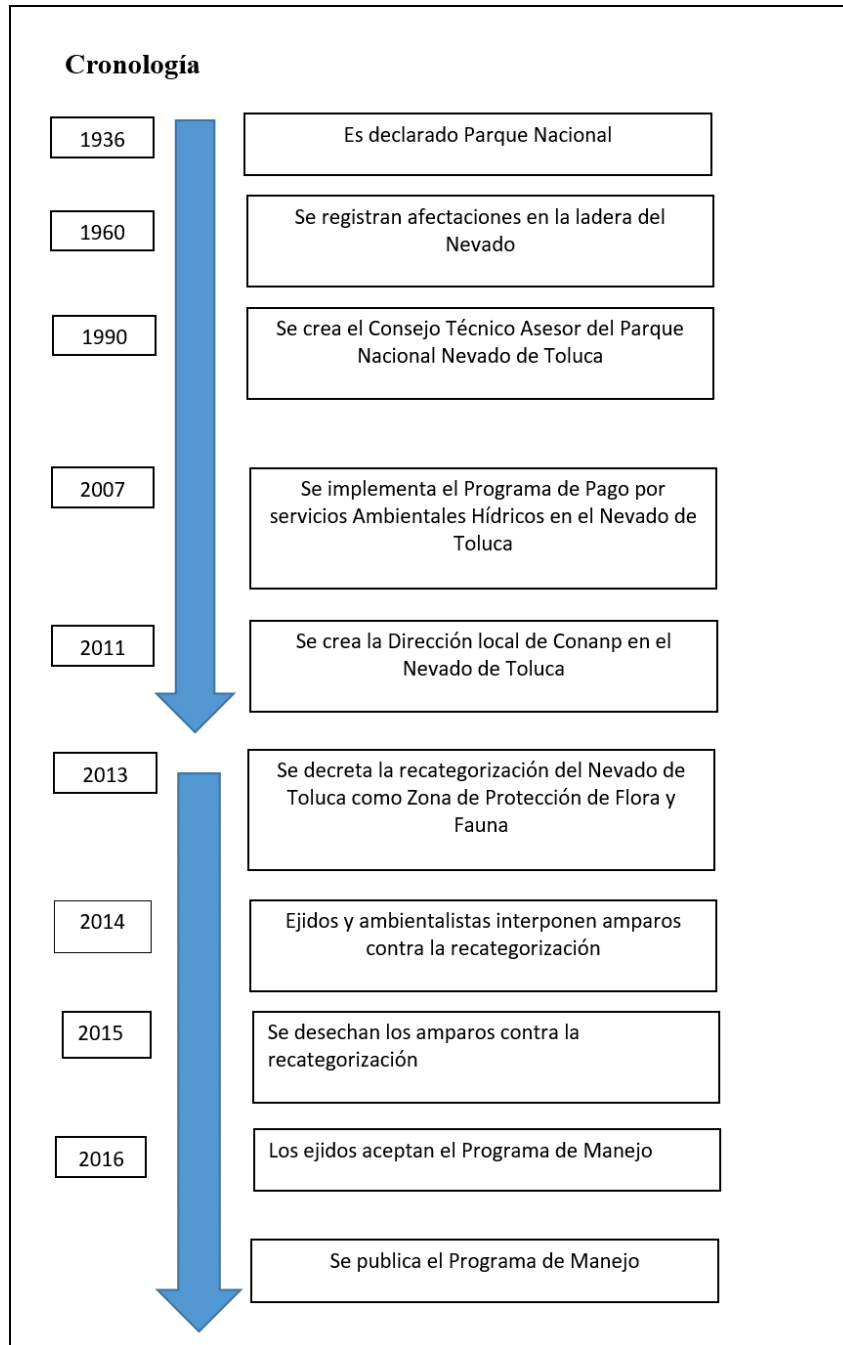
#### 4.5.2. De Parque Nacional a Zona de Protección de Flora y Fauna (1936-2013)

En el año de 1936 fueron reconocidos los atributos paisajísticos y ambientales del Nevado de Toluca y se dispuso su protección mediante la declaratoria de Parque Nacional por el entonces presidente Lázaro Cárdenas, quien durante su administración expidió 92 declaratorias de Áreas Naturales Protegidas en el país. Es relevante ese periodo en la historia de la conservación ambiental, pues las declaratorias fueron solo una parte de la gestión ambiental que cobró relevancia en la misma década.<sup>310</sup>

El Decreto que convertía en Parque Nacional al Nevado de Toluca tenía como objetivo “proteger contra la degradación, manteniendo o restaurando los bosques en perfecto estado y sus praderas, de bello contraste, para garantía del buen clima regular de todos los poblados comarcanos; para los cuales, es necesario asegurar el abastecimiento constante de aguas necesarias para la agricultura y la industria”.<sup>311</sup>Sus artículos primero y segundo estipulaban que se destinaba para la conservación perenne de la flora y fauna comarcanas.

<sup>310</sup> Luis Gerardo Esparza Hernández, “Estudio comparativo de los parques nacionales y las reservas de la biósfera (1899-2000)” en *Revista de Geografía Agrícola*, núms. 48-49, pp. 7-3.

<sup>311</sup> “Decreto que declara Parque Nacional el Nevado de Toluca”, en *Diario Oficial de la Federación*. México, 25 de enero de 1936.



Como puede leerse, el decreto hacía énfasis en la protección y restauración forestal y traslada el discurso ambiental hacia los beneficios que obtenían las poblaciones locales por medio de la categorización, como el clima y el abastecimiento de agua, sin tomar en cuenta que los recursos maderables eran parte de un sistema tradicional de uso doméstico, principalmente para cocinar y calentarse, así como de subsistencia.

En este mismo contexto, de manera paralela a la política de conservación de la administración cardenista, se seguía desarrollando con fuerza la política agraria posrevolucionaria, a través de

la Reforma que dotó de tierra ejidal a numerosas comunidades en el país. Los núcleos agrarios alrededor del Parque Nacional encontraron injusto el decreto, principalmente porque la dotación de algunos ejidos como Loma Alta y Raíces se hizo bajo la condición de que sus beneficiarios estaban “obligados a conservar, restaurar y propagar los bosques y arbolados que contengan los terrenos que se les conceden”.<sup>312</sup>

Esto presentó problemas económicos a los núcleos agrarios, porque en la región existía una tradición de explotación forestal por medio del sistema de haciendas y había empresas madereras. Principalmente la Compañía Forestal México.<sup>313</sup>

Otro elemento importante de la transformación de la relación entre los núcleos agrarios y el Parque Nacional fue la agricultura. En el decreto también se hace alusión a garantizar el recurso hídrico para la actividad agrícola mediante la conservación forestal. Los pueblos alrededor del Nevado habían desarrollado el cultivo de papa, que les resultaba redituable.<sup>314</sup>

El gobierno estatal les brindó ayuda económica para este cultivo hasta la década de 1980 en que se suspendieron los apoyos, en un contexto de evidente abandono del campo mexicano. Este no solo fue un duro golpe a su economía, ya que el cultivo les proporcionaba ingresos, sino también el fin de su rol social como agricultores.<sup>315</sup>

Evidentemente las restricciones que existían para el aprovechamiento forestal tuvieron consecuencias durante el periodo que estuvo vigente la categoría de Parque Nacional. Los campesinos debieron encontrar otras actividades económicas o relaciones con actores interesados en los recursos de la región, como los talamontes que iban en busca de la madera, cuyo pago les permitía subsistir.

Durante la década de 1960 se comenzaron a registrar afectaciones en las laderas del Nevado, que se atribuyeron a las prácticas agropecuarias y forestales clandestinas.<sup>316</sup> Durante ese periodo fue recurrente el cambio de uso de suelo clandestino de forestal a ganadero y, a partir de 1972, la agricultura cedió su lugar como uso predominante a la ganadería extensiva.<sup>317</sup> Asimismo, la tala sistemática ya era una actividad que debía preocupar a las autoridades, sobre todo por la disminución significativa del pino y el oyamel en la zona.<sup>318</sup>

Para contrarrestar las afectaciones a la zona del Nevado y para incorporar a los pobladores, desde 1990 se comenzaron a considerar alternativas de manejo para el área. Uno de los pasos que se dieron en ese sentido fue la creación del Consejo Técnico Asesor del Parque Nacional Nevado

<sup>312</sup> Alejandra Toscana Aparicio y Rebeca Granados Ramírez, “Recategorización del Parque Nacional Nevado de Toluca” en *Política y Cultura*, otoño 2015, núm. 44, pp. 79-105.

<sup>313</sup> *Idem.*

<sup>314</sup> *Ibid.*, p. 83.

<sup>315</sup> *Ibid.*, p. 87.

<sup>316</sup> *Idem.*

<sup>317</sup> Sergio Franco Maass, *et al.*, “Cambio de uso del suelo y vegetación en el Parque Nacional Nevado de Toluca, México, en el periodo 1972-2000”, en *Investigaciones Geográficas, Boletín del Instituto de Geografía*, UNAM, p. 39.

<sup>318</sup> *Idem.*

de Toluca. Éste se encuentra conformado por 21 representantes de los ejidatarios, miembros de los ayuntamientos, del sector privado, académicos y organizaciones de la sociedad civil.

Pero también surgió una controversia sobre la introducción de capitales extranjeros al parque y un posible contubernio con la administración local en pos de su privatización. En el año de 1995 la empresa canadiense denominada Arfra impulsó un Centro Internacional de Esquí en las laderas nevadas del volcán. Dicho proyecto contemplaba 150 has. con pistas de hielo, 40 has. para villas alpinas, otras 40 para un club de golf y hasta 60 para un centro corporativo. Para ello se realizaron varias intervenciones en la zona, sobre todo para producir nieve artificial en la zona, lo que afectó al bosque y los cultivos.<sup>319</sup>

El proyecto no se concretó en la década de los noventa, pero resurgió durante la administración de Armando Enríquez Flores, alcalde de Toluca entre los años de 2003 y 2006. El titular fue respaldado por la misma empresa canadiense que había promovido el proyecto ocho años atrás, pero gracias a que contravenía la categoría de Parque Nacional, el proyecto una vez más fue desestimado.

En el año de 2007 se generaron programas para revertir el deterioro de la ANP, tal como el Programa de Pago por servicios Ambientales Hídricos. Dicho programa consistía en “apoyar las externalidades ambientales positivas por medio de la transferencia de recursos financieros de los beneficiarios de ciertos servicios ambientales, en este caso hidrológicos, hacia quienes proporcionan dichos servicios o son fiduciarios de los recursos ambientales”.<sup>320</sup>

A partir de 2007 la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (Conanp) estableció una oficina con personal para atender el Parque Nacional, en coordinación con la Comisión Estatal de Parques Naturales y de la Fauna (Cepanaf). Desde su inauguración se buscó desarrollar programas para el beneficio de la ANP y las comunidades que habitan cerca del Nevado, como Empleo Temporal (PET) para acciones de protección forestal y conservación de suelos, y el de Conservación y Desarrollo Sostenible (Procodes) para la protección forestal, conservación de suelos y fomento del ecoturismo.<sup>321</sup>

En 2011 se presentó la propuesta de recategorización, que consideraba a la categoría de Parque Nacional con pocas alternativas de manejo sustentable para cumplir satisfactoriamente con los objetivos de conservación. La propuesta se basaba en el argumento de que la explotación ilegal de los recursos era el resultado de las restricciones al aprovechamiento, por lo que se debía de transitar a otra forma de conservación si se buscaba revertir el deterioro de la ANP.<sup>322</sup>

<sup>319</sup> “Nevado de Toluca, entre los dioses y el esquí”. México, martes 16 de septiembre de 2003. Disponible en <http://archivo.eluniversal.com.mx/ciudad/53331.html>

<sup>320</sup> Edgar Brunett *et al.*, “Pago por servicios ambientales hidrológicos: caso de estudio Parque Nacional del Nevado de Toluca, México” en CIENCIA ergo sum, vol. 17-3, noviembre 2010-febrero 2011. Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca. México, pp. 286-294. Disponible en <https://esanalysis.colmex.mx/Sorted%20Papers/2010/2010%20MEX%20-CS%20MEX%20MC,%20Hyd%20Social.pdf>, fecha de consulta: 29 de septiembre de 2018.

<sup>321</sup> Entrevista con Mario Castañeda, miembro técnico del Área de Protección de Flora y Fauna Nevado de Toluca realizada en las Oficinas de la Conanp, Ciudad de México, el día martes 14 de agosto de 2018.

<sup>322</sup> Gerardo Ceballos, *Propuesta de recategorización*. México, Conanp, enero de 2011, p. 74.

La propuesta era una recategorización que permitiera restaurar el daño ambiental, incorporar a actividades económicas sustentables a la población local y conservar los recursos forestales e hidrológicos. Para ello se pensaba en que la ANP debía ser o una Reserva de la Biósfera o un Área de Protección de Flora y Fauna. Se argüía que ambas eran adecuadas pues permitían a las comunidades mantener su propiedad, al mismo tiempo que se desarrollaban actividades económicas, siempre y cuando no existiera un cambio de uso de suelo.<sup>323</sup> Al final triunfó la forma de Área de Protección de Flora y Fauna, donde se pueden realizar

“actividades relacionadas con la preservación, repoblación, propagación, aclimatación, refugio, investigación y aprovechamiento sustentable de las especies mencionadas, así como las relativas a educación y difusión en la materia. Asimismo, podrá autorizarse el aprovechamiento de los recursos naturales a las comunidades que ahí habiten en el momento de la expedición de la declaratoria respectiva, o que resulte posible según los estudios que se realicen, el que deberá sujetarse a las normas oficiales mexicanas y usos del suelo que al efecto se establezcan en la propia declaratoria”.<sup>324</sup>

Sin embargo, la propuesta se inclinaba por la recategorización de la ANP como una Reserva de la Biósfera, por considerarla más adecuada como solución a los problemas socio-ambientales que enfrentaba para su conservación.<sup>325</sup>

Posteriormente, en el mes de junio de 2012, la Conanp inicia formalmente el proceso de modificación de la categoría del Parque Nacional Nevado de Toluca, con los estudios previos de flora y fauna. Impulsando este proceso se encontraban, junto con la Conanp, el Ayuntamiento de Toluca y el Gobierno del Estado, el Instituto de Ecología de la UNAM, la UAEM y el Instituto Tecnológico de Toluca, Capanaf, Probosque, IGECEM, del IFOMEGEM, la Comisión de Cuenca Valle de Bravo-Amanalco, Semarnat y Conafor.<sup>326</sup>

De este modo, en 2013 pasó a ser Área de Protección de Flora y Fauna Nevado de Toluca mediante decreto,<sup>327</sup> lo que representó una nueva forma de conceptualizar el patrimonio natural del área. Pero también significó la introducción de nuevas reglas que permitían una nueva forma de explotación de los recursos naturales a partir de la integración de actividades económicas.

#### 4.5.3 De la recategorización al Programa de Manejo (2013-2016)

El decreto de la recategorización establecía que más de 53 mil hectáreas localizadas en los municipios de Almoloya de Juárez, Amanalco, Calimaya, Coatepec Harinas, Temascaltepec,

<sup>323</sup> *Ibid.*, p. 75.

<sup>324</sup> *Idem.*

<sup>325</sup> *Ibid.*, p. 76.

<sup>326</sup> *Estudio Previo Justificativo para la Modificación de la Declaratoria del Parque Nacional Nevado de Toluca, ubicada en el Estado de México*. México, Conanp, p. 81.

<sup>327</sup> “Decreto que declara Área de Protección de Flora y Fauna el Nevado de Toluca”, en *Diario Oficial de la Federación*, 1 de octubre de 2013.

Tenango del Valle, Toluca, Villa Guerrero, Villa Victoria y Zinacantepec en el Estado de México, formaban parte del área natural protegida.<sup>328</sup>

Con ello el área de protección del Nevado de Toluca se dividió en un núcleo o “cráter” de 1,941 hectáreas, con restricciones, y se destinaron 51,649 hectáreas a una “zona de amortiguamiento”.

Inmediatamente después de la publicación del Decreto, la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales emitió un documento en donde se adelantaba a las reacciones de la opinión pública. En el documento justificaba la decisión de presidencia, y la presentaba como una solución al deterioro progresivo que la ANP había venido sufriendo desde hacía décadas bajo la categoría de parque nacional.

En efecto, la recategorización desató distintas reacciones adversas. Del sector académico y ambientalista se expresaron desacuerdos en distintos medios de comunicación, en donde ponían en duda los estudios en que estaba fundamentado el decreto de recategorización, argumentando que la decisión estaba basada en cuestiones administrativas más que científicas. También se denunciaba que los argumentos basados en las condiciones de vida de los habitantes eran sobre todo económicos y no ambientales; pero, sobre todo, se identificaba al Nevado de Toluca como un fracaso como parque nacional por la falta de voluntad y descuido de las autoridades que lo tenían a su cargo.<sup>329</sup>

Por otro lado, se criticó que actividades que en el pasado habían estado prohibidas ahora fueran a permitirse como la tala, la ganadería y la agricultura, actividades que se venían dando no obstante la prohibición. Sin embargo, se temía por un mayor deterioro de la ANP dado que en la nueva categoría de Zona de Protección de Flora y Fauna era posible cambiar el régimen de tenencia de la tierra y las condiciones en que participan actores de la iniciativa privada. En este sentido, se argüía que era una relajación de las políticas ambientales y que esto abriría la puerta al despojo, privatización y “turistificación” del área Natural Protegida.

Por su parte, las ONGs internacionales también opinaron al respecto. Inmediatamente de que fue dado a conocer el decreto que recategorizaba al parque como Zona de Protección de Flora y Fauna, la organización ambiental Jean Michel Cousteau’s Ocean Futures Society dirigió una carta al director de Conagua, David Korenfeld.<sup>330</sup> En dicha carta se criticaba que la decisión había sido tomada de manera arbitraria, sin consultar a la ciudadanía, y ponía el ejemplo de los parques nacionales de Estados Unidos, los que por ningún motivo podrían ser explotados. Al finalizar la carta, la ONG solicitaba al presidente Enrique Peña Nieto que la recategorización fuera discutida en foros abiertos, en donde la comunidad científica pudiera opinar sobre sus posibles efectos.

<sup>328</sup> *Idem.*

<sup>329</sup> Juan Humberto Urquiza y Luz Emilia Aguilar Zinser, “Nevado de Toluca: olvido, deterioro y cambios a la ligera” en *Nexos*, 12 de octubre de 2013. Disponible en <https://www.nexos.com.mx/?p=18892>, fecha de consulta: 30 de septiembre de 2018.

<sup>330</sup> *Aristegui Noticias*, 3 de octubre de 2013. Disponible en <https://aristeguinoicias.com/0310/mexico/documento-ong-critica-a-pena-nieto-por-quitarte-proteccion-a-nevado-de-toluca>, fecha de consulta: 7 de octubre de 2018.

Las ONGs nacionales también se pronunciaron en contra. El Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA), expresó su preocupación acerca de la recategorización de la ANP. Su directora regional, Samantha Namnum García, declaró que: “Las áreas naturales protegidas, deberían idealmente mantener la categoría de protección que se les dio mediante decreto presidencial, cuidando su conservación, y aplicando de manera efectiva los instrumentos necesarios para un buen manejo de las mismas”.<sup>331</sup> Agregaba que la recategorización debía ser una medida extraordinaria y exhortaba a las autoridades ambientales del país a que las ANPs conservaran las categorías con las que habían sido concebidas originalmente y que, de ser necesario, se elevara la categoría de conservación y buscaran subsanar los obstáculos que venían arrastrando para el adecuado desarrollo de las ANPs.<sup>332</sup>

Al menos dos ciudadanos que no eran miembros de las comunidades directamente afectadas interpusieron demandas de amparo, pues argumentaban que la recategorización abría las puertas a actividades comerciales y relajaba considerablemente las actividades de conservación y regulación del parque nacional.

Uno de estos amparos fue promovido por Luz Emilia Aguilar en 2014, el cual fue desestimado en ese mismo año; posteriormente, en 2015, el ministro Juan Silva Meza le reconoció a la promovente el interés legítimo, pero reconocía que no aportaba suficientes sobre la escasez de agua o pérdida de elementos del ecosistema del parque que alegaba. Finalmente fue desechado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en febrero de 2016, pues consideró que era improcedente al no tener ella un interés jurídico legítimo para impugnar el decreto.<sup>333</sup>

El otro amparo ciudadano fue promovido por Jorge Ibarrola Dávalos y fue negado el 31 de marzo de 2015 por parte del juez de distrito Gabriel Regis. En enero de 2016 fue enviado al Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa. No se conoce la resolución de dicho amparo, pero en la prensa se hacía alusión a que tendría el mismo destino que el promovido por la señora Aguilar.<sup>334</sup>

Pero la resistencia más importante la presentaron algunos ejidos. Aunque en realidad la reclasificación los beneficiaba a la larga, porque con ella podrían iniciar la explotación de sus bosques, ellos veían su cotidianidad afectada de inmediato por el Decreto, pues denunciaban que a partir de la recategorización se habían endurecido las infracciones a la extracción de leña para uso doméstico. Esto lo interpretaban como un atentado a su vida, pues al ser una zona tan fría, la leña funciona como un recurso para cocer los alimentos, subsistir mediante su venta o para mantenerse calientes.

<sup>331</sup> “CEMDA considera que el ecosistema del Nevado de Toluca está en peligro”, en *Activista.mx*, 8 de octubre de 2013. Disponible en <http://www.activista.mx/2013/10/cemda-considera-que-el-ecosistema-del-nevado-de-toluca-esta-en-peligro>, fecha de consulta: 10 de octubre de 2018.

<sup>332</sup> *Idem*.

<sup>333</sup> Desecha SCJN amparo por Nevado de Toluca en *Reforma*. México, 4 de febrero de 2016, versión digital en: <https://www.reforma.com/aplicacioneslibre/articulo/default.aspx?id=758564&md5=3dc3f857c0f5c18b7d9313d1165a61a6&ta=0dfdbac11765226904c16cb9ad1b2efe>, fecha de consulta: 1 de octubre de 2018.

<sup>334</sup> *Idem*.



Por otro lado, no consideraban legítimo al decreto, pues denunciaban que no se les había consultado sobre la recategorización.<sup>335</sup> En los estudios previos de justificación que sustentaban el Decreto se reconocía a Semarnat, Conanp y Conafor como las instancias encargadas de la socialización de la recategorización con las comunidades locales. En el documento mencionado se hace alusión a que dicha labor se dio mediante la realización de trabajo de campo y acciones de concertación con municipios y ejidos, para identificar las prioridades de las comunidades y de la ANP.<sup>336</sup> Sin embargo, los ejidatarios negaban el proceso de consulta y argumentaban que solo habían sido notificados una vez que el Decreto había salido publicado.<sup>337</sup>

Como consecuencia, algunos ejidos interpusieron demandas de amparo en contra del decreto. Al menos 17 núcleos ejidales recurrieron a este recurso, pues veían al Decreto como un intento de despojo de sus tierras para beneficiar al capital privado de la élite política del Estado de México.<sup>338</sup>

El Amparo interpuesto por el Ejido San Juan de las Huertas esgrimía lo siguiente:

“El titular del Poder Ejecutivo no puede denigrar al núcleo de población de San Juan de las Huertas para la satisfacción de los inversionistas privados, para dar entrada a los multicitados proyectos de los exgobernadores (del Estado de México)”.<sup>339</sup>

Dichos proyectos eran el fracasado Centro Internacional de Esquí, restaurantes, centros comerciales, fraccionamientos de lujo, entre otros, los cuales iban dirigidos al turismo masivo y de lujo, que ya antes había amenazado con desplazarlos. Esto era posible ya que la recategorización permitía que se construyera infraestructura pública privada en la zona de amortiguamiento.

También argumentaban que el decreto era inconstitucional pues propiciaba la pérdida de su derecho a la identidad cultural y menoscabando su derecho a un medio ambiente sano. El amparo interpuesto bajo estos argumentos se resolvió de manera desfavorable para la comunidad, pues se resolvió que el amparo no procedía al no demostrarse un perjuicio a la quejosa, y no se tenían pruebas de que el decreto generaría un impacto ambiental que dañara a las comunidades que residían en los alrededores del parque.<sup>340</sup> La falta de pruebas de las afectaciones fue la constante en la resolución de los juicios de amparo, mismos que se resolvieron entre los años de 2014 y 2016 de manera negativa para las comunidades.<sup>341</sup>

<sup>335</sup> Toscana y Granados, *op. cit.*, p. 101.

<sup>336</sup> *Estudio Previo Justificativo para la Modificación de la Declaratoria del Parque Nacional Nevado de Toluca, ubicada en el Estado de México*. México, Conanp, 2013, p. 81.

<sup>337</sup> Toscana y Granados, *op. cit.*, p. 102.

<sup>338</sup> “Ejidatarios del Nevado de Toluca: ‘No permitiremos el despojo’”, disponible en <https://www.proceso.com.mx/358863/ejidatarios-del-nevado-de-toluca-no-permitiremos-el-despojo>, fecha de consulta: 2 de septiembre de 2018.

<sup>339</sup> *Idem.*, dicha información también la consignan Toscana y Granados, *op. cit.*, p. 10.

<sup>340</sup> Amparo. SOLICITUD DE EJERCICIO DE LA FACULTAD DE ATRACCIÓN 469/2014. SOLICITANTE: MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS.

<sup>341</sup> La información referente a los juicios de amparo contra el Decreto de recategorización del Nevado de Toluca como Zona de Protección de Flora y Fauna pueden consultarse en la página de la Suprema Corte de Justicia: <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=194976>

Su principal argumento era la falta de consulta del Decreto. Explicaban que sabían de la existencia de acuerdos para aceptar la recategorización en algunas comunidades, sin embargo, estos carecían de validez pues según ellos se habían realizado solo entre las autoridades y el comisario ejidal supuestamente mediante sobornos.<sup>342</sup> Más allá del soborno, los ejidatarios desconocían dichos acuerdos pues con ello habían ignorado a la asamblea ejidal.

Para dar a conocer el sentido de la recategorización, las autoridades de la Conanp asistieron a 44 asambleas de los 54 núcleos agrarios existentes,<sup>343</sup> donde se les convenció después de dos años de consulta, la cual se convirtió en el principal insumo para la redacción del Programa de Manejo de la ANP.

Dicho Programa salió a la luz el 21 de octubre de 2016, y se presentaba como una “posible solución” al deterioro de la ANP, pues marcaba las actividades permitidas y los límites para su conservación. Así mismo, dicho instrumento reconocía a los ejidatarios y comuneros como “los verdaderos dueños” del parque, título por el que también habían luchado los locales.

También, el Programa buscaba desmentir los objetivos de la recategorización. Se aclaraba que la transición a la nueva forma de aprovechamiento no significaba el inicio de un proceso acelerado de deforestación, sino un manejo forestal sustentable que permitiría a las comunidades cuidar, disfrutar y vivir del bosque.

Sin embargo, recibió varias críticas a lo largo de su preparación y redacción. Los principales detractores del instrumento fueron académicos y ambientalistas. Una voz que se pronunció en contra y que le dio seguimiento desde sus primeras versiones hasta su publicación fue la de Alicia Mastretta, quien en 2014 expresaba que los datos con los que se había basado la recategorización eran erróneos. Ella junto con un grupo de científicos expertos en biodiversidad declaraba que el Programa de Manejo no estaba buscando favorecer a la conservación de la biodiversidad de la ANP sino que en su lugar se justificaba la explotación forestal.<sup>344</sup>

Una vez publicado el Programa de Manejo retomaba estos argumentos sobre las deficiencias técnicas y datos cuestionables que ensombrecían la recategorización para poner en duda la calidad del Programa de Manejo. Dudaba de la capacidad de garantizar la conservación mediante la observancia de los lineamientos del Programa de Manejo, así como que no prevalecieran los intereses comerciales.<sup>345</sup>

<sup>342</sup> Toscana y Granados, *op. cit.*, p. 102.

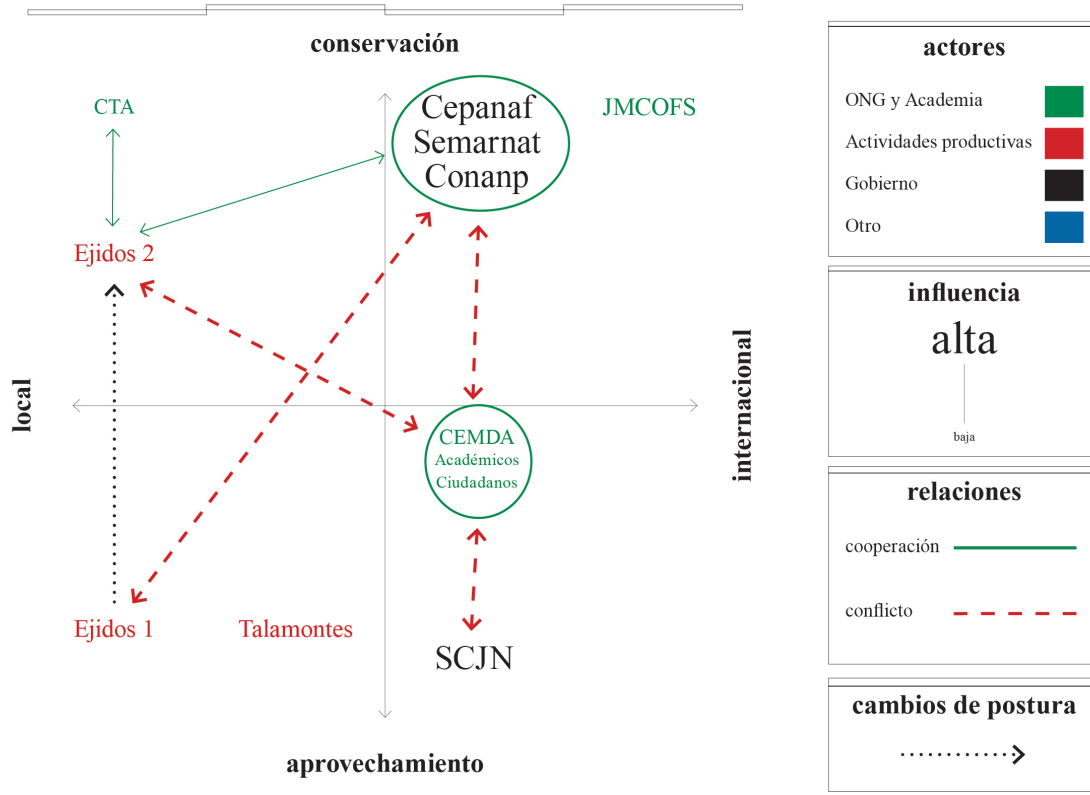
<sup>343</sup> Los restantes ejidos ya no se reunían debido a distintas razones: la edad de sus miembros, ya no vivían en el ejido o ya no había interés en tratar temas del ejido.

<sup>344</sup> “La recategorización del Nevado de Toluca no favorecerá su conservación”, en *Animal político*, 16 de julio de 2014. Disponible en <https://www.animalpolitico.com/blogueros-blog-invitado/2014/07/16/la-recategorizacion-del-nevado-de-toluca-favorecera-su-conservacion>, fecha de consulta: 10 de octubre de 2018.

<sup>345</sup> “Todo lo que tienes que saber de la batalla ecológica por el Nevado de Toluca”, en *Vice*, 5 de diciembre de 2016. Disponible en [https://www.vice.com/es\\_mx/article/qbvaem/nevado-de-toluca-focos-rojos-que-el-estado-mexicano-no-quiere-ver](https://www.vice.com/es_mx/article/qbvaem/nevado-de-toluca-focos-rojos-que-el-estado-mexicano-no-quiere-ver), fecha de consulta: 10 de octubre de 2018.

En suma, la oposición a la recategorización del Parque Nacional del Nevado de Toluca provino de dos actores con intereses y visiones distintas: los núcleos agrarios propietarios de la tierra y los académicos y ambientalistas que lucharon, sin éxito, para mantener la categoría de Parque Nacional.

Mapa de actores: Nevado de Toluca, 2013-2016



JMCOFS	Jean Michel Cousteau's Ocean Futures Society	Semarnat	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
CEMDA	Centro Mexicano de Derecho Ambiental	Conanp	Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas
Cepanaf	Comisión Estatal de Parques Naturales y de la Fauna	CTA	Consejo Técnico Asesor del Parque Nacional Nevado de Toluca (local, A favor, media)
Ejidos 1	Ejidotes en contra de la recategorización 2013	Conafor	Comisión Nacional Forestal
Ejidos 2	Ejidotes a favor de la recategorización 2016	SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación

FUENTE: Elaboración propia.

#### 4.5.4 El programa de manejo y el caso del Ejido Loma Alta

Uno de los ejidos que presentó mayor resistencia a la categorización fue el de Loma Alta. Esta comunidad se remonta hacia la década de 1930, en donde se les dotó de tierras como parte de la reforma agraria.<sup>346</sup>

Tanto las autoridades de la ANP como Merced Colín, comisario ejidal del ejido Loma Alta, consideran que la resistencia fue producto del miedo de ser despojados de sus tierras. En principio, los ejidatarios pensaban que la Conanp, Profepa y la Semarnat iban a privatizar el terreno e iban a expulsarlos de los ejidos.<sup>347</sup>

Por su parte, Merced Colín explicó en entrevista para este proyecto el día 21 agosto del presente año en el núcleo agrario de Loma Alta, que la dinámica entre el ejido y el Parque se ha transformado a partir de la recategorización, pues bajo la categoría de Parque Nacional la relación con la extinta Secretaría de Agricultura y de Recursos Hidráulicos resultaba injusta, pues obligaba a los ejidos a cuidar el bosque sin poder aprovechar sus recursos.

A partir de 1990, los ejidatarios recibían visitas de funcionarios de Probosque, la empresa paraestatal del gobierno del Estado de México que se había creado en ese año para ocuparse de los temas forestales del Estado de México y se dedicaba a revisar el cumplimiento de los lineamientos de Parque Nacional en el Nevado de Toluca.

Desde ese momento, fue necesario un estudio técnico realizado conjuntamente por Probosque y la Conanp. Por ésta última, los ejidatarios reconocen el trabajo que realizó el biólogo Luis Manuel Madrujano, quien asistió a sus asambleas y les presentó las distintas versiones del Programa de Manejo.

No obstante, los ejidatarios consideran que fue largo el proceso de difusión y consulta del programa de manejo y que no estuvo exento de conflictos. Uno de los más importantes desarrolló durante el periodo de consulta se debió a su principal actividad económica: la siembra de papa. Al respecto, los especialistas, biólogos en su mayoría, buscaban que los ejidatarios abandonaran este cultivo por dos cuestiones: el uso de fertilizantes con químicos persistentes y el deslave que provoca el cultivo en periodos de lluvias. Eso propició la organización de distintos ejidos, entre ellos Loma Alta, para defender sus fuentes de ingresos.

La recategorización que tuvo lugar en el año 2013 significó un cambio para ellos en su manera de relacionarse con el área y con las autoridades. En primer lugar, encontraron a su favor la explotación. Una vez que se han echado a andar los programas de reforestación y explotación comercial controlada, los 250 ejidatarios de Loma Alta reconocen que se han visto beneficiados. En este sentido, el Programa de Manejo se ha vuelto también para ellos un instrumento de consulta

<sup>346</sup> Toscana y Granados, *op. cit.*, p. 85.

<sup>347</sup> Entrevista con Merced Colín, realizada el 21 de agosto de 2018 en el Ejido Loma Alta, Estado de México.

y de defensa de la explotación del bosque. Así, hasta la fecha la relación que mantienen con la Conanp es buena, según explicó Merced Colín, pues les ayudan a los ejidos a poner en marcha actividades económicas sustentables, como el parque ecoturístico Las Ciénegas, que ellos manejan desde 2010, año en que fue puesto en operación y abierto al público.

Los ejidatarios están conscientes de que es necesaria la conservación del bosque y de su carácter de reserva, pues se ha convertido en su principal fuente de ingresos. A esto se le suma una dimensión simbólico-afectiva, en donde ellos se reconocen como “los dueños” de esas tierras y como los protectores del bosque.

Sin embargo, los ejidatarios han sido blanco de las críticas a la recategorización por parte de grupos ecologistas que se acercan a la zona. Los ejidatarios aluden las recriminaciones y denuncias al desconocimiento de los programas de reforestación y de explotación sustentable que se han emprendido con apoyo de la Conanp.

Por otra parte, con la publicación del programa de manejo de 3 de noviembre de 2016 la relación entre los ejidatarios y la Conanp mejoró considerablemente, pues ha servido como instrumento mediador y como recurso para accionar conjuntamente.

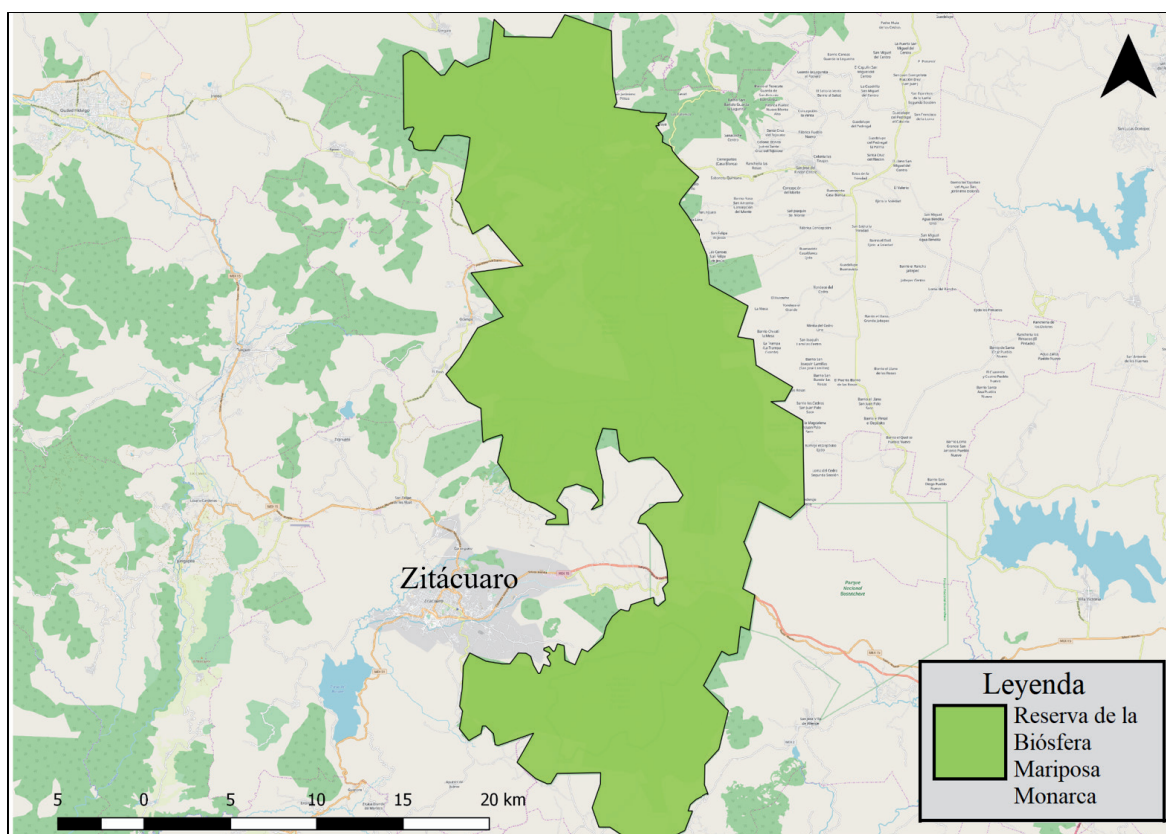
El Programa de Manejo también ha funcionado como la base de los proyectos de desarrollo sustentable que ha proporcionado fuentes de empleo a los ejidatarios. Los proyectos que la Conanp ha promovido con los ejidatarios y han sido principalmente dos:

1. Cambiar a fertilizantes orgánicos: se trabajó en contacto con Sagarpa para ver las alternativas que beneficiaran a la zona y a los ejidatarios.
2. Programa de reconversión productiva: Se convenció a los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios para que dejaran de sembrar papa para reforestar y aprovechar los árboles. Han participado los ejidatarios, comuneros y los pequeños propietarios de la zona. Se registran como plantaciones comerciales forestales y cuentan con autorización para extraer y vender madera, reanudando el ciclo de reforestación.

Sin embargo, tanto las comunidades como la Conanp reconocen que la transición a una mejor forma de conservación tomando en cuenta a las comunidades aún se encuentra en desarrollo. Existen otras actividades que todavía se están incorporando y a partir de las que se están generando acuerdos. Este es el caso de la ganadería, en donde se ha trabajado con los pequeños propietarios para que pasen de la ganadería extensiva a una de tipo estabulada, en donde confinen al ganado y se controle el apisonamiento de los renuevos del bosque.

El caso de Loma Alta, y en general el del Nevado de Toluca como Zona de Protección de Flora y Fauna, deja ver que los conflictos en las ANP pueden llevar a la generación de acuerdos mediante el trabajo conjunto. Uno de los ejemplos de ello es el Programa de Manejo, al que tanto las autoridades como los ejidatarios ven como un instrumento de mediación que les ha permitido establecer reglas de operación y beneficio, así relaciones estrechas de cooperación.

## 4.6 MARIPOSA MONARCA<sup>348</sup>



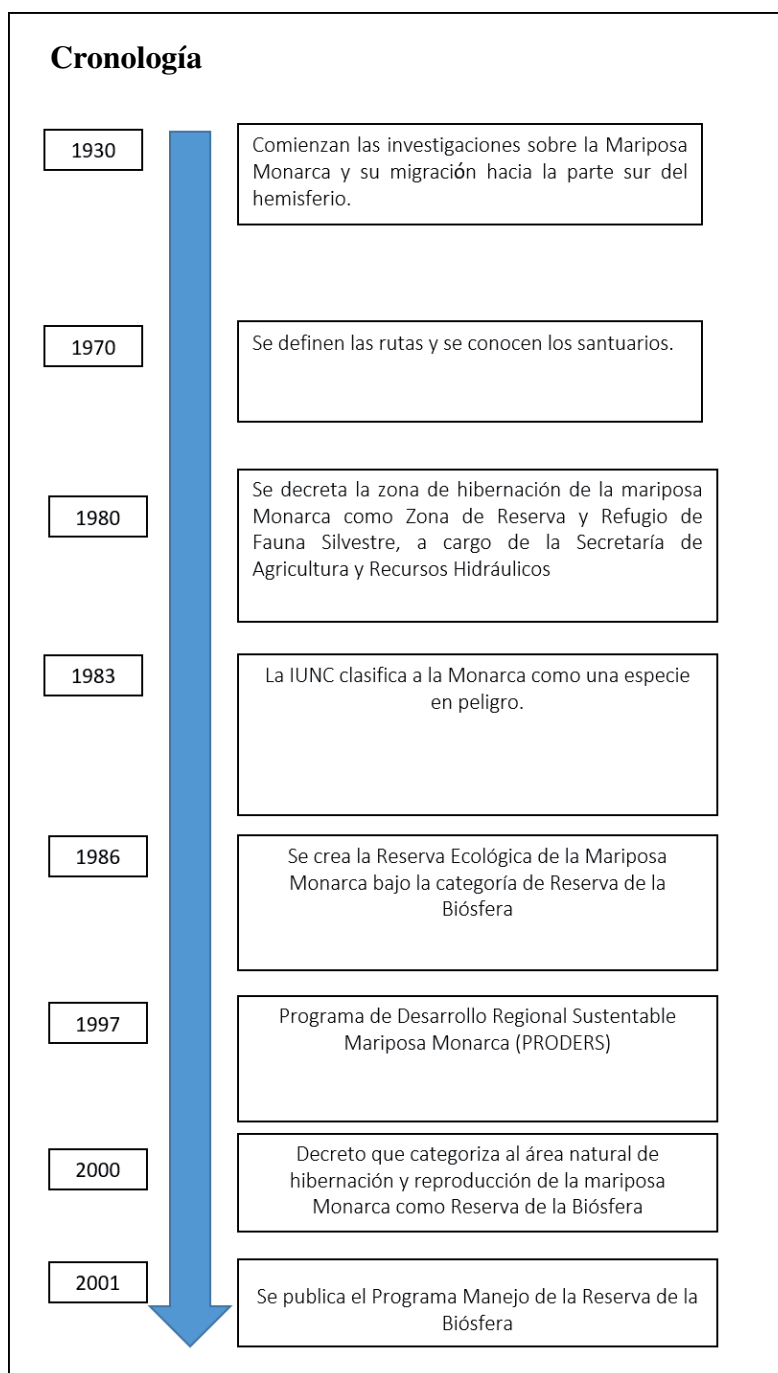
FUENTE: Elaboración propia con datos de Conanp.

### 4.6.1 Introducción

La Reserva de la Biósfera Mariposa Monarca es una de las Áreas Naturales Protegidas más famosas de México, gracias al recurso compartido con Estados Unidos y Canadá que representa la *Danaus plexippus*, también conocida como mariposa monarca. Una de las características de este lepidóptero es su particular migración durante el invierno hacia los estados de Michoacán y el Estado de México. La vegetación en esta región cuenta con bosques de oyamel, bosques mesófilos de montaña, bosques de encino, matorrales de *Juniperus monticola*, pastizales y zacatales.<sup>349</sup>

<sup>348</sup> Sección a cargo de Erika Alcantar.

<sup>349</sup> Alejandro Casas-Fernández, "Flora ilustrada de la Reserva de la Biósfera Mariposa Monarca", en *Rev. Mex. Biodiv.* vol. 80, núm. 3. México, diciembre de 2009. Disponible en [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1870-34532009000300034](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-34532009000300034).



Las zonas de hibernación de la monarca se encuentran en bosques templados por arriba de los 3000 msnm. Para su estudio y control se han dividido cuatro regiones de hibernación, formando una línea de aproximadamente 120 kilómetros de noroeste a sureste a lo largo de la cuenca del río Balsas. Las cuatro regiones se<sup>350</sup> incluyen dentro de 18°59'25" a 19°58'21" latitud norte y 98°41'37" a 100°49' longitud oeste.

<sup>350</sup> Información sobre las características naturales de los Santuarios de la Mariposa Monarca. Disponible en <http://www.soymonarca.mx/santuarios.html>

La administración de la Reserva de la Biósfera de la Mariposa Monarca está atravesada por tres niveles: el internacional, el nacional y el local. En la dimensión internacional es ampliamente conocido que la mariposa monarca se desplaza a lo largo de América del Norte, por lo que se convirtió en el emblema de la cooperación regional en la época de auge del Tratado de Libre Comercio. Por ello, se ha requerido comunicación, establecer planes de acción y estrategias en conjunto con los gobiernos de Estados Unidos y Canadá.

El caso la Reserva de la Biósfera Mariposa Monarca ilustra, en primer lugar, la resistencia de las comunidades que habitan el Área Natural Protegida a la categorización de Reserva de la Biósfera y a su posterior extensión, debido a las restricciones de aprovechamiento que implicó. Sin embargo, también demuestra cómo puede llegarse a acuerdos mediante el reconocimiento de los derechos de aprovechamiento y la implementación de un programa de incentivos que incorpora a las comunidades.

También es un claro ejemplo de la disputa entre las comunidades y el capital privado por los recursos naturales de la región, así como del poco margen de acción que tienen las autoridades de la Reserva para vigilar, castigar e impedir su extracción de manera sistemática, aun contando con el auxilio de cuerpos de seguridad nacionales, estatales o municipales.

Asimismo, ilustra cómo organismos nacionales e internacionales como ONGs llegan a tener un carácter de autoridad, gracias a la participación en la procuración de fondos, la administración de los recursos y la mediación con las comunidades que habitan en las Áreas Naturales Protegidas. Por último, el caso evidencia que la falta de actualización de su Programa de Manejo está asociado a las problemáticas que enfrenta el ANP.

El Área Natural Protegida categorizada como Reserva de la Biósfera Mariposa Monarca ha tenido tres declaratorias importantes en su historia: 1980, 1986 y 2000. A partir de esta última se implementó un Programa de Manejo, con una nueva forma administrativa y de aprovechamiento de los recursos de la zona. El presente capítulo está dividido en tres partes. En la primera se presenta un breve recuento histórico de esta ANP, haciendo énfasis en tres momentos: su categorización como Reserva de la Biósfera en 1986, la extensión de la Reserva en 2000 y la discusión y puesta en marcha del Programa de Manejo.

En la segunda parte se analiza el posicionamiento de los actores con intereses en la ANP mediante un mapeo de actores en dos épocas gracias a su interés e influencia. Estas dos etapas responden a la categorización de la ANP como Reserva de la Biósfera y a la extensión de la misma en el año 2000.

Finalmente, se explica cuáles eran los principales problemas de la Reserva al momento de la Recomendación General 26/2016, por qué persisten hasta nuestros días y cómo es que afectan a las comunidades a la ANP y tienen un efecto en su conservación.



#### 4.6.2 De los primeros estudios a la Reserva de la Biósfera (1930-1986)

Desde 1930 aproximadamente se iniciaron las investigaciones sobre la Mariposa Monarca y sus procesos de migración hacia la parte sur del hemisferio.<sup>351</sup> Es por ello que durante décadas los gobiernos de Canadá, Estados Unidos y México han mantenido una constante comunicación, a partir de su comunidad científica y diplomática para hacerse cargo del lepidóptero.

Para la década de los setenta su proceso migratorio y los santuarios que las acogen ya habían sido definidos. En este mismo periodo la problemática ambiental cobra visibilidad y obliga a las autoridades mexicanas a tomar decisiones de manera sistemática para la conservación de diversos ecosistemas.<sup>352</sup> Parte de ese proceso fue la creación de las Reservas de la biósfera de Mapimí y Michilía, las cuales serían un antecedente de la de Mariposa Monarca.

En esa misma década se formaron distintos grupos de científicos, académicos y de la sociedad civil como Monarca, A. C., que buscaban llamar la atención sobre los peligros que enfrentaba la mariposa Monarca a lo largo de su migración anual y durante el periodo de hibernación en los estados de Michoacán y el Estado de México. Como resultado de la presión de esos grupos y de las directrices de la agenda ambiental que se habían fijado durante la administración de José López Portillo, se decretó en 1980 a la zona de hibernación de la mariposa Monarca como Zona de Reserva y Refugio de Fauna Silvestre.<sup>353</sup>

El decreto de fecha nueve de abril de ese año establecía que “por causa de utilidad pública se establece zona de reserva y refugio de la fauna silvestre, los lugares donde la mariposa conocida con el nombre de “Monarca”, hiberna y se reproduce”.<sup>354</sup> Por otro lado, el mismo decreto en su artículo segundo establecía una veda de caza y captura del lepidóptero en todo el país, así como una prohibición de todo tipo de aprovechamiento del insecto. Asimismo, se adjudicaba a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos la vigilancia y autoridad para castigar las infracciones al decreto.

No obstante, académicos señalaban que durante la década de los años ochenta la misma secretaría, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología y los guardias forestales otorgaron diversos permisos de aprovechamientos forestales a empresas paraestatales y transnacionales.<sup>355</sup>

<sup>351</sup> Alejandro Casas Fernández, *op. cit.*

<sup>352</sup> Estela Martínez Borrego, “La visibilidad social del problema ambiental en la reserva de la mariposa monarca”, en Luisa Paré y Martha Judith Sánchez, *El ropaje de la tierra. Naturaleza y cultura en cinco zonas rurales*. México, UNAM-Plaza y Valdés, 1996, p. 420.

<sup>353</sup> “Decreto por el que...”, México, *Diario Oficial de la Federación*, 9 de abril de 1980.

<sup>354</sup> *Idem.*

<sup>355</sup> Estela Martínez Borrego, “Integración económica, sistema productivo y conservación en los bosques donde hiberna la mariposa Monarca”, en Hubert Carton de Grammont (coord.), *Globalización, deterioro ambiental y reorganización social en el campo*. México, Juan Pablos Editor, UNAM, 1995, p. 110.

La Monarca se volvió un problema público cuando en 1983 la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y los Recursos Naturales (IUNC) la clasificó a la Monarca como una especie en peligro, por las condiciones de la zona de reserva, que estaba asediada por la tala extensiva de la empresa transnacional Resistol, la que estableció su Planta Vikingo en la carretera Toluca-Zitácuaro. Para ese proyecto el gobierno estatal ofreció incentivos fiscales, dispuso y vendió en un precio muy bajo el terreno donde se establecería la planta y se comprometió a asegurar el abasto de madera su operación.<sup>356</sup>

Una medida contundente para preservar la zona de hibernación fue el decreto publicado el 9 de octubre de 1986, con el que se creó la Reserva Ecológica de la Mariposa Monarca bajo la categoría de Reserva de la Biósfera. Dicho decreto establecía que para asegurar la migración, hibernación y reproducción de la mariposa “Monarca”, más de 16 mil hectáreas se convertirían en áreas naturales protegidas. Esa superficie se encontraba en los Municipios de Ocampo, Angangueo, Zitácuaro y Contepec del Estado de Michoacán y en los Municipios de Donato Guerra, Villa de Allende y Temascalcingo del Estado de México.<sup>357</sup> Otra cuestión relevante es que establecía la Zona de Amortiguamiento y la Zona Núcleo de la Sierra Chincua, de la Sierra el Campanario, de Chivatí-Huacal, del Cerro Pelón y del Cerro Altamirano.

Unos años más tarde, en 1990, el organismo público descentralizado denominado Protectora e Industrializadora de Bosques, identificado también con las siglas Protimbos, fue desincorporada y se creó el Organismo Público Descentralizado denominado “Protectora de Bosques del Estado de México” (Probosque), cuya primera tarea fue vigilar el cumplimiento de una veda para la explotación de madera en todo el Estado de México. Dicha medida fue transitoria, pero con ella se reconocía la problemática de disminución de recursos forestales que atravesaba la región debido a la tala hormiga.

El decreto de 1986 había prohibido toda actividad productiva en la zona núcleo y afectó a los campesinos en su principal fuente de sustento. Ante ello, los ejidatarios y las comunidades indígenas se organizaron para reclamar “derechos sobre bosques”. Esto implicó tres demandas principales: que el gobierno revisara el decreto de la reserva, obtener una compensación por las afectaciones económicas y que se les integrara en la toma de decisiones.<sup>358</sup>

Para la segunda mitad de los años noventa el problema había adquirido un lugar prominente en la discusión pública: “La Reserva Especial de la Biósfera Mariposa Monarca es una de las áreas protegidas más conflictivas de México. Tal vez porque su influencia no se restringe a las zonas bajo protección especial, pero se extiende a todas las localidades urbanas y rurales aledañas a los sitios protegidos. Si no se resuelve pronto esta problemática, la migración de las mariposas de

<sup>356</sup> *Ibid.*, p. 111.

<sup>357</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 9 de octubre de 1986.

<sup>358</sup> Aaron Martín, *Procesos de lucha y arreglos institucionales*, 2001. Tesis de doctorado. COLMICH, p. 176.

Canadá a México vía Estados Unidos se va a remplazar por la migración de los campesinos de esa zona al norte” decía una nota periodística de 1997.<sup>359</sup>

Como consecuencia, en 1997 la Semarnap creó el Programa de Desarrollo Regional Sustentable Mariposa Monarca (Proders), que buscaba impulsar programas productivos alternativos en los núcleos agrarios. En el mismo año, los ejidatarios pasaron a ocupar seis posiciones en el Consejo Directivo del Bosque Modelo Mariposa Monarca, A. C.<sup>360</sup>

Aunado a esto, académicos y científicos seguían poniendo el acento en los problemas de conservación del ecosistema de la mariposa Monarca: “Un estudio del Instituto de Geografía de la UNAM reveló que la tasa anual de degradación forestal entre 1984 y 1999 en los santuarios “protegidos” en 1986 donde hiberna la mariposa Monarca es de 3.17 por ciento, más alta que la tasa anual de 2.41 en toda la región”.<sup>361</sup> De este modo, la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca dio a conocer un proyecto que buscaba ampliar el área natural protegida de la Reserva Especial de la Biósfera.

#### 4.6.3 De la Reserva de la Biósfera al Programa de Manejo (1986-2001)

Al finalizar la década de los noventa se comenzó una transición institucional, cuyo fundamento fue la actualización de la gestión y administración de las áreas naturales protegidas bajo los siguientes argumentos: “dotar las declaratorias emitidas por el Titular del Ejecutivo Federal en épocas anteriores de una categoría más acorde con su vocación actual, con lo cual se dará mayor certeza y seguridad a la política de protección, de preservación y de aprovechamiento sustentable de los ecosistemas en ellas incorporados, declarada bajo una categoría distinta”.<sup>362</sup>

En el Decreto del 10 de noviembre de 2000, en donde se ampliaba la extensión de la Reserva de la Biósfera, con un total de más de 56 mil hectáreas. El decreto mencionaba que se había contado con la participación de los habitantes de la región, que se habían realizado los estudios técnicos correspondientes que demostraban que los ecosistemas de Mariposa Monarca se caracterizan por su gran riqueza y fragilidad, y que el área reunía los requisitos necesarios para constituirse como una reserva de la biósfera.<sup>363</sup>

Asimismo, hacía referencia a que los estudios mencionados estuvieron a disposición del público en un aviso previo, con fecha de 7 de septiembre del año 2000 y que fueron publicados en el *Diario Oficial de la Federación*, para que las personas interesadas emitieran su opinión en

<sup>359</sup> *Reforma*, 9 de marzo de 1997.

<sup>360</sup> Aaron Martín, *op. cit.*, 2001, p. 178.

<sup>361</sup> *Ibid.*, p. 179.

<sup>362</sup> “Decreto por el que se declara área natural protegida, con el carácter de reserva de la biósfera, la región denominada Mariposa Monarca”, en *Diario Oficial de la Federación*, 10 de noviembre de 2000.

<sup>363</sup> *Idem.*

inconformidad sobre la recategorización. Sin embargo, los ejidatarios habían solicitado la reducción de la reserva, cuestión que no fue tomada en cuenta.<sup>364</sup>

El Decreto “permitió los aprovechamientos de saneamiento y limpia de monte en las zonas núcleo de la Reserva y estableció mecanismos para compensar a los ejidos y comunidades afectadas mediante pagos por las pérdida de los aprovechamientos maderables ya autorizados, otros pagos por las superficies abarcadas por las zonas núcleo y trabajos remunerados en obras de “beneficio ambiental”, como la apertura de brechas cortafuego, la recolección de semilla[s] y la construcción de cercas para proteger áreas de reforestación”.<sup>365</sup>

Tanto la ampliación de la reserva como los montos y el acceso a la compensación fueron las principales resistencias que expresaron los ejidatarios al Decreto. Antes de la emisión del mismo, fue necesario llevar a cabo el proceso de convencimiento, el cual dejó a varios ejidos pensando que debían aceptar las condiciones para acceder a la compensación.<sup>366</sup>

Sin embargo, aunque se les otorgó una compensación, el valor de ésta y los términos para acceder a ella fueron determinados por la Semarnap y la organización internacional *World Wildlife Fund* (WWF), la que se había vinculado a partir del reciente decreto de Reserva de la biósfera. Ejidos como El Mirador consideraron insuficiente y baja la compensación que les fue asignada.<sup>367</sup>

El Fondo Monarca, el cual surgió con el decreto del año 2000, buscó vincular a las comunidades afectadas e introducirlas a la nueva forma de aprovechamiento permitida en la ANP. Dicho organismo buscaba establecer un sistema de incentivos económicos como producto de la conservación de la Reserva mediante la comprobación de no aprovechamiento forestal. A este organismo se incorporaron 31 de 38 comunidades de la zona núcleo de la Reserva.<sup>368</sup>

Otra característica del Fondo es su origen, administración y capital internacional. Los recursos económicos para su puesta en marcha provinieron de una fundación privada estadounidense y de recursos públicos de los Estados de México y Michoacán. Por su parte, el Fondo es administrado también por *World Wild Found* (WWF) y el Fondo Mexicano para la Conservación de la Naturaleza (FMCN).

Asimismo, WWF se ha vinculado con capitales nacionales para la procuración de fondos. Es el caso de la Alianza WWF-Telcel, la que surgió en el año de 2003, con el objetivo de contribuir económicamente al desarrollo de monitoreo forestal, la capacitación profesional y técnica de expertos, así como a la integración de bases científicas que ayuden a la conservación de la Monarca.<sup>369</sup>

<sup>364</sup> Martin, *op. cit.*, p. 178.

<sup>365</sup> *Idem.*

<sup>366</sup> *Idem.*

<sup>367</sup> *Ibid.*, p. 179.

<sup>368</sup> Descripción del Fondo Monarca. Disponible en [http://www.soymonarca.mx/\\_pdf/danaidas\\_maravillosas\\_mariposas\\_monarca.pdf](http://www.soymonarca.mx/_pdf/danaidas_maravillosas_mariposas_monarca.pdf), fecha de consulta: 17 de septiembre de 2018.

<sup>369</sup> Disponible en [http://www.soymonarca.mx/\\_pdf/danaidas\\_maravillosas\\_mariposas\\_monarca.pdf](http://www.soymonarca.mx/_pdf/danaidas_maravillosas_mariposas_monarca.pdf)

#### 4.6.4 El Programa de Manejo (2001-2002)

Como siguiente paso de este proceso se preparó el Programa de Manejo de la Reserva de la Biósfera, el cual buscaba tomar en cuenta las problemáticas de las décadas anteriores para su conservación y las demandas de los ejidatarios.

El origen de dicho instrumento que tiene como objetivo determinar las estrategias de conservación y operaciones del Área Natural Protegida tiene su origen en la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA) de 1988, la cual recogió la tradición de conservación mundial en los Programas de Manejo. Con la modificación que sufrió la ley en el año de 1996 en su artículo 65 se estableció que después de la declaratoria del Área Natural Protegida la Secretaría a cargo debe formular el Programa de Manejo con la participación de los habitantes, gobiernos estatales y municipales, autoridades de distintas dependencias involucradas, organizaciones de la sociedad civil y demás actores con intereses en la zona.<sup>370</sup>

Asimismo, en su artículo 66 la misma LGEEPA establece los requisitos con los que debe de cumplir el Programa de Manejo de un Área Natural Protegida en el país, desde la descripción de las características del sitio y sus necesidades para emprender un plan de conservación, los objetivos y metas que deberán ser la guía del Programa y la estructura y competencias administrativas.<sup>371</sup>

De esta manera el Programa de Manejo constituye la base del funcionamiento del ANP y de su conservación, puesto que los aspectos que se destaquen en la investigación general sobre los recursos biológicos y sociales de la zona permitirán establecer las problemáticas que ésta enfrenta, así como las posibles acciones a realizar para su conservación.

El programa de manejo fue publicado en enero de 2001 como parte del *Programa de Áreas Naturales Protegidas de México 1995-2000* y como parte de una agenda política ambiental del siglo XXI, en donde se incorporaron nuevos términos de gestión y administración de las áreas naturales protegidas como la sustentabilidad.

Dicho programa contemplaba una superficie en gran parte poblada, que abarcaba 38 ejidos, siete comunidades indígenas y 16 propiedades privadas de siete municipios. Se contaba también con dos terrenos nacionales: el predio federal denominado Chundua con extensión de 617 hectáreas y el predio estatal Monte Alto de 93 hectáreas, ambos en la Sierra Chincua. Adicionalmente había tres predios en litigio.<sup>372</sup>

<sup>370</sup> Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente. México, 28 de enero de 1988. Disponible en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/148\\_050618.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/148_050618.pdf), fecha de consulta: 14 de septiembre de 2018.

<sup>371</sup> *Idem.*

<sup>372</sup> *Programa de Manejo de la Reserva de la Biósfera Mariposa Monarca*. México, Conanp, 2001, p. 35.

Acerca del proceso de aceptación del Programa de Manejo, las autoridades de la Reserva hacen referencia a que la socialización del instrumento se prolongó cerca de dos años.<sup>373</sup> Este proceso se caracterizó por visitar e integrar asambleas con las comunidades, las cuales son integrantes del Consejo Asesor de la Reserva. Dicho organismo está compuesto por cinco subcomités en que todos los actores de las seis micro-regiones están representados y sesiona tres veces al año. En él también se encuentran organizaciones de la Sociedad Civil, como Espacio autónomo, Fondo Monarca, entre otras.

Dicho proceso se reconoce como arduo debido a que la resistencia surgió con el Decreto de finales del año 2000. En este sentido, el Programa de Manejo no era el principal desacuerdo con las comunidades, pues reconocía que debían beneficiarse de manera económica de los recursos de la Reserva.

Por otro lado, los objetivos que se encuentran establecidos en el Programa de Manejo determinan su actualización, puesto que en el Reglamento de la LGEEPA, en su artículo 77 se estipula que: “el programa de manejo será revisado por lo menos cada cinco años con el objeto de evaluar su efectividad y proponer posibles modificaciones” mientras que el artículo 78 menciona que “podrá ser modificado en todo o en parte, cuando éste resulte inoperante para el cumplimiento de los objetivos del área natural protegida, para lo cual la Secretaría solicitará la opinión del Consejo Asesor, respectivo”.<sup>374</sup> Es decir, que el no actualizar el Programa de Manejo no implica el fracaso del instrumento.

En el caso del Programa de Manejo de la Reserva de la Biósfera Mariposa Monarca, las autoridades mencionan que el instrumento sigue vigente, pues los objetivos de cumplimiento no se han modificado. No se tiene información sobre el proceso de evaluación del instrumento o de intentos de su revisión para una posterior actualización. El principal argumento de las autoridades para justificar la falta de actualización del plan de manejo ha sido la carga de trabajo producto de las distintas problemáticas asociadas a la Reserva: la tala, el cambio de uso de suelo y la minería.

En el caso particular de la inexistencia de una actualización del Programa de Manejo de la Reserva de la Biósfera Mariposa Monarca deben tomarse en cuenta que las externalidades de la Reserva provocan un clima de emergencia, cuya base y fundamento para la acción de las autoridades es el Programa de Manejo vigente.

#### **4.6.5 De la aceptación del Programa de Manejo a la Recomendación General 26/2016 (2003-2016)**

Tan solo tres años después ya se condenaba el abandono de las autoridades de la Reserva de la Biósfera de la mariposa Monarca, e influyentes especialistas exigían: “En dos años, en tan solo

<sup>373</sup> Entrevista realizada con el Director de la Reserva de la Biósfera el 13 de agosto de 2018.

<sup>374</sup> Reglamento de la LGEEPA. Disponible en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg\\_LGEEPA\\_ANP.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LGEEPA_ANP.pdf)

dos ejidos de Michoacán, se talaron ilegalmente más de 329 hectáreas de bosque dentro de la Reserva Especial de la Biósfera Mariposa Monarca. La única solución para garantizar la sobrevivencia de oyamel y el fenómeno migratorio de la monarca es que se establezca una veda total sobre la tala en la Reserva, abarcando no solo las 13 mil 551 hectáreas de la zona núcleo, sino también las 42 mil 708 hectáreas de la zona de amortiguamiento. A la vez, habría que implementar una vigilancia permanente las 24 horas en los caminos y carreteras de la región”.<sup>375</sup>

Al término de la administración de Vicente Fox *La Jornada* proporcionaba el siguiente balance sobre la Reserva de la Biósfera de la mariposa Monarca: “siguen los problemas agrarios, no llegan los apoyos prometidos por las instancias oficiales, existen 100 denuncias penales contra talamontes y se han perdido 400 hectáreas boscosas”.<sup>376</sup>

Para combatirlo, la siguiente administración implementó un programa de “cero tolerancia” en la Reserva, en donde se incorporaba a la policía federal y estatal (Reforma, 03 de mayo de 2007). Unos meses después se llamaba la atención sobre la eficacia del mismo: “Aunque continúa la destrucción del santuario de las mariposas Monarca, la tala clandestina se ha reducido. Según un informe del Fondo Mundial para la Naturaleza, de junio de 2006 a junio de 2007, la superficie de la reserva afectada por los talamontes fue 48% menor a la registrada un año antes. Indicó que lo anterior fue posible por la política de “cero tolerancia” del Gobierno Federal. Omar Vidal, director del Programa del Fondo Mundial, opinó que las acciones iniciadas este año por el Ejército, la PGR, la Semarnat y los gobiernos de Michoacán y el Estado de México, son determinantes para detener el deterioro forestal en la Reserva de la Mariposa Monarca”.<sup>377</sup>

No obstante, un año después esta información fue puesta en entredicho pues imágenes satelitales mostraron la pérdida de mil 274 hectáreas de bosques en esa área natural protegida desde 2003. Solamente de 2006 a 2008 se habían arrasado 502 hectáreas. La zona más afectada por la tala clandestina extensiva se encontraba en el ejido de Crescencio Morales, en Zitácuaro, Michoacán.<sup>378</sup>

A esto se sumó otro de los principales problemas del sistema productivo de la región:<sup>379</sup> la minería. En marzo de 2006, Industria Minera de grupo México, obtuvo anuencia de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales para explotar durante cuarenta años yacimientos de oro, plata y cobre cerca de la zona núcleo de Angangueo y del santuario El Rosario.<sup>380</sup>

En 2016 se anunció que Grupo México estaba buscando reabrir una mina en Angangueo, gracias a un vacío legal. Al respecto, los directivos del corporativo justificaban su acción debido a que la mina de tratamiento de minerales que pretendían reabrir en sentido estricto nunca había

<sup>375</sup> *Reforma*. México, 1 de febrero de 2004.

<sup>376</sup> *La Jornada*. México, 12 de junio de 2006.

<sup>377</sup> *Reforma*. México, 22 de julio de 2007.

<sup>378</sup> *Ibid.*, 4 de septiembre de 2008.

<sup>379</sup> Martínez Borrego, “Integración económica...”, p. 102.

<sup>380</sup> *Reforma*. México, 9 de abril de 2006.

cerrado completamente. Dicha iniciativa contaba con del gobierno municipal y una parte de los habitantes, pues la veían como una posible fuente de empleo y de inversión en la región.<sup>381</sup>

Este proyecto también contó con detractores dentro de la comunidad, la academia y las organizaciones ambientalistas. Líderes de comunidades cercanas a la reserva expresaron sus preocupaciones sobre el medio ambiente y su calidad de vida, dado el historial de la minería en México.

#### 4.6.6 Un mapa de actores cambiante

En el siguiente apartado se hará una revisión del lugar que ocuparon los actores a partir de la declaratoria del ANP como Reserva de la Biósfera, los intereses que los movilaron y su evolución en la cartografía social y lo que caracterizó a cada etapa de la historia de la Reserva. Para ello se utilizará el método del Mapeo de Actores Clave, cuyo principal objetivo es sistematizar el análisis de los distintos actores en el tiempo, su posicionamiento respecto a la conservación de la ANP y su margen de acción e influencia sobre la misma.

##### 4.6.6.1 1986-2001

El periodo que va de 1986 a 2001 se caracterizó en la Reserva de la Biósfera Mariposa Monarca por la organización de las comunidades que habitaban la Reserva para exigir sobre sus derechos sobre bosques, su aprovechamiento y la denuncia de no ser tomados en cuenta en las que consideraban sus tierras y el único medio de sustento con que contaban.

A partir del Decreto de 9 de octubre de 1986 con el que se creó la Reserva Ecológica de la Mariposa Monarca bajo la categoría de Reserva de la Biósfera, posiciona a los Municipios de Ocampo, Angangueo, Zitácuaro y Contepec del estado de Michoacán y en los Municipios de Donato Guerra, Villa de Allende y Temascalcingo del Estado de México como los primeros actores involucrados, al igual que las comunidades de la Sierra Chincua, de la Sierra el Campanario, de Chivati-Huacal, Cerro Pelón y Cerro Altamirano.<sup>382</sup>

Estos primeros actores nos permiten ver la complejidad del Decreto en un nivel administrativo municipal, jurisdiccional y de colaboración con la declaratoria y las dependencias federales. En un principio, podemos establecer que fueron estas últimas las que ejecutaron y buscaron establecer la coordinación para acatar el Decreto. En este sentido, la mayor influencia fue la de la Semarnat y Conanp.

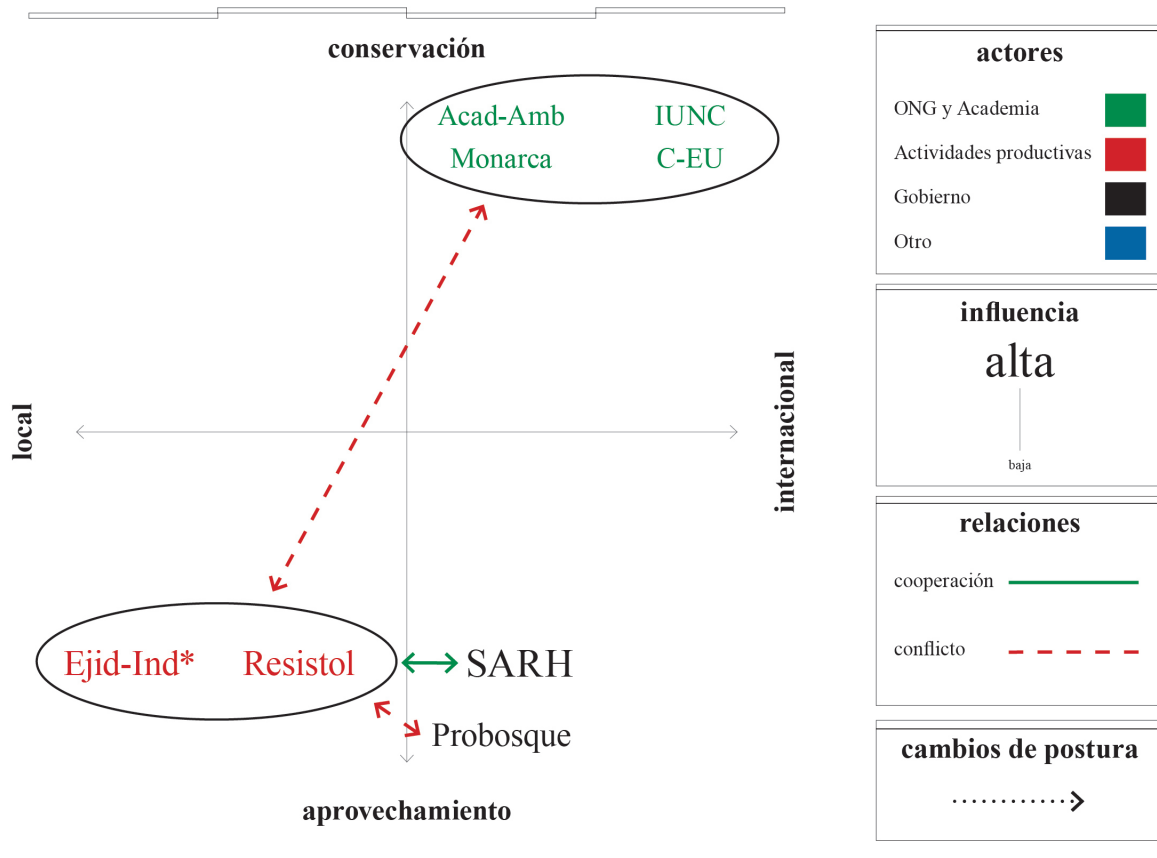
También fue intermitente el vínculo que establecieron con dependencias estatales como el organismo público descentralizado denominado Protectora e Industrializadora de Bosques, identificado también con las siglas Protimbos, gracias a una coyuntura de la ANP, en la que se encargó de hacer respetar una veda para la explotación de madera en todo el Estado de México.

<sup>381</sup> *El Universal*, 3 de mayo de 2016.

<sup>382</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 9 de octubre de 1986.



Mapa de actores: Mariposa Monarca, 1986-1990



Acad-Amb	Académicos y ambientalistas	Probosque	Protecciona de Bosques del Estado de México
Monarca	Monarca, A. C.	Resistol	Industrias Resistol, S. A.
IUNC	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y los Recursos Naturales	Ejid-Ind	Ejidatarios y Comunidades Indígenas *En conflicto con SARH por la creación de la Reserva de la Biósfera
C-EU	Canadá y Estados Unidos		
SARH	Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos		

Otros actores clave son los ejidatarios y las comunidades indígenas, quienes se organizaron para reclamar “derechos sobre bosques”. Esto implicó tres acciones principales: que el gobierno revisara el decreto de la reserva, obtener una compensación por las afectaciones económicas y

que se les integrara en la toma de decisiones.<sup>383</sup> Al incorporarse en el Consejo Asesor, aprobar el Programa de Manejo y recibir compensaciones producto de su rechazo a las restricciones de la categorización de Reserva, puede determinarse que la influencia de este sector fue en aumento de 1986 al año 2000. Sin embargo, denunciaron que la compensación había sido mínima e insuficiente y no lograron echar para atrás la ampliación de la Reserva; aunque su interés en el proceso era en gran parte debido a la afectación directa de sus condiciones de vida, su influencia fue moderada. Por otro lado, se encuentran los actores internacionales del ámbito gubernamental. La discusión pública llamaba a acciones conjuntas de los tres implicados: México, Estados Unidos y Canadá.<sup>384</sup>

Aunado a esto, académicos y científicos seguían poniendo el acento en los problemas de conservación del ecosistema de la mariposa Monarca con una actividad de apoyo a la conservación pasiva pero consistente, aunque con una influencia igualmente moderada.

#### 4.6.6.2 2001-2016

La segunda etapa está caracterizada por la disputa de los recursos entre las comunidades y la industria forestal, así como por el problema de la conservación del entorno de la Reserva ante las constantes amenazas de extracción y explotación de la industria minera. Dicho panorama se ve reflejado en el poco margen de acción para vigilar y castigar los actos ilegales que ponen en peligro la conservación de la ANP.

Después de la puesta en marcha del Programa de Manejo y la aceptación de la declaratoria, en el año de 2003 ya se condenaba el abandono de las autoridades de la Reserva de la Biósfera de la mariposa Monarca. Unas de las primeras comunidades en denunciar esto fueron los científicos quienes establecían que: “En dos años, en tan solo dos ejidos de Michoacán, se talaron ilegalmente más de 329 hectáreas de bosque dentro de la Reserva Especial de la Biósfera Mariposa Monarca. La única solución para garantizar la sobrevivencia de oyamel y el fenómeno migratorio de la monarca es que se establezca una veda total sobre la tala en la Reserva, abarcando no solo las 13 mil 551 hectáreas de la zona núcleo, sino también las 42 mil 708 hectáreas de la zona de amortiguamiento. A la vez, habría que implementar una vigilancia permanente las 24 horas en los caminos y carreteras de la región”.<sup>385</sup> Aunque estas enuncias tuvieron efecto en acciones de seguridad como veremos adelante, no se buscó integrar una solución general. Por ello, el nivel de influencia de este grupo también es moderado y con un apoyo pasivo, sobre todo porque su activación depende de la emergencia.

Posteriormente la industria minera emergió con bastante fuerza debido a su interés en los recursos de la región, a su frecuente enfrentamiento y a su determinación por no adoptar las disposiciones del Programa de Manejo. En marzo de 2006, Industria Minera de grupo México,

<sup>383</sup> Aaron Martín, *Procesos de lucha y arreglos institucionales*, 2001. Tesis de doctorado. COLMICH, p. 176.

<sup>384</sup> *Reforma*. México, 9 de marzo de 1997.

<sup>385</sup> *Reforma*. México, 1 de febrero de 2004.

obtuvo anuencia de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales para explotar durante cuarenta años yacimientos de oro, plata y cobre cerca de la zona núcleo de Angangueo y del santuario El Rosario.<sup>386</sup> Dicha resolución nos permite establecer su oposición a la conservación, su interés en la ANP y su amplio margen de influencia.

Por otro lado, la industria forestal y los talamontes seguían siendo actores claves de oposición a la conservación y generadores de conflicto. Al término de la administración Foxista *La Jornada* decía sobre la Reserva de la Biósfera de la mariposa Monarca: “siguen los problemas agrarios, no llegan los apoyos prometidos por las instancias oficiales, existen 100 denuncias penales contra talamontes y se han perdido 400 hectáreas boscosas”.<sup>387</sup>

Como respuesta, la siguiente administración implementó un programa de “cero tolerancia” en la Reserva, en donde se incorporaba a la policía federal y estatal (Reforma, 3 de mayo de 2007). Unos meses después se llamaba la atención sobre la eficacia del mismo: “Aunque continúa la destrucción del santuario de las mariposas Monarca, la tala clandestina se ha reducido. Según un informe del Fondo Mundial para la Naturaleza, de junio de 2006 a junio de 2007, la superficie de la reserva afectada por los talamontes fue 48% menor a la registrada un año antes. Indicó que lo anterior fue posible por la política de “cero tolerancia” del Gobierno Federal. Omar Vidal, director del Programa del Fondo Mundial, opinó que las acciones iniciadas este año por el Ejército, la PGR, la Semarnat y los gobiernos de Michoacán y el Estado de México, son determinantes para detener el deterioro forestal en la Reserva de la Mariposa Monarca”.<sup>388</sup> Estos actores demostraron tener un interés marcado en el ANP y con gran influencia al movilizar recursos humanos y económicos para hacer frente a la problemática.

No obstante, un año después esta información fue puesta en entredicho pues imágenes satelitales mostraron la pérdida de mil 274 hectáreas de bosques en esa área natural protegida desde 2003. Solamente de 2006 a 2008 se habían arrasado 502 hectáreas. La zona más afectada por la tala clandestina extensiva se encontraba en el ejido de Crescencio Morales, en Zitácuaro, Michoacán.<sup>389</sup>

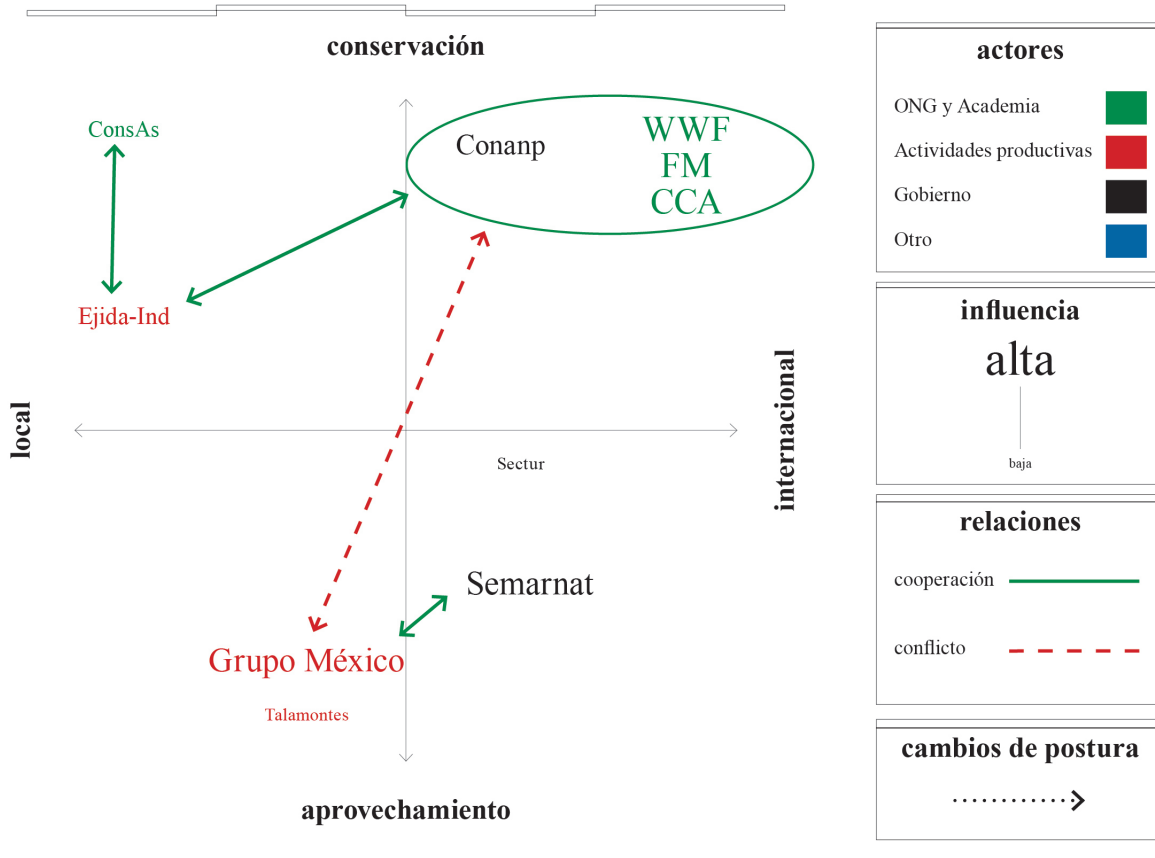
<sup>386</sup> *Reforma*. México, 9 de abril de 2006.

<sup>387</sup> *La Jornada*. México, 12 de junio de 2006.

<sup>388</sup> *Reforma*. México, 22 de julio de 2007.

<sup>389</sup> *Reforma*. México, 4 de septiembre de 2008.

Mapa de actores: Mariposa Monarca, 2001-2016



ConsAs	Consejo Asesor de la Reserva	CCA	Comisión de Cooperación Ambiental de América del Norte
Ejida-Ind	Ejidatarios y Comunidades Indígenas	Sectur	Secretaría de Turismo
Talamontes	Talamontes no miembros de los ejidos	Semarnat	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
FM	Fondo Monarca	Conanp	Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas
WWF	World Wild Found		

FUENTE: Elaboración propia.

Por su parte, el Consejo Asesor de la Reserva, que se encuentra compuesto por cinco subcomités conformado por todos los actores de las seis micro regiones, como organismo aglutinante en pro de la conservación, permanente y activo, tiene una influencia moderada, sobre todo porque los acuerdos que genera los logra a partir de sus mismos integrantes.

Otros actores son los ligados al turismo: la Secretaría de Turismo (Sectur) y algunos grupos de ejidatarios. Cabe mencionar que hay comunidades interesadas en gozar de beneficios económicos derivados de la actividad turística en la Reserva han ejercido presión sobre el sector gubernamental ambiental para ampliar este tipo de actividades sin mucho éxito;<sup>390</sup> sin embargo, estas comunidades también se encuentran temerosas de la incorporación al sector de grandes competidores que pongan fin al monopolio que tienen sobre la mariposa monarca. Por lo tanto, puede determinarse una falta de posicionamiento de la entidad federal ante el escaso fomento a programas de incorporación y extensión de actividades turísticas en la Reserva, así como un interés moderado sobre la misma y una influencia baja.

#### 4.6.7 La recomendación y las otras urgencias

En octubre de 2016 medios en Michoacán denunciaban que ante la falta de recursos económicos y la falta de Programas de Manejo oficiales, la Conanp tenía en el abandono a distintas ANP dentro del estado. Parte de sus fuentes era la Recomendación General 26/2016, la que citaban de la siguiente manera:

“A inicios del presente año la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) reveló que solo 102 de las 177 áreas naturales protegidas de carácter federal en México cuentan con un programa de manejo formulado y publicado. A través de una recomendación dirigida a la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (Conanp) y a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), la CNDH advirtió que las 75 restantes carecen de un programa publicado en el *Diario Oficial de la Federación* y/o en la Gaceta Ambiental. La recomendación instaba a las dependencias federales a realizar estudios y análisis para recategorizar la vocación de las áreas naturales protegidas, así como a atender las características que dieron origen al nombramiento”.<sup>391</sup>

Así, puede verse que la Recomendación General 26/2016 tuvo efecto en la opinión pública a nivel regional, y sirvió como fundamento para denunciar la falta de recursos con que operaban las Áreas Naturales Protegidas en el estado, pero también del país.

La cuestión presupuestal es solo una de las complicaciones de la administración de las ANP. A ella se suman los distintos conflictos particulares que deben atender las autoridades. Actualmente la tala a varios niveles sigue constituyendo la principal problemática de la Reserva. Según los investigadores Niño Gutiérrez, Genaro Correa Pérez, y Javier Saldaña Almazán, en 2003

<sup>390</sup> Susana Esquivel Ríos *et al.*, “Turismo rural, política ambiental y redes de política pública en la Reserva de la Biósfera de la Mariposa Monarca”, en *Rosa dos Ventos*, volumen, núm. 2, julio de 2011, p. 297.

<sup>391</sup> Disponible en <https://www.mimorelia.com/federacion-desprotege-areas-naturales-en-michoacan/>

podía observarse el avance de la tala en al menos 50 has. en la comunidad indígenas de Zitácuaro Crescencio Morales, de 43 has. en Francisco Serrato y de 2 has. en la vecindad de El Rosario, Estado de México. En la zona de amortiguamiento, de 250 ha, en Francisco Serrato (comunidad indígena del noreste de Zitácuaro) y de 120 ha, y de 120 ha, en Emiliano Zapata (ejido de Ocampo). Asimismo, señalaban que en comunidades como Angangueo, y Ocampo y en la ciudad de Zitácuaro se ubicaban distintos aserraderos.<sup>392</sup>

Desde el siglo pasado la industria forestal ha sido lucrativa gracias a que las empresas del ramo pagan poco a los ejidatarios por la explotación de los recursos forestales y por su mano de obra.<sup>393</sup> Las pocas salidas económicas de algunas comunidades las llevan a vincularse con los talamontes. A esto se suma el proceso de desempleo una vez que la minería se agotó como la fuente principal de empleo y las empresas salieron de la región. Como resultado, en los años noventa la explotación de recursos maderables se convirtió en la principal fuente de sustento de las comunidades.<sup>394</sup>

Sin embargo, la minería volvió a la escena del conflicto de la ANP en la década pasada y recientemente, en 2016, se anunció que Grupo México estaba buscando reabrir una mina en Angangueo, gracias a un vacío legal. Al respecto, los directivos del corporativo justificaban el proyecto diciendo que la mina que pretendían reabrir en sentido estricto nunca había cerrado completamente. Dicha iniciativa contaba con del gobierno municipal y una parte de los habitantes, pues la veían como una posible fuente de empleo y de inversión en la región.<sup>395</sup>

Este proyecto también contó con detractores dentro de la comunidad, la academia, las organizaciones ambientalistas y organismos internacionales. Líderes de comunidades cercanas a la reserva expresaron sus preocupaciones sobre el medio ambiente y su calidad de vida, dado el historial de la minería en México. Por su parte, la Unesco en su decisión 41 COM 7 B.16, el Comité de Patrimonio Mundial externó su preocupación sobre la vulnerabilidad de la Reserva a la actividad minera, a pesar de que la Conanp había opinado en contra de la mina que pretendía abrir Grupo México en la zona de amortiguamiento de la ANP. En esa decisión exhortaba al Estado mexicano a prohibir las actividades mineras en áreas cercanas a la Reserva siempre que pusiera en peligro su conservación. Una de las medidas que se tomaron fue la de invitar una misión de Monitoreo Reactivo de la IUCN, el que evaluaría las amenazas, tanto de la tala clandestina como de la minería. De esta actividad se espera un informe con recomendaciones en diciembre de este año.

Por otro lado, está el cambio de uso de suelo de forestal a agrícola en la zona de la Reserva. Hasta 1995 la actividad agrícola estaba destinada principalmente al autoconsumo y sus principales cultivos eran maíz, frijol, cebada y trigo. En la actualidad destaca la producción de aguacate como

<sup>392</sup> Niño Gutiérrez, *et al.*, p. 41.

<sup>393</sup> Martínez Borrego, "Integración económica...", p. 102.

<sup>394</sup> Martínez Borrego, *op. cit.*, p. 105.

<sup>395</sup> *El Universal* 3 de mayo de 2016.

uno de los cultivos que cosechan las comunidades por ser redituable. Los terrenos de cultivo se encuentran en la zona de bosque, por lo que ni el clima ni el suelo de la Reserva son propicios para la agricultura.

Otro reto que enfrenta la Reserva de la Biósfera en años recientes es el turismo, al cual la Conanp sigue resistiendo a través del rechazo de los permisos que solicitan las comunidades y ejidos. El principal argumento para ello es la conservación, pues una mayor afluencia expondría las zonas de hibernación.<sup>396</sup>

#### 4.7 SIERRA LA LAGUNA<sup>397</sup>



FUENTE: Elaboración propia.

##### 4.7.1. Introducción

El caso de la Reserva de la Biósfera Sierra La Laguna (en adelante REBIOSLA) ilustra un conflicto entre los intereses económicos mineros –que buscan explotar los yacimientos de la zona– frente

<sup>396</sup> Ludger Brenner y Stephanie San German, “Gobernanza local para el ‘ecoturismo’ en la Reserva de la Biósfera Mariposa Monarca”, en *Alteridades*, vol. 22, núm. 44. México, julio-diciembre. 2012. Disponible en [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=50188-70172012000200009](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=50188-70172012000200009) ]

<sup>397</sup> Sección a cargo de Andrea Villasís.

a los intereses conservacionistas de diversos actores. En las páginas que siguen se intenta evidenciar cómo este conflicto se desdobra en la esfera institucional, al detonar la sustanciación de procedimientos legislativos, administrativos y jurisdiccionales en las esferas municipal, estatal y federal. Es destacable el caso, porque además de los actores gubernamentales involucrados, resalta la participación de organizaciones sociales que desde hace dos décadas ejercen presión para evitar el menoscabo al medio ambiente que representan las extracciones y aprovechamientos mineros en la reserva.

La REBIOSLA se encuentra entre los municipios de La Paz y Los Cabos en Baja California Sur y cuenta con una superficie de 112,437.07 hectáreas. Al ser establecida en 1994, es una de las primeras reservas de la biósfera decretadas en México. En 2004 fue reconocida internacionalmente dentro del Programa Hombre y la Biósfera de la UNESCO (MAB).<sup>398</sup>

Los factores físicos del ambiente favorecen el desarrollo de diferentes tipos de vegetación, entre los que se encuentran el bosque de coníferas y de encino, el matorral xerófilo y la selva caducifolia.<sup>399</sup>

Es un ANP muy relevante por su biodiversidad: a nivel global destaca porque cuenta con un elevado número de especies que no se encuentran en ningún otro lugar del mundo; a nivel local, posee la mayor diversidad biológica de todo el estado de Baja California Sur, aunado a que en esta reserva se ubica el único bosque de pino y encino del estado con la mayor variedad de especies que cualquier otro ecosistema terrestre del estado. Otro elemento destacado de la zona es que en la reserva se encuentra la selva seca mejor conservada del Pacífico mexicano y la única de la península de Baja California. Algunos datos ejemplificadores son: en la selva baja caducifolia se han registrado 520 especies, de las cuales 41 son endémicas;<sup>400</sup> además, de las 694 especies de plantas vasculares, 86 son endémicas de la REBIOSLA.<sup>401</sup> Entre las especies de fauna destacan la zorra gris, el cacomixtle, el tejón, el zorrillo pinto, el mapache, el coyote, el lince y el venado bura. De ellas, las últimas dos se consideran especies en riesgo.<sup>402</sup> Desde otra perspectiva, su importancia hidrológica es considerable por su impacto en la recarga de los mantos acuíferos. En la reserva se encuentran los cuerpos de agua subterráneos más importantes del estado y cuenta con uno de los acuíferos más grandes de la región, de tal suerte que el suministro de agua de las ciudades de La Paz y de Los Cabos depende directamente de la conservación de sus ecosistemas.<sup>403</sup>

<sup>398</sup> UNESCO- MAB Biosphere Reserves Directory, Mexico Sierra La Laguna (Biosphere Reserve Information). Disponible en <http://www.unesco.org/mabdb/br/brdir/directory/biores.asp?mode=all&code=mex+13>, fecha de consulta: 25 de septiembre de 2018.

<sup>399</sup> Conabio, "Sierra La Laguna". Disponible en [http://www.conabio.gob.mx/conocimiento/regionalizacion/doctos/rtp\\_001.pdf](http://www.conabio.gob.mx/conocimiento/regionalizacion/doctos/rtp_001.pdf), fecha de consulta: 25 de septiembre de 2018.

<sup>400</sup> Aurora Breceda *et al.*, "Conservación en la Reserva de la Biósfera Sierra La Laguna, Baja California Sur: logros y retos", *Investigación y ciencia de la Universidad Autónoma de Aguascalientes*. México, núm. 60, marzo de 2014, p. 79.

<sup>401</sup> Conabio, *op. cit.*, núm. 1.

<sup>402</sup> *Idem.*

<sup>403</sup> Heidi Romero Schmidt y Alfredo Ortega Rubio, "Polémica actual: el Decreto de Reserva versus minería a cielo abierto", en Magdalena Lagunas Vázquez, Luis Felipe Beltrán-Morales y Alfredo Ortega Rubio (eds.), *Diagnóstico y análisis de*



Dentro de la REBIOSLA viven alrededor de 409 personas, mientras que, en el área de transición que corresponde a la zona de influencia, viven aproximadamente 9,716 personas en las comunidades de Buena Vista, El Pescadero, El Triunfo, Los Barriles, Las Cuevas, Miraflores, Santiago, San Antonio, San Bartolo y Todos Santos.<sup>404</sup>

#### 4.7.2 Historia de la minería en la Rebiosla hasta el decreto de 1994

El estado de Baja California Sur posee una importante historia minera que data de mediados del siglo XVIII. De hecho, la minería fue una de las actividades detonantes del crecimiento poblacional del sur de la península.<sup>405</sup> El distrito minero de El Triunfo-San Antonio es el más importante y antiguo del estado y se encuentra dentro de los límites de la REBIOSLA.<sup>406</sup> La extracción minera en la región de El Triunfo comenzó en 1784 y por 38 años fue de gran relevancia hasta que se estancó. En 1875 en el Triunfo se establece la minera “El Triunfo Mining Comercial Company” la cual rehabilitó las minas antiguas y laboró hasta 1918, cuando un ciclón destruyó la hacienda.

Por otro lado, en la región de San Antonio, el complejo minero “Las Columbinas” se fundó a finales del siglo XIX y a inicios del siglo XX se instaló otra minera más en la zona, la “Compañía Metalúrgica de Baja California, S. A.”. Décadas más tarde, en 1950, la Comisión de Fomento Minero colocó una planta y después la traspasó a la “Minera La Perla” la cual dejó de operar en 1957 por la baja utilidad de la actividad y, a partir del año siguiente, quedaron prácticamente paralizadas las actividades de extracción tanto en San Antonio como en El Triunfo. No sería sino hasta 1968 que se retomaron los procesos de exploración para evaluar zonas potenciales para el aprovechamiento, sin embargo, durante este tiempo ya no se realizaron actividades de extracción.<sup>407</sup>

Durante estos años los procesos extractivos desarrollados dejaron altos niveles de arsénico en el agua, el suelo y la vegetación.<sup>408</sup> No obstante, hasta inicios de la década de 1990 la el capital natural de la región se había mantenido conservado gracias al aislamiento geográfico y a la baja densidad de población del estado que se ubicaba aproximadamente en los 4 habitantes/km<sup>2</sup>.<sup>409</sup>

---

*los aspectos sociales y económicos en la Reserva de la Biósfera Sierra La Laguna, Baja California Sur, México.* México, Centro de Investigaciones Biológicas del Noroeste, S. C. (CIBNOR), 1993, pp. 275.

<sup>404</sup> *Ibid.*, p. 280.

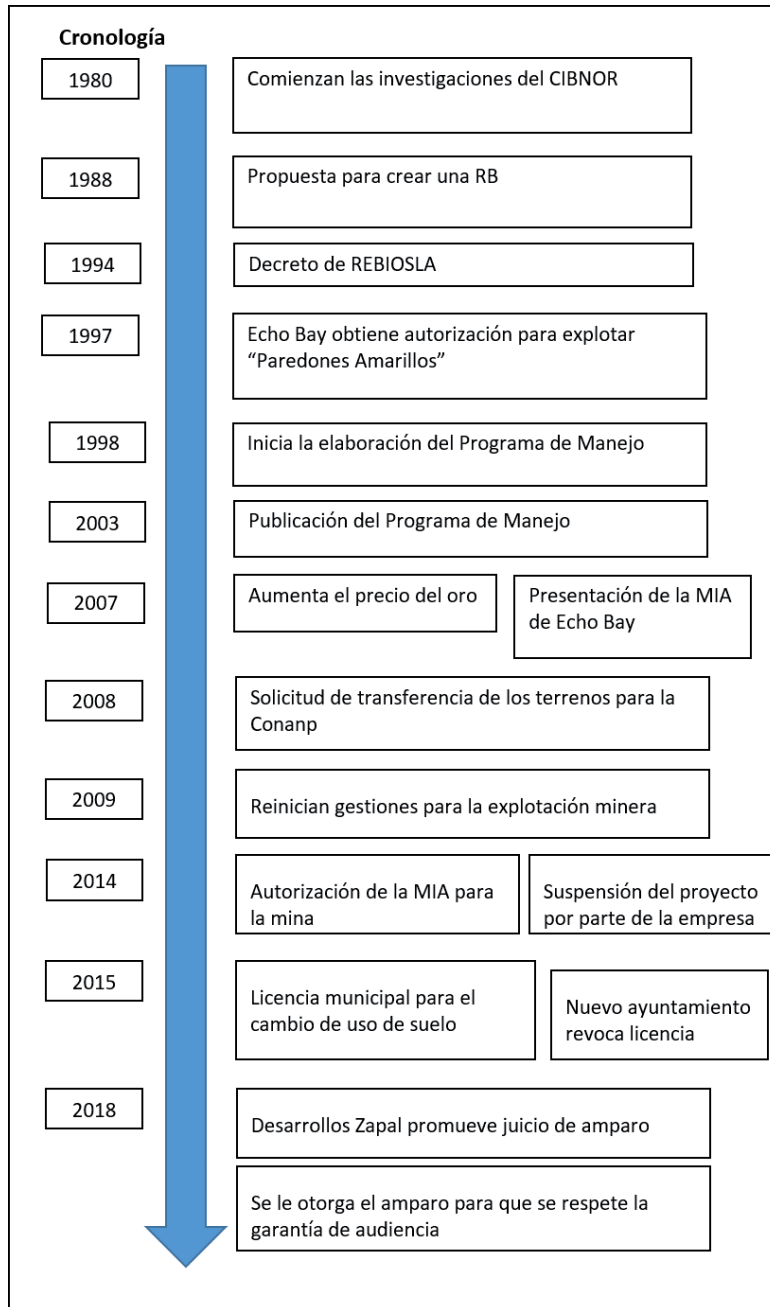
<sup>405</sup> Aurora Breceda, *et al.*, “La Sierra La Laguna en Baja California Sur: importancia de su conservación”, en Alfredo Ortega, Manuel Pinkus e Irma Espitia (eds.), *Las Áreas Naturales Protegidas y la Investigación Científica en México.* México, Centro de Investigaciones Biológicas del Noroeste, S. C., Universidad Autónoma de Yucatán, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, 2015, p. 481.

<sup>406</sup> María España Lizarraga, *Los recursos naturales y la legislación ambiental mexicana.* México, Universidad Autónoma de Baja California Sur, 2015, p. 22.

<sup>407</sup> Aurora Breceda, “La Sierra La Laguna en Baja California Sur...”, pp. 285-287.

<sup>408</sup> Aurora Breceda, “Conservación en la Reserva de la Biósfera...”, p. 483.

<sup>409</sup> Laura Arriaga, Rocío Coria y Rolando Bastida, *La Sierra de La Laguna, fundamentos para apoyar la creación de una Reserva de la Biósfera.* México, CIBNOR/WWF, 1992, p. 4.



Desde inicios de la década de 1980, el Centro de Investigaciones Biológicas (actualmente CIBNOR) presentó interés en estudiar y conservar la Sierra por su relevancia hidrológica y su diversidad de flora y fauna. En 1988 el CIBNOR elaboró una propuesta formal para crear una Reserva de la Biósfera en la Sierra La Laguna, financiada por la Dirección General de Conservación Ecológica de los Recursos Naturales de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (Sedue). La propuesta fue sometida a consideración de diferentes autoridades, tales como el Gobierno del Estado de Baja California Sur y la propia Sedue.<sup>410</sup>

<sup>410</sup> *Ibid.*, pp. 10-12.

En el libro *“La Sierra La Laguna de Baja California Sur”*, de 1988, que funcionó como parte de la justificación para hacer de Sierra La Laguna una Reserva de la Biósfera, se consideraba que la ganadería era la actividad que más afectaba la región, porque era practicada de forma extensiva y limitada por bajos índices de agostadero.<sup>411</sup> En ese texto se menciona que la actividad minera en la región se realizaba a pequeña escala, con 51 plantas rudimentarias de terrenos y lomas antiguas, donde se extraían minerales oxidados para la obtención de oro y plata, en las cuales trabajaban alrededor de 153 ejidatarios.<sup>412</sup>

De lo anterior se sigue que para ese momento la minería no representaba mayor riesgo para la conservación de la reserva ya que constituían plantas pequeñas y sencillas. Sin embargo, sí existían plantas y concesiones que más adelante tendrían una importancia notable.

En la propuesta del CIBNOR se buscaba conservar 151,298 hectáreas, entre la zona núcleo, de amortiguamiento y de influencia, que en ese entonces se distribuían entre los siguientes tipos de propiedad y su proporción con respecto a la superficie total: la pequeña propiedad que representaba el 52.6%; los ejidos el 24%; los terrenos nacionales el 3.7%; los Nuevos centros de Población el 2.5%; las Secretarías de Estado el 0.4% y sin definir el 0.4 por ciento.<sup>413</sup>

Dentro de los límites propuestos se encontraban delimitados 32 ranchos de propiedad privada o ejidal, así como áreas de propiedad estatal y federal (localizadas principalmente en las zonas núcleo y de amortiguamiento).<sup>414</sup>

La propuesta de 1988 no fue tomada en cuenta sino hasta seis años después, cuando la Secretaría de Desarrollo Social la hace suya. El 27 de septiembre de 1994<sup>415</sup> se expide el Decreto presidencial por el que se declara como Área Natural Protegida con el carácter de reserva de la biósfera, a la región conocida como “Sierra La Laguna”, modificando la extensión inicial propuesta por el CIB de 151,300 hectáreas a un total de 112,347 hectáreas que representa alrededor del 30% de la superficie total de la sierra.<sup>416</sup>

Del decreto mencionado se desprende que la amenaza que, entre otras cosas, justifica la creación de la reserva es “Que en la Sierra La Laguna se explotan irracionalmente los bosques de pino-encino ocasionando el deterioro de las cuencas hidrológicas de la región, que son extremadamente frágiles y con baja capacidad de regeneración”.<sup>417</sup>

<sup>411</sup> Laura Arriaga y Alfredo Ortega, “Aspectos Generales”, en Laura Arriaga y Alfredo Ortega (eds.), *La Sierra La Laguna de Baja California Sur*. México, CIBNOR, 1988, p. 22.

<sup>412</sup> *Ibid.*, p. 13.

<sup>413</sup> Jorge Cancino, *et al.*, “Contexto local”, en Laura Arriaga (ed.), *Estrategia para la conservación de La Sierra de La Laguna*. México, CIBNOR, 1994, p. 57.

<sup>414</sup> Laura Arriaga, Rocío Coria y Rolando Bastida, “La Sierra de La Laguna, fundamentos...”, p. 13.

<sup>415</sup> DECRETO por el que se declara como área natural protegida con el carácter de reserva de la biósfera, la región conocida como Sierra La Laguna, ubicada en los municipios de La Paz y Los Cabos, B.C.S., 27 de septiembre de 1994.

<sup>416</sup> Aurora Breceda, “La Sierra La Laguna en Baja California Sur...”, p. 477.

<sup>417</sup> DECRETO por el que se declara como área natural protegida con el carácter de reserva de la biósfera, la región conocida como Sierra La Laguna, ubicada en los municipios de La Paz y Los Cabos, B.C.S., 27 de septiembre de 1994.

Como se puede apreciar, para ese momento la minería no representaba la amenaza principal. Lo anterior no significa que en los diversos estudios realizados por el CIBNOR no se detectaran potenciales conflictos ambientales derivados de los procesos extractivos, como se mencionó en el libro *“Estrategia para la conservación de la Sierra de la Laguna”* de 1994. Ahí se hace referencia a las concesiones mineras que el Gobierno Federal comenzaba a otorgar en el área de la reserva a empresas extranjeras con tecnología mucho más avanzada que la utilizada hasta ese momento en la zona.<sup>418</sup>

#### 4.7.3 Del decreto al Plan de Manejo (2003)

Cuatro años después, en 1998, el primer equipo de trabajo de la Conanp en la región se dedicó a construir el primer Programa de Manejo de la Reserva, tomando como base los estudios que realizó el CIBNOR en 1988 y 1996. Se inició el proceso de creación y desarrollo del programa de manejo mediante talleres y sesiones multidisciplinarias con la participación de Instituto del Medio Ambiente para el Desarrollo Sustentable de Sonora (IMADES). Este proceso duró dos años, de 1998 al 2000.

Es durante este proceso que se comienza a visualizar el impacto de los intereses de las empresas mineras en el caso de la REBIOSLA. Como comentó el Ing. Jesús Eleazar Quiñones, que durante esos años fue director de la Reserva de la Biósfera Sierra La Laguna de la Conanp (en adelante “ex director de la REBIOSLA”), en las primeras versiones que se realizaron del Programa de Manejo, se prohibía completamente la minería en la reserva. Al momento de conformar el proceso de participación de los interesados, acudieron actores de diferentes perfiles, entre los que destacan académicos, organizaciones sociales y las empresas mineras. Algunas empresas extractivas se incorporan para velar por sus intereses, demorando así el proceso por tres años.

Para la Dirección de la REBIOSLA era urgente emitir el Programa. Sin embargo, las presiones de las empresas mineras que habían adquirido concesiones sobre la región y que veían en la zonificación y prohibiciones de la propuesta de programa una restricción a sus derechos, dilataban el proceso. De tal suerte que la Dirección decidió reconocer la preexistencia de zonas de extracción en la región de la reserva, para así poder concluir con la creación del programa de manejo.

Es entonces cuando comienzan la complicada negociación entre los intereses extractivos y el interés en conservar la REBIOSLA. Por un lado, los representantes de las mineras buscaban que todas las superficies de denuncios existentes, se mantuvieran destinadas a la minería; por otro lado, la Dirección pretendía disminuir la posibilidad de acción y afectación que los procesos extractivos traerían a la reserva. De la negociación, se llegó al acuerdo de que solo aquellas zonas que ya estaban exploradas y se hubiesen utilizado para la explotación serían las que se quedarán

<sup>418</sup> Jorge Cancino, *op. cit.*, núm. 1, pp. 34-35.

dentro del programa. Esta fue la única manera que el equipo de la Conanp encontró para que el Programa de Manejo prosperara.<sup>419</sup>

No obstante, la limitación territorial que se logró en la mencionada negociación, para la dirección ello no bastaba para proteger a la reserva de la amenaza que la minería a cielo abierto representa para la conservación. Entre las amenazas que se mantienen en la zona de la REBIOSLA se encuentran la explotación de recursos forestales, la pérdida de la cubierta vegetal, la erosión y degradación de suelos, los ciclones, las plagas, los incendios forestales, la caza furtiva, la contaminación del suelo y aguas, la tala ilegal y la ganadería.<sup>420</sup> Sin embargo, ninguna de las anteriores tiene la cantidad ni magnitud de efectos negativos ambientales, sociales y culturales como la minería a cielo abierto.

Considerando los efectos negativos de la minería a cielo abierto, la Dirección de la Conanp buscó la manera de evitar las actividades extractivas en la reserva. Para lograrlo, utilizó la categoría de *Subzona de aprovechamiento especial* prevista en el Reglamento de la LGEEPA en materia de ANP:

ARTÍCULO 47 BIS. Para el cumplimiento de las disposiciones de la presente Ley, en relación al establecimiento de las áreas naturales protegidas, se realizará una división y subdivisión que permita identificar y delimitar las porciones del territorio que la conforman, acorde con sus elementos biológicos, físicos y socioeconómicos, los cuales constituyen un esquema integral y dinámico, por lo que cuando se realice la delimitación territorial de las actividades en las áreas naturales protegidas, ésta se llevará a cabo a través de las siguientes zonas y sus respectivas subzonas, de acuerdo a su categoría de manejo:

[...]

e) **De aprovechamiento especial:** Aquellas superficies generalmente de extensión reducida, con presencia de recursos naturales que son esenciales para el desarrollo social, y que deben ser explotadas sin deteriorar el ecosistema, modificar el paisaje de forma sustancial, ni causar impactos ambientales irreversibles en los elementos naturales que conformen.

En dichas subzonas solo se podrán ejecutar obras públicas o privadas para la instalación de infraestructura o explotación de recursos naturales, **que generen beneficios públicos, que guarden armonía con el paisaje, que no provoquen desequilibrio ecológico grave y que estén sujetos a estrictas regulaciones de uso sustentable de los recursos naturales, con apego estricto a los programas de manejo** emitidos por la Secretaría.<sup>421</sup>

De acuerdo con este ordenamiento, al momento de decidir sobre la zonificación de la REBIOSLA, se añadió la subzona de aprovechamiento especial para aquellos yacimientos mineros que ya se encontraban en proceso de explotación. Los limitantes de esta subzona cobran relevancia

<sup>419</sup> Entrevista al Ing. Jesús Eleazar Quiñones Gómez, Director de la Reserva de la Biósfera Sierra La Laguna Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas realizada el 17 de agosto de 2018.

<sup>420</sup> Heidi Romero Schmidt y Alfredo Ortega Rubio, *op. cit.*, p. 281.

<sup>421</sup> Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Medio Ambiente, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de enero de 1988.

ya que, como se puede observar, solo se pueden ejecutar obras privadas que “no provoquen desequilibrio ecológico grave”, que estén sujetas “a estrictas regulaciones de uso sustentable de los recursos naturales” y que además se apeguen a los programas de manejo. Limitantes que entran en conflicto con la minería a cielo abierto.

No fue sino hasta de tres años después que se llegó a estos acuerdos y se publicó el Programa de Manejo de la REBIOSLA en 2003. Parece claro que, en este caso, la urgencia y la presión por publicar el Programa condujo al equipo de la Conanp a abrir una ventana a la minería en la reserva que, en principio, no hubiera aceptado. La zonificación quedó como se observa en la siguiente figura, el recuadro amarillo es la zona de aprovechamiento especial donde se permitiría la minería.

#### 4.7.4 Caso de Los Cardones/Paredones Amarillos/Concordia

El proyecto de minería a cielo abierto de extracción de oro conocido como “Los Cardones” (antes llamado también Paredones Amarillos y Concordia) se localiza dentro del municipio de La Paz, en el distrito de San Antonio y El Triunfo, que se encuentra en la zona limítrofe de la reserva e incluye parte de su zona de amortiguamiento de la REBIOSLA.<sup>422</sup>

El proyecto, que inicialmente se llamó “Paredones Amarillos”, realizó trabajos de exploración durante el periodo de 1970 a 1997. Durante esos años pasó a manos de diferentes empresas mineras: la *Minera Las Cuevas* (1970-1981), *Imperial Metals* (1982-1992), *Baja Gold* (1991-1992) y *Echo Bay* (1994-1997). En 1997, la empresa *Echo Bay* obtuvo las autorizaciones para explotar el oro dentro del polígono de la REBIOSLA.<sup>423</sup>

De las actividades extractivas, se pretendía obtener 40 toneladas de oro durante un periodo de casi 10 años, para lo cual se tendrían que procesar más de 40 millones de toneladas de material, para ser separado de la sierra, pulverizado y rociado con una solución que contiene cianuro. Los desechos resultantes serían depositados en una presa de jales que contendría 40 millones de desechos con cianuro.<sup>424</sup>

La empresa Echo Bay vendió el proyecto de Paredones Amarillos a la compañía “Vista Gold” en 2002, junto con las concesiones y la Resolución de Impacto Ambiental (que vencía en 2012). Sin embargo, el Cambio de Uso de Suelo de Forestal a Minero tenía una duración de 5 años, por lo que ya no estaba vigente.<sup>425</sup> Como el precio del oro en ese momento era bajo, la empresa no tenía interés en extraer el mineral.

<sup>422</sup> *Ibid.*, p. 475.

<sup>423</sup> Heidi Romero, *op. cit.*, p. 287.

<sup>424</sup> *Idem.*

<sup>425</sup> Entrevista con el Ing. Jesús Quiñones.

Durante cinco años las actividades de exploración y explotación se detuvieron por completo hasta el 2007, cuando el precio del oro aumentó considerablemente. Varias empresas mineras, incluyendo a *Vista Gold*, reanudaron los procedimientos administrativos para poder explotar las regiones donde habían recibido las concesiones que el Gobierno Federal les otorgó años atrás.<sup>426</sup>

La autorización en materia de Impacto Ambiental que el proyecto de Paredones Amarillos obtuvo en 1997 era exclusivamente para las actividades que en ese momento se realizaban, pero en 2007 *Vista Gold* pretendía hacer actividades de exploración nuevas y más complejas. Por consiguiente, la empresa requería una nueva manifestación de impacto ambiental y otro estudio de desmonte para adquirir el permiso de cambio de uso de suelo.

La presentación de la MIA originó un descontento ciudadano que se vio reflejado en diversas manifestaciones de inconformidad, lo que obligó así a la Semarnat a frenar el proyecto de Paredones Amarillos mediante el rechazo del cambio de uso de suelo.<sup>427</sup> Las organizaciones paceñas han destacado por su capacidad de organización para oponerse a proyectos que afecten el medio ambiente. En el caso de la minería, diversas organizaciones civiles se unieron para conformar el Frente Ciudadano en Defensa del Agua y la Vida que unió a diversas organizaciones civiles<sup>428</sup> entre las que destacan: Tortugueros Las Playitas, Niparáj, Exalumnos UNAM B.C.S., Decide, A. C., Agua vale Más que Oro, CEMDA, AIDA Américas, COVYDE, Medio Ambiente y Sociedad, A. C., Vida y Prosperidad Todos Santos, A. C., Organización para la Sustentabilidad y Conservación del Medio Ambiente, entre muchos otros.

No obstante todos esos esfuerzos, dos años después, en 2009, la empresa *Vista Gold* reinicia los trámites para hacer explotaciones mineras y cambia el nombre del proyecto de Paredones Amarillos al de “Minera Concordia”. En este nuevo proyecto se pretendía realizar en la misma zona que Paredones Amarillos, explotar la reserva la misma cantidad de años para obtener aproximadamente 40 toneladas de oro. Sin embargo, la Semarnat vuelve a rechazar el permiso de cambio de uso de suelo.<sup>429</sup>

En febrero de 2012 el proyecto Concordia vuelve a cambiar de nombre al de “Los Cardones”, después de que la minera Vista Gold se asociara con el Grupo Inventure. Desarrollos Zapal, S. A. de C. V. es la empresa propietaria del proyecto Los Cardones, que a su vez es subsidiaria de Inventure Group (relacionado con el Grupo Salinas).

Una vez más, se movilizan las organizaciones en contra del proyecto. Por otro lado, en octubre de 2012, el Congreso del Estado de Baja California Sur realiza un exhorto a la Semarnat, a los

<sup>426</sup> Heidi Romero, *op. cit.*, pp. 289-290.

<sup>427</sup> *Ibid.*, pp. 291-292.

<sup>428</sup> “Los Cardones se ampara de nuevo; Ayuntamiento La Paz y ONG’s se unirán para evitarlo”, BCS Noticias, La Paz, Baja California Sur, 6 abril de 2018. Disponible en <http://www.bcsnoticias.mx/los-cardones-se-ampara-de-nuevo-ayuntamiento-la-paz-y-ongs-se-uniran-para-evitar-que-proceda/> Fecha de consulta: 28 de septiembre de 2018.

<sup>429</sup> “México, S. A.”, *La jornada*, Carlos Fernández Vega, 11 de enero de 2018. Disponible en <http://www.jornada.com.mx/2014/01/11/opinion/018o1eco>, fecha de consulta: 28 de septiembre de 2018.

ayuntamientos de la entidad y al gobierno del estado para que evalúe o reevalúe la factibilidad y viabilidad de los proyectos mineros a cielo abierto y que no se continúen otorgando concesiones, permisos y licencias, además de buscar la forma para dejar sin efectos los actos administrativos que ya existen que permiten a las empresas mineras la explotación de minas a cielo abierto.<sup>430</sup>

Se presenta una nueva MIA para el proyecto Los Cardones, que se somete al proceso de evaluación. Según la normatividad de ANP, la Conanp tiene 10 días para emitir su opinión sobre el proyecto, a solicitud de la Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental (en adelante DGIRA). A pesar de que la Conanp se manifiesta en contra del proyecto su opinión no es vinculante. En ese momento las organizaciones vuelven a tener un papel muy relevante. En palabras del exdirector, “la respuesta de la sociedad ante esas actividades que amenazaban la integridad y conservación de Sierra La Laguna ha sido ejemplar para mí en el país, no había visto nada igual. Procesos muy ordenados, muy pacíficos e informados”.<sup>431</sup>

El artículo 34 de la LGEEPA establece que la Semarnat podrá llevar a cabo una consulta pública. En la consulta que se llevó a cabo, de los poco más de mil asistentes, “más del 80% de las personas que participaron... estaban en contra de la minera y utilizaron argumentos bien fundamentados”, señaló el exdirector.

A pesar de lo anterior, y de la opinión negativa de la Conanp sobre la MIA, incluida en el resolutivo número SGPA/DGIRA/DG 05124,<sup>432</sup> el 12 de junio de 2014 la DGIRA autoriza “de manera condicionada” la MIA para explotar durante 16 años las inmediaciones de Sierra La Laguna.<sup>433</sup>

Ante esta autorización, ese mismo año 400 académicos de la Universidad Autónoma de Baja California Sur, del CIBNOR y del Centro Interdisciplinario de Ciencias Marinas, presentaron un recurso de revisión a la autorización condicionada que la DGIRA le proporcionó al proyecto Los Cardones.<sup>434</sup>

<sup>430</sup> Poder Legislativo del Estado de Baja California Sur, Exhorto a la Semarnat para que se tomen medidas con relación a la minería a cielo abierto que utilicen y liberen para la explotación de minerales, cianuro y otros materiales químicos altamente contaminantes en el territorio de Baja California Sur. 18 de octubre de 2012. Disponible en: [https://drive.google.com/file/d/1l0oU1p3J3v5kHy8vDbUENBucvQxvdxsK-T9ajcIC-QM\\_hFHSqaKqCOWd\\_KdP/view](https://drive.google.com/file/d/1l0oU1p3J3v5kHy8vDbUENBucvQxvdxsK-T9ajcIC-QM_hFHSqaKqCOWd_KdP/view), fecha de consulta: 2 de octubre de 2018.

<sup>431</sup> Entrevista al Ing. Jesús Quiñones.

<sup>432</sup> “Semarnat no tomó en cuenta opinión negativa sobre Los Cardones de Conanp”, *BCS Noticias*, La Paz, Baja California Sur, 4 de agosto de 2014. Disponible en <http://www.bcsnoticias.mx/semarnat-tomo-en-cuenta-opinion-negativa-los-cardones-por-parte-de-conanp>, fecha de consulta: 5 de octubre de 2018.

<sup>433</sup> “Es oficial, la Semarnat autorizó el proyecto minero Los Cardones”, *BCS Noticias*, La Paz, Baja California Sur, 31 de julio de 2014. Disponible en <http://www.bcsnoticias.mx/es-oficial-la-semarnat-autorizo-el-proyecto-minero-los-cardones/>

<sup>434</sup> “400 científicos interponen recurso de revisión en la Semarnat por Los Cardones”, *BCS Noticias*, La Paz, Baja California Sur, 2 de septiembre de 2018. Disponible en <http://www.bcsnoticias.mx/400-cientificos-interponen-recurso-de-revision-en-la-semarnat-por-los-cardones>, fecha de consulta: 2 de octubre de 2018.



Por su parte, en octubre de 2014, la empresa Desarrollos Zapal decide suspender el proyecto debido a las numerosas manifestaciones en contra.<sup>435</sup> Sin embargo, diez meses después hace un nuevo intento y en septiembre de 2015, el XIV Ayuntamiento de La Paz le otorga una autorización para el cambio de uso de suelo en una sesión privada<sup>436</sup> de Cabildo a pocos días del cambio de administración, la cual fue duramente criticada por la ciudadanía. Ante esta situación, el Gobierno del Estado emite un comunicado en el que manifiesta, entre otras cosas, que “no ha recibido solicitud alguna por parte del XIV Ayuntamiento de La Paz para publicar algún acuerdo de cabildo en el Boletín Oficial” y que lamentan “profundamente que la autoridad municipal de La Paz genere una percepción de opacidad en la toma de decisiones, especialmente en un asunto de interés público”.<sup>437</sup>

El 28 septiembre de ese año el entrante Ayuntamiento de la Paz no reconoció los efectos jurídicos de la Sexagésima Sesión Privada de Cabildo en la que se había autorizado el cambio de uso de suelo, argumentando que no se cumplieron las formalidades necesarias para que se llevara a cabo esa sesión “secreta”, por lo tanto, declararon que no reconocen sus efectos jurídicos. Lo anterior, en atención a los compromisos que adquirieron con las organizaciones sociales de revisar las condiciones en las que se aprobó el cambio de uso de suelo, tal como lo relató el alcalde Armando Martínez Vega.<sup>438</sup>

Ante la revocación, el 3 de noviembre de 2015 Desarrollos Zapal promovió un juicio de amparo ante el Juzgado Tercero de Distrito en BC.S., en el que sostuvo que la revocación a la autorización del cambio de uso de suelo vulneró sus derechos al limitar los permisos que habían conseguido con la autorización, pero el juez niega la suspensión provisional.<sup>439</sup> La compañía de nueva cuenta solicitó un segundo amparo en contra de la negativa de suspensión provisional ante el Tribunal Colegiado del 26º Circuito, el cual declaró infundada la queja interpuesta por la minera.<sup>440</sup>

<sup>435</sup> “Desarrollos Zapal anuncia la suspensión del proyecto minero Los Cardones en BCS”, *BCS Noticias*, La Paz, Baja California Sur, 28 de octubre de 2014. Disponible en <http://www.bcsnoticias.mx/desarrollos-zapal-anuncia-la-suspension-del-proyecto-minero-los-cardones-en-bcs>, fecha de consulta: 2 de octubre de 2018.

<sup>436</sup> “Regidores de La Paz sí aprobaron Los Cardones; todos, incluyendo Monroy, sabían”, *BCS Noticias*, La Paz, Baja California Sur, 25 de septiembre de 2015. Disponible en <http://www.bcsnoticias.mx/regidores-de-la-paz-si-aprobaron-los-cardones-todos-incluyendo-monroy-sabian>, fecha de consulta: 5 de octubre de 2018.

<sup>437</sup> “Gobierno de Baja California Sur dice que Los Cardones es ‘ambientalmente inviable’”, *BCS Noticias*, La Paz, Baja California Sur, 25 de septiembre de 2015. Disponible en <http://www.bcsnoticias.mx/gobierno-de-baja-california-sur-dice-que-los-cardones-es-ambientalmente-inviable>, fecha de consulta: 5 de octubre de 2018.

<sup>438</sup> “Armando Martínez y nuevo Cabildo dejan sin efectos la aprobación de Los Cardones”, *BCS Noticias*, La Paz, Baja California Sur, 29 de septiembre de 2015. Disponible en <http://www.bcsnoticias.mx/armando-martinez-y-nuevo-cabildo-dejan-sin-efectos-la-aprobacion-de-los-cardones>, fecha de consulta: 5 de octubre de 2018.

<sup>439</sup> “Minera Los Cardones intentó ampararse contra Ayuntamiento de La Paz, pero se le niega”, *BCS Noticias*, La Paz, Baja California Sur, 06 de noviembre de 2015. Disponible en <http://www.bcsnoticias.mx/minera-los-cardones-intento-ampararse-contra-ayuntamiento-pero-se-le-niega/> Fecha de consulta: 5 de octubre de 2018.

<sup>440</sup> “Niegan segundo amparo a Los Cardones; sigue juicio contra exfuncionarios de La Paz”, *BCS Noticias*, La Paz, Baja California Sur, 17 de noviembre de 2015. Disponible en <http://www.bcsnoticias.mx/niegan-segundo-amparo-a-los-cardones-sigue-juicio-contra-exfuncionarios-de-la-paz>, fecha de consulta: 5 de octubre de 2018.

Por otro lado, ante el recurso que habían promovido en 2014 diversos académicos en contra de la aprobación de la MIA que otorgó la DGIRA, el 16 de marzo de 2017 el Tribunal Federal de Justicia Administrativa decidió invalidar la autorización condicionada.

Pero el caso no terminó ahí. En mayo de 2018 un Juez de Distrito concedió un amparo a la empresa Desarrollos Zapal, en el que ordena al Ayuntamiento de La Paz a reconocer el permiso de cambio de uso de suelo. Como respuesta, el Ayuntamiento presentó un Recurso de Revisión ante el Décimo Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa.<sup>441</sup> En agosto de 2018, el presidente municipal de La Paz dijo ante medios de comunicación que “quedó sin efecto la autorización de uso de suelo para la construcción del proyecto minero Los Cardones”, ya que no existía registro de la resolución del cabildo de septiembre de 2015. De tal suerte que para que la minera opere, tendrá que volver a iniciar los trámites.<sup>442</sup>

No obstante, las anteriores declaraciones del alcalde, el 23 de agosto de 2018 el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito le otorgó a Desarrollos Zapal el amparo. Este fue otorgado exclusivamente para que se respete su garantía de audiencia y seguridad jurídica, ya que no se le citó a defender su derecho, de tal suerte que la sentencia no obliga al Ayuntamiento de La Paz otorgar ninguna autorización de cambio uso de suelo.<sup>443</sup>

Hasta este momento, si la minera pretende hacer valer la autorización que le fue otorgada en 2015, lo presentará ante el Ayuntamiento de La Paz, el cual tendrá que fundar y motivar su resolución, previa audiencia con la empresa. Obviamente, aún si pudiese obtener una autorización municipal, ello no bastaría ya que en el ámbito federal no cuenta con autorización alguna para operar.

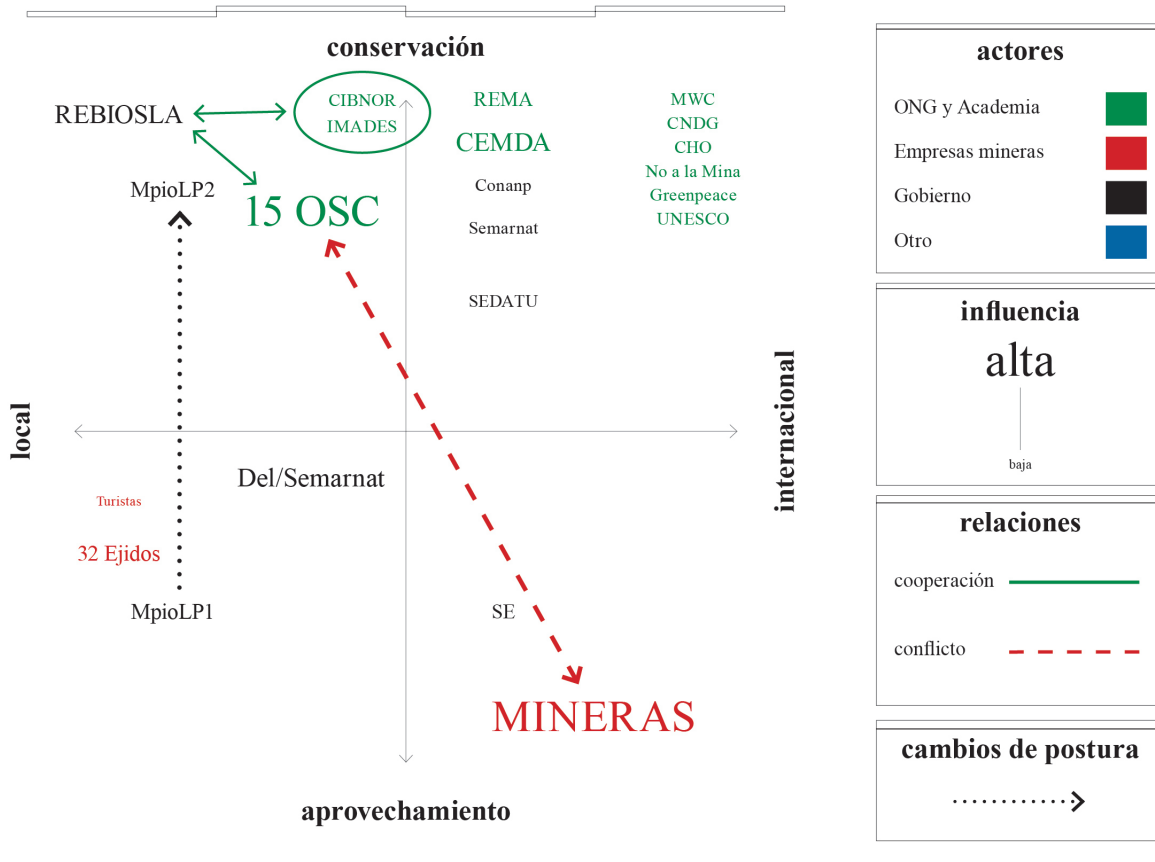
Como se ha indicado hasta ahora, el caso ilustra un conflicto complejo y que no tiene un panorama alentador sobre su resolución. La multiplicidad de actores incidiendo en diversos niveles de gobierno por la conservación de la zona se enfrenta (y enfrentará en los años siguientes) a una industria que busca por todos los medios tener acceso a los recursos mineros a los que afirma tiene derecho. Uno de los aliados de la reserva y de las autoridades ambientales es la gran cantidad de organizaciones civiles de carácter local, lo que posiciona a Sierra La Laguna como ícono de la acción social para la conservación del medio ambiente.

<sup>441</sup> “Los Cardones se ampara de nuevo; Ayuntamiento La Paz y ONG’s se unirán para evitarlo”, *BCS Noticias*, La Paz, Baja California Sur, 6 de abril de 2018. Disponible en <http://www.bcsnoticias.mx/los-cardones-se-ampara-de-nuevo-ayuntamiento-la-paz-y-ongs-se-uniran-para-evitar-que-proceda>, fecha de consulta: 5 de octubre de 2018.

<sup>442</sup> “Juzgado Federal canceló autorización de uso de suelo para Los Cardones, en La Paz”, *BCS Noticias*, La Paz, Baja California Sur, 29 de agosto de 2018. Disponible en <http://www.bcsnoticias.mx/juzgado-federal-cancelo-autorizacion-de-uso-de-suelo-para-los-cardones-en-la-paz>, fecha de consulta: 6 de octubre de 2018.

<sup>443</sup> Poder Judicial de la Federación, Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, Resolución del Amparo en Revisión R.A. 476/2017, 23 de agosto de 2018.

Mapa de actores: Reserva de la Biósfera Sierra la Laguna, 2007-2018



15 OSC	Organizaciones locales de la Sociedad Civil (véase texto)	MpioLP1	Gobierno municipal de La Paz 2012 a 2015
REMA	Red Mexicana de Afectados por la Minería	MpioLP2	Gobierno municipal de La Paz 2015 a 2018
CIBNOR	Centro de Investigaciones Biológicas del Noroeste S.C.	Del/Semarnat	Delegación de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales en BCS
CEMDA	Centro Mexicano de Derecho Ambiental	Conanp	Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas
MWC	Mining watch Canada	IMADES	Instituto para el Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable de Sonora
CNDG	Campaña No Dirty Gold	Semarnat	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
CHO	Campaña Hands Off!!	SEDATU	Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano
No a la Mina	No a la Mina (Argentina)	SE	Secretaría de Economía
Greenpeace	Greenpeace México	MINERAS	El Triunfo Mining Comercial Company, Echo Bay, Vista Gold
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura		
REBIOSLA	Dirección de la Reserva de la Biósfera Sierra la Laguna		

#### 4.7.5 Actualización del Programa de Manejo

El programa de manejo de la REBIOSLA vigente ha permitido impulsar programas para la conservación de especies y ecosistemas, ha promovido la realización de actividades sustentables y ha incrementado considerablemente las investigaciones científicas en la reserva.

Son diversas las actividades de restauración promovidas a partir del programa de manejo: la construcción de bordos y represas que protegen el suelo de los procesos erosivos; la producción y plantación de especies nativas en viveros; las acciones para el conocimiento y control de especies invasoras o el impulso al pago de servicios ambientales. Además, los habitantes de la REBIOSLA participan activamente en los programas de reforestación, educación ambiental, promoción de servicios ecoturísticos, etcétera.<sup>444</sup>

Sin embargo, el programa de manejo se encuentra desactualizado, ya que debió ser modificado a finales de la década de 2010. En entrevista con el ex director de la reserva, señaló que buscaron que el nuevo programa manifestara que la zona de aprovechamiento especial son terrenos nacionales “y no de la minera, sin embargo, intereses económicos son los que no han permitido que estos terrenos sean establecidos”, apuntó. Para él, la relevancia de la actualización del Programa de Manejo consiste en el reconocimiento de que los terrenos que están en la figura de aprovechamiento especial, son terrenos nacionales y, por tanto, deben destinarse a la conservación.

Hasta este momento, no hay certeza sobre la titularidad de los terrenos en la región de Sierra La Laguna. Por ello se buscó que en el 2008 “el Comisionado Nacional solicitara formalmente a la Secretaría de la Reforma Agraria que le transfiera los terrenos para la administración. A lo que Reforma Agraria respondió que tampoco se tiene claridad de la tenencia”, se realizó entonces un procedimiento de deslinde en Sierra La Laguna, han pasado 10 años y aún no hay resolución.

Con base en el trabajo del Delegado de la Reforma Agraria, se realizó una nueva propuesta de zonificación para la actualización del Programa de Manejo, donde se establece que “los terrenos clasificados como zonas de aprovechamiento especial son subzonas de preservación y considera a estos terrenos como nacionales”. Sin embargo, esta es solo una opinión del delegado estatal.

El actual Director de la reserva, el Biól. Benito Bermúdez Almada,<sup>445</sup> apunta que “según los expedientes de la Conanp, se sabe que son terrenos nacionales pero no hay certeza jurídica al respecto”. Desde 2012, la Conanp ha insistido a la Sedatu para conocer el estatus que guarda el procedimiento, sin embargo, hasta este momento no hay respuesta.<sup>446</sup> Tanto el actual director como el exdirector coinciden en la relevancia que tiene adquirir certeza sobre la propiedad de los terrenos para así emitir un programa de manejo acorde a las necesidades de la reserva.

<sup>444</sup> Aurora Breceda, “La Sierra La Laguna en Baja California Sur...”, pp. 480-482.

<sup>445</sup> Entrevista con el Biólogo Benito Bermúdez, actual director de la REBIOSLA, realizada el 17 de agosto de 2018 en la ciudad de La Paz, Baja California Sur.

<sup>446</sup> “Pasaron 5 años y Sedatu no dice si otorgará a Conanp los terrenos que quiere Los Cardones”, *BCS Noticias*, La Paz, Baja California Sur, 27 de agosto de 2015. Disponible en <http://www.bcsnoticias.mx/pasaron-5-anos-y-sedatu-no-dice-si-otorgara-a-conanp-los-terrenos-que-quieren-los-cardones>, fecha de consulta: 6 de octubre de 2018.

## CAPÍTULO 5 LAS ANP FEDERALES DE CHIAPAS<sup>447</sup>

### 5.1 LA CONSERVACIÓN POR DECRETO EN CHIAPAS

Chiapas es uno de los estados donde el establecimiento de ANP por decreto se ha dado con mayor énfasis, por lo que su consideración como caso de estudio en el análisis de la relación entre ANP y derechos humanos resulta fundamental. Uno de los objetivos del presente estudio es el de utilizar las contribuciones de las ciencias sociales para comprender las condiciones reales bajo las cuales operan las ANP. En este capítulo se presenta una lectura lo más exhaustiva posible de las condiciones sociales e institucionales que han caracterizado la creación y la gestión de este tipo de figuras y, en consecuencia, de esta modalidad de conservación en el estado de Chiapas.

Con este objetivo, se revisó un acervo significativo de fuentes bibliográficas y documentales y se hizo una selección de las ANP más representativas por su complejidad local y regional. Complementariamente, se trabajó en información obtenida mediante entrevistas con ocho de los encargados (directores y subdirectores) de las 9 ANP seleccionadas para el análisis, así como a través de entrevistas con cuatro actores clave en el estado, dada su amplia trayectoria de trabajo (académico o institucional) en el tema y en distintas de las ANP de las regiones Lacandona y Sierra Madre.

El presente capítulo contiene entonces el conocimiento alcanzado con esta estrategia metodológica y presenta un análisis dedicado a describir y evidenciar la complejidad de los escenarios históricos, sociales, económicos y culturales donde hoy se encuentran ANP de relevancia internacional. Para ello fue primordial dar cuenta de los conflictos agudizados, iniciados o posteriormente provocados tras la emisión de los decretos de conservación. De este modo se hace notar que, aunque diferentes acuerdos internacionales consideran a las ANP como instrumentos idóneos para garantizar el derecho a un ambiente sano, la búsqueda de la conservación de la biodiversidad a través de esta figura tiene efectos complejos que es preciso conocer y reconocer.

### 5.2 CATEGORÍAS DE LAS ANP EN CHIAPAS

Chiapas es uno de los estados en el país con mayor número de áreas naturales protegidas de carácter federal. En un territorio de 75,210 km<sup>2</sup> se encuentra un total de 18 áreas terrestres clasificadas en 6 distintos tipos de categorías. Siete de ellas corresponden a Reservas de la

<sup>447</sup> Elaborado por *Ingreet Juliet Cano Castellanos*, Centro de Estudios Antropológicos de El Colegio de Michoacán.

biósfera, tres son Parques nacionales, cuatro son Áreas de protección de flora y fauna, dos son Monumentos naturales, una es un Área de protección de recursos naturales y una es un Santuario. Todas estas categorías son reconocidas a nivel internacional y responden a un esquema de zonificación; es decir un conjunto de parámetros que definen distintos tipos de zonas y subzonas, así como tipos de actividades que favorezcan el uso social y económicamente sustentable de los atributos físicos, biológicos de los entornos.<sup>448</sup> La categoría determina cuáles zonas y subzonas le corresponden a cada ANP, aunque en principio en todas las categorías se distinguen una zona núcleo, donde la protección es estricta, y zonas de amortiguamiento, donde se busca regular y orientar las actividades humanas hacia un uso sustentable de los recursos y servicios.<sup>449</sup>

Las Reservas de la biósfera constituyen la categoría más importante entre las áreas naturales protegidas y se caracterizan por albergar agrupaciones humanas, siempre y cuando se trate de asentamientos establecidos antes de la emisión del decreto de ANP. Sin embargo, debido a que en varios casos de las Reservas de la Biósfera de Chiapas las poblaciones asentadas antes y durante el establecimiento de las ANP no han gozado de plena certidumbre agraria, se han generado situaciones de tensión, algunas de las cuales han derivado en conflictos abiertos. Situación que será analizada con más detalle más adelante.

Los Parques Nacionales se encuentran en segundo lugar de importancia para la conservación y su atributo principal es poseer entornos con gran belleza escénica, además de potencial para el desarrollo turístico. Aunque en estas áreas el turismo constituye una actividad estratégica, también llega a incluir zonas de protección o uso restringido. En la primera mitad del siglo XX, la figura de Parque Nacional, fue un instrumento que contemplaba la expropiación de tierras, bajo un afán de preservación a ultranza de los entornos. Debido a ello, su establecimiento estuvo marcado por conflictos con los actores presentes en el territorio. En Chiapas, el Parque Nacional Lagunas de Montebello, primer ANP en el estado, es justamente un caso de este tipo de situaciones conflictivas como se apreciará en el análisis que sigue.

La categoría Monumento natural se aplica principalmente a lugares con atributos estéticos, históricos o científicos excepcionales, suelen abarcar limitadas extensiones de terreno, pero se rigen por una prohibición absoluta de actividades extractivas. En Chiapas, los sitios arqueológicos de Yaxchilán y Bonampak, ubicados dentro del polígono de la Comunidad Zona Lacandona,<sup>450</sup> en

<sup>448</sup> DOF a., *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección del Ambiente*. México, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, 2013.

<sup>449</sup> Luis Dávalos Íñiguez, *et al.*, “Categorías de las áreas naturales protegidas en México y una propuesta para la evaluación de su efectividad”, *Investigación y Ciencia*, vol. 22, núm. 60, marzo de 2014, p. 66

<sup>450</sup> La Comunidad Zona Lacandona es el nombre que reciben los Bienes Comunes, es decir el núcleo agrario de 614,321 hectáreas otorgado en 1972 por decreto presidencial a la población lacandona de aquel entonces (66 familias). Como se verá más adelante, ésta y otras acciones de gobierno darían origen a varios conflictos entre las familias lacandonas y las poblaciones tseltales y choles que colonizaron la parte norte y occidente del macizo forestal desde los años 1950. Desde 1979, tras difíciles negociaciones, la Comunidad Lacandona integra, además de las familias lacandonas, un asentamiento de población tselta y uno de población chol; localmente conocidos como Nueva Palestina y Frontera Corozal, respectivamente. Ver: Jan De Vos, “El Lacandón: una introducción histórica”, en Chiapas. Los Rumbos de otra

medio espacios selváticos y sobre la ribera del Usumacinta, son los únicos en todo el estado que cuentan con esta categoría. Dada la ausencia o débil presencia de poblaciones humanas, están menos expuestas a tensiones o conflictos como las observadas en otras categorías de ANP.

Las Áreas de protección de recursos naturales son, por su parte, espacios a conservar por el valor estratégico de los servicios que prestan a la población humana, mientras que no se encuentren bajo otra categoría de conservación. En Chiapas, en la región conocida como la Frailesca se encuentra la única ANP que tiene esta categoría y es denominada Zona de protección forestal en los terrenos que se encuentran en los municipios de La Concordia, Ángel Albino Corzo, Villa Flores y Jiquipilas. La gestión de este tipo de áreas, por el hecho de estar enfocadas a la protección, aunque permitiendo el aprovechamiento de elementos clave como bosques y servicios hídricos, se hace compleja cuando son varios los actores concernidos en su conservación.

La categoría Área de protección de flora y fauna, como su nombre lo indica, pone en valor y da prioridad a la conservación de lugares representativos por sus especies vegetales y/o animales, contemplando la inclusión de zonas núcleo y de amortiguamiento. En el estado, las cuatro ANP que detentan esta categoría se encuentran en la región Selva Lacandona, tres dentro del polígono de la Comunidad Zona Lacandona y uno en la zona norte de esta región. Si bien la mayoría de las ANP bajo esta categoría no denotan tensiones o conflictos, este no es el caso del área Cascadas de Agua Azul, donde la alta densidad demográfica y las imprecisiones en la titulación de propiedades ejidales, contribuyen a la persistencia de tensiones y conflictos.

Otra categoría también presente en el estado es la de Santuario. Se consideran santuarios las áreas destacadas por su alta riqueza en especies animales o vegetales y no necesariamente ocupan espacios tan puntuales como los Monumentos naturales. La playa Puerto Arista es la única que detenta esta categoría en Chiapas.

A continuación, se presenta el listado de las ANP federales del estado, junto con las superficies y las categorías que les corresponden actualmente.

#### Listado de ANP federales en Chiapas

Núm. en SIAP*	Año de creación	Nombre	Superficie has	Categoría actual
50	1959	Lagunas de Montebello	6425.49	Parque Nacional
55	1978	Montes Azules	331,200.00	Reserva de la Biósfera
57	1979	La Frailescana*	177,546.17	Área de Protección de Recursos Naturales
61	1980	Cascada de Agua Azul	2,580.00	Área de Protección de Fauna y Flora

historia, Juan Pedro Viqueira y Mario Humberto Ruz. México: UNAM, CIESAS, 2004, p. 345; Pablo Muench, *Libro Blanco de la Selva. Proyecto Desarrollo Social Integrado y Sostenible*, Unión Europea, Gobierno del Estado de Chiapas, s. f., s. l. i., p. 61.

Núm. en SIAP*	Año de creación	Nombre	Superficie has	Categoría actual
64	1980	Cañón del Sumidero	21,789.41	Parque Nacional
70	1981	Palenque	1,771.95	Parque Nacional
85	1986	Playa Puerto Arista	212.48	Santuario
99	1990	El Triunfo	119,177.29	Reserva de la Biósfera
102	1992	Lacan-Tun	61,873.96	Reserva de la Biósfera
103	1992	Bonanpak	4,357.40	Monumento natural
104	1992	Yaxchilán	2,621.25	Monumento Natural
105	1992	Chan-kin	12,184.98	Área de Protección de Fauna y Flora
120	1995	La Encrucijada	144,868.15	Reserva de la Biósfera
121	1995	La Sepultura	167,309.86	Reserva de la Biósfera
134	1998	Metzabok	3,368.35	Área de Protección de Fauna y Flora
135	1998	Nahá	3,847.41	Área de Protección de Fauna y Flora
146	1984	Selva El Ocote	101,288.15	Reserva de la Biósfera
154	2003	Volcán Tacaná	6,378.36	Reserva de la Biósfera

\*Sistema de Información Áreas Protegidas.

\*\* Zona de protección forestal en los terrenos que se encuentran en los Municipios de La Concordia, Angel Albino Corzo, Villa Flores y Jiquipilas. Elaboración propia con base en datos Conanp.

En Chiapas, además de las ANP federales, se encuentran dos tipos de áreas adicionales. Aquellas decretadas y administradas por el gobierno del estado y aquellas denominadas Áreas destinadas voluntariamente a la conservación (ADVC).<sup>451</sup> Actualmente se encuentran 20 ANP estatales, cubriendo un total de 151406.5 has del territorio estatal, mientras que hay 13 ADVC cuya superficie abarca 8398.03 has en todo el estado. Éstas últimas son certificadas por la Conanp, hacen parte del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas y pertenecen a colectividades, personas físicas u Organismos Públicos Descentralizados. A continuación, se presentan los listados de estos dos tipos de ANP, así como sus fechas de creación, superficies y categorías.

<sup>451</sup> Este tipo de ANP surge en un contexto de discusiones en varios estados del país, diferentes a Chiapas, donde se cuestionaba la preminencia de la política de conservación ecológica mediante la emisión de decretos. En este contexto, se proponía el reconocimiento gubernamental de poblaciones rurales poseedoras de áreas forestales en dotaciones ejidales y comunidades agrarias, como las responsables de su manejo y conservación. Ello redundó en la creación de un programa de certificación dentro de la Conanp, a través del cual se evaluaría la viabilidad del reconocimiento de estas áreas como parte del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas, además del establecimiento formal de compromisos entre las partes y la definición de programas de manejo avalados por la autoridad federal. Para mayor información de los antecedentes y primeras etapas de esta modalidad de conservación. Ver: David Ortega del Valle *et al.*, *Áreas de conservación certificadas en el estado de Oaxaca*. México, Oaxaca, WWF/CONANP, 2010, p. 11.



Listado de ANP estatales en Chiapas

Nombre	Región	Municipio	Fecha de decreto	Superficie ha.	Categoría
Chanal	Altos Tsotsil Tzeltal	Chanal	04/05/1972	4,242.91	Áreas Naturales Típicas
La Concordia de Zaragoza	Frailasca	La Concordia	04/05/1972	16,409.40	Áreas Naturales Típicas
Rancho Nuevo	Altos Tsotsil Tzeltal	San Cristóbal de Las Casas	28/03/1990	1,691.47	Zona Sujeta a la Conservación Ecológica
El Zapotal	Metropolitana	Tuxtla Gutiérrez	19/09/1990	80.51	Centro Ecológico Recreativo y Zona de Amortiguamiento
Gertrude Duby	Altos Tsotsil Tzeltal	San Cristóbal de Las Casas	06/07/1994	64.35	Reserva Biótica
El Canelar	Metropolitana	Acala	02/08/1995	109.27	Zona Sujeta a la Conservación Ecológica
El Recreo	Altos Tsotsil Tzeltal	Teopisca	13/03/1996	41.62	Zona Sujeta a la Conservación Ecológica
Fracción del Predio Santa Ana	Norte	Pichucalco	19/06/1996	511.90	Zona Sujeta a la Conservación Ecológica
Laguna Bélgica	Valles Zoque	Ocozocoautla	19/06/1996	42.00	Zona Sujeta a Conservación Ecológica
Cerro Mactumatza	Metropolitana	Tuxtla Gutiérrez	16/07/1997	613.21	Reserva Estatal
El Gancho Murillo	Soconusco	Suchiate, Tapachula	16/06/1999	6,633.62	Zona Sujeta a la Conservación Ecológica
El Cabildo Amatal	Soconusco	Mazatán, Tapachula	16/06/1999	3,954.27	Zona Sujeta a la Conservación Ecológica
La Lluvia	Frailasca	Villaflores	07/06/2000	106.97	Reserva Estatal
Pico El Loro-Paxtal	Soconusco	Siltepec, Escuintla, Motozintla, Acacoyagua, Angel Albino Corzo	22/11/2000	60,993.94	Zona Sujeta a la Conservación Ecológica
Tzama Cum Pumy	De los Bosques	Tapalapa	03/11/2006	101.49	Zona Sujeta a la Conservación Ecológica
Sistema Lagunar Catazaja	Maya	Catazajá	03/11/2006	41,059.00	Zona Sujeta a la Conservación Ecológica
Humedales La Libertad	Maya	La Libertad	03/11/2006	5,432.40	Zona Sujeta a la Conservación Ecológica
La Pera	Valles Zoque	Berriozabal	15/11/2006	7,474.02	Zona Sujeta a la Conservación Ecológica
Cerro Meyapac	Valles Zoque	Ocozocoautla de Espinoza	15/11/2006	1,741.67	Zona Sujeta a la Conservación Ecológica
Huitepec - Los Alcanfores	Altos Tsotsil Tzeltal	San Cristóbal de Las Casas	07/03/2007	102.38	Zona Sujeta a la Conservación Ecológica

FUENTE: Elaboración propia con base en datos Conanp.

Listado de ADVC en Chiapas

Municipio	Nombre del área	Superficie certificada (ha)	Tipo de actor que administra	Principales ecosistemas
Ciudad Hidalgo	El Silencio	140.00	Personas Físicas	Selva Baja Caducifolia, Manglar de agua dulce, Palmar, Tular, Vegetación Acuática
Maravilla Tenejapa	Área de Conservación La Caverna	1414.86	Tierras de Uso Común	Selva Alta Perennifolia
Las Margaritas	La Serranía	439.31	Tierras de Uso Común	Selva Alta Perennifolia
Maravilla Tenejapa	Cerro El Mirador	237.00	Tierras de Uso Común	Selva Alta Perennifolia
Marqués de Comillas	Reserva Las Guacamayas	1454.13	Tierras de Uso Común	Selva Alta Perennifolia
Ocozocuatla	Barranca Honda	51.35	Personas Físicas	Selva alta perennifolia y bosque mesófilo de montaña
Palenque	Rancho Pípos	8.43	Personas Físicas	Selva Alta Perennifolia
Mapastepec	Las Nubes	424.29	Comunidades	Selva Alta Perennifolia y Selva Mediana Subperennifolia
Tapachula	El Rosario	49.75	Personas Físicas	Selva Baja Caducifolia
El Parral	Gruta de Montecristo	7.08	Personas Físicas	Selva Baja Caducifolia
Jiquipilas	Los Bordos	3153.93	Público-Descentralizado Estatal	Selva Baja Caducifolia, Selva Mediana Subperennifolia, Sabana y Pastizal
Ocozocoautla de Espinosa	Finca El Corinto	499.40	Personas Físicas	Selva Baja Espinosa Perennifolia, Selva Baja Espinosa Caducifolia y Selva Baja Subperennifolia.
La Concordia	El Paraíso del Jaguar	518.50	Personas Físicas	Bosque Mesófilo de Montaña, Bosque de Pino-Encino, Bosque de Encino-Pino y Vegetación Ribereña.

FUENTE: Elaboración propia con base en datos Conanp.

Con excepción de Chanal y La Concordia de Zaragoza, la mayoría de las ANP de carácter estatal fueron establecidas entre las décadas de 1990 y de 2000 y solo una mínima proporción de ellas se encuentra a proximidad de las ANP federales. Por otra parte, es importante precisar que las ADVC son de reciente creación, puesto que solo hasta finales de la década del 2000 se inició la operación del programa que lleva el mismo nombre en las oficinas de la Conanp en Chiapas. En el estado, esta modalidad de conservación, además de atraer a ejidos y comunidades agrarias, como es la tendencia en estados como Oaxaca, Guerrero y Michoacán, ha motivado a personas físicas (medianos propietarios) y otro tipo de actores institucionales. Aunque en los estados anteriormente mencionados la certificación de áreas destinadas voluntariamente destinadas a la conservación se inició hacia el 2003 y es la modalidad que predomina en esos territorios, en

Chiapas las ANP establecidas por decreto dominan el territorio y aluden a una configuración sociopolítica diferente, cuya profundidad temporal es preciso tomar en cuenta.

### 5.3 LA COMPLEJIDAD SOCIAL E INSTITUCIONAL DE LAS ANP FEDERALES EN CHIAPAS

Entender las particularidades de cada ANP no solo implica considerar la categoría bajo la cual queda clasificada, el nivel gubernamental que le concierne o el tipo de actor que figura como su administrador (específicamente en el caso de las ADVC). Particularmente en el caso de las ANP federales, la comprensión de las condiciones en las que se da su establecimiento y gestión, también implica tener en cuenta la superficie que cada una de ellas ocupa, las características (culturales y económicas) y proporciones de las poblaciones que son afectadas por su creación, así como las formas de tenencia de la tierra sobre las que superpone el polígono de conservación, con su respectivo esquema de zonificación. Todo ello resulta quedar empalmado y generar un entramado institucional denso, además de conflictivo, entre tipos de actores y tipos de derechos (ambientales, agrarios, étnicos). De modo que los límites y prioridades entre tales derechos se torna difícil de establecer y garantizar.

Bajo estos planteamientos, a continuación, se presenta un análisis exhaustivo teniendo en cuenta el carácter de los aspectos mencionados, específicamente para 9 de las 18 ANP terrestres federales del estado. La selección que aquí se retoma está compuesta por el Parque Nacional Lagunas de Montebello, la Reserva de la Biósfera Montes Azules, el Área de protección de recursos naturales regionalmente conocida como La Fraileskana, el Área de protección de flora y fauna Cascadas de Agua Azul, el Parque Nacional Cañón del Sumidero y las Reservas de la Biósfera El Triunfo, La Encrucijada, La Sepultura y El Ocote. Estas ANP han sido seleccionadas por ser representativas de la complejidad social e institucional propia de las escalas local y regional.

#### Características territoriales y económicas de 9 ANP de Chiapas

Nombre	Superficie has	Municipios	Grados de Marginación	Tipos de tenencia de la tierra*	Población estimada**	Población indígena estimada
Lagunas de Montebello	6,425.49	La Independencia, La Trinitaria	Alto	Ejidal y pequeña propiedad	1,587	1,587
Montes Azules	331,200.00	Las Margaritas, Maravilla Tenejapa, Ocosingo	Muy Alto	Comunidad agraria, ejidal, pequeña propiedad	19,921	16,204
La Fraileskana	177,546.17	La Concordia, Ángel Albino Corzo, Villaflores, Jiquipilas	Muy Alto - Bajo	s.d.	10,095	3,059
Cascada de Agua Azul	2,580.00	Chilón, Tumbalá, Salto de Agua	Muy Alto	Proceso de regularización ejidal	1,872	1,815

Nombre	Superficie has	Municipios	Grados de Marginación	Tipos de tenencia de la tierra*	Población estimada**	Población indígena estimada
Cañón del Sumidero	21,789.41	Chiapa de Corzo, Osumacinta, San Fernando, Soyaló, Tuxtla Gutiérrez	Medio - Muy Bajo	s.d.	52,672	4,130
El Triunfo	119,177.29	Acacoyagua, Ángel Albino Corzo, Escuintla, La Concordia, Montecristo de Guerrero, Pijijiapan, Siltepec, Villa Corzo	Muy Alto - Medio	Ejidal, bien comunal, propiedades privadas	10,747	971
La Encrucijada	144,868.15	Pijijiapan, Mapastepec, Acapetahua, Villa Comaltitlán, Huixtla, Mazatán, Huehuetan	Medio - Alto	s.d.	16,668	71
La Sepultura	167,309.86	Arriaga, Cintalapa, Jiquipilas, Tonalá, Villa Corzo, Villaflores	Medio - Alto	Ejidal, pequeña propiedad, comunidades agrícolas	8,468	1,032
Selva El Ocote	101,288.15	Cintalapa, Jiquipilas, Ocozocoautla de Espinosa, Tecpatán	Medio - Alto	Ejidal, Bienes comunales, colonia agrícola, pequeña propiedad	8,017	4,922
<b>Total</b>					<b>130,047</b>	<b>33,791</b>

\* Dada la dinamicidad de las transacciones y cambios en la tenencia de la tierra, no es posible mencionar porcentajes para cada tipo de propiedad.

\*\* Los datos manejados por la Conanp corresponden al Censo 2010. Si bien la Encuesta intercensal de 2015 arroja nuevos datos, ellos no pueden ser considerados, dado que dicha encuesta reporta datos por municipio y no por localidad. Elaboración propia, fuentes: Conanp, Conapo y entrevistas a directores de ANP

### 5.3.1 Montes Azules: complejidad social e institucional exacerbada

**Características generales.** La Reserva de la Biósfera Montes Azules, ubicada en la región Selva Lacandona, ocupa el primer lugar en superficie ocupada. Aunque es una de las ANP más reconocidas del país, su renombre no solo se debe a su extensión o a la importancia de los ecosistemas que alberga, de selva alta perennifolia, sino también al alto grado de conflictividad que se ha suscitado desde su establecimiento. Las afectaciones que experimentaron poblaciones tseltales y choles que colonizaron la Zona norte y las Cañadas de la Selva Lacandona antes de emitirse el decreto de creación (1978), así como los llamados urgentes de diferentes actores sociales frente a los riesgos de deforestación de la región, han sido dos de los principales aspectos que han marcado la complejidad de la gestión de esta ANP.<sup>452</sup>

<sup>452</sup> J. De Vos, *op. cit.*, n. 4, p. 345; Xóchitl Leyva y Gabriel Ascencio, *Lacandonia al filo del agua*. México, CIESAS, UNAM, CIHMECH, Gob. del Edo. de Chis., UNICAH, FCE, 1996, p. 95; Tim Trench, "¿Ganando terreno?: La Conanp en la

**Conflictividad agraria.** Estrechamente vinculados a estos aspectos, está el factor agrario, el cual también ha tenido un gran peso en la conflictividad territorial antes de la creación de la ANP, durante los 22 años en que dicha ANP careció de un Plan de Manejo (1978-2000) y desde entonces, hasta la actualidad. Oficialmente, el polígono de conservación está superpuesto a parte de los Bienes Comunes de la Comunidad Zona Lacandona decretado en 1972, a varias dotaciones ejidales regularizadas en la década de 1980 y entre 2003 y 2006, en su mayoría, ubicadas en la Zona Norte y en la subregión Miramar, así como algunas propiedades particulares.<sup>453</sup> No obstante, este escenario agrario, lejos de ser estático se ha mantenido activo a través del tiempo. De entrada, hay que considerar que antes de la creación de Montes Azules, las inconsistencias agrarias, es decir la duplicidad de dotaciones beneficiando simultáneamente a distintos actores, eran la regla y no la excepción. De modo que la superposición del polígono de conservación, lejos de facilitar las relaciones entre actores locales, terminó por enrarecerlas. A esto debe sumarse la presencia de asentamientos humanos sin documentación agraria, hallados a medida que las instituciones gubernamentales (agrarias y ambientales) pretendían ejercer un control sobre el territorio. Situaciones que, por lo general, llevaron a más y nuevas tensiones o conflictos<sup>454</sup> difícilmente contenidos por las instituciones, pese a los esfuerzos por negociar con los actores en el terreno mediante reubicaciones, regularizaciones e indemnizaciones.<sup>455</sup> En la actualidad, las imprecisiones y las incertidumbres agrarias siguen vigentes, no obstante los esfuerzos de algunas poblaciones para encontrar solución a su condición de irregularidad,<sup>456</sup> pero también debido a los periódicos intentos de ocupación de algunos sectores del polígono de conservación, por parte de agrupaciones movilizadas por sus carencias agrarias y, en algunos casos, por sus intereses económicos y políticos.

**Complejidades demográficas.** Ahora bien, aun cuando no es el ANP donde se registra mayor número de población, si es el área donde se reporta la mayor presencia de población que se autodefine bajo la categoría indígena. Esta característica también hace compleja la gestión de la reserva, dado que bajo esta categoría confluyen diferentes grupos étnicos, con diferentes tipos de relaciones entre sí.

---

subregión Miramar de la Reserva de la Biósfera Montes Azules, Chiapas”, en Carmen Legorreta, Conrado Márquez y Trench Tim (coords.), *Paradojas de las tierras protegidas: democracia y política ambiental en reservas de biósfera en Chiapas*. México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades-UNAM, 2014, p. 71.

<sup>453</sup> T. Trench, *Idem.*; Jan De Vos, *Una tierra para sembrar sueños. Historia reciente de la Selva Lacandona. 1950-2000*, México, Fondo de Cultura Económica, CIESAS, 2002, p. 21; Julio Romaní, *De necesidades y necesidades. Anatomía de un conflicto agrario-ambiental en la zona norte de la Lacandona*. Corredor Biológico Mesoamericano México, Serie Acciones, núm. 4. México, Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad, GEF y SEMARNAT, 2009, p. 33.

<sup>454</sup> Universidad Autónoma de Chapingo, Relatoría del Foro “Análisis retrospectivo y prospectivo de la tenencia de la tierra en la Selva Lacandona”, San Cristóbal de las Casas, Universidad Autónoma de Chapingo, Conservación Internacional, USAID, 2006, p. 6.

<sup>455</sup> *Idem.*

<sup>456</sup> Tim Trench, “Exclusión y Áreas Naturales Protegidas: la agenda pendiente de los poblados “irregulares” en la Reserva de la Biósfera de Montes Azules (Chiapas)”, en Antonino García, coord., *Extractivismo y neoextractivismo en el sur de México: múltiples miradas*, México, Universidad Autónoma de Chapingo, 2017, p. 212; Teresita Camacho-Bernal y Tim Trench, “De la ‘tierra para los pobres’ a espacios de conservación y disputa: la Selva Lacandona y la Sierra Madre de Chiapas desde la perspectiva de la justicia ambiental”. *Revista Liminar*. En dictamen, p. 7.

Como se mencionó anteriormente, en las regiones del norte y el occidente de la Selva Lacandona confluyeron desde mediados del siglo XX familias tseltales, choles y lacandonas, pero también, aunque en menor proporción, familias tojolabales y tsotsiles.<sup>457</sup> Aunque la filiación étnica es un parámetro de asociación básico para la población indígena que se encuentra en la región (y en general en el estado de Chiapas), en rigor no se trata de un solo pueblo por etnia, salvo quizá en el caso de las familias lacandonas cuyos integrantes, asentados en 10 localidades, no superan las 1200 personas.<sup>458</sup> Desde tiempos coloniales, las poblaciones de un mismo grupo étnico podían estar congregadas en torno a diferentes asentamientos o santos y por lo tanto establecer diferencias entre sí.<sup>459</sup> En un periodo posterior y particularmente en tierras diferentes a los Altos de Chiapas, las fincas o grandes propiedades predominaron los paisajes rurales, ejerciendo su poder económico y territorial sobre agrupaciones de distintos grupos étnicos. Así entonces, en una misma finca llegaron a confluir tseltales, choles y/o tsotsiles, trabajando para un mismo dueño o patrón.<sup>460</sup> De modo que los matrimonios entre personas de diferentes grupos étnicos se dieron con mayor facilidad. A esta complejidad de relaciones inter e intraétnicas, en la segunda mitad de siglo XX se le sumaría también el factor religioso, básicamente por la proliferación de creencias evangélicas entre grupos tojolabales, tsotsiles y tseltales de distintos municipios del estado.<sup>461</sup> Aunque se han registrado diferentes fechas del inicio de la colonización de la Selva Lacandona, puede decirse que a mediados del siglo XX toda esta diversidad sociocultural se trasladó a la mencionada región, a medida que familias de estos grupos étnicos dejaron fincas y poblados para hacerse de sus propias tierras en medio de la selva.

Desde entonces, estas poblaciones indígenas emprendieron un largo proceso de múltiples aprendizajes e incertidumbres, no solo respecto a los ecosistemas, sino también respecto a la relación que sostienen con el ‘estado’ mexicano y sus instituciones. Para lo cual han apelado a distintas formas organizativas y formas de asociación con actores como la iglesia católica o las iglesias protestantes, organizaciones de producción, partidos políticos y posteriormente, el Ejército Zapatista de Liberación Nacional.<sup>462</sup> Concretamente se ha tratado de un proceso en

<sup>457</sup> Xóchitl Leyva, “Catequistas, Misioneros y Tradiciones en las Cañadas”, en Juan Pedro Viqueira y Mario Humberto Ruz, *Chiapas. Los Rumbos de otra historia*, México: UNAM, CIESAS, 2004, p. 375.; José Alejos, “Los choles en el siglo del café: estructura agraria y etnicidad”, en Juan Pedro Viqueira y Mario Humberto Ruz (eds.), *Chiapas: los rumbos de otra historia*. México, Centro de Estudios Maya, CIESAS, 2002, p. 323; Rodolfo Lobato, *Qu’ixin Qu’inal: La colonización tzeltal en la Selva Lacandona*. México, Instituto Nacional de Antropología e Historia, Secretaría de Educación Pública, 1979, p. 117.

<sup>458</sup> Héctor Calleros-Rodríguez y María Lourdes Guevara-Romero, “La Comunidad Zona Lacandona y las áreas naturales protegidas en su territorio”. *Desarrollo y Medio Ambiente*, vol. 38, agosto 2016, p. 165.

<sup>459</sup> Juan Pedro Viqueira, *Encrucijadas Chiapanecas: Economía, Religión e Identidades*, México, El Colegio de México, Centro de Estudios Históricos, Tusquets Editores, 2002, p. 334

<sup>460</sup> Ana Bella Pérez, *Entre montañas y cafetales: Luchas agrarias en el Norte de Chiapas*. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Antropológicas, 1989, p. 147; Sonia Toledo, *Fincas, Poder y Cultura en Simojovel, Chiapas*. San Cristóbal de las Casas, Chiapas, UNAM, Programa de Investigaciones Multidisciplinarias sobre Mesoamérica y el Sureste, Universidad Autónoma de Chiapas, Instituto de Estudios Indígenas, 2002, p. 117.

<sup>461</sup> Carolina Rivera Farfán et al., *Diversidad religiosa y conflicto en Chiapas. Intereses, utopías y realidades*. UNAM, CIESAS, 2011, p. 65.

<sup>462</sup> X. Leyva y G. Ascencio, *op. cit.*, núm. 6, p. 104; María del Carmen Legorreta, *Religión, política y guerrilla en las Cañadas de la selva Lacandona*, México, Cal y arena, 1998, p.27; Marco Estrada Saavedra, *La comunidad armada rebelde y el*

el cual esta heterogénea población ha buscado, mediante diferentes caminos y con distintos resultados y consecuencias, la reivindicación de sus derechos agrarios y más recientemente sus derechos indígenas, ante los limitados impactos del Reparto Agrario en otras regiones del estado y frente a las disposiciones gubernamentales para contener la espontánea colonización indígena. Disposiciones que justamente los llevaron a confrontaciones interétnicas, inicialmente con las familias lacandonas y eventualmente entre familias de colonos dadas las restricciones gubernamentales para el acceso a la tierra, pero también a confrontaciones con los funcionarios ambientales que paulatinamente fueron haciendo presencia en la región para hacerse cargo de la gestión de la Reserva de la Biósfera.<sup>463</sup>

Pese al contexto de conflictos y tensiones, así como a la complejidad agraria que aún caracteriza la región,<sup>464</sup> buena parte de las poblaciones de colonizadores indígenas han hecho de la región su espacio de vida y han incrementado su tamaño en distintas proporciones. De acuerdo con entrevistas con el personal a cargo de la REBIMA, en los ejidos dentro del polígono de conservación y en el área de amortiguamiento se ha dado un paulatino incremento de la población, alcanzando un promedio de 1000 habitantes por ejido.<sup>465</sup> Por otra parte, en dos de los asentamientos que conforman la Comunidad Zona Lacandona, es decir en Nueva Palestina y Frontera Corozal (albergando a familias tseltales y choles, respectivamente), se registran importantes cifras de crecimiento poblacional. Una investigación reciente basada en los Censos de Población y Vivienda de 1990 y 2010, reportan un cambio de 5542 a 10588 habitantes en el caso de Nueva Palestina, así como un cambio de 2938 a 5184 habitantes para Frontera Corozal.<sup>466</sup> Finalmente, aunque en la mayoría de los asentamientos de las familias lacandonas ha habido un incremento poblacional (de 700 a poco más de 1000 personas), este es significativamente menor al de las otras localidades y grupos étnicos.

Aunque la cantidad de población que habita en el polígono de conservación y parte de su zona de amortiguamiento es significativamente menor a la de otras ANP con menos superficie, la percepción de funcionarios y académicos es que el cubrimiento de necesidades básicas de dicha población sigue siendo insuficiente o inestable. De modo que, la presión sobre los ecosistemas y los servicios ambientales es significativamente alta. En este sentido, así como la diversidad sociocultural es un atributo que complejiza la gestión de la reserva, el tamaño de esta población multicultural también supone retos que van mucho más allá de la labor de gestión de la ANP, así como de las posibilidades que ofrecen los Planes de Manejo, si se toma en cuenta la estructura con la que han sido diseñados.

---

EZLN. *Un estudio histórico y sociológico sobre las bases de apoyo zapatistas en las cañadas tojolabales de la Selva Lacandona (1930-2005)*. El Colegio de México, 2007, p. 69.

<sup>463</sup> J. Romani, *op. cit.*, núm. 7, p. 13.

<sup>464</sup> T. Trench, *op. cit.*, núm. 10, p. 218.

<sup>465</sup> Entrevistas con Sergio Montes, Santiago Landoy y Ruth Alvarado Rodríguez, equipo de directores región Selva Lacandona, 14 de septiembre de 2018.

<sup>466</sup> H. Calleros-Rodríguez y M. Guevara-Romero, *op. cit.*, núm. 12, p. 165.

**Escenarios de marginación social.** La complejidad que imprime la dinámica poblacional a la gestión del polígono de conservación, está en estrecha relación a las condiciones socioeconómicas que dicha población humana expresa; razón por la cual es preciso hacer referencia al grado de marginación en el cual se clasifica a la población. De acuerdo con los datos del Consejo Nacional de Población y el Censo de Población y Vivienda de 2010, la Reserva de la Biósfera Montes Azules se encuentra en una zona de muy alto grado de marginación. Esto significa que las poblaciones allí asentadas son intensamente excluidas en cuatro dimensiones que toma en cuenta el índice: educación, vivienda, distribución de la población e ingresos monetarios. Aunque el cálculo de dicho índice se hace a escala municipal, debe tomarse en cuenta que la mayor parte del polígono de conservación de esta ANP se encuentra en el municipio de Ocosingo y éste está clasificado en este nivel de marginación. Por otra parte, también debe tenerse en cuenta que la presencia de la REBIMA incide en el grado de marginación, básicamente porque la dinámica de cobertura de servicios básicos ofrecidos gubernamentalmente no puede contravenir ciertos aspectos de la reglamentación de la ANP. Por ejemplo, la mejora en la calidad de servicios asociados a la vivienda se ve limitada por las restricciones frente a la construcción de vialidades que impacten los ecosistemas, mientras que la posibilidad de mejores ingresos monetarios es limitada por las restricciones frente a economías rurales que incrementen y aceleren el cambio de uso del suelo. Por otra parte, algunos investigadores han enfatizado el hecho de que particularmente las poblaciones irregulares, pese a tratarse de agrupaciones indígenas que solicitaron tierras ejidales antes de emitido el decreto de la REBIMA, experimentan doblemente la exclusión, puesto que su situación les impide ser considerados sujetos agrarios y, a su vez, beneficiarios de programas y servicios gubernamentales.<sup>467</sup> Bajo este complejo escenario, la historia reciente de la REBIMA se ha caracterizado por la implementación de distintos programas que alivianan, más no superan, las difíciles condiciones socioeconómicas de las poblaciones (en discretos casos también aquellas de los asentamientos irregulares), básicamente por la gran dificultad que implica alcanzar la sostenibilidad de los socio-ecosistemas en la región.<sup>468</sup> En este contexto, el personal a cargo de la reserva es quien debe enfrentar cotidianamente las contradicciones experimentadas por las poblaciones, sin abandonar la tarea de transmitir la importancia y el valor de la ANP respecto a una serie de finalidades locales, regionales y globales, entre las que se cuenta el derecho a un ambiente sano.

**Dilemas de la administración territorial.** Para terminar el análisis sobre la complejidad de las condiciones sociales e institucionales que enmarcan la gestión de la REBIMA en la escala local y regional, finalmente es preciso tener en cuenta el hecho de que el ANP está comprendida en

<sup>467</sup> T. Trench, *op. cit.*, núm. 10, p. 243.

<sup>468</sup> María del Carmen Legorreta y Márquez Conrado, “¿Es posible la conservación de las áreas protegidas por decreto? Retos sociopolíticos para la gestión ambiental democrática en las comunidades Nueva Palestina y Frontera Corozal, Ocosingo, Chiapas”, en: Carmen Legorreta, Conrado Márquez y Trench Tim, *Paradojas de las tierras protegidas: democracia y política ambiental en reservas de biósfera en Chiapas, México*, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM, 2014, p. 129; Fernanda Figueroa *et al.*, “Evaluación de la efectividad de las áreas protegidas para contener procesos de cambio en el uso del suelo y la vegetación. ¿Un índice es suficiente?”, en *Revista Mexicana de Biodiversidad*, vol. 82, 2011, p. 959.



proporciones distintas en tres territorios municipales. Principalmente en el de Ocosingo, abarcando más del 30% de su superficie, pero también en la parte oriental del municipio el de las Margaritas, en la zona que se conoce con el nombre Las Cañadas, así como en la parte norte del municipio de Maravilla Tenejapa, concretamente desde que este fue creado en 1999. Aunque en principio la gestión de la ANP es una labor del gobierno federal, el empalme con territorios municipales también es un factor a tener en cuenta por el personal a cargo de la REBIMA. Sobre todo, por el hecho de que las poblaciones humanas dentro del polígono, a su vez están asociadas a cada uno de estos espacios administrativos y llegan a beneficiarse de algunos programas sociales del gobierno nacional a través de estas instancias territoriales. Al respecto debe mencionarse que, aun cuando el personal de la Conanp tiene clara la importancia de integrar a los ayuntamientos municipales en la gestión de la reserva, éstos últimos no necesariamente tienen esta claridad o, incluso, los medios para contribuir con esta labor. De modo que esta debilidad en la relación interinstitucional puede llegar a afectar negativamente la gestión del ANP. En el caso de la REBIMA, dicha debilidad se ha traducido en que la Conanp es frecuentemente percibida como la principal, si no es que la única, autoridad gubernamental ante la población.

### 5.3.2 Reservas de la Biósfera en la Sierra Madre: complejidades en un continuum territorial

**Características generales.** Las ANP ubicadas en la Sierra Madre de Chiapas<sup>469</sup> son las segundas en superficie en el estado. Su dimensión y la categoría bajo la cual están clasificadas cuatro de ellas aluden a su importancia, tanto en términos ambientales, como sociales. El Triunfo, El Ocote, La Sepultura y La Encrucijada son Reservas de la Biósfera; es decir que, teniendo en cuenta los lineamientos del programa El Hombre y la Biósfera de la UNESCO, se trata de áreas de significativa extensión que albergan ecosistemas de gran importancia para el planeta, al mismo tiempo que constituyen el espacio de vida de poblaciones humanas que deben ser consideradas en los lineamientos de conservación y manejo sostenible de los recursos.<sup>470</sup> Aunque la Frailescana está categorizada como Área de Protección de Recursos Naturales, se pretende recategorizarla como Reserva de la Biósfera, dada su amplia superficie y presencia de población humana.<sup>471</sup> En la presente sección, estas cinco ANP serán analizadas de manera conjunta, dado que comparten algunos rasgos históricos, ambientales, territoriales y socio-institucionales a tener en cuenta para comprender la complejidad que implica su gestión. Al hacerlo también se resaltarán aquellos aspectos que las distinguen entre sí, dando una idea de los retos de gestión en cada caso.

La superficie entre estas ANP difiere por relativamente pocas hectáreas, ubicándose en primer lugar La Frailescana, seguida de La Sepultura, La Encrucijada, El Triunfo y El Ocote. Por otra parte, cada una de ellas abarca una parte de los ecosistemas que caracterizan este territorio. De sur a norte, La Encrucijada, ubicada sobre el litoral, se caracteriza por sistemas estuarinos-lagunares,

<sup>469</sup> Para este análisis, dentro del espacio de la Sierra Madre se incluye la costa del pacífico, así como las tierras bajas de selva del noroeste del estado.

<sup>470</sup> Disponible en <http://www.unesco.org/new/es/natural-sciences/environment/ecological-sciences/man-and-biosphere-programme/>

<sup>471</sup> Entrevista con Sotero Quechulpa Montalvo, Sociedad Cooperativa AMBIO, 24 de septiembre de 2018.

así como por macizos forestales de manglar y relictos de selva medianas y bajas.<sup>472</sup> Ya en la Sierra, también hacia el sur, se encuentra El Triunfo, la cual se caracteriza por el bosque mesófilo de montaña, la diversidad de fauna y flora, así como por ser una zona de recarga de acuíferos relevantes tanto para la Costa, como para el Soconusco.<sup>473</sup> Hacia el norte de la Sierra, se encuentra La Sepultura la cual se caracteriza por estar en un continuum ecosistémico con El Triunfo, además de contar con bosques de encinos, una mayor diversidad de selvas (bajas, medias y altas) y de cuerpos de agua que alimentan la cuenca del Grijalva.<sup>474</sup> Entre estas dos ANP, e incluso empalmado con estas,<sup>475</sup> se encuentra el polígono de la Frailescana, el cual justamente busca proteger las cuencas altas y dar continuidad a los ecosistemas del territorio. Finalmente, más hacia el noroeste se encuentra El Ocote, caracterizada por un macizo forestal de selvas caducifolias y perennifolias que buscan dar continuidad a la Selva del Uxpanapa en Veracruz y de los Chimalapas en Oaxaca.<sup>476</sup>

Si bien este conjunto de ANP no se ha caracterizado por el mismo nivel de conflictividad que caracteriza a la REBIMA, si comparten las tensiones derivadas de intereses encontrados entre actores movilizados frente a la deforestación y actores locales impulsados por necesidades de subsistencia. De hecho, estas tensiones también datan de los años 1970, cuando a través del Instituto de Historia Natural (INH) del estado de Chiapas, se buscó proteger distintas áreas del territorio. En este contexto, parte de las tierras de El Triunfo, El Ocote y La Encrucijada fueron decretadas a nivel estatal como “Áreas Naturales y Típicas” en 1972, aunque es durante los años 1980 y principios de la década de 1990 cuando se da la consolidación del conjunto de ANP de la región mediante decretos federales. Como parte de este proceso, la superficie de El Triunfo, El Ocote y La Encrucijada fue ampliada más de 10 veces su tamaño original,<sup>477</sup> buscando obtener la categoría de Reserva de la Biósfera. Algo semejante sucedió con La Sepultura, aunque la primera iniciativa de conservación desde el gobierno del estado data de 1993, para ser retomada por el gobierno federal en 1995, año en que se decreta también como Reserva de la Biósfera. La Frailescana, por su parte, también tiene un antecedente que data de 1979, el cual consiste

<sup>472</sup> INE a, *Programa de Manejo de la Reserva de la Biósfera La Encrucijada*. México, INE, SEMARNAP, 1999, p. 11.

<sup>473</sup> INE b, *Programa de Manejo de la Reserva de la Biósfera El Triunfo*. México, INE, SEMARNAP, 1999, p. 15.

<sup>474</sup> INE c, *Programa de Manejo de la Reserva de la Biósfera La Sepultura*. México, INE, SEMARNAP, 1999, p. 11.

<sup>475</sup> CONANP a., Resúmen del programa de manejo del área de protección de recursos naturales zona de protección forestal en los terrenos que se encuentran en los municipios de la Concordia, Ángel Albino Corzo, Villa Flores y Jiquipilas, Chiapas, Conanp, s. f., documento sin publicar, p. 1.

<sup>476</sup> Semarnat, *Programa de Manejo de la Reserva de la Biósfera El Ocote*. México: SEMARNAT, 2001, p. 1; Miguel Ángel Vásquez Sánchez, “La Reserva El Ocote: Retrospectiva y Reflexiones para su futuro”, en Miguel Ángel Vásquez Sánchez e Ignacio J. March (eds.), *Conservación y desarrollo en la selva El Ocote, Chiapas*, Ecosur y Conabio, 1996, p. 2.

<sup>477</sup> De 10 mil hectáreas que tenían en 1972 El Triunfo y El Ocote, pasaron a tener 119,177.29 ha, 101,288.15 ha respectivamente. La Encrucijada pasó de las 2500 has a 144,868.15 ha. Cabe precisar que en los años 80 las tres áreas fueron ampliadas y recategorizadas por el gobierno del estado y que ello también contribuyó a que se retomara su conservación desde la federación. Ver: M. Vásquez Sánchez, *Ibid.*, p. 3; Roberto Escalante, “Tenencia de la tierra en la reserva de la biósfera El Triunfo”, en: Miguel Ángel Pérez-Farrera, Nayely Martínez-Meléndez, Alejandro Hernández-Yañez, Arturo Arreola-Muñoz (eds.), *La Reserva de la Biósfera El Triunfo, tras una década de conservación*. Tuxtla Gutiérrez, Unicach, 2004, p. 340.

en un decreto federal<sup>478</sup> que, al parecer no tendría efecto práctico sino hasta el 2007, cuando es retomado para dar a la ANP la categoría actual.

Los antecedentes históricos de estas ANP evidencian el menor interés de la federación por los ecosistemas de esta región, en comparación con aquellos de la Selva Lacandona. Aunque no crear una reserva de talla semejante a la de la REBIMA, indudablemente redundó en menores tensiones con las poblaciones locales. Pese a ello, la inquietud frente a la deforestación de los bosques de niebla y las selvas de la frontera con Oaxaca estaba latente a nivel estatal, debido a la segunda oleada de ejidos creados en los años 1970 y 1980 y a los impactos derivados de la colonización de diferentes tierras de la Sierra Madre.<sup>479</sup> De modo que actores ambientales como el INH, el Centro de Estudios para la Conservación de los Recursos Naturales A.C. (ECOSFERA) y World Wildlife Fund (WWF), se dieron a la tarea de producir información socioambiental que respaldara la demanda de conformación de ANP de carácter federal.<sup>480</sup> En este contexto, tales actores fueron adentrándose en el complejo panorama de tenencia de la tierra que caracterizaba este *continuum* territorial. De modo que, desde entonces, la cuestión agraria sería identificada como uno de los principales factores que condicionarían la gestión de las reservas.

**Conflictividad agraria.** A continuación se presenta un panorama general de la complejidad agraria, prestando particular atención a los aspectos que diferencian las ANP entre sí. Para ello, es preciso diferenciar, al menos de manera aproximada, tres tipos de paisajes agrarios que caracterizaron durante el siglo XX la Sierra Madre. Un primer tipo abarcaba las tierras donde hoy se encuentran El Triunfo, La Sepultura y La Frailescana, un segundo tipo correspondía a las tierras de El Ocote y, un tercer tipo a aquellas de La Encrucijada.

El paisaje del primer tipo estuvo configurado por fincas o propiedades privadas de gran talla que marcaban la pauta en las dinámicas económicas y culturales de propiedades de menor tamaño y de los ejidos que se fueron formando en distintos momentos de dicho siglo. De acuerdo con las investigaciones realizadas allí, las fincas ubicadas dentro del actual polígono de El Triunfo o en sus cercanías estuvieron fuertemente orientadas a la producción de café, mientras que aquellas del lado de La Sepultura se enfocaban a la producción de ganado vacuno y maíz.<sup>481</sup> Aunque las investigaciones históricas para La Frailescana son escasas, es posible suponer que en este caso el paisaje agrario fuera semejante a las áreas anteriormente mencionadas. Con el reparto agrario, las pequeñas propiedades se incrementaron dado que en muchos casos los

<sup>478</sup> DOF b, Decreto por el que por causas de interés público se establece zona de protección forestal en los terrenos que se encuentran en los municipios de la Concordia, Ángel Albino Corzo, Villa Flores y Jiquipilas, Chiapas, México, 1979.

<sup>479</sup> Teresita Camacho-Bernal y Tim Trench, *op. cit.*, núm. 10, p. 12; Arturo Arreola, "Marginación y cambio de uso del suelo en la Reserva de la biósfera El Triunfo, Chiapas", en Miguel Ángel Pérez-Farrera, Nayely Martínez-Meléndez, Alejandro Hernández-Yañez, Arturo Arreola-Muñoz, eds., *La Reserva de la Biósfera El Triunfo, tras una década de conservación*. Tuxtla Gutiérrez, Unicach, 2004, p. 269; Vásquez Sánchez, *op. cit.*, núm. 30, p. 12.

<sup>480</sup> Vásquez Sánchez, *ibid.*, p. 5.

<sup>481</sup> R. Escalante, *op. cit.*, núm. 31, p. 337; Juana Cruz Morales, "Desafíos para construir la democracia ambiental en la cuenca alta del río El Tablón, Reserva de la Biósfera La Sepultura, Chiapas, México", en: Carmen Legorreta, Conrado Márquez y Trench Tim, *Paradojas de las tierras protegidas: democracia y política ambiental en reservas de biósfera en Chiapas, México*. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM, 2014, p. 35.

finqueros optaban por parcelar parte de sus tierras como una estrategia frente a posibles expropiaciones.<sup>482</sup> Por su parte, las dotaciones ejidales fueron apareciendo tímidamente en el paisaje, primero entre 1930 y 1940, pero con mayor intensidad entre 1970 y 1990; décadas de las cuales datan las resoluciones presidenciales de varios de los ejidos de La Sepultura y El Triunfo.<sup>483</sup> En estos dos casos, además se registra la presencia de núcleos agrarios bajo la categoría de bien común (uno en cada ANP), así como terrenos nacionales sobre los cuales existen solicitudes agrarias,<sup>484</sup> además de asentamientos sin documentación, ni trámite en proceso. Tras la implementación del PROCEDE, en La Sepultura adicionalmente, mediante el FANAR se constituyeron copropiedades.

El paisaje agrario de El Ocote durante las primeras décadas del siglo XX es poco claro en la bibliografía consultada, aunque se hace referencia a grupos zoques como los habitantes más antiguos de estas selvas, así como al hecho de que muchos de ellos se desplazaron a otras regiones del estado.<sup>485</sup> Por otra parte, hacia los años 1950 se menciona la presencia de ranchos ganaderos que se abastecían de mano de obra de poblaciones tsotsiles de Los Altos, así como la atracción de población de este grupo étnico hacia finales de esta década, cuando se inició la construcción de la Presa Nezahualcóyotl, localmente conocida como Presa Malpaso. Al parecer, parte de la población tsotsil que se empleó como mano de obra para la construcción de esta presa, tras la inundación de las tierras decidió asentarse en la región, aunque en otros casos la llegada de familias tsotiles estuvo relacionada con las expulsiones de población protestantes desde Los Altos, hacia los años 1970.<sup>486</sup> De modo que desde entonces se inició un proceso de colonización y de solicitud de ejidos y Nuevos Centros de Población ejidal, hoy en día ubicados en la parte norte y suroeste del polígono de conservación, además de la titulación de pequeñas propiedades ubicadas mayoritariamente al este de la reserva. Dentro de este panorama, para 1996, se reportaba además la ocupación de terrenos nacionales, así como la presencia de terrenos baldíos.

En las tierras donde hoy se encuentra La Encrucijada, sobresale la formación del primer ejido en el municipio de Huixtla hacia 1921. Posteriormente, la formación de ejidos fue bastante restringida, destacando la década de 1930 con 11 ejidos, así como los años de 1970 y 1980 con 8 y 9 ejidos, respectivamente.<sup>487</sup> El débil impacto del reparto agrario contrasta con el predominio

<sup>482</sup> J. Cruz Morales, *ibid.*, p. 37.

<sup>483</sup> A. Arreola, *op. cit.*, núm. 33, p. 269; Juana Cruz Morales, *Diagnóstico social y diseño de estrategia operativa para la Reserva de la Biósfera La Sepultura*, Reserva de la biósfera La Sepultura. Universidad de Chapingo, Conanp, 2008, p. 82.

<sup>484</sup> J. Cruz Morales, *ibid.*, p. 21; R. Escalante, *op. cit.*, núm. 31, p. 341.

<sup>485</sup> Rafael Miranda Redondo y Miguel Ángel Vásquez Sánchez, "Selva Zoque, tierra tzotzil: la migración indígena a selvas tropicales", en Miguel Ángel Vásquez Sánchez e Ignacio J. March (eds.), *Conservación y desarrollo en la selva El Ocote, Chiapas*. ECOSUR, CONABIO, 1996, p. 213.

<sup>486</sup> R. Miranda Redondo y M. Vásquez Sánchez, *ibid.*, p. 217; Miguel Ángel Vásquez Sánchez *et al.*, "Características Socioeconómicas de la Selva El Ocote", en Miguel Ángel Vásquez Sánchez e Ignacio J. March (eds.), *Conservación y desarrollo en la selva El Ocote, Chiapas*. ECOSUR, CONABIO, 1996, p. 268.

<sup>487</sup> Roger Heli Díaz Guillén, *Estudio sobre Tenencia de la Tierra en la Reserva de la Biósfera La Encrucijada. Programa para la integración o Modificación de los Programas de Manejo de la Áreas Naturales Protegidas competencia de la Federación (PROMANP)*, Reserva de la biósfera La Encrucijada. Conanp, 2014, p. 51.

de pequeñas propiedades, cuyas fechas de titulación no son precisas en la bibliografía consultada. Dentro de esta tendencia, en 1983 la confirmación de un Bien Comunal destinado a 862 comuneros resulta llamativa puesto que había sido solicitado por pequeños propietarios que temían la expropiación de sus tierras. Cabe precisar que todos los tipos de propiedad que se formaron allí habían sido solicitados por población mestiza originaria de esta misma región. Durante buena parte del siglo XX, la presión demográfica sobre estas tierras no experimentó cambios, sino hasta los años 1990 cuando se planteaba la creación de la Reserva de la Biósfera. En efecto, entre 1992 y 2002, o sea después del fin del reparto agrario, se formaron 27 ejidos en la zona, de los cuales 23 fueron creados después de emitido el decreto de La Encrucijada.<sup>488</sup> Este *boom* de reparto agrario coincide con el agitado contexto que se produjo tras el levantamiento zapatista en 1994 y del cual se sacó partido en todo el estado. En este paisaje agrario, también se encuentran terrenos nacionales con solicitud ante la hoy SEDATU, así como terrenos ocupados pero sin solicitud de regularización agraria.<sup>489</sup>

En cada paisaje agrario, los polígonos de conservación se superpusieron generando mayor complejidad en el territorio, debido a que los actores allí presentes trataban de mantener o mejorar sus posiciones en un medio del contexto de reparto agrario, al mismo tiempo que debían tener en cuenta los condicionamientos que imponía el establecimiento de reservas, concretamente respecto a las actividades productivas de las que dependían sus economías. Adaptarse a ambos procesos no era una labor semejante para todos. En la mayor parte de los paisajes agrarios se observa que medianos y pequeños propietarios llegaron a conservar sus tierras y que varios de ellos tuvieron que adaptarse al hecho de encontrarse dentro o a proximidad de polígonos de conservación. Las poblaciones ejidales constituidas décadas antes de los decretos tuvieron que asumir que parte o la totalidad de sus tierras habían quedado sometidas a criterios de conservación o uso sostenible, mientras que aquellas que estaban en proceso de obtener sus títulos ejidales experimentaron la incertidumbre de si sus solicitudes agrarias serían respetadas. Los casos más complicados han sido para los grupos que ingresaron sus solicitudes de tierras después de publicados los decretos de ANP, pero sobre todo para los llamados “nacionaleros”, por ser grupos asentados en terrenos nacionales que pueden, o no, corresponder a las zonas núcleo de las reservas. Después de 1994, indudablemente la gran tensión entre las poblaciones rurales de Chiapas y el ‘estado’ mexicano, condujo a las instancias agrarias a resolver favorablemente varias solicitudes de tierras, pese a encontrarse en las ANP decretadas. No obstante, la presencia de “nacionaleros” en todas las ANP de la Sierra Madre evidencia que tal disposición no se prolongó por mucho tiempo.

En estos primeros años de constituidas las Reservas de la Biósfera, el trabajo de gestión de dichas áreas tardó en tomar ritmo, así como las poblaciones tardaron en saber y/o en aceptar que se encontraban dentro o en inmediaciones de un polígono de conservación. Algo que aún sucede entre algunas de las poblaciones afectadas por el decreto de La Frailescana, publicado apenas en 2007. De acuerdo con las entrevistas realizadas con los directores de las reservas de El Triunfo,

<sup>488</sup> Díaz Guillén, *ibid.*, p. 67.

<sup>489</sup> *Ibid.*, p. 45.

La Sepultura y El Ocote, en el periodo inicial de las Reservas de la Biósfera, o sea los años 1990 e inicios de la década del 2000, la relación entre el personal a cargo y las poblaciones locales estuvo marcada por mucha tensión, concretamente expresada en amenazas a los funcionarios que se atrevieran a ir a las localidades para hablar de la conservación.<sup>490</sup> Por otra parte, a diferencia de la REBIMA, en la Sierra Madre la creación de ANP por decreto no condujo a conflictos interétnicos o intercomunitarios, o al menos no de la misma gravedad que en la Lacandona. Lo cual puede analizarse a la luz de las dinámicas poblacionales que allí se han dado, como se verá a continuación.

**Complejidades demográficas.** De acuerdo con los datos de población manejados por la Conanp, con excepción de El Ocote, el resto de las ANP de la Sierra Madre alberga en su mayoría a población que se autodefine como mestiza. Como se mencionó anteriormente, la Selva de El Ocote experimentó un proceso de colonización tardía, específicamente a través del desplazamiento espontáneo y forzado de población tsotsil procedente de la región Altos de Chiapas, situación comparable a la colonización tseltal que experimentó la Lacandona en el otro extremo del estado. No obstante, la colonización tsotsil se diferenció por ser menos numerosa, pero también porque no hubo un factor que confrontara a los grupos tsotsiles con los zoques que allí se encontraban, como sucedió entre los lacandones y tseltales y choles, una vez creada gubernamentalmente la Comunidad Zona Lacandona. En este sentido, los tsotsiles mayoritariamente asentados en el municipio de Ocozucatlá de Espinosa y los zoques en el de Tecpatán, enfrentaron desde una posición semejante la creación de la reserva. Aquellos que se autodefinen como mestizos representan casi el otro 50% de la población afectada por la reserva. De modo que, en cierto sentido, equilibran la relación de fuerzas interculturales que allí se tejen, aún más por el hecho de compartir con los tsotsiles la misma historia de colonización.

En este continuum territorial, la presencia de población indígena va perdiendo peso a medida que se va hacia el sur, así que se registra una mayor cantidad en La Frailescana (30%) y en la Sepultura (12%), mientras que su cantidad disminuye significativamente en El Triunfo (9%) y en La Encrucijada (0.4%). Tal tendencia se explica por la historia de ocupación y apropiación de las tierras de la Depresión del Grijalva y El Soconusco, donde los grandes propietarios, varios de origen alemán y otros mexicanos, establecieron fincas (cafetaleras, ganaderas y cerealeras), atrayendo poblaciones de trabajadores procedentes de regiones como Los Llanos, donde a mediados del siglo XX se experimentaban procesos de cambio cultural, entre los que se cuenta el abandono de lenguas indígenas, la formación de rancherías como modalidad de asentamiento y la adopción de la ganadería como actividad clave en las economías domésticas. De modo que desde tiempo atrás el mestizaje fue moldeando las relaciones entre grupos sociales, diferenciados entre sí más por dinámicas de clase socioeconómica, que étnicas. En este sentido, la población indígena que allí se encuentra y se asume como tal, procede de regiones históricamente forjadas a partir de parámetros étnicos.

<sup>490</sup> Entrevistas con Juan Carlos Castro, director Reserva de la Biósfera El Triunfo, 12 de septiembre de 2018; Roberto Escalante, director Reserva de la Biósfera El Ocote, 13 de septiembre de 2018; Alexser Vázquez, director Reserva de la Biósfera La Sepultura, 13 de septiembre de 2018.

Ahora bien, aunque recientemente se ha enfatizado en el tratamiento diferenciado que deben recibir las poblaciones indígenas en la gestión de las ANP, la mayor parte de las reservas de la Sierra Madre evidencian el predominio de población mestiza, así como los particulares e igualmente relevantes retos que ello implica para los objetivos de conservación. Por ejemplo, uno de los retos que se visualizan como prioritarios en el caso de estas ANP, es la generación de líneas de trabajo con los llamados “nacionaleros”, quienes al igual que los grupos indígenas irregulares de la REBIMA, experimentan formas de exclusión, tanto por carecer de documentos agrarios, como por encontrarse en polígonos de conservación. De acuerdo con investigaciones en curso,<sup>491</sup> durante años algunos de estos grupos permanecieron en sus asentamientos sin adelantar acciones para regularizarse; no obstante, recientemente han emprendido procesos organizativos para resolver su situación de informalidad, no solo frente a las instancias agrarias, sino también ante las ambientales. Aunque sin mucho éxito, los esfuerzos de estas poblaciones llaman la atención porque revelan otra faceta de la complejidad asociada a las ANP, pero también porque dan cuenta de las desventajas padecidas por los “nacionaleros”, al no asociar la reivindicación de sus derechos agrarios a parámetros étnicos, actualmente más valorados en el contexto internacional.

**Escenarios de marginación social.** Pese a que la cantidad de población en situación de irregularidad o incertidumbre agraria de las ANP de la Sierra Madre es significativa, y que no exista información oficial pormenorizada,<sup>492</sup> de acuerdo con los directores de las reservas El Triunfo, La Sepultura y El Ocote, en la mayoría de los ejidos gran parte de las poblaciones cuentan con un alto grado de certidumbre agraria. En estos casos, dicho estatus se ha sumado a una serie de factores que conjugan un panorama de condiciones socioeconómicas un tanto más favorable en la Sierra Madre, clasificando a varias localidades dentro y a proximidad de los polígonos de conservación en niveles medio de marginación. Resulta preciso referirse al respecto puesto que ello también ha incide en la labor de gestión de las reservas.

De acuerdo con los datos del Consejo Nacional de Población y el Censo de Población y Vivienda de 2010, la mayor parte de las superficies de las ANP de la Sierra Madre se encuentran en zonas de medio y alto grado de marginación. Solamente partes de La Frailescana y El Triunfo también abarcan localidades en muy alto grado de marginación. La tendencia a una menor exclusión en este *continuum* territorial se debe leer a la luz de los procesos económicos que históricamente se han configurado allí. Como ya se mencionó, las tierras de El Soconusco y de la Depresión Central históricamente atrajeron mano de obra para el desarrollo de actividades agropecuarias orientadas al mercado, lo cual favoreció el establecimiento de vías de comunicación y la monetarización de las economías rurales. Por otra parte, pese a lo limitado y tardío de los cambios en los paisajes agrarios, en las tierras de altura parte de la población campesina (mestiza e indígena) apropiando pequeñas propiedades y ejidos incursionó en la siembra de café, forjando

<sup>491</sup> Teresita Camacho-Bernal y Tim Trench, *op. cit.*, núm. 10, p. 7.

<sup>492</sup> Puesto que se trata de una responsabilidad directa de la SEDATU e indirecta para el personal a cargo de las ANP, la sistematización de esta información es incompleta. No obstante, en años recientes se han dado esfuerzos entre algunos actores institucionales. Ver: PRONATURA SUR, Relatoría taller de tenencia de la tierra y terrenos nacionales dentro de la Reserva de la biósfera La Sepultura, 2015, p. 80.

un sector productivo estratégico a lo largo de toda la Sierra de Madre, pese a que en otros aspectos la marginación de la población siguió en niveles altos.<sup>493</sup>

Previo al establecimiento de las ANP, dicha actividad experimentó fuertes afectaciones por los cambios en el mercado internacional del café, lo que dio lugar a un proceso organizativo en torno a la producción sustentable. Esto convergió favorablemente con los objetivos de conservación e imprimió un sello particular a ANP como El Triunfo, donde se ha procurado que, a través de distintos programas y proyectos, varios de ellos financiados con ayuda internacional, dicha actividad favorezca tanto las necesidades económicas de las poblaciones, como los ecosistemas que se protegen. Aunque la producción de café bajo sombra indudablemente ha favorecido la gestión de El Triunfo, dicha relación ha experimentado recientemente (2010-2015) desbalances, entre otras cosas, por los impactos de la roya en las plantaciones de café.<sup>494</sup> En este contexto, los riesgos de que los hogares rurales busquen opciones diferentes con mayores impactos en los ecosistemas, ha mantenido la alerta de la Conanp y de las ONG ambientales, quienes exploran distintas maneras de conservar el valor ecológico y económico de los paisajes cafetaleros. No obstante, los retos que implica este propósito justamente tornan más delicada e inestable la gestión de la ANP.

Un escenario semejante se observa en La Sepultura, aunque allí la ganadería resulta ser una de las actividades de mayor incidencia en las condiciones socioeconómicas de la población. De modo que, las dificultades de gestión de la ANP se derivan de los desbalances entre la intención de promover una ganadería sustentable (mediante técnicas silvopastoriles) y los costos económicos o energéticos (trabajo) que acarrearán para las poblaciones sostener este tipo de ganadería. La Frailesca y el Ocote ofrecen por su parte escenarios un tanto más agudos, debido a que las actividades productivas que predominan (agricultura de tumba roza y quema, explotación forestal), no necesariamente constituyen fuentes de ingresos significativos y no llegan a complementarse fácilmente con los objetivos de conservación, de modo que para la gestión ha resultado más difícil hallar un factor socioeconómico que ayude a legitimar el estar dentro o en inmediaciones de una ANP.

Finalmente, en el caso de La Encrucijada, una de las actividades económicas que hacen delicado el trabajo de gestión es la pesca artesanal. Puesto que se trata de una actividad de limitada rentabilidad, una de las actividades complementarias que se han promovido como parte de la gestión de la ANP es el ecoturismo. No obstante, dicha alternativa no ha favorecido con la suficiente contundencia un balance entre necesidades de subsistencia y objetivos de conservación.<sup>495</sup> Por otra parte, en las zonas de influencia históricamente caracterizadas por estar dedicadas a las plantaciones de frutales, la gestión de la reserva enfrenta desde unos años la utilización de estos terrenos para el establecimiento de plantaciones de palma de aceite. Puesto que se trata

<sup>493</sup> A. Arreola, *op. cit.*, núm. 33, p. 274.

<sup>494</sup> Entrevista con S. Quechulpa Montalvo.

<sup>495</sup> Iris Liscovsky, Teresita Camacho-Bernal, Manuel Parra, "Las relaciones de consentimiento multinivel en las políticas socioambientales: un análisis desde el ecoturismo en México", en Antonino García (coord.), *Extractivismo y neoextractivismo en el sur de México: múltiples miradas*. México, Universidad Autónoma de Chapingo, 2017, p. 298.



de una actividad de interés para una población con mejores capacidades económicas, además de ser promovida por el gobierno del estado,<sup>496</sup> su incremento irrumpe la búsqueda de sostenibilidad ambiental y afecta la legitimidad de la ANP a nivel local.

**Dilemas de la administración territorial.** Es preciso cerrar este análisis haciendo referencia al hecho de que cada una de las ANP de la Sierra Madre está superpuesta a diferentes municipios, siendo El Ocote la reserva con menos empalmes con este tipo de territorios, cuatro en total, mientras que El Triunfo se empalma con un total de ocho de este tipo de territorios. Esta circunstancia indudablemente complejiza la labor de gestión de las ANP, dado que implica la consideración de más o menos actores como interlocutores gubernamentales en la escala local. No obstante, la calidad de la relación entre el personal a cargo de las ANP y los ayuntamientos es afectada por una diversa gama de factores, entre los que sobresalen los económicos y los políticos. De acuerdo con entrevistas realizadas con algunos de los directores de las reservas de la Sierra, hoy en día los ayuntamientos otorgan una atención favorable al hecho de que parte de sus territorios estén dentro de una ANP. No obstante, para ellos este nivel intermedio de importancia es difícil de trascender debido a los cortos periodos de gobierno de las administraciones municipales y sus limitadas capacidades institucionales para sumarse a los objetivos de conservación y sustentabilidad.

### 5.3.3 ANP de belleza escénica: la complejidad en la relación urbano-rural

**Características generales.** De la selección tomada para este análisis, los Parques Nacionales Lagunas de Montebello, Cañón del Sumidero y el Área de Protección de Flora y Fauna Cascadas de Agua Azul, ocupan una superficie considerablemente menor. No obstante, ello está lejos de significar menos dificultades en su creación y gestión, como se mostrará a continuación. A diferencia de las ANP de la Sierra Madre, estas ANP se encuentran ubicadas en distintas regiones del estado de Chiapas. Aquello que permite analizarlas dentro de un mismo grupo tiene que ver con: los efectos derivados de las categorías bajo las cuales se rigen; el peso que en ellas tienen atributos hídricos de gran valor escénico; y los efectos derivados de la relación urbano-rural. Antes de ofrecer más elementos al respecto, es preciso referirse a las características que las hacen particulares.

El Parque Nacional Lagunas de Montebello fue el primero que se creó en el estado y uno de los primeros del país, siendo el año de 1959. Dada la belleza del conjunto lagunar que allí se encuentra y su potencial valor para usos turísticos, fue designado bajo esta categoría. Para aquel momento, esto representaba la expropiación de las tierras de quienes estuvieran asentados en el polígono de conservación. Y en efecto, fue de este modo como procedieron las autoridades gubernamentales a cargo, pese a que las poblaciones rurales allí asentadas nunca aceptaron la

<sup>496</sup> Conanp d., *Primera Revisión Periódica de la Reserva de la Biósfera MaB La Encrucijada-2016*, Conanp, Semarnat y MAB Unesco, 2016, p. 43; Antonio Castellanos-Navarrete y Jansen Kees, 2015, "Oil palm expansión without enclosure: Smallholders and environmental narratives", en *Journal of Peasant Studies*, vol. 42, núms. 3-4, pp. 791-816.

expropiación.<sup>497</sup> Desde entonces, la gestión del Parque Nacional quedaría marcada por esta atmósfera de rechazo local, suscitándose varios momentos de conflicto abierto entre las poblaciones y las autoridades ambientales hasta la actualidad.

En 1972, el Cañón del Sumidero fue designado por el gobierno de Chiapas como parque, lo cual contribuyó a que en 1980 la federación decidiera decretarlo como Parque Nacional. Dados los impactantes atributos de esta formación geológica, la riqueza biológica, así como también el potencial para usos turísticos, fue designado bajo esta categoría. Si bien el decreto a través del cual se creó fue de carácter expropiatorio, para este momento inicial no hubo inconformidades generalizadas en la escala local, salvo una que volvería a emerger hacia el 2002. Al respecto, cabe precisar que los primeros años de esta ANP también se caracterizaron por una fragmentada y débil presencia institucional, redundando en un superficial control del territorio. Años después, ello contribuyó a la emergencia de distintos escenarios de acceso abierto a los recursos que allí se encuentran, varios de los cuales afectan significativamente la gestión en la actualidad, e incluso tensan las relaciones entre diferente tipo de actores sociales y el personal de la Conanp.

Las Cascadas de Agua Azul fueron objeto de un decreto federal en 1980, que las designaba Zona de Protección Forestal y Refugio de la Fauna Silvestre. Posteriormente, en el 2000, la misma superficie fue designada como Área de Protección de Flora y Fauna, que es la categoría actualmente utilizada por la Conanp para áreas con importantes atributos ecosistémicos, aunque de pequeña extensión. Al igual que las anteriores ANP, las Cascadas de Agua Azul constituyen un espacio de gran valor escénico que ha sido aprovechado con fines turísticos, pese a que la categoría de conservación no enfatice en ello. Por otra parte, a diferencia de las anteriores, se trata de una ANP establecida mediante decreto no expropiatorio. Ambos aspectos, en parte contribuyen a la complejidad que caracteriza este caso. Desde antes de su creación, las relaciones de poder sostenidas entre actores con diferentes posiciones socioeconómicas ya habían configurado un espacio de alta conflictividad. Tras emitirse el decreto de ANP y, en el contexto tardío de tomas de tierras después de 1994, dicha conflictividad terminó enfrentando a agrupaciones de la misma condición social y étnica. Es en este entramado de disputas en el que se ha dado la gestión, en una atmósfera de desconfianza atizada por los intereses de desarrollo turístico<sup>498</sup> que persisten entre actores con poder económico y político en el estado.

**Conflictividad agraria.** Como ya se mencionó, la creación de estas ANP inició, añadió o eventualmente provocó tensiones por el acceso a la tierra en los contextos en las que se establecieron. Por ello es preciso, detallar un poco más sus particularidades y formas de persistencia hasta la actualidad.

Hacia mediados del siglo XX, momento de creación del Parque Nacional Lagunas de Montebello, el paisaje agrario de estas tierras llegaba a un momento de culmen, dados los intereses

<sup>497</sup> Ludivina Mejía, *Reapropiación del territorio lacustre de Montebello: el caso de un pueblo fronterizo chuj en Chiapas*. Tesis de doctorado en Ciencias Sociales, El Colegio de San Luis, 2013, p. 67.

<sup>498</sup> Antoine Libert, "Belleza escénica y conflicto territorial: la manufactura de la naturaleza en las Cascadas de Agua Azul, Chiapas", en *Revista EntreDiversidades*, en prensa, p. 16.

gubernamentales de fortalecer la soberanía nacional en la línea fronteriza con Guatemala desde los años 1920.<sup>499</sup> Además de la dotación de tierras ejidales, esto contempló un proceso de integración estratégica y forzada de la población que allí se encontraba, en general pertenecientes a grupos étnicos mayoritariamente asentados en territorio guatemalteco. Entre esas poblaciones se encontraban las familias chuj que habían formado el poblado de Tziscaco a inmediaciones del lago que lleva el mismo nombre. Aun cuando éstas habían sido naturalizadas como mexicanas y contaban desde 1986 con títulos de Bienes Comunales,<sup>500</sup> al momento de crearse el Parque Nacional terminaron siendo expropiadas. No obstante, lejos de asumir pasivamente dicha disposición, esas familias emprendieron su propio proceso reivindicación agraria, permaneciendo en el poblado y, al mismo tiempo, estableciéndose en la dotación ejidal aledaña al polígono de conservación, hacia 1966. Otros ejidos formados a mediados del siglo XX, así como propiedades particulares también fueron afectadas con el decreto de conservación, sin embargo, el caso de Tziscaco es el más complejo debido a que la totalidad de sus tierras fueron afectadas. Por otra parte, debido a las inconsistencias en las acciones del sector agrario, hubo casos en los que algunos núcleos de población recibieron sus documentaciones agrarias varias décadas después creado el parque. Ahora bien, aunque las relaciones entre los pobladores de Tziscaco y el personal a cargo del parque parecieron menos tensas, dada la aceptación informal frente al no abandono del asentamiento, este conflicto agrario volvió a emerger en 1994 en el contexto del levantamiento zapatista, momento para el cual las instalaciones del parque fueron tomadas por simpatizantes del movimiento. En este sentido y, aún hasta la actualidad, la relación de fuerzas entre poblaciones y autoridades ambientales persiste, en gran medida por la huella dejada por el decreto expropiatorio.

Para 1980, año del decreto expropiatorio del Parque Nacional Cañón del Sumidero, las propiedades que fueron abarcadas por el polígono de conservación debieron ser retomadas por la federación, previa indemnización de los afectados. De acuerdo con los contenidos del decreto<sup>501</sup> estas pudieron ser dotaciones ejidales y propiedades particulares, sin embargo, la falta de investigaciones históricas, agrarias y urbanas, concretamente para el caso de esta ANP, impide ofrecer un panorama más claro del paisaje agrario. Por otra parte, una investigación reciente sobre el caso,<sup>502</sup> afirma que el manejo inicial del parque se produjo con una débil presencia institucional. De esta manera se explican dos de los problemas actuales del parque: la presencia de asentamientos humanos y el desarrollo de actividades económicas contrarias a los objetivos de conservación de la ANP. De acuerdo con la información suministrada por el director actual del parque,<sup>503</sup> históricamente ha habido una “presión social por el uso del suelo

<sup>499</sup> L. Mejía, *op. cit.*, núm. 51, p. 54.

<sup>500</sup> Jorge Luis Cruz Burguete, *Identidades en fronteras, fronteras de identidades. El elogio de la intensidad de los tiempos en los pueblos de la frontera sur*. México, El Colegio de México, 1998, p. 39.

<sup>501</sup> DOF c, Decreto por el que se declara Parque Nacional, con el nombre Cañón del Sumidero el área en el considerando número quinto, y se expropia en favor del gobierno federal una superficie de 217,894.190.00 m<sup>2</sup>, ubicada en el estado de Chiapas, México, 1980.

<sup>502</sup> CCA, *Cañón del Sumidero II: expediente de hechos relativo a la petición SEM-11-002*, Montreal, Comisión para la Cooperación Ambiental, 2015, p. 8.

<sup>503</sup> Conap f., Oficio núm. PNCS/239/18, 2018, Conanp, p. 1.

para asentamientos humanos irregulares”. Sin embargo, en este caso en particular, dichos asentamientos son producto de la expansión informal de la mancha urbana de la ciudad de Tuxtla y del municipio de Chiapa de Corzo. Se trata de varias colonias establecidas primero en 1982 y posteriormente 1990, las cuales accedieron a infraestructura de servicios públicos de los municipios de ambas urbes. Como parte de esta ocupación se encuentran adicionalmente industrias operando desde tiempo atrás, entre las que sobresale Cales y Morteros del Grijalva, S. A. de C. V. cuyo origen se remonta al año 1965. Dicha empresa se destaca, por el hecho de haber sido denunciada desde el 2002 ante las autoridades ambientales federales, por contaminación y daños a la salud a los habitantes de la colonia Ribera Cahuaré; esta última también ubicada en la zona de ocupación irregular del polígono del parque.<sup>504</sup> Aunque la entonces Semarnap buscó desincorporar del polígono las tierras ocupadas por la expansión informal urbana y la Conanp ha hecho dos estudios previos justificativos para modificar el decreto de Parque Nacional, en 2007 y en 2012,<sup>505</sup> ninguno ha tenido efecto. Dicha situación, ha sostenido en conflicto hasta la actualidad, en primer lugar, a las poblaciones irregulares y a la Conanp, en segundo lugar, a esta institución y a la empresa procesadora de material pétreo y, en tercer lugar, a los habitantes de Ribera Cahuaré y la mencionada empresa. Por otra parte, la situación ha conducido a adoptar una posición más rigurosa por parte de la Conanp frente a las nuevas invasiones que se producen, concretamente presentando denuncias ante la Procuraduría General de la República,<sup>506</sup> lo cual no solo afecta la gestión de la ANP, sino su legitimidad en la región.

Dado que el decreto de Cascadas de Agua Azul no fue expropiatorio, las tensiones agrarias suscitadas allí tienen que ver con la demanda de tierras por parte de grupos indígenas presentes en la zona, décadas atrás de emitido el decreto de conservación, pero en calidad de jornaleros o peones acasillados trabajando para propietarios particulares. Hacia mediados del siglo XX la zona pertenecía a una finca cafetalera con poca accesibilidad. Posteriormente, en 1976, en el contexto de las invasiones de tierras suscitadas en varios puntos del estado, parte de esta propiedad es tomada por los trabajadores que allí trabajaban, para formar el poblado Arroyo Agua Azul. Para estos años, otros asentamientos de grupos sin tierra se formaron, también mediante la invasión de propiedades particulares que hoy están comprendidas en el ANP. Aunque tales grupos procuraron obtener dotaciones de tierras, dicho propósito resultó difícil, dado el contexto de fuerzas encontradas entre los particulares que aspiraban a recuperar sus propiedades y un movimiento indígena en ascenso.<sup>507</sup> Los años 1980, de hecho, estuvieron marcados por desalojos violentos, en el marco de intentos de propietarios particulares de emprender proyectos turísticos en el área.<sup>508</sup> Posteriormente, tras el levantamiento zapatista, nuevas agrupaciones asociadas al EZLN, volvieron a invadir tierras en los años 1995 y 2003.<sup>509</sup> De modo que el ANP se

<sup>504</sup> CCA, *op. cit.*, núm. 56, p. 11.

<sup>505</sup> *Ibid.*, p. 9.

<sup>506</sup> Conanp f, *op. cit.*, núm. 57, *idem*.

<sup>507</sup> A. Libert, *op. cit.*, núm. 52, p. 12.

<sup>508</sup> *Ibid.*, p. 14.

<sup>509</sup> José Hernández Nava, *Pueblos indígenas, la gestión del territorio y el estado de derecho en las áreas protegidas estudio de caso: Área de protección de flora y fauna Cascadas de Agua Azul, Chiapas, México*. Conanp, s. f., documento sin publicar, p. 12.

tornó en un territorio de irregularidades agrarias complejas y de tensiones intercomunitarias, concretamente entre las localidades Arroyo Agua Azul y Bolon Ajaw, fundadas en el rechazo (los primeros) y la afinidad (los segundos) al movimiento neozapatista.

En este contexto, el que la Conanp emprendiera la gestión del territorio tomó varios años, puesto que el ingreso al área fue aplazado hasta que hubiera condiciones de seguridad para el personal, lo cual se produjo en el 2006. A partir de entonces se inició un trabajo de acercamiento a las comunidades, con el propósito de dar a conocer el tipo de labores de conservación que se debían cumplir, pero también con el fin de procurar una mayor certeza agraria para las localidades en disputa, pese a los límites en las facultades de la institución.<sup>510</sup> En esta labor y dado el contexto polarizado, la Conanp ha tenido mayores posibilidades de establecer acuerdos con la población de Arroyo Agua Azul, mientras que es percibida por los miembros de Bolon Ajaw como institución que ha tomado partido en el conflicto. Así entonces, la legitimidad de la ANP está atravesada por esta atmósfera de contrapuntos en la escala local, aún más por el valor económico que las comunidades asocian a las cascadas.

**Complejidad demográfica.** En principio, dado que la superficie de estas ANP no es tan amplia como aquellas de las reservas de la biósfera, la población directamente afectada por su creación tampoco es numerosa. No obstante, la complejidad social a la que se suman estas ANP abarcan un espacio mucho más amplio que la comprendida por los polígonos. Ello tiene que ver con el hecho de que los atributos de gran belleza escénica que protegen, no se encuentran aislados territorialmente, sino que hacen parte de sistemas hídricos de gran dimensión de los cuales se abastecen, de modos diversos, poblaciones mucho más amplias que aquellas presentes en las áreas decretadas. También tiene que ver con la manera como las sociedades han configurado su relación con dichos atributos a través del tiempo, lo cual está enmarcado en las relaciones que se dan entre procesos rurales y procesos urbanos en las regiones donde se encuentran los atributos hídricos que se buscan conservar. De modo que es preciso ofrecer cierta claridad al respecto, para luego hacer referencia concretamente a los entramados socio-territoriales en los que están inmersas las poblaciones dentro de y/o en las inmediaciones de estas ANP.

El sistema lagunar del Parque Nacional Montebello hace parte de la llamada Cuenca Río Grande-Lagos de Montebello que drena de manera subterránea desde las partes más altas de la cuenca, ubicadas a 2400 msnm en tierras del municipio de Comitán de Domínguez, hasta las partes más bajas, en las tierras aledañas al parque, ubicadas a 1500 msnm del lado guatemalteco.<sup>511</sup> En este espacio geográfico se encuentran varios centros urbanos, siendo el más grande la cabecera de dicho municipio, así como medianas y grandes propiedades particulares dedicadas a la agricultura comercial, además de varios ejidos formados tardíamente donde prevalece la agricultura de

<sup>510</sup> *Ibid.*, p. 11.

<sup>511</sup> Antonino García, Denise Soares y Antonieta Zárate Toledo, "Calentamiento global en la cuenca hidrográfica Río Grande-Lagunas de Montebello, Chiapas. Percepciones, manifestaciones, causas e impactos", en Denise Soares y Antonino García (coords.), *La cuenca del río Usumacinta desde la perspectiva del cambio climático*, Jiutepec, Mor., Instituto Mexicano, de Tecnología del Agua, 2017, p. 368.

roza-tumba y quema. Aunque los bosques de pino-encino y las lagunas parecieran distantes de las transformaciones de los entornos en las partes altas y medias de la cuenca, en años recientes cambios en la coloración en las lagunas han alertado no solo a las poblaciones locales, el personal de la Conanp, sino a varios actores gubernamentales y sociales que confluyen en la región.<sup>512</sup> Esto no solo por el problema ambiental en sí mismo, sino por el valor económico asociado a las lagunas y aprovechado mediante la prestación de servicios turísticos de la que se beneficia la región.

En este contexto, las poblaciones locales asentadas en el polígono y en su área de influencia, en su mayoría miembros de grupos tojolabales y chuj, son las directamente concernidas, tanto por el tipo de actividades productivas que desarrollan e impactan los entornos, como por ser los primeros afectados en las actividades turísticas en las que han incursionado, al ser afectados con la creación del parque. Triplemente condicionados, por la expropiación de las tierras, las restricciones de uso de los recursos al vivir dentro o cerca al ANP y los efectos de la relación urbano-rural en la que están insertas las lagunas, estas poblaciones han debido asumir, no sin dificultades o conflictos, varios retos. Aquellos que imponen las relaciones entre comunidades con pocas posibilidades económicas y constantes necesidades, los que se estructuran en torno a los objetivos de conservación y aquellos derivados de los intereses turísticos de una sociedad rural-urbana en expansión.

El Cañón del Sumidero, además de ser una formación geológica originada en el Plioceno, a lo largo de 30 Km da cauce a las aguas de una de las principales cuencas que bañan el estado de Chiapas: la cuenca del río Grijalva.<sup>513</sup> Aunque el cañón abarca una pequeña parte de esta cuenca, este ocupa un transecto que se ha tornado vulnerable y conflictivo, dado el crecimiento de la cabecera urbana de Tuxtla, la contaminación de cuerpos de agua como el río Sabinal que atraviesa la ciudad y vierte sus aguas al Grijalva por la margen izquierda,<sup>514</sup> así como la presión ejercida por actividades industriales contaminantes desarrolladas en los márgenes de las cabeceras de Tuxtla y Chiapa de Corzo.<sup>515</sup> Dichas situaciones suscitan controversias, por una parte, porque el Cañón del Sumidero se encuentra dentro de un polígono de conservación, del cual preferirían deslindarse algunos actores, como por ejemplo la empresa Cales y Morteros del Grijalva, aunque también poblaciones irregulares como Río Cahuaré, pese a que inicialmente apelaron favorablemente a la presencia del ANP para cuestionar los impactos ambientales de la mencionada empresa.<sup>516</sup> Pero también suscitan controversias, por otra parte, porque el cañón es un atributo al que se ha asociado un valor económico, aprovechado mediante actividades turísticas a las que están articulados distintos actores sociales, desde lancheros, hasta agencias

<sup>512</sup> L. Mejía, *op. cit.*, núm. 51, p. 162.

<sup>513</sup> M. Altamirano *et al.*, "Parque Nacional Cañón del Sumidero: Refugio de vertebrados terrestres", *Conabio, Biodiversitas*, 80, 2008, p.12.

<sup>514</sup> María Luisa Ballinas, "La toma de decisiones e implementación de políticas ambientales en la gestión de cuencas: el caso del río Sabinal", en Edith Kauffer (coord.), *Cuencas en Chiapas: la construcción de utopías en cascada*. México, CIESAS, 2014, p. 105.

<sup>515</sup> *Ibid.*, p. 99.

<sup>516</sup> CCA., *op. cit.*, núm. 56, p. 74.

de viajes.<sup>517</sup> En este sentido, aun cuando la gestión del Parque Nacional, al crearse mediante un decreto expropiatorio, no debería implicar el trabajo de negociación con agrupaciones humanas específicas, en la práctica si requiere de ello, por el hecho de estar inserto en los efectos de la relación urbano-rural que allí se ha configurado en los últimos 30 años, aproximadamente. Los retos, por su parte, para la sociedad regional, compuesta de poblaciones diferenciadas fundamentalmente a nivel económico, no solo son múltiples, sino difíciles de priorizar.

Las Cascadas de Agua Azul hacen parte de las subcuencas Tulijá y Yashijá, éstas a su vez pertenecientes a la cuenca del río Grijalva-Villahermosa.<sup>518</sup> En el área abarcada por el polígono de conservación, las cascadas hacen parte de los ríos Xumuljá y Paxilhá y se forman por distintos acantilados verticales. El color azul que las caracteriza se forma por la manera en que el agua, cargada de sales y cloruros, golpea las rocas que constituyen su lecho. Dada su belleza, las cascadas son un atributo que atrae al turismo nacional e internacional desde los años 1980. Aun cuando están a 200 kilómetros de la ciudad de San Cristóbal de las Casas y a 64 de la cabecera municipal de Palenque, es decir están ubicadas en una región predominantemente rural, hacen parte de la red de sitios turísticos más visitados en el estado. De hecho, su ubicación ha sido considerada en diferentes proyectos turísticos de mediana y gran envergadura, motivados por intereses privados de actores regionales que han buscado hacer de la región un polo de desarrollo económico.<sup>519</sup> Pese a la influencia político económica de estos actores y a que la administración del gobierno del estado de Chiapas de los años 2006-2012 expuso abiertamente el interés en un proyecto de mediana envergadura,<sup>520</sup> ninguno de estos proyectos se ha concretado. En la escala regional, estos fallidos intentos se explican, por una parte, aludiendo a la ingobernabilidad que se vive en el área, dados los conflictos intercomunitarios y los eventos violentos en los que se han visto inmersos los turistas.<sup>521</sup> Pero, por parte, también son explicados haciendo referencia a la tendencia histórica de dominación y explotación de las poblaciones indígenas por parte de élites regionales, lo cual se soporta en la nula o escueta integración de estas poblaciones en los proyectos turísticos.<sup>522</sup> En esta atmósfera polarizada y cargada de tensiones, particularmente las poblaciones asentadas en inmediaciones a las cascadas viven sus diferencias políticas con mayor agudeza, haciendo de este atributo escénico un botín de guerra.<sup>523</sup> Todo ello se produce en un contexto donde el conjunto de los actores locales y regionales, pese a sus diferencias políticas, económicas y culturales, se confrontan con la presencia de un polígono de conservación que limita sus expectativas. Aquellos que proyectan sus planes para la región desde centros urbanos del estado u otras ciudades del país, por tener que ceñirse a la legislación ambiental. Y aquellos que habitan el área, por la condición de irregularidad agraria en la que

<sup>517</sup> Martin Larsson, "Garbage in Paradise Development, tourism, and the environment", *Development in Chiapas: Dams, Tourism and Peasant Politics*. Tesis de doctorado en filosofía, Manchester, Universidad de Manchester, 2017, pp. 140-167.

<sup>518</sup> Conanp b., *Descripción de la Problemática APFF Cascada de Agua Azul*. Conanp, s. f., p. 38.

<sup>519</sup> A. Libert, *op. cit.*, n. 52, p. 19.

<sup>520</sup> *Ibid.*, p. 21.

<sup>521</sup> *Ibid.*, p. 3.

<sup>522</sup> *Ibid.*, p. 20.

<sup>523</sup> J. Hernández Nava, *op. cit.*, n. 63. p. 14.

han quedado con el decreto y las restricciones de uso de los recursos, derivadas de los propósitos de conservación.

**Escenarios de marginación social.** Ahora bien, otra manera de acercarse a la compleja labor que representa la gestión de este grupo de ANP, es considerando las condiciones socioeconómicas en las cuales están clasificadas las poblaciones implicadas en su creación. No obstante, antes de hacer referencia a ello, es importante tener en cuenta que, a diferencia de las Reservas de la Biósfera de la Sierra Madre y aquella de la Lacandona, las ANP que aquí se han clasificado como de belleza escénica, no suponen, en rigor, el trabajo de garantizar el desarrollo sustentable de las poblaciones humanas. Los Parques Nacionales porque deberían ser territorios sin asentamientos humanos y el Área de Protección de Flora y Fauna porque debería enfocarse a velar por la conservación de particulares especímenes no humanos. Sin embargo, como se ha demostrado, la realidad práctica de estas ANP es altamente compleja y rebasa, con mucho, lo consignado en la reglamentación. De modo que el personal a cargo ha debido asumir, con mayores o menores herramientas institucionales, así como con mayor o menor disposición, tareas para las cuales no está facultada la institución que representan.

De acuerdo con los datos del Consejo Nacional de Población y el Censo de Población y Vivienda de 2010, las ANP Lagunas de Montebello y Cascadas de Agua Azul, se encuentran en niveles de marginación alto y muy alto, respectivamente. En el caso de las poblaciones de esta APFF, dicho nivel de exclusión se explica a la luz de los históricos procesos de explotación y dominación de la población tseltal y chol, empleada como mano de obra en la zona norte de la Lacandona.<sup>524</sup> Si bien su proceso de lucha y su vinculación con el movimiento indígena durante los años 1970 contribuyó a mejorar sus condiciones socioeconómicas, así como sus derechos agrarios y étnicos, la precariedad con la que se han dado estos cambios han reproducido su exclusión social, suscitando entonces levantamientos como aquel liderado por el EZLN. En este contexto, el que la ANP difícilmente pueda representar un elemento a favor de la promoción de mejores condiciones socioeconómicas, tiene que ver con el tipo de categoría bajo la cual ha sido clasificada y con la menor capacidad financiera con la que se da su gestión. Algo semejante sucede en el caso de las poblaciones concernidas por el Parque Nacional Lagunas de Montebello, solo que su clasificación en un nivel menor de marginación se explica por su proximidad con la ciudad de Comitán de Domínguez, la mayor conectividad en el territorio favorable al acceso a servicios públicos y la derrama económica derivada de la producción agrícola de mediana escala. Ya en la escala local, otro detonante económico relevante para varias familias ha sido la producción y comercialización de café orgánico, actividad asociada estrechamente al turismo. Si bien estos aspectos favorecen en cierto grado la gestión de la ANP, la limitada capacidad operativa del personal de la Conanp, difícilmente puede impulsar procesos de desarrollo sustentable para las poblaciones con las que se relaciona.<sup>525</sup> Finalmente, respecto al Parque Nacional Cañón del Sumidero, debe explicarse que aun cuando la población de su área de influencia esté clasificada en niveles medio y muy bajo de marginación, ello no indica que allí

<sup>524</sup> J. Alejos., *op. cit.*, núm. 11, p. 323.

<sup>525</sup> Entrevista con María Odetta Cervantes, directora Parque Nacional Lagunas de Montebello, 14 de septiembre de 2018.



no se padezcan situaciones de marginación. Dichos niveles se explican indudablemente por la presencia de urbes económicamente mucho más dinamizadas que el resto del territorio chiapaneco. Sin embargo, en especial las colonias urbanas ubicadas en el polígono de conservación, dan cuenta de dinámicas precarias que se producen en la informalidad. Respecto a estas poblaciones, las restricciones que impone la categoría Parque Nacional son tan adversas, que resulta menos perjudicial explorar la vía de modificación del polígono, pese la dificultad burocrática que implica el trámite.

**Dilemas de la administración territorial.** Se cerrará esta sección haciendo referencia a las superposiciones que se dan entre los polígonos de las ANP y los territorios municipales, en tanto que situaciones que también afectan las labores de gestión de tales áreas. De esta selección, Lagunas de Montebello es la que tiene menos fracciones de territorios municipales (2) dentro de su polígono, seguida de Cascadas de Agua Azul (3) y de Cañón del Sumidero (5). No obstante, en estos casos, dadas las relaciones urbano rural en las que están insertas, más que el número de interlocutores en el primer nivel de gobierno, lo que resulta relevante es el carácter de dichos municipios. Esto es particularmente relevante para el Cañón del Sumidero porque uno de esos territorios constituye la principal mancha urbana del estado. De modo que los retos de gestión adquieren otro carácter, dada la profunda brecha que se abre entre propósitos de conservación y dinámicas de crecimiento urbano, con todas sus consecuencias. Aunque desde el 2014 distintos actores gubernamentales han confluído para la formación de la Junta Intermunicipal para la Cuenca Cañón del Sumidero (JICCAS),<sup>526</sup> entre los que sobresale la dirección del ANP en cuestión, los retos y barreras institucionales que se enfrentan aún reflejan la etapa inicial en la que se encuentra este Organismo Público Descentralizado (OPD). Un escenario de interlocución con fines de gestión semejante, parece adquirir sentido para el Parque Nacional Lagunas de Montebello, sobre todo después de los eventos de cambio de coloración en algunos de los lagos. En este contexto, derivado también de los esfuerzos por hacer la gestión de esta ANP en comunicación con el Consejo de Cuenca del Río-Grande Lagunas de Montebello, la relevancia de sumar esfuerzos incluso con la ciudad de Comitán de Domínguez es reconocida por el personal a cargo del Parque. Sin embargo, dadas las barreras que impone el corto periodo administrativo en el nivel municipal, los objetivos de coordinación territorial se tornan abstractos.<sup>527</sup> Finalmente, puede decirse que en el caso del ANP Cascadas de Agua Azul, la superposición y relación con territorios municipales, se expresa con una complejidad semejante a la que se vive entre el personal de la Conanp y las localidades que allí se encuentran. Es decir que los gobiernos municipales se posicionan frente a la ANP, de acuerdo con el devenir del conflicto entre localidades afines y adversas al movimiento neozapatista, pero también en relación a los conflictos respecto de quienes deben hacerse cargo y beneficiarse del cobro de las visitas turísticas. En este contexto, el personal de la Conanp considera haber tersado sus relaciones con el ayuntamiento de Tumbalá, mientras que ha tenido más dificultades con aquel de Chilón. Sin

<sup>526</sup> Poder Ejecutivo del estado de Chiapas. Decreto por el que se autoriza la constitución de un fideicomiso público de administración e inversión denominado “Fideicomiso para la cuenca del Cañón del Sumidero del estado de Chiapas”, 2015. Disponible en <https://www.gob.mx/conanp/prensa/se-instala-la-junta-intermunicipal-para-la-cuenca-del-canon-del-sumidero-jiccas>, fecha de consulta: 13 de octubre de 2018.

<sup>527</sup> Entrevista O. Cervantes.

embargo, dada la polarización y desconfianza frente a personas provenientes de fuera de la región (sean representantes gubernamentales o no), persiste una atmósfera social que no solo dificulta la labor de gestión, sino que pone constantemente en riesgo la viabilidad del ANP.

#### 5.3.4 Otros aspectos institucionales que inciden en la gestión de las ANP en Chiapas

Una vez se ha profundizado en la complejidad social e institucional que caracterizan a las ANP de Chiapas, es posible volver al plano reglamentario. Es decir, al plano de los instrumentos a través de los cuales, idealmente, se cumplirán los objetivos para los cuales fueron creadas las ANP. Aquí es preciso enfatizar la palabra ideal, puesto que, como ya hemos visto, los entramados sociales, agrarios, de marginación y de conflicto sobre las que se superponen los polígonos de conservación, resultan en la mayor parte de los casos, extremadamente difíciles y muchas veces imposibles de contener a través de los instrumentos operativos que marca la ley. Pese a ello y, justamente en cumplimiento a la ley, el personal a cargo de cada ANP, también tiene la obligación de atender el plano reglamentario. De modo que, en esta sección, se examinará y analizará qué ha pasado en las 9 ANP seleccionadas, a nivel del trabajo requerido en torno a los planes de manejo y los consejos asesores. Para ello, es necesario tener en cuenta que los planes son el soporte normativo de las ANP y que los consejos son la instancia donde dicho soporte es discutido, modificado, validado y aceptado.

**Programas de Manejo.** Los programas de manejo, como bien lo argumenta la Recomendación General 26/ 2016, son los instrumentos a través de los cuales se marca la pauta para la gestión de las ANP y se contribuye a que los actores sociales involucrados tengan una claridad respecto a sus derechos. Pero también, dichos instrumentos han sido pensados para fijar las obligaciones (usos permitidos y prohibidos de los recursos) de los actores sociales que son afectados con la creación de un ANP, tanto si se encuentran en el polígono, como si están asentados en sus zonas de amortiguamiento e influencia, cuando de lo que se trata es de garantizar el derecho a un ambiente sano. En este sentido, el que las ANP cuenten o no con un plan de manejo, es un indicativo del grado de apropiación territorial a través del que las autoridades ambientales ejercen, o no, su autoridad sobre recursos naturales y poblaciones humanas. Por otra parte, dichos instrumentos, por ser el marco normativo de espacios socioambientales dinámicos y en constante cambio, tienen una vigencia. De modo que el tiempo de creado o de actualizado el plan de manejo es, por su parte, un indicativo de la capacidad de las autoridades de ir a la par del devenir de los socioecosistemas; es decir del desarrollo de las actividades humanas a través del tiempo y de las formas como los ecosistemas responden a dichas actividades. No obstante, como se demostrará a continuación, ni la formulación, ni la actualización de los planes se da de manera aislada a las dinámicas burocráticas en las cuales también están insertas las labores de gestión de las ANP. En este sentido, el análisis de las condiciones en las que se encuentran los planes de manejo, permite evidenciar que dichos instrumentos no solo nos hablan de los territorios que se configuran en lugares concretos, sino también de las limitaciones con las que funciona la institución gubernamental a cargo de las ANP del país.

Nombre	Personal in situ	Plan de Manejo Publicado en DOF	Actualización de PdM	Consejo Asesor
Lagunas de Montebello	11	18/12/2009	Borrador en proceso 2018	Si
Montes Azules	20	16/11/2000	s. d.	Si
La Fraileskana	s.d.	Formulado y por publicar	n. a	Si
Cascada de Agua Azul	11	22/05/2017	n. a.	Si
Cañón del Sumidero	s.d.	Formulado pero sin aprobar	n. a.	Si
El Triunfo	24	15/09/2000	Borrador terminado 2015	Si
La Encrucijada	s.d.	13/09/2000	s. d.	Si
La Sepultura	13	15/09/2000	Borrador terminado 2013	Si
Selva El Ocote	16	19/12/2001	Borrador terminado 2014	Si

FUENTE: Elaboración propia con datos de entrevistas a personal de la Conanp.

Entre los años 1999 y 2001 se formularon y publicaron los planes de manejo de las reservas de la biósfera del estado. En el caso de la Rebima, la más antigua de ellas, pasaron 22 años para que se trabajara en dicho instrumento, mientras que en los otros casos pasaron entre 5 y 10 años, si tomamos como punto de referencia la fecha de su recategorización como reservas de la biósfera. El tiempo transcurrido sin plan de manejo, se explica en el caso de la Rebima por el controversial contexto agrario en el que ésta fue decretada, pero también por los cambios continuos que experimentaban las instituciones ambientales a lo largo de las décadas de 1980 y 1990. Una vez que se crea la Semarnap y posteriormente la Semarnat, en 1995 y el 2000, respectivamente, el sector ambiental como hoy se conoce adquirió su espacio propio dentro del aparato de estado. En este sentido, no es casualidad que los planes de manejo para las reservas de la biósfera de la Sierra Madre se formularan, entre 1999 y el 2001. De este modo, después de varios años de transiciones institucionales, estas ANP marcaron un derrotero para la política de conservación en el país. Por otra parte, en el caso del Área de Protección de Recursos Naturales La Fraileskana, por ser una ANP de tardía recategorización (2007), el proceso de elaboración de la primera versión de su plan de manejo tiene poco tiempo de haberse adelantado. Actualmente, la documentación está en la última etapa de validación y se espera su publicación para los meses sucesivos.<sup>528</sup>

Hoy en día, dichos planes de manejo de las reservas de la biósfera continúan siendo los instrumentos que oficialmente soportan el trabajo del personal a cargo, pese a que por ley cada cinco años deben revisarse y actualizarse sus contenidos.<sup>529</sup> En principio, se podría pensar que la mayoría de ellos tiene más de dos periodos sin actualización. Sin embargo, a través de las entrevistas y comunicación establecida con los directores de estas ANP, se ha podido confirmar que en todos

<sup>528</sup> Conanp a, *op. cit.*, núm. 29, p. 1.

<sup>529</sup> Leticia Durand, Fernanda Figueroa y Tim Trench, "Inclusión, exclusión y estrategias de participación en áreas protegidas de la Selva Lacandona, Chiapas", en Leticia Durand, Fernanda Figueroa y Mauricio Guzmán (eds.), *La naturaleza en contexto. Hacia una ecología política mexicana*. México, UNAM, El Colegio de San Luis, 2012, pp. 248.

los casos se han adelantado actividades en torno al contenido de estos instrumentos. De ahí que sea preciso tomar en cuenta la elaboración de documentos de actualización o revisión en los casos de El Triunfo, La Sepultura, El Ocote y la Encrucijada, pese a que dichos documentos tengan aún el estatus de borradores y no sean, en estricto rigor, de circulación pública.<sup>530</sup> En el caso de Montes Azules, si bien se tienen referencias del trabajo para actualizar el plan de manejo,<sup>531</sup> así como la confirmación del actual director de haberse realizado una modificación puntual al instrumento,<sup>532</sup> no parece haberse llegado a la elaboración de un documento borrador que pueda citarse en la presente investigación.

Ahora bien, cabe precisar que este trabajo de actualización no solo responde al cumplimiento de la ley, sino también a los cambios que han experimentado las ANP en sus paisajes. Particularmente en las reservas de la Sierra Madre uno de los aspectos resaltados por los directores, respecto a los motivos que impulsaron la actualización, es la recuperación de la vegetación en algunas de las subzonas de estos territorios; de modo que en la actualización se han considerado nuevos parámetros que justamente contribuyan a mantener y fomentar la regeneración natural de los ecosistemas allí presentes. La actualización, por otra parte, ha servido para exponer con mayor énfasis, aunque aún sea de manera extraoficial, nuevas amenazas a la conservación de los ecosistemas presentes en las zonas núcleo, de amortiguamiento o influencia. Para la Sierra Madre, es el caso del incremento de plantaciones de especies exóticas como la palma de aceite, la confirmación de concesiones mineras en los polígonos de conservación y la invasión de tierras por parte de nuevos grupos de migrantes.<sup>533</sup> Estos aspectos serán retomados particularmente en el siguiente capítulo en la lectura del campo ambiental para el caso de Chiapas.

De acuerdo con las entrevistas realizadas, el que la actualización de los planes de manejo aún esté en estatus de borrador se explica por el procedimiento seguido al interior de la Conanp y la Semarnat para validar y publicar estos documentos. Al respecto, baste con precisar que es en las oficinas centrales de ambas dependencias, ubicadas en la Ciudad de México, donde se analizan y validan los borradores de los planes de manejo tanto a nivel técnico, como a nivel jurídico. Dicho proceso, como se menciona en el informe relativo al proyecto de elaboración de planes de manejo (actualizaciones y primeras versiones) de varias ANP del estado de Chiapas, adelantado entre 2005 y 2011, resulta incluso más prolongado que el propio trabajo de concertación con los actores *in situ*, abarcando incluso más de cinco años.<sup>534</sup>

[...] es evidente que los procesos de planeación y elaboración de PCyM son largos, pero mucho más lo son los procesos de consulta interna ante CONANP/SEMARNAT, el procedimiento para la

<sup>530</sup> Entrevistas J. Castro; R. Escalante; A. Vázquez; Conanp, e., *Modificación autorizada del programa de manejo de la reserva de la biósfera El Triunfo, artículo 78 del reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de Áreas Naturales Protegidas*, 2016, documento sin publicar.

<sup>531</sup> L. Durand et al., *op. cit.*, núm. 83, p. 249; Gloria Ramírez Carreño, *Elaboración de Programas de Conservación y Manejo para la Región Frontera Sur ANPs de carácter federal*. Ecobiósfera El Triunfo S. C. Informe final SNIB-CONABIO, proyecto núm. DQ014. México, 2012, p. 42.

<sup>532</sup> Entrevista con S. Montes.

<sup>533</sup> Entrevistas con J. Castro; A. Vázquez.

<sup>534</sup> Entrevista con J. Castro.

consulta externa ante la Unidad Coordinadora de Asuntos Jurídicos (UCAJ), así como la formulación y dictaminación [sic] del Manifiesto de Impacto Regulatorio (MIR) para el anteproyecto de cada Programa de Manejo ante la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER).<sup>535</sup>

Por otra parte, los directores de reserva entrevistados también explicaron el retraso en la revisión de los borradores, debido a la decisión reciente, desde oficinas centrales, de dar prioridad a la revisión y validación para publicación de la documentación relativa a planes de manejo de ANP que aún no contaran con dicho instrumento de gestión. Si bien dicha decisión podría haberse tomado tras la emisión de la Recomendación General 26/2016 de la CNDH, es de resaltar que ninguno de los entrevistados explicó la decisión aludiendo a la mencionada recomendación.

La historia en torno a los planes de manejo de las ANP de belleza escénica reitera, por otra parte, la complejidad que las caracteriza pese a su reducida superficie, si se las compara con las reservas de la biósfera en el estado. Antes de finalizar la primera década de trabajo de la Conanp, es decir para el año 2010, solo se contaba con el plan de manejo del Parque Nacional Lagunas de Montebello; dejando constancia que ésta fue administrada sin dicho instrumento por casi 50 años. De manera semejante a la Rebima, el retraso en la creación del plan de manejo se debe comprender a la luz del contexto agrario trastocado por el decreto expropiatorio, pero también por el incipiente proceso que se vivía en el país respecto a la gestión de los parques y a la política de conservación a la que se apuntaba, evidentemente más de corte proteccionista. Hasta la fecha, de estas ANP el otro plan de manejo que llama la atención es el de Cascadas de Agua Azul, publicado apenas en el 2017. Su reciente concreción parece darse en el contexto de la decisión de la Conanp de priorizar la publicación de planes de manejo en ANP que carecían de ellos, no obstante, tampoco en este caso, el director de la reserva hizo una clara asociación entre esta decisión y la Recomendación General 26/2016. Finalmente, está el caso del Parque Nacional Cañón del Sumidero que cuenta con un borrador de plan de manejo que data de 2008, mismo que no ha podido validarse, ni publicarse, debido al proceso jurídico iniciado para modificar el polígono de conservación, con el cual se aspira a la desincorporación de “aproximadamente 2,900 hectáreas afectadas por el crecimiento urbano irregular de la ciudad de Tuxtla Gutiérrez y Chiapa de Corzo, Chiapas”.<sup>536</sup>

En los casos de Lagunas de Montebello y Cascadas de Agua Azul, resalta la excesiva dificultad experimentada por el personal de la Conanp a la hora de entrar a los territorios donde se ubican los polígonos de conservación. Lo cual evidencia, indudablemente el alto nivel de conflictividad regional a lo largo de las décadas de 1980 y de 1990 y, en consecuencia, la dificultad de las actuales autoridades ambientales para tomar posesión del polígono de conservación. En el Cañón del Sumidero, si bien no se experimentó la misma dificultad de ingreso al polígono, si tuvieron que enfrentarse rápidamente las situaciones de acceso abierto derivadas de un manejo flexible del parque, tras haberse creado. Ahora bien, dado que la apropiación territorial de estas ANP aún revela un nivel incipiente, la actualización de sus planes de manejo está por venir, quizá

<sup>535</sup> G. Ramírez Carreño, *op. cit.*, núm. 85, p. 42.

<sup>536</sup> Conanp, *op. cit.*, núm. 57, p. 1.

con excepción del caso de Lagunas de Montebello, donde se tiene referencias de la actual elaboración de un primer borrador.<sup>537</sup>

**Consejos Asesores.** En el plano reglamentario, los Consejos Asesores de las ANP son instancias de intervención que buscan apoyar, mediante la discusión colectiva de temas relevantes, las labores de gestión. Se componen de un número máximo de 21 miembros, entre los cuales se cuentan los representantes de las poblaciones locales, de los gobiernos municipales que abarca el polígono de conservación, de algunas instituciones del segundo y primer nivel, de las ONG ambientales, del sector académico y del sector privado, entre otros relevantes. Aunque la estructura del consejo está marcada en la ley, por ejemplo, designando a los directores de la reserva como secretarios, la dinámica de reunión y trabajo de esta instancia colectiva se va definiendo de acuerdo con las particularidades de los actores sociales afectados por el polígono y con las cuestiones que se consideran estratégicas o amenazantes para los objetivos de conservación. Esto da un amplio margen de flexibilidad aunque, al mismo tiempo, como señalan algunos autores, también hacen ambiguas las competencias de sus miembros, además de obviar las limitantes culturales, de procedimiento y estratégicas que enfrentan los miembros de los consejos al momento de participar en estos espacios.<sup>538</sup>

Por otra parte, aunque los consejos son instancias claves para la gestión y la inclusión social, no dejan de ser instancias que dependen de la voluntad y disposición de los miembros, tanto para asistir regularmente a las reuniones, como para asumir los costos del trabajo y tiempo invertidos en ello. De modo que implican para los directores de las ANP un esfuerzo constante que excede en gran medida las responsabilidades de gestión. No obstante, de acuerdo con las entrevistas realizadas con algunos de ellos, es un trabajo al que se abocan de distintas maneras, puesto que llega a redundar en un mejor ambiente social para administrar el ANP. Teniendo en cuenta lo anterior, a continuación, se presenta un panorama general de lo reportado por los propios directores respecto a su trabajo con los Consejos Asesores.

Para empezar, es importante decir que oficialmente en todas las ANP aquí analizadas se han constituido los CA, no obstante, su devenir no es para nada lineal. Desde el establecimiento de las ANP o, en su defecto, tiempo después de la entrada del personal al territorio, se constituyeron los CA, no obstante, a medida que se ha dado la apropiación territorial se han ido implementando cambios.

Particularmente en las reservas de la biósfera y debido a la talla de su superficie, destaca la integración de representantes de microregiones definidas de acuerdo a la distribución de los asentamientos humanos dentro o en las áreas de influencia. Esto puede implicar la conformación de un solo consejo con dos o más representantes por subregión, como en el caso de la Rebima, que integra cuatro consejeros de la Comunidad Zona Lacandona, dos de la región Miramar, dos

<sup>537</sup> Entrevista O. Cervantes.

<sup>538</sup> L. Durand *et al.*, *op. cit.*, núm. 83, p. 259.

del ejido Emiliano Zapata, además de los representantes de otros sectores sociales.<sup>539</sup> Pero también ha implicado, como en el caso de El Triunfo, la Sepultura y El Ocote, la definición de subconsejos en diferentes microrregiones del polígono.<sup>540</sup> Lo anterior, con el objetivo de incrementar la participación de los actores locales y resolver las dificultades relativas al desplazamiento desde microrregiones distantes entre sí. Así entonces, en la actualidad se encuentran dos subconsejos en El Triunfo, tres en La Sepultura y cuatro en El Ocote, los cuales pueden sesionar con más frecuencia al año que el CA de toda la ANP. De las ANP en la Sierra Madre, el CA más joven es el de La Frailescana, el cual también fue modificado en 2017 para mejorar su dinámica de trabajo. Cabe precisar que estos cambios se han dado, tras una etapa inicial donde los CA tenían más presencia institucional<sup>541</sup> y se observaba menor participación de las personas de las localidades. También se suscitaron, tras periodos donde estas instancias dejaron de operar, dada la menor importancia otorgada por el director en turno.

A nivel del trabajo con los representantes de las poblaciones locales, también cabe destacar otras estrategias adoptadas en las ANP de la Sierra Madre. En el CA de El Triunfo, además de decidirse la no inclusión de las instituciones estatales y federales, así como la creación de grupos de trabajo específicamente institucionales, están representados el sector de la pequeña propiedad, los ejidos, la sociedad civil, las cooperativas de caficultores, la academia y los gobiernos municipales. Por otra parte, el trabajo del CA ha transitado de ser un espacio informativo (de la Conanp hacia sus miembros) a un espacio deliberativo, con capacidad de ofrecer recomendaciones a nivel regional, dirigidas a instituciones de diferentes sectores y niveles de gobierno.<sup>542</sup> En el CA de El Ocote, por su parte, además de incluir a las instituciones estatales y federales, aunque sin capacidad de voto, se ha adelantado un trabajo de acercamiento con los actores presentes en el territorio. En un primer momento a través de las organizaciones campesinas que aglutinan a localidades en torno a ejes agrarios y/o productivos y, posteriormente, también a través de una participación más directa de los ejidos, representados en función de la microrregión donde se encuentran.

En contraste, las experiencias de los CA de las ANP de belleza escénica se han caracterizado más por la discontinuidad, que por la implementación de estrategias claras que mejoren el nivel de gestión de los polígonos. En el caso de Lagunas de Montebello apenas en el 2015 se vuelve a constituir el CA, tras varios años de haber estado fuera escena. Situación semejante se da en el caso de Cascadas de Agua Azul, el cual vuelve a constituirse en el 2014, aunque lleva un periodo de dos años de no sesionar por falta de presupuesto para movilizar a sus integrantes. Finalmente, en el caso del Cañón del Sumidero, el CA es constituido apenas en el 2013, teniendo como particularidad la conformación de sub-consejos de acuerdo con diferentes temáticas clave para el ANP, entre las que sobre sale el de Turismo, recreación y deporte y Gestión y Gobernanza. Si bien en este caso no se reporta la suspensión de actividades del CA, la experiencia del mismo

<sup>539</sup> Entrevista con S. Montes, S. Ladoy y R. Alvarado.

<sup>540</sup> Entrevistas con J. Castro, R. Escalante y A. Vázquez.

<sup>541</sup> Entrevistas con J. Castro y R. Escalante.

<sup>542</sup> Entrevista J. Castro y S. Quechulpa Montalvo.

alude a la etapa incipiente en la que se encuentra, evidenciada en las recientes actividades que se han hecho para fortalecerlo como instancia deliberativa y con poder de asesoría.

Indudablemente ello es consecuencia de la falta de elaboración del plan de manejo y de la difícil o aún incipiente relación de trabajo que se tiene con las poblaciones locales. No obstante, se caería en un error al evaluar de la misma manera las experiencias de los CA de las reservas de la biósfera y aquellas de los Parques Nacionales y el APRN Cascadas de Agua Azul. Básicamente, porque éstas últimas establecen un tipo de relación diferente con los actores locales y porque han sido decretadas bajo categorías que les dan menos margen de maniobra para consolidar relaciones de cooperación. En los tres casos, independientemente de la diferencia en las categorías PN y APRN, una parte importante de la relación con las poblaciones y otro tipo de actores locales está asentada en el cobro de derechos por las visitas a los atractivos hídricos. Ello hace que la gestión se asuma y sea percibida de manera distinta, así como redundante en las formas de cooperación que llegan o no a visualizar los actores implicados. Particularmente en los casos de Lagunas de Montebello y Cascadas de Agua Azul, dicho cobro llevó a disputas y finalmente a la cesión de esta parte a algunas de las poblaciones locales. En este sentido, puede decirse que una manera de poder ejercer autoridad en el territorio, ha sido cediendo terreno en ámbitos que incrementan la tensión social, para procurar avanzar en temas más estratégicos para la comprensión del valor ecológico de las ANP. Transitada esa brecha, la constitución de los CA ha podido visualizarse bajo un mismo horizonte, tanto para las autoridades a cargo de las ANP, como de los actores que allí confluyen. No obstante, la posibilidad de alcanzar niveles de organización cercanos a los que ya se han consolidado en las reservas de la biósfera, aún es débil y no necesariamente alcanzable, dadas las restricciones presupuestales con las que funcionan.

Se terminará esta sección, justamente aludiendo brevemente a esta cuestión. Además de los instrumentos y las instancias organizativas que caracterizan las ANP, la gestión de las mismas es posible de llevar a cabo por los recursos que les son concedidos. Solamente tomando como indicativo el número de personas que integran el equipo in situ en cada área, es posible vislumbrar las limitaciones con las que se asume esta labor. De acuerdo con la información suministrada por los directores,<sup>543</sup> se puede evidenciar que las reservas de la biósfera cuentan con más empleados que las ANP clasificadas bajo otras categorías y que hay un mínimo de personal con el que un ANP puede ser administrada. Entre las reservas de la biósfera destaca Montes Azules con 20 personas in situ y El Triunfo con 24. En el primer caso dicho número de personal es sostenido a través de los distintos proyectos, de fondos nacionales e internacionales, de los que se ha beneficiado el área, con mayor énfasis desde el 2010. Por otra parte, en el segundo caso, si bien ha habido proyectos con los cuales soportar un personal de 24 individuos, esto también ha sido posible por estrategias de autofinanciamiento que allí se han logrado dar, concretamente a través de la constitución del Fondo de Conservación El Triunfo (Foncet) desde el 2002.<sup>544</sup> Pese a estas condiciones, ni siquiera en estos dos casos puede decirse que se alcanzan a solventar las labores de gestión, lo cual se evidencia en el hecho de que éstas ANP, como el resto de las ANP

<sup>543</sup> Entrevista con S. Montero, S. Landoy y R. Alvarado; J. Castro; R. Escalante; A. Vázquez.

<sup>544</sup> Disponible en <http://fondoeltriunfo.org/>



de Chiapas, ha sido apoyadas con personal financiado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), bajo convenio interinstitucional.<sup>545</sup> En este sentido, hay a este nivel un delicado contexto que se quiera, o no, también impone condicionantes a la gestión, la conservación y, en consecuencia, a la garantía del derecho a un ambiente sano.

Otras limitantes de carácter técnico y operativo (equipos de comunicación y transporte, pero también de líneas base para monitorear el trabajo de gestión) han sido analizadas en trabajos recientes,<sup>546</sup> ofreciendo un panorama bastante frágil para ANP de gran importancia nacional, de modo que la configuración de territorios de conservación por decreto suscita, para aquel que mira a proximidad los procesos, más dudas que certezas. Teniendo en cuenta este planteamiento, se realizará en el siguiente capítulo un análisis teórico del panorama que nos ofrece el caso de Chiapas, a la luz de una perspectiva interpretativa fundada en los conceptos campo ambiental y territorialización.

---

<sup>545</sup> Entrevista con S. Montero, S. Landoy y R. Alvarado; J. Castro; R. Escalante; A. Vázquez; Julio Romaní, director APFF Cascadas de Agua Azul, 14 de septiembre de 2018.

<sup>546</sup> Entrevista Tim Trench, Profesor-Investigador, Universidad Autónoma de Chapingo, Sede San Cristóbal de las Casas, 20 de septiembre de 2018.



## CAPÍTULO 6 EL CAMPO AMBIENTAL EN CHIAPAS<sup>547</sup>

### 6.1. LOS PROCESOS SOCIALES EN TORNO A LAS ANP

Teniendo en cuenta la conflictividad que suele estar asociada a las ANP por decreto, en el presente capítulo se ofrece una lectura de la manera como ha sido debatida en Chiapas esta modalidad de conservación y cómo ello ha generado distintos posicionamientos entre diferente tipo de actores, con incidencia en el plano local, pero también en el nacional e internacional. De esta manera, además de procurar explicar cómo la conflictividad afecta la gestión de las ANP, se analizan los aspectos que han resultado favorables o desfavorables para que estos espacios de conservación alcancen ciertos grados o modalidades de aceptación social en el plano local, mientras que en la esfera pública su legitimidad permanece oscilatoria, ya sea entre los niveles bajos y medios o, entre los niveles medios y altos, dependiendo del caso que se trate. De ahí que se pueda concluir la investigación reflexionando, no solamente sobre la fragilidad del orden territorial que se ha pretendido instaurar con las ANP por decreto, sino también acerca de que en Chiapas gran parte de la propiedad (firme o proceso de consolidación) sea para fines de subsistencia y sobre el hecho de que aún en la actualidad sigan presentándose numerosas situaciones de incertidumbre agraria que vulneran a distintos sectores de la población rural.

### 6.2. UNA LECTURA APROXIMADA DE SU LÓGICA

Es posible hablar de la configuración de un campo social donde específicamente “se procesan los problemas que se reconocen como ambientales”,<sup>548</sup> si partimos del hecho de que la creación de ANP mediante decreto federal es una tendencia marcada en la historia de Chiapas y de que ello ha conducido al despliegue de acciones en las que intervienen múltiples actores. Desde los actores estatales, las ONG ambientales, los centros académicos, además de diversos actores locales. Entre estos últimos se cuentan comunidades campesinas (indígenas y mestizas), así como organizaciones agrarias, de producción y/o de comercialización. Indudablemente la definición de los “problemas ambientales” está sujeta a debates entre los actores sociales que se asumen concernidos por ellos y llega a darse a diferentes escalas que abarcan desde lo local a lo internacional. No obstante, es posible traer al análisis el concepto de campo ambiental, dada la configuración de lenguajes especializados para referirse a dichos problemas, así como las

<sup>547</sup> Elaborado por *Ingreet Juliet Cano Castellanos*, Centro de Estudios Antropológicos de El Colegio de Michoacán.

<sup>548</sup> Ver capítulo 1.

prácticas discursivas a través de las cuales se movilizan y se llevan a la esfera pública *palabras clave*<sup>549</sup> tales como deforestación, biodiversidad, conservación, sostenibilidad, entre otras.

En el contexto chiapaneco dicho campo difícilmente se expresa de manera acotada; más bien ha emergido impregnado de debates en torno a otros problemas. En efecto, muchas discusiones se han concentrado en determinar si el deterioro de los ecosistemas es en estricto rigor un problema ambiental, o si debe ser visto también como un problema agrario.<sup>550</sup> Evidentemente la enorme actualidad de las incertidumbres agrarias en el estado mantiene abiertos espacios para dichos debates. No obstante, la manera como se ha posicionado el discurso de conservación de la biodiversidad en el país, desde los años de 1980 hasta nuestros días,<sup>551</sup> ha hecho que el campo ambiental se exprese en Chiapas con un mayor grado de distinción o diferenciación.

No se trata aquí de reconstruir históricamente el campo ambiental, las configuraciones que éste ha adquirido y los cambios en dichas configuraciones a través del tiempo, sino de hacer una lectura aproximada de su lógica. Es decir, un análisis de las proposiciones o argumentos que mantienen la atención (las predisposiciones) de los actores y los llevan a debatir los “problemas ambientales”, definirlos y proponer distintos modos de enfrentarlos, pese a que éstos no siempre sean cercanos. Para ello, en primer lugar, se volverá sobre las formas de conflictividad que el establecimiento de ANP ha generado, no con la idea de retomar los contextos regionales explorados en el capítulo 5, sino con el objetivo de ofrecer una interpretación aproximada de cómo esta cuestión ha sido debatida en el campo ambiental. En segundo lugar, se retomará la tipología que propone Azuela<sup>552</sup> para distinguir las posturas en disputa respecto al tema de las ANP en México. Es decir, las tres maneras de concebir la relación entre el estado, la conservación de la biodiversidad y las poblaciones presentes en territorios biodiversos y a las cuales ha denominado: *comunitarismo antiestatista*, *estatismo rígido* y *estatismo flexible*. En este caso, el propósito es evidenciar cómo la historia y establecimiento de las ANP en Chiapas, revela la incidencia de estas posturas y cómo ello afecta, positiva y/o negativamente, la legitimidad que los equipos a cargo de cada ANP buscan alcanzar en distintas escalas, desde la local, hasta la internacional. Finalmente, se cerrará la lectura del campo ambiental haciendo un análisis del carácter de la territorialización que se ha dado mediante el establecimiento de ANP por decreto. También se procurará reflexionar sobre un factor de gran incidencia en la extremada fragilidad que caracteriza los órdenes territoriales derivados de la creación de ANP en Chiapas.

<sup>549</sup> Raymond Williams, *Keywords: a vocabulary of culture and society*, Oxford, Oxford University Press, 2015, p. 270.

<sup>550</sup> Julio Romaní, *De necesidades y necesidades. Anatomía de un conflicto agrario-ambiental en la zona norte de la Lacandona*. Corredor Biológico Mesoamericano México, Serie Acciones, número 4, México, Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad, GEF y SEMARNAT, 2009, p. 13.

<sup>551</sup> Leticia Durand, “¿Todos ganan? Neoliberalismo, naturaleza y conservación en México”, en *Sociológica*, año 29, núm. 82, mayo-agosto de 2014, pp. 183- 223; Ingreet Cano, “La gestion et conservation de ressources naturelles de propriété collective au Mexique: fragmentation bureaucratique et articulation étatique”, en *Cahiers des Amériques latines*, vol. 81, 2016, pp. 93-111.

<sup>552</sup> Ver capítulo 1.

### 6.2.1. De la conflictividad asociada a las ANP federales

En el capítulo anterior se procuró ofrecer un panorama lo más detallado posible de las condiciones sociales e institucionales que complejizan las dinámicas en las ANP y sus áreas de influencia, desde el momento de su creación y tras algunos años de emprendidas las labores de gestión. Interesó prestar particular atención a los paisajes agrarios sobre los que se superpusieron los polígonos de conservación, las características y dinámicas poblacionales de las regiones y su devenir después de establecidas las ANP, a la luz de sus condiciones socioeconómicas. Asimismo, se exploraron los entramados institucionales a los que deben prestar atención los equipos a cargo de las ANP, por la superposición con territorios municipales o por estar inmersas en procesos territoriales derivados de la relación urbano-rural.

A través de este ejercicio fueron saliendo a flote los conflictos que agudizó, inició, o posteriormente provocó el establecimiento de todas y cada una de las ANP creadas en el estado. Algo que suele explicarse por el hecho de tratarse de acciones gubernamentales verticales que no dieron espacio a la consulta de las poblaciones presentes en los territorios.<sup>553</sup> Aunque es innegable que en su totalidad fueron impuestas, el énfasis puesto en este aspecto tiende a proyectar la imagen de un campo social bipolar donde el estado y los actores sociales se diferencian claramente y se contraponen entre sí. De hecho, tal proyección resulta tan atractiva para los actores del campo ambiental, que suele llevar a debates aún de gran actualidad, donde algunos argumentan en favor de los decretos federales por considerarlos la vía más óptima frente al contexto de inminente pérdida de coberturas forestales hacia los años 1980,<sup>554</sup> mientras que otros argumentan en contra de los decretos resaltando los costos sociales que este tipo de ejercicio gubernamental acarreo y sigue acarreando para los jóvenes y otros actores marginados.<sup>555</sup> En vez de entrar en esta discusión difícilmente superable, de lo que se trata aquí es de tomar en cuenta los conflictos, tratando de comprender su incidencia en los procesos de territorialización

<sup>553</sup> Ludivina Mejía, *Reapropiación del territorio lacustre de Montebello: el caso de un pueblo fronterizo chuj en Chiapas*, Tesis de doctorado en Ciencias Sociales, El Colegio de San Luis, 2013, p. 67; Tim Trench, “¿Ganando terreno?: La Conanp en la subregión Miramar de la Reserva de la Biosfera Montes Azules, Chiapas”, en Carmen Legorreta, Conrado Márquez y Trench Tim (coords.), *Paradojas de las tierras protegidas: democracia y política ambiental en reservas de biósfera en Chiapas, México*, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM, 2014, p. 100; Juana Cruz Morales, “Desafíos para construir la democracia ambiental en la cuenca alta del río El Tablón, Reserva de la Biosfera La Sepultura, Chiapas, México”, en: Carmen Legorreta, Conrado Márquez y Trench Tim, *Paradojas de las tierras protegidas: democracia y política ambiental en reservas de biósfera en Chiapas, México*, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM, 2014, p. 30; C. Legorreta y Conrado Márquez, “Atrapados en el laberinto de la mendicidad. Democracia y política ambiental en las reservas de biosfera Montes Azules y Lacantún, Chiapas”, en: Carmen Legorreta, Conrado Márquez y Trench Tim, *Paradojas de las tierras protegidas: democracia y política ambiental en reservas de biósfera en Chiapas, México*. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM, 2014, p. 179.

<sup>554</sup> Entrevista con Rafael Obregón, Corredor Biológico Mesoamericano, 19 de septiembre de 2018.

<sup>555</sup> Carmen Legorreta y Conrado Márquez, “¿Es posible la conservación de las áreas protegidas por decreto? Retos sociopolíticos para la gestión ambiental democrática en las comunidades Nueva Palestina y Frontera Corozal, Ocosingo, Chiapas”, en: Carmen Legorreta, Conrado Márquez y Trench Tim, *Paradojas de las tierras protegidas: democracia y política ambiental en reservas de biósfera en Chiapas, México*. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM, 2014, p. 151.

subsecuentes al establecimiento de las ANP. Lo anterior, sin perder de vista que el sector ambiental gubernamental y las poblaciones locales son solo dos de los actores que intervienen en las relaciones de poder asociadas a los conflictos.

Para empezar, es preciso resaltar que la mayoría de los conflictos referidos en las secciones anteriores son de naturaleza agraria, aunque también presenten connotaciones étnicas, y que se hizo menor referencia a conflictos provocados por las restricciones de uso y aprovechamiento de recursos y espacios presentes en los polígonos de conservación y sus áreas de influencia. Tal diferencia no indica que el segundo tipo de conflictos no se presente en las ANP seleccionadas, sino que el peso de los conflictos agrarios en la historia y devenir de los polígonos de conservación es mayor. En función de ello, en primer lugar, es preciso considerar la incidencia de aquellos de naturaleza agraria.

- Entre estos conflictos pueden diferenciarse aquellos provocados *por la duplicidad* en las disposiciones de las instancias agrarias, generando enfrentamientos entre grupos de campesinos o, enfrentando al ANP con grupos de campesinos con dotaciones agrarias ubicadas en las zonas núcleo o de influencia. En el primer caso sobresalen aquellos generados con la creación de la Comunidad Zona Lacandona y las solicitudes previas para formación de ejidos en las Cañadas y Zona Norte,<sup>556</sup> mientras que en el segundo se encuentran algunos ejidos dentro del polígono de La Encrucijada.<sup>557</sup>
- Sobresalen, por otra parte, los conflictos *por la incertidumbre agraria* en la que viven grupos asentados dentro de polígonos de conservación, desde antes o tiempo después de decretada el ANP. En este caso se encuentran las comunidades indígenas presentes en el polígono de la Rebima y calificadas de “irregulares”, pese a haber solicitado tierras antes del decreto de la ANP.<sup>558</sup> También los llamados “nacionaleros” presentes en todas las ANP de la Sierra Madre, algunos de los cuales cuentan con solicitudes de regularización y otros sin ningún trámite adelantado ante las instancias agrarias.<sup>559</sup> Y, por otra parte, los grupos asentados en los polígonos de conservación varios años después de emitidos los decretos, los cuales son considerados “invasores”. Dicha situación se observa hasta la actualidad en la mayoría de las ANP de Chiapas y da cuenta de la constante presión por la tierra dado el crecimiento poblacional en todo el estado.
- Otro escenario es el de los conflictos *entre particulares* originado por el asentamiento de grupos sin tierra dentro de propiedades regularizadas o en proceso de regularización

<sup>556</sup> Jan De Vos, “El Lacandón: una introducción histórica”, en Chiapas. Los Rumbos de otra historia, Juan Pedro Viqueira y Mario Humberto Ruz. México: UNAM, CIESAS, 2004, p. 345.

<sup>557</sup> Roger Heli Díaz Guillén, Estudio sobre Tenencia de la Tierra en la Reserva de la Biosfera La Encrucijada. Programa para la integración o Modificación de los Programas de Manejo de la Áreas Naturales Protegidas competencia de la Federación (PROMANP), Reserva de la biosfera La Encrucijada. Conanp, 2014, p. 51.

<sup>558</sup> Tim Trench, “Exclusión y Áreas Naturales Protegidas: la agenda pendiente de los poblados “irregulares” en la Reserva de la Biosfera de Montes Azules (Chiapas)”, en Antonino García, coord., Extractivismo y neoextractivismo en el sur de México: múltiples miradas, México, Universidad Autónoma de Chapingo, 2017, p. 212.

<sup>559</sup> Teresita Camacho-Bernal y Tim Trench, “De la ‘tierra para los pobres’ a espacios de conservación y disputa: la Selva Lacandona y la Sierra Madre de Chiapas desde la perspectiva de la justicia ambiental”, en *Revista Liminar*. En dictamen, p. 7.

agraria, ubicadas dentro o a proximidad de los polígonos de conservación. En este caso se encuentran los grupos en disputa del ANP Cascadas de Agua Azul,<sup>560</sup> pero también los miembros de la CZL con grupos de nuevas generaciones de esta misma población.<sup>561</sup>

- Y un último escenario de conflicto, aunque no menos importante es provocado *por inconsistencias en la delimitación* entre propiedades, ya sea ejidales o de ejidos con propiedades particulares, reportados en varias de las ANP de la Sierra Madre.

Ahora bien, aunque son los conflictos por la incertidumbre agraria los que confrontan directamente a las poblaciones locales con la Conanp, en la práctica, es la diversidad y cantidad de situaciones de conflicto agrario lo que genera malestar en los contextos locales y regionales frente a las ANP, pese a que la responsabilidad de tal desbordamiento de problemas, respecto a los derechos de propiedad, recae en las instancias agrarias. De acuerdo con los contenidos de la relatoría del Foro “Análisis retrospectivo y prospectivo de la tenencia de la tierra en la Selva Lacandona”,<sup>562</sup> a principios del siglo XXI hubo un momento en el que tanto los actores locales, como otros actores sociales se propusieron resaltar la dimensión agraria de los conflictos en la región, para sentar a las mesas de negociación a la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA) y dar menor atención a “lo ambiental”. No obstante, dicho momento de repliegue de la cuestión ambiental, que coincide con la entrada de la Conanp a los distintos polígonos de conservación y con la dificultad para acceder a las localidades, posteriormente llega a recuperarse con el despliegue de proyectos sucesivos, financiados con dineros internacionales, para dar soporte a las ANP.<sup>563</sup>

Entre estos proyectos sobresale el denominado Corredor Biológico Mesoamericano en México, programado para el periodo de 2001 a 2008, financiado con recursos del Fondo para el Medio Ambiente Mundial y canalizados a través del Banco Mundial.<sup>564</sup> Si bien este tipo proyectos posicionaron un poco mejor a la Conanp y a ONG ambientales como Conservación Internacional y la WWF, también en la esfera pública se hicieron presentes los posicionamientos críticos frente a los proyectos y el papel de las ANP en ellos.<sup>565</sup> Desde este sector del campo ambiental, no es que las controversias agrarias desaparezcan, sino que se difunde la postura discursiva que plantea que las ANP hacen parte de planes económicos estratégicos que insertan la biodiversidad

<sup>560</sup> Antoine Libert, “Belleza escénica y conflicto territorial: la manufactura de la naturaleza en las Cascadas de Agua Azul, Chiapas”, *Revista EntreDiversidades*, en prensa, p. 4.

<sup>561</sup> C. Legorreta y C. Márquez, *op. cit.*, núm. 9., p. 196.

<sup>562</sup> Universidad Autónoma de Chapingo, Relatoría del Foro “Análisis retrospectivo y prospectivo de la tenencia de la tierra en la Selva Lacandona”, San Cristóbal de las Casas, Universidad Autónoma de Chapingo, Conservación Internacional, USAID, 2006, p. 6.

<sup>563</sup> Pablo Muench, *Libro Blanco de la Selva. Proyecto Desarrollo Social Integrado y Sostenible*, Unión Europea, Gobierno del Estado de Chiapas, s. f., s. l. i., p. 49; L. Durand, *op. cit.*, núm. 5, p. 215; Salomón Nahmad, “El Proyecto del Fondo Mundial para la Protección del Medio Ambiente (GEF) en Cuatro Áreas Naturales Protegidas de México y su Impacto Social”. *Journal of Political Ecology*, vol. 7, 2000, pp. 19-42.

<sup>564</sup> P. Muench, *idem*.

<sup>565</sup> Laura Carlsen, “El corredor biológico mesoamericano: la nueva inserción de la biodiversidad en el mercado global”, en: Corinna Heineke (comp.), *La vida en venta: transgénicos, patentes y biodiversidad*, El Salvador, Fundación Heinrich Böll, 2002, pp. 197-214.

en el mercado global, privatizándola, en detrimento de las poblaciones locales.<sup>566</sup> En consecuencia, uno de los efectos de dicha postura es la tendencia a asociar, en una relación causal, las ANP y la diversidad de conflictos agrarios, pese a que éstos tengan raíces más profundas y entramadas. Indudablemente ello puede llegar a irrumpir las labores de gestión de las ANP, pero sobre todo hace persistir el cuestionamiento público sobre la idoneidad de la conservación por decreto.

Aun cuando este es un posicionamiento de gran fuerza en el campo ambiental y de gran acogida en la esfera pública, no es el único que predomina. Una gran parte de las prácticas que dinamizan este campo son el producto de las alianzas de trabajo de las ONG ambientales, originadas en el contexto nacional o que son divisiones nacionales de ONG internacionales, con los equipos a cargo de las ANP y otras instituciones del sector ambiental, como la Comisión Nacional Forestal (Conafor) y la Secretaría de Medio Ambiente e Historia Natural (Semanh) del estado de Chiapas. Se trata de alianzas para desplegar proyectos de pequeña, mediana o gran envergadura, cuyos beneficiarios suelen ser las poblaciones presentes dentro o a proximidad de las ANP. Indudablemente, ese conjunto de actores es heterogéneo; de hecho, cada uno detenta distintos grados de poder, influencia y legitimidad en el campo ambiental y, entre sí, sostienen relaciones de cooperación, pero también de competencia o confrontación.<sup>567</sup> Sin embargo, tienen en común la convicción de que la conservación de la biodiversidad es posible, en tanto se trabaje de la mano de las poblaciones locales. Quienes ocupan puestos en las instancias gubernamentales tienden a posicionarse a favor de las ANP, pese a que hayan sido impuestas,<sup>568</sup> mientras que aquellos que ocupan puestos en las ONG, pueden permitirse ser críticos con la tendencia de conservación por decreto, aunque resaltan el hecho de que los problemas de conservación vayan mucho más allá del modo como se establecieron las ANP.<sup>569</sup>

Desde este sector del campo ambiental los conflictos agrarios asociados a las ANP son reconocidos como problemas derivados de los defectuosos procedimientos institucionales del sector agrario. Para los actores estatales, se trata de problemas sobre los cuales no tienen competencia, aunque algunos emprendan acciones para comprender su dimensión y sus

<sup>566</sup> L. Carlsen, *op. cit.*, p. 200; Juan Manuel Sandoval *et al.*, *cords, Planes geoestratégicos, desplazamientos y migraciones forzadas en el área del proyecto de desarrollo e integración de Mesoamérica*, s. l. i., Seminario Permanente de Estudios Chicanos y de Fronteras, DEAS-INAH (México), Centro de Estudios de Fronteras e Integración, Universidad de Los Andes-Táchira (Venezuela), Departamento de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales y Humanas, Universidad de Antioquia (Colombia), 2011, p. 455; Alberto Betancourt Posada *et al.*, *Del monólogo a la polifonía. Proyectos supranacionales y saberes indígenas en la gestión de áreas naturales protegidas (1990-2010)*. México, UNAM, CONACYT, 2014, p. 401, L. Durand, *op. cit.*, núm. 5, *idem*.

<sup>567</sup> Ingeet Cano, "Participación local y política pública ambiental. Imaginarios y prácticas en el marco de la Iniciativa de Reducción de Emisiones de CO<sub>2</sub>", *Carta Económica Regional*, año 30, núm. 122, julio-diciembre 2018, pp. 57-81.

<sup>568</sup> Entrevista R. Obregón; con Entrevistas con Sergio Montes, Santiago Landoy y Ruth Alvarado Rodríguez, equipo de directores región Selva Lacandona, 14 de septiembre de 2018; Entrevistas con Juan Carlos Castro, director Reserva de la Biosfera El Triunfo, 12 de septiembre de 2018; Roberto Escalante, director Reserva de la Biosfera El Ocote, 13 de septiembre de 2018; Alexser Vázquez, director Reserva de la Biosfera La Sepultura, 13 de septiembre de 2018; Julio Romaní, director APFF Cascadas de Agua Azul, 14 de septiembre de 2018; Entrevista con María Odetta Cervantes, directora Parque Nacional Lagunas de Montebello, 14 de septiembre de 2018.

<sup>569</sup> Entrevistas Guillermo Velasco, Pronatura Sur, A. C., 20 de septiembre de 2018; José Montero, Pronatura Sur, A. C., 20 de septiembre de 2018.



causas;<sup>570</sup> mientras que, en el caso de los representantes de las ONG, éstos pueden llegar a motivarlos para apoyar a los equipos a cargo de las ANP e intentar ejercer presión a los actores estatales de niveles superiores de gobierno, tanto de las instituciones ambientales, como de las agrarias.<sup>571</sup> Y para ambos tipos de actores, hay la tendencia a valorar los problemas agrarios como obstáculos que entorpecen la gestión de las ANP e incluso el despliegue de proyectos.<sup>572</sup> No obstante, y pese a su poder de influencia en el campo ambiental, para este conjunto de actores sigue siendo un reto el incidir de manera contundente en las instancias responsables y con facultades para plantear soluciones a conflictos de corta y larga data.

Ahora bien, en cuanto a los conflictos provocados por las restricciones de uso y aprovechamiento de recursos y espacios, más bien se hará referencia a algunas tensiones que han ido emergiendo, tras la entrada de los equipos de la Conanp a cargo de las ANP. De modo que es importante recordar que las ANP estuvieron sin planes de manejo durante periodos más o menos largos de tiempo, pero también que, en ciertos casos, la instalación del personal de la Conanp se vio retrasada durante parte de la década del 2000.

Para el caso de Chiapas, entre las tensiones más comunes a todas las ANP, están las derivadas del uso del fuego en las prácticas agrícolas, el aprovechamiento de leña para consumo directo o para la elaboración de carbón y el desmonte de coberturas forestales para el establecimiento de cultivos, potreros o plantaciones. También están las tensiones por las restricciones en los aprovechamientos forestales, aunque se expresan con menos envergadura, dado que la silvicultura comunitaria no llegó a consolidarse de la misma manera que en otros estados del país. Y algo semejante sucede con la pesca artesanal realizada en menor escala solo en algunas de las ANP del estado. De cualquier modo, se trata de tensiones suscitadas por las restricciones ambientales al conjunto de prácticas que definen el modo de vida de campesinos con distintos grados y formas de articulación a economías de mercado. Aunque este hecho indudablemente convulsionó a las poblaciones rurales a largo de los años 1990, llevando entre otras cosas al levantamiento zapatista, hacia la primera década del siglo XXI, el significado de las restricciones ambientales fue procesándose en los contextos locales con menos reactividad y más estrategia.<sup>573</sup>

Indudablemente a ello contribuyeron las ONG ambientales y los proyectos, financiados con fondos gubernamentales y transnacionales y desplegados en localidades y regiones con presencia de ANP. Se trata de proyectos dirigidos a cierto tipo actividades claves para las ANP: ganadería

<sup>570</sup> PRONATURA SUR, Relatoría taller de tenencia de la tierra y terrenos nacionales dentro de la Reserva de la biosfera La Sepultura, 2015, p. 80.

<sup>571</sup> *Idem*.

<sup>572</sup> Antoine Libert y Tim Trench, "Bosques y suelos en el contexto de REDD+: Entre gobierno y gobernanza en México", *Terra Latinoamericana*, 34, 2016, pp. 113-124.

<sup>573</sup> Tim Trench, "From 'orphans of the state' to the Comunidad Conservacionista Institucional: the case of the Lacandón Community, Chiapas", en *Identities: Global Studies in Culture and Power*, vol. 15, núm. 5, 2008, pp. 607-634; Ingreet Cano, *De montaña a "reserva forestal". Colonización, sentido de comunidad y conservación en la selva Lacandona*. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, p. 446; Rodrigo Megchún, *Los pobladores de Emiliano Zapata en la Reserva de la Biosfera Montes Azules, Chiapas, como sujetos de políticas agrarias y ambientales (1968-2015)*, Tesis de doctorado en Ciencias Sociales, El Colegio de Michoacán, 2016.

silvopastoril, ecoturismo, cafecultura bajo sombra, captura de carbono, entre otros;<sup>574</sup> que se despliegan en microrregiones de una o dos ANP: particularmente en el caso de la Sierra Madre;<sup>575</sup> o que abarcan varios subprogramas desarrollados en una región amplia como fue el caso del Programa Especial Selva Lacandona (PESL) durante los años 2010-2015;<sup>576</sup> pero también iniciativas de política pública de gran envergadura, como aquella que definió a las ANP de la Sierra Madre y de la Selva Lacandona como parte del área de Acción Temprana para la Reducción de Emisiones derivadas de la Deforestación y la Degradación Forestal (ATREDD).<sup>577</sup> No obstante, como han evidenciado las investigaciones recientes,<sup>578</sup> dicho despliegue de acciones afines a la conservación no ha disuelto las tensiones entre los actores estatales del sector ambiental y las poblaciones locales. En buena medida, porque el orden territorial derivado del establecimiento de ANP, tanto en los polígonos, como en sus alrededores, está atravesado por relaciones de poder a las que se resisten, frontal, indirecta, temporal, total, explícita o implícitamente, los actores locales, a través de sus actividades productivas.

En el devenir de este estire y afloje, reconocido tanto por los equipos a cargo de las ANP, como por las ONG ambientales,<sup>579</sup> han emergido además nuevos focos de tensión y conflicto, provocando una mayor fragilidad a la territorialización desplegada al ser establecidos los polígonos de conservación. Entre éstos, cabe destacar al menos tres, por la manera en que tensan la relación entre poblaciones y ANP y/o por la inclusión de terceros actores (humanos y no humanos), anteriormente ausentes en los territorios o, presentes, pero con menor notoriedad o incidencia.

- Aquellas suscitadas por *afectaciones a actividades productivas* con gran afinidad con la conservación de coberturas forestales nativas. Es el caso de la presencia de roya en los cafetales establecidos bajo sombra a lo largo de la Sierra Madre y con mayor incidencia en la reserva El Triunfo. Debido a los impactos de la enfermedad en los cafetales y en la productividad de esta actividad económica, estratégica para muchas familias campesinas, en años recientes, la opción de continuar con la cafecultura mediante variedades de sol es una posibilidad favorable para los productores y amenazante para la Conanp. Si bien la situación no ha derivado en conflictos abiertos, mantiene en tensión y a la expectativa a las partes; aunque también ha suscitado procesos de discusión y entendimiento entre algunos de los involucrados.<sup>580</sup>
- También resaltan las generadas por las *autorizaciones o promociones gubernamentales a actividades contrarias a los objetivos de conservación*. En este caso se distinguen las

<sup>574</sup> Disponible en <http://www.pronatura-sur.org/web/>; <http://ambio.org.mx/>

<sup>575</sup> Disponible en <https://www.biodiversidad.gob.mx/corredor/corredorbiomeso.html>

<sup>576</sup> Paulina Deschamps, Beatriz Zavaris e Iván Zúñiga, *Revisión de la Implementación de REDD+ en México. Análisis de los Programas Especiales en Áreas de Acción Temprana REDD+*. México, CCMSS, 2015, p. 48.

<sup>577</sup> A. Libert y T Trench, *op. cit.*, núm. 26, p. 118; CONAFOR, Documento de la Iniciativa de Reducción de Emisiones (IRE), Conafor, 2016. Disponible en <http://www.conafor.gob.mx:8080/documentos/docs/51/7523Documento%20de%20la%20Iniciativa%20de%20Reduccion%20de%20Emisiones.pdf>, fecha de consulta: 13 de octubre de 2018.

<sup>578</sup> Ver nota 27.

<sup>579</sup> Entrevista G. Velasco.

<sup>580</sup> Conanp, *Dictamen técnico relativo al fomento de la cafecultura en las áreas naturales protegidas de competencia federal ubicadas en la Sierra Madre de Chiapas*, México. Conanp, 2018, p. 18.

tensiones suscitadas ante la comprobación de concesiones mineras en inmediaciones e, incluso, dentro de las zonas núcleo de los polígonos de conservación. Dicha situación, agravada por la incursión de representantes de las empresas en algunos lugares de la Sierra Madre, condujo en primera instancia a discusiones entre la Conanp y los actores locales, particularmente en el seno del CA de El Triunfo.<sup>581</sup> Y, posteriormente, a un proceso organizativo de denuncia ante diferentes instancias ambientales y de otros sectores gubernamentales, entre los años 2012 y 2013.<sup>582</sup> Actualmente dicho proceso ha perdido algo de relevancia en la esfera pública, pese a que algunas empresas ya hacen presencia en algunas localidades.<sup>583</sup> Pero, por otra parte, se trata de una situación que mantiene alerta a poblaciones y al personal a cargo de las ANP de la Sierra Madre, así como tensa sus relaciones, particularmente cuando las poblaciones rurales resienten, las concesiones gubernamentales hacia las empresas mineras.

En este mismo tipo, también se distinguen las tensiones relativas al establecimiento de plantaciones de palma de aceite, específicamente en La Encrucijada. Se trata de un cambio productivo fomentado desde el gobierno del estado<sup>584</sup> para varias regiones de Chiapas, teniendo como consecuencia su expansión a tierras de este polígono de conservación. En este caso, dicha situación no ha generado un proceso organizativo de denuncia, en buena medida porque quienes han incursionado en esta actividad son productores que hacen parte del campesinado de la región, aunque cuenten con mejores posibilidades económicas para invertir en el establecimiento de plantaciones y la contratación frecuente de mano de obra. Si bien no se trata de un conflicto abierto, sí es una situación que ha movilizó a la Conanp y la ha hecho entrar en discusiones con las poblaciones locales, estén o no trabajando en esta actividad, así como con las instituciones del gobierno del estado que promueven dicha actividad. Si bien en este escenario no aparecen en primer plano las refinadoras de aceite, indudablemente también son actores que pueden ser afectados y confrontados, dado el contexto de restricciones ambientales.

- Finalmente, destacan las tensiones por *actividades contaminantes*. En esta clase se distinguen aquellas suscitadas en los Parques Nacionales Cañón del Sumidero y Lagunas de Montebello. En el primer caso, derivadas de las denuncias por contaminación y daño a la salud por parte de la población de Río Cahuaré a la empresa procesadora de material pétreo Cal y Morteros del Grijalva, y agravadas por la definición de ambos actores, bajo la categoría de “invasores” por parte del personal a cargo del parque. Y, en el segundo caso, aquellas relacionadas con la manifestación pública del cambio de coloración de algunas de las lagunas y el señalamiento del inadecuado procesamiento de residuos sólidos en las partes altas de la cuenca del río Grande, como posible causa de este cambio. Si bien en el primer caso hay evidencias de un conflicto abierto entre las tres partes, en el segundo se trata de una situación que tensa particularmente las relaciones entre las poblaciones y la Conanp.

<sup>581</sup> Entrevista J. Castro.

<sup>582</sup> *Idem*.

<sup>583</sup> Entrevista G. Velasco.

<sup>584</sup> Antonio Castellanos-Navarrete y Jansen Kees, 2015, “Oil palm expansión without enclosure: Smallholders and environmental narratives”, en *Journal of Peasant Studies*, vol. 42, núms. 3-4, pp. 791-816.

Los conflictos por restricciones de uso, al ser trasladados y debatidos en el campo ambiental, dejan en evidencia que varios de los actores suelen mantener sus posiciones, ocupando dos sectores de dicho campo, aunque también emerge un tercer sector donde se exponen posturas que matizan la contraposición que suscitan los conflictos agrarios. En efecto, para varios de los actores que cuestionan el establecimiento de ANP por decreto, la afectación de los modos de vida campesinos, dadas las restricciones ambientales, son una evidencia más de la verticalidad con la que se crearon las ANP y, en consecuencia, de la verticalidad de las políticas de conservación.<sup>585</sup> Por otra parte, para la mayoría de los que se mueven bajo la convicción de que la conservación de la biodiversidad es posible, en tanto se trabaje de la mano de las poblaciones locales, los conflictos por uso y aprovechamiento hacen parte de una etapa normal que puede y debe ser trascendida.<sup>586</sup> Esto no solo da legitimidad a las ANP, sino que justifica la definición de políticas, programas y proyectos a través de los cuales las poblaciones pueden hacerse partícipes de los objetivos de la conservación. En medio estos dos sectores del campo, surge un tercer sector, dado que algunos actores de ambos extremos han configurado una postura discursiva distinta, fundada en la noción de desarrollo sostenible. Se trata de actores que no dejan (unos) o, no tienen problema (otros), en señalar o reconocer el establecimiento de las ANP como una imposición, pero que además llegan a distinguirse por la preocupación (unos),<sup>587</sup> o el atrevimiento (otros) de cuestionar, la primacía de los objetivos de conservación, respecto a los objetivos de desarrollo social.<sup>588</sup> Desde este sector del campo, los conflictos por las restricciones de uso podrían cesar de producirse, en tanto las finalidades de conservación se ajusten a las complejas realidades sociales y culturales y no al revés. En las interacciones entre todos los actores del campo ambiental, esta postura discursiva puede ser cuestionada por el hecho de mantener la fe en el desarrollo como modelo de cambio social, mientras que los actores que apelan a la noción de desarrollo sustentable mantienen una postura crítica, pero abierta, al trabajo mediante la definición de políticas públicas.<sup>589</sup>

Ahora bien, los conflictos relativos a las actividades mineras, la palma de aceite, la roya en los cafetales bajo sombra, o la contaminación de cuerpos hídricos son debatidos, evidenciando ciertos acuerdos tácitos, aunque las posiciones y sectores dentro del campo ambiental se mantienen. De un lado del campo, las ANP, la palma de aceite y la minería, conforman facetas del neoliberalismo y/o el neoextractivismo, en tanto doctrina económica y modelo de desarrollo que domina a los pueblos,<sup>590</sup> de modo que la presencia de conflictos por estas actividades en el estado de Chiapas, evidencia la geopolítica en la que están inmersos territorios y poblaciones. Del otro lado del campo, las autorizaciones y promociones gubernamentales de actividades que

<sup>585</sup> C. Legorreta y C. Márquez, *op. cit.*, núm. 9, p. 159; A. Betancourt *et al.*, *op. cit.*, núm. 20, p. 54.

<sup>586</sup> Julia Carabias, Javier De la Maza y Rosaura Cadena (coords.), *Conservación y desarrollo sustentable en la Selva Lacandona. 25 años de actividades y experiencias*. México, Natura y Ecosistemas Mexicanos, A. C., 2015, p. 694.

<sup>587</sup> T. Trench, *op. cit.*, núm. 12, *idem*.

<sup>588</sup> Entrevistas G. Velasco; R. Obregón.

<sup>589</sup> A. Libert y T. Trench, *op. cit.*, núm. 26, p. 113.

<sup>590</sup> Violeta Galicia Luna, *Cartografías del deseo en Chiapas: Entre la conservación y el extractivismo*. Tesis de Maestría en Ciencias en Recursos Naturales y Desarrollo Rural. ECOSUR, 2016.; Antonino García (coord.), *Extractivismo y neoextractivismo en el sur de México: múltiples miradas*. México, Universidad Autónoma de Chapingo, 2017, p. 356.

entran en conflicto con los objetivos de conservación, se explican por la histórica tendencia gubernamental de privilegiar el crecimiento económico, a costa de la base natural (el capital natural) que posee el país,<sup>591</sup> al mismo tiempo que se cuestionan refiriéndose a la falta de articulación institucional entre sectores y niveles de gobierno.<sup>592</sup> Por otra parte, desde el sector intermedio en el campo ambiental, elementos discursivos de ambas posturas son retomados para comprender estos conflictos, aunque sin necesariamente clasificar a las ANP como expresión del neoliberalismo, pero también mostrando escepticismo frente a la posibilidad de superar la desarticulación institucional.<sup>593</sup> Las tensiones por la roya, por su parte, ponen de relieve las diferencias entre aquellos que ven el problema como una amenaza a la conservación y aquellos que enfatizan los riesgos económicos a los que se expone la población. Finalmente, respecto a los conflictos por actividades contaminantes, resalta el hecho de que el campo ambiental en Chiapas se ha configurado, en gran medida, en torno a problemáticas rurales, dando un escaso espacio al debate de los problemas derivados de la relación urbano-rural.<sup>594</sup>

### 6.2.2 De las posturas en disputa y la legitimidad de las ANP en el devenir histórico

Otra manera acercarse al campo ambiental en Chiapas es retomando la historia de establecimiento de las ANP que allí se han creado. Esto permite entender cómo lo que pasaba en el estado estaba en comunicación con los debates que se daban a nivel nacional, en el marco de la consolidación de un campo ambiental particular y distinto al de otros países de América Latina. Por ello es relevante retomar la tipología que propone Azuela en esta misma obra, para distinguir las posturas en disputa respecto al tema de las ANP en México, diferenciando el *comunitarismo antiestatista*, caracterizado “por argumentar en contra del establecimiento de ANP desde los órganos del estado” del *estatismo rígido*, distinguido “por defender la primacía y exclusividad de la intervención estatal en la creación y manejo de ANP”, así como del *estatismo flexible*, que se define “por proponer un liderazgo estatal que se acompaña de mecanismos a través de los cuales las poblaciones locales se tornen en aliados de la conservación”. Teniendo en cuenta estas posturas, es posible decir que, de las 9 ANP aquí seleccionadas, 2 de ellas se ajustan bien en el *estatismo rígido*, mientras que 5 lo hacen en la postura de *estatismo flexible*. Para hacer más comprensible esta clasificación, a continuación, se presenta un ejercicio analítico, en el que se tomarán específicamente los casos de los Parques Nacionales Lagunas de Montebello y Cañón del Sumidero, así como aquellos de las reservas de la biosfera Montes Azules y El Triunfo.

El sistema lagunar Lagunas de Montebello y Cañón del Sumidero, dado que fueron creados cuando aún se concebía el establecimiento de ANP, mediante decretos expropiatorios, evidencian claramente la idea de que el ‘estado’ debía ser la autoridad exclusiva en materia de conservación. Aquí es importante hacer una precisión histórica. Si bien dicha postura es sostenida por actores

<sup>591</sup> J. Carabias *et al.*, *op. cit.*, núm. 40, p. 11.

<sup>592</sup> Entrevista J. Castro.

<sup>593</sup> Entrevistas S. Quechulpa Montalvo; G. Velasco; R. Obregón.

<sup>594</sup> Entrevista G. Velasco; R. Obregón.

claves en la configuración del campo ambiental, tal y como se expresa en la actualidad,<sup>595</sup> puede decirse que ésta emergió en el país en la etapa más temprana de establecimiento de ANP, es decir hacia mediados del siglo XX. Para entonces, los parques nacionales en México habían sido establecidos, teniendo mucha influencia de los parques de los Estados Unidos de América.

En este sentido, puede suponerse que la expropiación de tierras a los actores locales presentes en el sistema lagunar ubicado en la frontera con Guatemala, no pareció algo problemático. Sin embargo, la reacción expresada por las familias chuj asentadas en el lago de Tziscaco, no solo hizo de la expropiación una ilusa intención gubernamental, sino que provocó que los planes de protección de los ecosistemas, fueran vistos en los contextos locales como algo desfavorable e indeseable. Para saber el impacto de este acto gubernamental en la esfera pública del año 1959 se requeriría de una investigación de archivo hemerográfico. No obstante, es posible decir que las investigaciones realizadas en los años 1990 con las poblaciones de esta subregión,<sup>596</sup> resaltaron la experiencia de resistencia de estas agrupaciones, lo cual incidió en la configuración de una lectura crítica, donde el “estado” es resaltado por el hecho de generar en las comunidades indígenas posicionamientos de resistencia y defensa. Dicha lectura, que coincide con muchas otras que se fueron produciendo en otros lugares del país,<sup>597</sup> ha sido fundamental en la configuración del *comunitarismo antiestatista* como postura del campo ambiental a nivel nacional, pero también en Chiapas, como se evidenciará más adelante.

Aunque el caso del Parque Nacional Cañón del Sumidero también fue expropiatorio, nos ofrece menos pistas acerca de las mutuas influencias entre los actores ambientales presentes en Chiapas y en otros estados del país. Esto se explica por el hecho de que, en los primeros años de su creación, la apropiación territorial que debieron realizar las autoridades a cargo se hizo de manera discontinua, probablemente por el entramado de intereses regionales que allí estaban en juego.

Ahora bien, las Reservas de la Biosfera Montes Azules y El Triunfo, pese a no establecerse mediante mecanismos de consulta, pero por el hecho de no ser expropiatorias y, por el mayor nivel de inversión gubernamental para asegurar la conservación de la biodiversidad, con el apoyo de las poblaciones locales, pueden asociarse con la postura de *estatismo flexible*. Al respecto, cabe tener en cuenta que para el programa El hombre y la biosfera de las Naciones Unidas, son los aparatos de estado quienes tienen la facultad de solicitar el reconocimiento de reserva de la biosfera, además de ser los primeros responsables en el cumplimiento de las tres funciones que componen dicha categoría, a saber: conservación, desarrollo sostenible y apoyo logístico para

<sup>595</sup> Gabriel Quadri y Paulo Quadri, *México un Estado sin tierra. Hacia una propiedad pública de la tierra en Áreas Naturales Protegidas*. México, M. A. Porrúa, 2016, p. 322.

<sup>596</sup> Fernando Limón, *Memoria y esperanza en el pueblo maya chuj. Conocimiento cultural y diálogos en las fronteras*. Tesis de doctorado en sociología, Benemérita Universidad de Puebla, Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades, 2007.

<sup>597</sup> Eckart Boege, *El patrimonio biocultural de los pueblos indígenas de México*. México, Instituto Nacional de Antropología e Historia/Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, 2008, p. 344.

la investigación afín con las otras funciones.<sup>598</sup> Con lo cual, puede decirse que dicho programa, aun cuando ha experimentado actualizaciones, ya apostaba a comienzos de los años 1970, por un modelo de ‘estado’ capaz de manejar integralmente los problemas ecológicos, socioculturales y de desarrollo sostenible en distintos países del mundo. Dicha visión fue recibida con bastante apertura en el contexto mexicano, desde el año de 1977, luego en los años de 1990 y sobre todo en la primera década del siglo XXI.

En este proceso, Montes Azules y El Triunfo, fueron las primeras reservas sobre las que varios actores proyectaron sus expectativas, respecto a la posibilidad de hacer de la conservación de la biodiversidad un objetivo favorable al bienestar humano. Indudablemente la experiencia en torno a Montes Azules y en general respecto a la Lacandona, como ya se ha evidenciado, estuvo marcada por una conflictividad agraria que tardó tiempo en ser asimilada por algunos actores del campo ambiental nacional, dado que su atención estaba acaparada por el ritmo de la deforestación.<sup>599</sup> Es por ello que, por otra parte, varios actores han sido críticos y han insistido hasta años recientes en que “los funcionarios ambientales defienden por encima de todo el valor de la conservación de los ecosistemas y la biodiversidad que hay en ese [reflexionando en torno a la Lacandona] territorio”.<sup>600</sup> De modo que, aunque las expectativas de varios actores hayan sido coherentes y valiosas, los retos sociales, culturales, políticos y económicos han sido mucho más complejos de lo deseado.

La experiencia en torno a El Triunfo, por su parte, pareciera haber gozado no solo de otras condiciones sociales e institucionales, sino de otros aprendizajes. Para cuando esta reserva fue creada, con la dimensión que tiene y bajo la categoría de reserva de la biosfera, es decir a principios de los años 1990, la comprensión de la complejidad agraria e indígena en Chiapas era otra. Por otra parte, la consolidación de las poblaciones campesinas (mestizas e indígenas) en el cultivo y producción de café bajo sombra, indudablemente abonaba en el camino de hacer converger los objetivos de conservación y desarrollo sustentable. En este contexto socioeconómico bastante más favorable, la implementación de acciones y proyectos, incluso antes de la formulación de su primer plan de manejo, mediante la articulación con las organizaciones ambientales más reconocidas a nivel mundial,<sup>601</sup> contribuiría a fortalecer institucionalmente la gestión de la ANP y a recuperar paulatinamente la confianza de la población local, tras un periodo donde también hubo resistencia y conflicto.<sup>602</sup>

<sup>598</sup> UNESCO MAB, Formulario de propuesta de Reserva de la biosfera, 2013, p. 3.

<sup>599</sup> Jeffrey K. Wilkerson, “The Usumacinta River: Troubles on a Wild Frontier Geographic”, *National Geographic*, vol. 168, núm. 4, octubre 1985, pp. 514-54; Wilbur Garret, “La Ruta Maya”, *National Geographic*, vol. 176, núm. 4, octubre, pp. 424- 479; Ignacio March y Alejandro Flamenco Sandoval, *Evaluación rápida de la deforestación en las áreas naturales protegidas de Chiapas (1970-1993)*. Ecosur, TNC, USAID, 1996; Entrevista con R. Oregón.

<sup>600</sup> C. Legorreta y C. Márquez, *op. cit.*, núm. 9 p. 168.

<sup>601</sup> TNC, WWF, CI, Programa Global Ambiental (GEF) del Banco Mundial, a partir de 1996 se cuenta también con apoyo del Fondo Mexicano para la Conservación de la Naturaleza (FMCN).

<sup>602</sup> Entrevista J. Castro.

Ambos casos, a pesar de que pueden ser clasificados en la postura de *estatismo flexible*, presentan contrastes: a nivel del tipo de intervención estatal que han tenido; de la manera como dicha intervención se articula con el plano internacional y; de la legitimidad que han alcanzado a través del tiempo.

En el caso de Montes Azules, donde la conflictividad agraria impedía y sigue impidiendo recuperar la confianza de parte de la población local, la intervención estatal se ha caracterizado por una fuerte canalización de recursos financieros que ha permitido operar distintos proyectos, varios de ellos desde el sector ambiental,<sup>603</sup> pero también desde otros niveles y sectores de gobierno.<sup>604</sup> Para ello se ha apelado a instancias internacionales entre las cuales sobre sale el Banco Mundial, el Fondo para el Medio Ambiente Mundial, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo (USAID) y, con menor frecuencia o con intervenciones más puntuales la Unión Europea y otras agencias de cooperación europeas. De modo que desde el inicio de los años 1990 y hasta la actualidad se ha procurado la búsqueda de financiamientos, sin los cuales difícilmente se podría trabajar en las metas de conservación y atención social. En este sentido, volviendo a la postura que defiende el *estatismo flexible*, se observa que la gestión de esta reserva es altamente demandante y ha conducido a que la intervención estatal se caracterice por una apelación constante a instancias internacionales.

Pese a ello, la derrama económica derivada de los proyectos es vista con buenos ojos por algunas de las poblaciones, instituciones de gobierno y ONG ambientales,<sup>605</sup> aunque para otros, los “avances” en materia de desarrollo sustentable son cuestionables y calificados de clientelares,<sup>606</sup> contrainsurgentes<sup>607</sup> o corruptos.<sup>608</sup> Así entonces, en la esfera pública chiapaneca la aceptación social respecto a la reserva y a la intervención estatal puede oscilar entre los niveles medios y bajos. No obstante, la presencia institucional de largo aliento mediante proyectos, el énfasis discursivo en la Lacandona como espacio estratégico de conservación, así como en los riesgos latentes en las tasas de deforestación y de emisiones de CO<sub>2</sub>,<sup>609</sup> otorga gran legitimidad a la reserva y a la intervención estatal en los planos nacional e internacional. Muestra reciente de ello, es la emisión del decreto presidencial mediante el cual se designa a la región Selva Lacandona zona de salvaguarda y se prohíben las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos.<sup>610</sup>

<sup>603</sup> En este caso destacan los Proders, el proyecto del Corredor Biológico, el PESL y el del Corredor Biológico en su fase como OPDI, P. Muench, *op. cit.*, núm. 17, *idem*.

<sup>604</sup> En este caso sobresale el Programa de Conservación y Desarrollo de la Selva Lacandona del PRONASOL, el Programa Cañadas y el Prodesis; P. Muench, *op. cit.*, núm. 17, *idem*.

<sup>605</sup> Entrevista S. Montes, S. Landoy y R. Alvarado.

<sup>606</sup> C. Legorreta y C. Márquez, *op. cit.*, núm. 7, *idem*.

<sup>607</sup> P. Muench, *op. cit.*, *idem*.

<sup>608</sup> M. Martínez, *La participación de los pueblos indígenas en los proyectos de cooperación al desarrollo de la Comisión Europea*. Tesis doctoral Procesos Políticos contemporáneos. Universidad de Salamanca, 2009.

<sup>609</sup> J. Carabias *et al.*, *op. cit.*, núm. 142, *idem*.

<sup>610</sup> DOF, Decreto por el cual se establece la zona de salvaguarda denominada Región Selva Lacandona. México 2016.



En el caso de El Triunfo, la intervención estatal se ha dado con una lógica semejante, es decir a partir de la canalización de recursos mediante el despliegue de proyectos, aunque no de la misma envergadura. Al respecto, es importante mencionar que la diferencia en los recursos financieros destinados a la Rebima y a las otras reservas de la biosfera, fue resaltada en entrevistas por los mismos directores de las ANP de la Sierra Madre, al referirse a las dificultades institucionales que se tienen para llevar a cabo la gestión de los polígonos de conservación.<sup>611</sup> Dicha diferencia, puede ser vista a la luz de varias circunstancias complementarias. Por un lado, una conflictividad agraria expuesta en la esfera pública con menos énfasis; por lo tanto, una menor urgencia gubernamental por contener levantamientos sociales. Por otra parte, una región con un dinamismo económico más consolidado y, por lo tanto, una composición ecosistémica con una historia de intervención antrópica de más larga data.

Bajo estas condiciones, en el caso de El Triunfo, puede decirse que la experiencia del *estatismo flexible* ha resultado clave para dar mayor validez a la presencia de la Conanp en el territorio y establecer una relación de confianza con las poblaciones locales. Sin embargo, ello no necesariamente ha sido suficiente para avanzar con un mayor impacto en el propósito de compaginar los objetivos de conservación y desarrollo sostenible. De ahí, la necesidad, así como el empeño, de sumar esfuerzos para “crear un mecanismo de financiamiento a largo plazo para la Reserva” y entonces constituir el Foncet. Iniciativa en la que convergen desde el 2002 la Conanp, el IHNE, el Fondo Mexicano para la Conservación de la Naturaleza (FMCN), las ONG Instituto para el desarrollo Sustentable en Mesoamérica (IDESMAC) y Pronatura Sur, así como cuatro personas originales del estado de Chiapas. De modo que, ante la insuficiencia de recursos financieros, la experiencia en torno a El Triunfo condujo movilizarse desde los intersticios del *estado denso*, es decir desde los espacios, más o menos acotados, donde pueden emerger alianzas entre distintos tipos de actores con diferentes capitales e intereses semejantes. También en este caso, la alianza y el mismo fondo, indican claramente que la gestión de este tipo de ANP es altamente demandante, pero a su vez, que la figura del estado lejos de ser desechada, es movilizada con fines institucionales y de legitimidad, particularmente requeridos en el plano nacional e internacional donde se captan los recursos financieros.

En el caso de El Triunfo, las innovaciones institucionales también se han dado en la escala regional y a la escala de las microrregiones que se distinguen en el polígono de conservación. Así lo demuestran los intereses de conformar alianzas interinstitucionales como el llamado Grupo Sierra Madre, cuyos objetivos apuntan a mejorar la gestión de las ANP tanto en términos económicos, operativos, pero también sociales.<sup>612</sup> Si bien dicha alianza se encuentra en estado incipiente de formalización, puede resaltarse el papel visibilizador que tuvo en el proceso de movilización social frente a las concesiones mineras durante los años 2012 y 2013.<sup>613</sup> Ahora bien, todos estos esfuerzos también deben verse en relación con el devenir de la cafecultura bajo sobra, ya que las redes de actores de este sector económico han sabido aprovechar la reserva,

<sup>611</sup> Entrevistas J. Castro; R. Escalante; A. Vázquez.

<sup>612</sup> Entrevista J. Castro.

<sup>613</sup> *Idem*.

así como el personal a cargo de la reserva ha conseguido que el valor económico y valor ecológico de este tipo de producción sean asociados en la vida práctica de las poblaciones.<sup>614</sup> En este sentido, la aceptación social de esta ANP, pese a las incertidumbres generadas por la roya, oscila en la región y en la esfera pública de Chiapas entre los niveles medios y altos.

Es preciso terminar esta sección haciendo referencia a la postura denominada *comunitarismo antiestatista*. Aunque la historia de la conservación de la biodiversidad en el Chiapas no nos ofrece claramente un caso que pueda ser clasificado en esta postura, ello no supone que la idea en contra del establecimiento de ANP desde los órganos del estado esté ausente en el campo ambiental. Por el contrario, puede decirse que hace parte implícita de algunos de los discursos que cuestionan los decretos de parques y reservas, además de que discursivamente es útil para imaginar horizontes de posibilidad de gran acogida entre el público neozapatista. Sin embargo, dar cuenta de las características de los esfuerzos que se hayan alcanzado en materia de conservación de la biodiversidad, quizá en las localidades zapatistas, es aún una investigación por hacer.

Lo que sí puede observarse en Chiapas son las experiencias de conservación de coberturas forestales de las llamadas *tierras de uso común*, en algunos ejidos del estado. No obstante, como lo demuestran algunas investigaciones,<sup>615</sup> se trata de casos donde la conservación de dichas áreas, se dio bajo determinadas circunstancias, entre las que se cuenta el trabajo con ONG ambientales, canalizando recursos públicos y privados desde la escala nacional e internacional.<sup>616</sup> De ahí que no respondan al *comunitarismo antiestatista* de la tipología de Azuela, pero se asemejen, tímidamente, a las comunidades forestales que se encuentran en estados como Oaxaca, varias de las cuales fueron claves para la definición del programa Áreas Voluntariamente Destinadas a la Conservación que prevé la ley y maneja la Conanp. Es una semejanza tímida, porque en Chiapas, los ejidos con áreas forestales conservadas no tienen las extensas superficies que suelen tener las comunidades forestales, pero sobre todo porque no se dedican al aprovechamiento forestal de dichas áreas, o si han llegado a constituirse como empresas forestales comunitarias, no necesariamente han delimitado áreas exclusivas para la conservación.

Ahora bien, lo que revelan las experiencias de estos ejidos es que, con la emergencia de proyectos de servicios ambientales en Chiapas, hacia 1998 a través de la iniciativa de actores no gubernamentales y luego, desde el 2003 con el Programa Pago por Servicios Ambientales operado desde la Conafor, localmente se tornó atractiva la conservación de las coberturas forestales de las tierras de uso común de los ejidos.<sup>617</sup> No obstante, para entonces, en gran parte de los ejidos alejados de las ANP federales dichas coberturas habían sido desmontadas. Pese a

<sup>614</sup> Entrevistas J. Castro; S. Quechulpa Montalvo.

<sup>615</sup> I. Cano, *op. cit.*, núm. 27, p. 277; Osvlado González Molina, *La conservación comunitaria en la sombra de la mina: apropiación territorial, instituciones locales y gobernanza en el ejido Ovando La Piñuela, Escuintla, Chiapas, 1980-2013*, Tesis de maestría en Ciencias en Desarrollo Rural Regional, San Cristóbal de las Casas, Universidad Autónoma Chapingo, 2015.

<sup>616</sup> I. Cano, *op. cit.*, n. 27, p. 323.

<sup>617</sup> *Idem.*

ello, dado que había excepciones, pero también intereses de certificar propiedades particulares ante el programa ADVIC, la Conanp inició la promoción de este programa en el estado. Así entonces, en 2008 se otorgó a la propiedad particular El Silencio, de 140 hectáreas, el primer certificado de ADVIC y posteriormente en 2009, el certificado a la única área forestal ejidal que supera las 1000 hectáreas y que ha sido destinada, por decisión colectiva, por un periodo de 100 años a la conservación.<sup>618</sup> Se trata de la reserva Las Guacamayas ubicada en el ejido Reforma Agraria del municipio de Marqués de Comillas.

El caso del ejido Reforma Agraria, como otros de los que se encuentran en las inmediaciones de la Rebima, es uno donde se ha leído el establecimiento de ANP por decreto como una imposición gubernamental, pero también uno donde la decisión de destinar parte del territorio a la conservación de la biodiversidad, responde al interés trabajar de la mano de las instituciones ambientales. En este sentido, se trata de una experiencia donde, en vez de configurarse un *comunitarismo antiestatista*, ha tomado cuerpo un *sentido de comunidad* orientado a los intereses estatales en torno a la conservación de la biodiversidad del país.<sup>619</sup> Ahora bien, cabe precisar que dicha orientación no es exclusiva de las familias de Reforma Agraria, sino que es compartida por varias de las comunidades forestales de Oaxaca que han incidido, de manera definitiva, en los contenidos de las políticas de conservación de México.<sup>620</sup> En este sentido, puede decirse que en el campo ambiental también ha emergido una postura que defiende y promueve un *comunitarismo versátil*. Es decir, una posición que defiende la primacía de las comunidades y ejidos en el manejo de sus recursos, al mismo tiempo que plantea mecanismos a través de los cuales actores estatales y no gubernamentales se tornen en aliados de la gente y sus bosques.<sup>621</sup> Pese a que en el campo ambiental chiapaneco dicha postura es aún incipiente, indudablemente abre un horizonte de posibilidad que puede renovar las discusiones de los actores.

### 6.2.3 De los fines de subsistencia y la frágil territorialización

Para cerrar este análisis del campo ambiental, es preciso referirnos al frágil orden territorial que se vive en las ANP, no a través de la conflictividad, sino atendiendo el dilema que se enfrenta respecto a los derechos de propiedad de las poblaciones asentadas en o a proximidad de los polígonos de conservación.

En primer lugar, es importante comprender que el establecimiento de un ANP es un ejercicio de territorialización gubernamental; es decir una práctica a través de la cual el estado busca establecer un orden territorial específico. Sin embargo, como todo orden social, para que dicha

<sup>618</sup> *Idem*.

<sup>619</sup> Ingeet Cano, "Hacer ejido y sentido de comunidad. El devenir en la acción colectiva, el Estado y la conservación ecológica en México", *Revista de Antropología Social de la Universidad Complutense de Madrid*, núm. 26, 2, 2017, pp. 259-280.

<sup>620</sup> David Ortega del Valle *et al.*, *Áreas de conservación certificadas en el estado de Oaxaca*. Oaxaca México, WWF/CONANP, 2010, p. 11.

<sup>621</sup> AMBIO, *et al.*, *Bosques con todos. Propuesta de una nueva política forestal*. México, Ambio, RedMocaf, CCMSS, 2018, p. 32.

territorialización adquiera sentido y materialidad es requerido el reconocimiento concreto y simbólico de la “sociedad”, cuya heterogeneidad se ha abordado a través del concepto campo ambiental. De modo que, como toda acción de gobierno, la territorialización que se busca con las ANP es un proyecto (no una acción acabada),<sup>622</sup> en el que intervienen los actores sociales, mediante prácticas de resistencia, adaptación y/o convergencia. Como se ha demostrado ampliamente en el capítulo anterior y en el presente capítulo, en el caso de Chiapas, el orden territorial que se ha buscado establecer y sostener a través del tiempo en cada una de las ANP es, en general, extremadamente frágil. Pero ello, no solo es por la conflictividad inicial en torno a los derechos agrarios, o por los conflictos surgidos en relación con las restricciones de uso y aprovechamiento. Como se pretende reflexionar aquí, dicha fragilidad también está relacionada con el hecho de que las poblaciones directamente afectadas con el establecimiento de ANP en Chiapas, expresan un determinado tipo de relación con las tierras donde están asentadas y de las que viven.

Desde la antropología cultural podría decirse que esa relación no se reduce al valor de uso otorgado por las familias campesinas (indígenas y mestizas) y que de lo que se trata es de una relación cargada de símbolos y afectos, sintetizables y traducibles mediante la palabra territorio. Pero también, desde la antropología económica, así como desde la sociología del derecho, podría decirse que de lo que se trata es de un tipo específico de relación de propiedad. Si bien la noción de propiedad no excluye una dimensión simbólica y afectiva, ésta nos pone en un plano distinto de comunicación y discusión de los problemas y las realidades. El interés de apelar a la noción de propiedad, justamente tiene que ver con que la principal fuente de conflictividad asociada a las ANP en el estado, gira en torno a los derechos de propiedad de la tierra.

Sin embargo, si se tiene en cuenta que la propiedad es ante todo un tipo de relación social y no una cosa en sí, puede decirse que, en el escenario chiapaneco, dados los procesos históricos que lo caracterizan, buena parte de las sociedades rurales aún sostienen, respecto a las tierras que ocupan, una relación de propiedad con fines de subsistencia. A ello debe añadirse el hecho de que dicha relación, para ser completa, debe ser reconocida por otros, entre los cuales se cuenta el ‘estado’, quien por su parte tiene la facultad dar legitimidad a dicha relación frente al conjunto de esos otros. En este sentido, teniendo en cuenta las evidencias del análisis anteriormente presentado, también puede decirse que en numerosos casos la relación de propiedad aún carece de dicho reconocimiento y pone al sujeto de derecho, es decir al indígena “irregular”, al “nacionalero” y, en ciertos casos, al “invasor”, en situación de mayor vulnerabilidad, respecto de aquel que goza de su derecho de propiedad con fines de subsistencia.

De cualquier modo, tanto la incertidumbre en la propiedad, como la finalidad de subsistencia otorgada a esa propiedad, nos pone frente a un escenario particularmente significativo para el análisis de la relación entre ANP y derechos humanos. Aunque no es, ni haya sido el objetivo de

---

<sup>622</sup> William, Roseberry, “Hegemonía y lenguaje contencioso”, en Gilbert M. Joseph y Daniel Nugent (eds.), *Aspectos cotidianos de la formación del Estado. La revolución y la negociación del mando en el México moderno*. México: Ediciones Era, 2003, pp. 213-238.

esta investigación discurrir en el tema de los derechos humanos para el caso de Chiapas, si es posible retomar parte de lo expresado por Azuela, en este mismo volumen, respecto a la falta de una discusión profunda, por parte del constitucionalismo social mexicano, respecto a la propiedad. Situación que adquiere relevancia por el hecho de que no pocos de los conflictos en torno a las ANP en todo el país, se esgrimen como conflictos de propiedad. Al respecto, cabe señalar que se tiene evidencia de casos en los cuales algunas agrupaciones tsotsiles y tseltales asentadas en el polígono de la Rebima han adelantado acciones ante los tribunales agrarios para procurar regularizar su tenencia de la tierra, aunque sin ningún éxito hasta el momento.<sup>623</sup> Pero dada la relevancia que han adquirido en el plano internacional las discusiones sobre derechos indígenas y ANP, es factible visualizar un proceso jurídico en el que las partes sean las poblaciones y la autoridad ambiental. No obstante, aún si este fuera el caso, uno de los dilemas que podrían salir a flote es si la propiedad debe ser considerada, o no, un derecho fundamental.<sup>624</sup>

Ahora bien, es preciso dejar este ejercicio de visualización de lo probable, para retornar al hecho de que en los contextos rurales de Chiapas la propiedad, firme o en proceso de consolidación, tenga finalidades de subsistencia. Dicha situación es relevante porque nos da otros elementos para comprender la conflictividad asociada a las ANP, pero también el hecho de que el orden territorial de los polígonos de conservación sea tan frágil. En otras palabras, nos permite concluir que mientras esté o se ponga en juego la subsistencia de las poblaciones, el orden territorial que proyecta instaurarse estará más propenso a quebrarse (parcial o totalmente), pero también a tornarse altamente demandante. Montes Azules y El Triunfo justamente sirven de ejemplos sobre dicha demanda e inestabilidad, a pesar de contar con un grado de legitimidad significativo en la esfera pública nacional e internacional. Al respecto, puede añadirse que, aunque esta conclusión no tenga nada de novedad, en Chiapas la gestión de las ANP evidencia la implementación de distintas lógicas y estrategias, a través de las cuales se ha procurado hacer frente a dicha condición. Nuevamente aquí pueden citarse a Montes Azules y El Triunfo como experiencias contrastantes entre sí. Y, aun así, en cada caso las estrategias adoptadas: fuertes financiamientos federales, en contraste con dinámicas alianzas a distintas escalas y con diversidad de actores, no han dejado de estar expuestas a distintos golpes (roya, mineras, reducción de presupuesto federal, entre otros) que agudizan, sin cesar, la fragilidad territorial.

En este contexto, es evidente que para algunos de los actores del campo ambiental la salida al dilema de la subsistencia está en la construcción de alternativas sin la intervención estatal y en extensión, en el abandono al establecimiento de ANP por decreto. Sin embargo, aún bajo este posicionamiento, respecto a la relación “estado”-conservación de la biodiversidad-“sociedad”, los dilemas respecto a los derechos culturales, de propiedad y de adecuados niveles de vida deberán ser comprendidos en toda su complejidad y asumidos a profundidad. Esta investigación ha buscado adentrarse en ello, ofreciendo elementos que abonen en claridad respecto a los problemas, pero también un ejercicio analítico respecto a los distractores que atrapan la atención de los actores y sectores que configuran el campo ambiental a nivel estatal.

<sup>623</sup> T. Trench, *op. cit.*, núm. 12, *ibid.*, entrevista T. Trench.

<sup>624</sup> Para mayor claridad sobre dicho dilema ver capítulo 3.



## CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

Las conclusiones y propuestas que se presentan en las páginas que siguen están organizadas de la siguiente manera. Primero se presenta una conclusión general sobre la relación entre áreas naturales protegidas (ANP) y derechos humanos, para después presentar las conclusiones relativas a seis temas: 1) el contenido mismo de la Recomendación General 26/2016, 2) su nivel de cumplimiento, 3) su impacto sobre diversos espacios sociales e institucionales; 4) las relaciones entre ANP, derechos humanos y prácticas jurídicas predominantes; 5) las condiciones institucionales y 6) las condiciones sociales bajo las cuales operan las áreas naturales protegidas de nuestro país.

### **CONCLUSIÓN GENERAL: LA RELACIÓN ENTRE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS Y DERECHOS HUMANOS TIENE MUCHAS DIMENSIONES, POR LO QUE SU COMPRENSIÓN REQUIERE DE UNA METODOLOGÍA INTERDISCIPLINARIA.**

Para enfrentar esta complejidad se requiere, de entrada, de un gran esfuerzo de reflexión jurídica, que implica tener claro cuáles son los derechos humanos que están en juego, además de ponderar si algunos de los derechos que suelen esgrimirse en la práctica (como el derecho de propiedad) pueden considerarse derechos fundamentales. Pero además, se requiere un esfuerzo por incorporar las aportaciones de las ciencias sociales para la comprensión de esa complejidad, al menos en dos sentidos: primero, para comprender lo que está en juego para las personas involucradas, a la luz de categorías de análisis tales como territorialización, productividad social del conflicto y campo ambiental; y, segundo, comprender el modo en que las políticas públicas pueden incidir en la interacción social en las ANP, de manera tal que se hagan compatibles (o no) con el ejercicio de derechos. Ese conocimiento no puede obtenerse de las doctrinas de los derechos humanos, sino de los métodos propios de las ciencias sociales. Una contribución central de dicho conocimiento, en esta investigación, es haber demostrado que solo en situaciones excepcionales tienen que sacrificarse unos derechos para hacer efectivos otros. Esto significa, entre otras cosas, que llevar a cabo ejercicios de “ponderación” no es lo más importante en la compleja relación entre ANP y derechos fundamentales.

### **Sobre la Recomendación General 26/2016**

**Primera. Las contribuciones más importantes de la Recomendación General 26/2016 radican en el esclarecimiento de la relación que existe entre las ANP y los derechos humanos, así como en el planteamiento de los problemas que afectan su conservación bajo un enfoque de responsabilidad constitucional e internacional del Estado mexicano, en el contexto de los instrumentos internacionales relacionados con la diversidad biológica.**

Si bien es cierto que muchos de los operadores del sistema de ANP en México tienen conciencia de que ese instrumento de conservación de la biodiversidad está vinculado con el derecho a un

medio ambiente sano que ha sido reconocido por la legislación ambiental hace casi tres décadas, también lo es que la Recomendación General 26/2016 ofrece una visión notablemente enriquecida del conjunto de fuentes jurídicas, en particular las internacionales, que se hacen cargo de las múltiples implicaciones del régimen jurídico de la biodiversidad.

**Segunda. La limitación más importante de la RG26 radica en haberse concentrado en los programas de manejo (PdM) de las ANP, dejando de lado aspectos muy importantes que afectan de manera sustantiva la relación entre ANP y los derechos humanos.**

Aunque sin lugar a duda los puntos centrales que identifica la CNDH como obstáculos que deben removerse de forma inmediata para lograr una protección más efectiva de las ANP, constituyen la línea de base sobre la cual puede evaluarse el cumplimiento de las diversas obligaciones constitucionales y de derecho internacional que resultan del marco jurídico aplicable a la conservación de la biodiversidad y la tutela de los derechos humanos que dependen de la misma, al limitarse a la Semarnat y la Conanp como autoridades destinatarias, la Recomendación General 26/2016 deja pasar una oportunidad para impulsar el desarrollo de políticas de estado con un enfoque de derechos humanos, aplicables transversalmente a todos los sectores de la economía que tienen un impacto determinante en el estado de conservación de la diversidad biológica y las ANP en México.

Sin que esta conclusión signifique minimizar la importancia de los PdM, es preciso reconocer que existen condiciones institucionales para el logro de los objetivos que persiguen las ANP, que están al alcance del Estado mexicano y que son tan importantes como la existencia o no de PdM. La propuesta derivada de este estudio consiste en ampliar la perspectiva hacia ese conjunto de condiciones, las cuales han quedado descritas en el cuerpo del estudio y se especifican en el resto de las conclusiones.

**Tercera. Una limitación adicional, aunque menos importante, de la Recomendación General 26/2016 radica en que, al analizar las poblaciones que entran en contacto con las ANP, muestra un acento muy marcado hacia las comunidades indígenas, invisibilizando otros grupos sociales que se ven afectados con políticas de conservación que no toman en cuenta sus derechos humanos.**

Cualquier aproximación empírica a las dinámicas sociales presentes en las ANP muestra que, además de comunidades o pueblos indígenas, residen en ellas grupos que expresan y reivindican otro tipo de identidades culturales, al mismo tiempo que desarrollan prácticas productivas de subsistencia que se ven cuestionadas con las reglas de la ANP. Los miembros de todos los grupos sociales tienen derecho a un nivel de vida adecuado, por lo que se recomienda la adopción de un enfoque que muestre si ese derecho, con todas sus ramificaciones, está siendo respetado, sin que eso implique negar la especificidad de los derechos indígenas cuando sea el caso. El hecho de que se reconozca la existencia de grupos o comunidades *asimiladas* no alcanza a compensar el énfasis que muestra la Recomendación General 26/2016 sobre las comunidades y pueblos indígenas. Los miembros de todos los grupos sociales tienen derecho a un nivel de



vida adecuado, sin necesidad de tener que ser “asimilados” a una categoría que por definición parecería dominante, sin que eso implique negar la especificidad de los derechos indígenas cuando sea el caso.

**Cuarta. La Recomendación General 26/2016 otorga gran importancia a los *obstáculos administrativos* que enfrentan las ANP, con lo que no queda suficientemente claro que entre esos obstáculos está la disminución de los recursos presupuestales destinados a las ANP.**

Como se señala más adelante, el concepto de *obstáculos administrativos* es pertinente, aunque puede ser ampliado para comprender mejor la gran diversidad de problemas que ellas enfrentan. Aún dentro del mismo sector ambiental, el papel prioritario que debería reconocerse a la conservación de las ANP no parece ser compartido por las instituciones federales en muchos casos y parecería que la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas debe sortear innumerables obstáculos generados dentro la propia Semarnat para cumplir su mandato legal para la conservación de estos espacios.

Otro factor que opera de manera crítica en contra del desempeño efectivo de la Conanp son las limitaciones presupuestales y de recursos humanos bajo las cuales existe desde su creación. Como se ha referido en el presente estudio, algunas proyecciones sobre la brecha financiera a superarse para lograr la conservación y el manejo efectivo de las ANP existentes y que serán creadas para cumplir con compromisos internacionales del Estado mexicano, como las Metas de Aichi en el marco de la Convención de las Naciones Unidas sobre la Diversidad Biológica, sugieren que se requeriría un incremento presupuestal considerable, cuya asignación rebasa el ámbito de actuación de la Conanp, e incluso de la propia Semarnat. Este obstáculo constituye acaso el más relevante de los problemas que están al alcance de la administración pública.

### **Sobre el cumplimiento de la Recomendación General 26/2016**

Quinta. El cumplimiento que se ha dado a la Recomendación General 26/2016 por parte de las autoridades a quienes va dirigida ha sido, en términos generales, muy limitado.

Es verdad que se observan algunas tendencias que apuntan hacia el cumplimiento de la propuesta. Es verdad que el número de ANP sin PdM se redujo de 74 a 55 en dos años y las ANP que tenían programa de manejo elaborado que no había sido publicado pasaron de 20 a 13. También se desarrollaron algunas directrices al interior de la Conanp para avanzar en el involucramiento de las comunidades indígenas en los procesos de decisiones sobre las ANP. Sin embargo, este estudio ha demostrado, sobre todo en sus capítulos segundo y cuarto, que las autoridades competentes (incluyendo al Titular del Ejecutivo Federal), no han desplegado hasta el máximo los recursos disponibles para cumplir con sus obligaciones relacionadas con la publicación de los programas de manejo de las ANP bajo su responsabilidad y, por lo tanto, para llevar a cabo su manejo eficaz en un marco de certeza jurídica y bajo un enfoque de derechos humanos. Tampoco se encontraron esfuerzos acreditables para remover los obstáculos administrativos que están al alcance de la Semarnat y de la Conanp. En particular, el procesamiento

jurídico de los PdM suele estar sujeto a condiciones que dificultan su puesta en vigor de manera injustificada. Por otro lado, a lo largo de la estructura de las autoridades ambientales no se reconoce la misma importancia a los PdM. Para los altos funcionarios los PdM no son más que uno más de los instrumentos de una política de conservación, mientras que para el personal que labora en las propias ANP, contar con dichos programas es una condición que les permite regular las actividades con el respaldo de una normatividad, por lo que difícilmente suscribirían la postura oficial que la Conanp ha manifestado ante la propia CNDH en el sentido de que “los programas únicamente tienen por función auxiliar a las declaratorias, resultando insuficientes ante la propia LGEEPA y el RLGEEPA, las normas oficiales u otros instrumentos normativos; de manera que la falta de un programa de manejo no impide que se lleve a cabo la adecuada protección, conservación, administración y manejo de las áreas naturales protegidas”.

**Sexta. El esfuerzo por publicar los PdM, bajo supuestos cuestionables, en ocasiones ha conducido a las autoridades ambientales a incorporar en dichos programas regulaciones que resultan demasiado laxas para los fines de conservación de la biodiversidad que persiguen las ANP.**

La publicación de PdM que incluyen reglas permisivas de actividades que pueden poner en riesgo los ecosistemas de las ANP, no puede considerarse un cumplimiento satisfactorio de la Recomendación 26/2016, ya que dichas regulaciones desvirtúan los objetivos de las ANP. En ocasiones ello tiene lugar bajo el supuesto de que todos los actores interesados deben tener, en los PdM, respuestas que les favorezcan. Esto que se puede caracterizar como el “costo ambiental de la gobernanza” resulta particularmente grave tratándose de empresas que están presentes en las ANP con intereses económicos y no en defensa de derechos fundamentales. Por ello, es aconsejable que la CNDH mantenga un seguimiento puntual sobre el contenido de los PdM en relación con las finalidades propias de ese instrumento.

### **Sobre el impacto de la Recomendación 26/2016**

**Séptima. El impacto de la Recomendación 26/2016 ha sido variable de un ámbito a otro, aunque en términos generales ha sido menor a lo esperado y a lo deseable.**

A pesar de sus limitaciones, la Recomendación 26/2016 es un parteaguas en la historia de la reflexión sobre las ANP y los derechos humanos en nuestro país. A pesar de ello, no ha tenido las repercusiones que podían haberse esperado. No hay indicios de que en el mundo de las organizaciones sociales dedicadas a la biodiversidad hubiese despertado nuevas expectativas o hubiese sido retomado para organizar sus demandas. Lo mismo puede decirse de los medios de comunicación.

En ninguno de los procesos legislativos más destacados desde la expedición de la Recomendación General 26/2016 se hizo mención a la misma. En el Poder Judicial, si bien es cierto que la Suprema Corte de Justicia de la Nación organizó un foro para discutirla, ella no ha sido mencionada en alguna resolución en materia de amparo o en controversias constitucionales.

Entre los funcionarios del sector ambiental es donde puede apreciarse un impacto más claro, ya que el instrumento general se convirtió en un estímulo más para acelerar la puesta en vigor de los PdM, e incluso en una fuente de preocupación por no incurrir en responsabilidad.

Para que los instrumentos de la CNDH referidos a la biodiversidad o a cuestiones ambientales en general, tengan un impacto similar al que ha tenido en temas de otras recomendaciones generales, como las relativo a los periodistas o a los migrantes, se propone concentrar el esfuerzo en los temas donde se pueda establecer una relación clara entre el incumplimiento y la situación de los derechos humanos de las personas vinculadas al tema.

### **Sobre la relación entre ANP, derechos humanos, prácticas jurídicas y políticas públicas**

**Octava. En las ANP entran en juego una diversidad notable de derechos humanos y es importante reconocer que existen conflictos potenciales entre ellos, sobre todo cuando se clasifican en dos grupos: los derechos asociados al medio ambiente y a los servicios ambientales que prestan los ecosistemas, por un lado, y los asociados al derecho a un nivel de vida adecuado, por el otro. Sin negar la importancia de esos conflictos, esta investigación ha demostrado que existen muchas vías, sobre todo en el terreno de las políticas públicas, para hacer compatibles las pretensiones de diversos grupos sociales sin que sus divergencias se conviertan en conflictos entre derechos que obliguen al sacrificio de unos en beneficio de los otros.**

Como se sabe, uno de los temas centrales en el pensamiento jurídico contemporáneo es el de los conflictos que pueden surgir entre diferentes derechos humanos. En los temas ambientales con frecuencia aparecen conflictos de esa naturaleza. Sin embargo, la propia doctrina jurídica reconoce que, en muchas ocasiones, esos conflictos son de naturaleza *circunstancial*, es decir que es posible conciliar los intereses de los actores en conflicto a través de diversas mediaciones que son propias de los estados modernos. En sus diversas partes, este trabajo ha mostrado que la complejidad territorial de las ANP proporciona oportunidades importantes para que diversos actores en conflicto puedan ejercer su derecho a un nivel de vida adecuado sin poner en riesgo el derecho al medio ambiente sano que es el origen de las ANP y su justificación más importante.

**Novena. Si bien son pocos los casos en los que no es posible conciliar todos los derechos en conflicto, cuando este sea inevitable y resulte necesario emprender un ejercicio de ponderación, este debe considerar la diversidad de valores que la sociedad asigna al patrimonio natural.**

Efectivamente, las ANP pueden representar una variedad de valores, desde los puramente escénicos, hasta los relacionados de manera más estricta con la biodiversidad, pasando por los servicios ecosistémicos que producen bienes de utilidad evidente como el agua. En virtud de que no existen fórmulas universales para asignar proporciones incontrovertibles a cada uno de esos valores, en cada caso la autoridad responsable tendrá que reconocer a los mismos en su conjunto, como parte de la ponderación que lleve a cabo. Lo que sí puede esperarse de esa autoridad, sea judicial o administrativa, es que explique de la manera más exhaustiva posible el razonamiento que está utilizando para poner unos derechos antes que otros.

**Décima.** En la gestión de las ANP suelen surgir dos tipos de tensiones entre derechos: unas son las que se dan cuando el derecho al medio ambiente sano de un conjunto indeterminado (difuso) de personas se enfrenta al derecho a un nivel de vida adecuado (y sus derivaciones) de las poblaciones residentes en la ANP; otras tensiones, muy diferentes, son las que surgen entre el derecho al medio ambiente y los que esgrimen las empresas que encuentran atractivos económicos en las ANP.

Es importante no confundir esos dos tipos de tensiones ya que, en el segundo caso, los derechos de las empresas no son derechos fundamentales, a pesar de lo cual en muchas ocasiones los PdM les otorga el mismo nivel de protección que a los que sí lo son. Sin embargo, la CNDH y los interesados en este tipo de problemas deben reconocer que existe un dilema adicional, que es el que se presenta cuando los grupos sociales vulnerables residentes en (o en las inmediaciones de) una ANP obtienen empleos bien remunerados y otros beneficios de empresas mercantiles, como puede ser el caso del ecoturismo. En tal situación, la reflexión sobre los derechos humanos debe estar abierta a la posibilidad de conciliar los diversos intereses, sin que ello signifique reconocer derechos fundamentales a las empresas mercantiles.

**Décima primera.** La Recomendación General 26/2016 destaca, correctamente, los derechos de los grupos indígenas en relación con las ANP. Sin embargo, si se considera a dicho grupos como los únicos sectores sociales vulnerables en las ANP se corre el riesgo de dejar desprotegidos a otros sectores con otras identidades culturales y cuyo derecho a un nivel de vida adecuado también puede verse comprometido.

Como se pudo apreciar a lo largo de esta investigación, el modelo mexicano de conservación implica la existencia de ANP con una población residente que puede llegar a ser importante. Por regla general, la mayoría de esa población se encuentra en condiciones de vulnerabilidad social y económica y puede, o no, pertenecer a un pueblo o comunidad indígena. Por ello es aconsejable recuperar el sentido de la formulación original del derecho a un nivel de vida adecuado y aportar elementos para otorgarle un contenido acorde con el contexto de las ANP.

**Décimo segunda.** La actividad jurisdiccional en torno a las ANP en nuestro país no suele versar sobre conflictos entre derechos fundamentales. La propiedad de la tierra es la institución jurídica que se erige como la más problemática en esta materia, aunque se presenta de maneras tan distintas, que otorga una protección jurídica importante para grupos sociales con condiciones muy diversas.

Efectivamente, el estatuto del derecho de propiedad frente a las ANP presenta en la práctica una gran complejidad. Por un lado, suele esgrimirse en defensa de intereses económicos particulares de modo tal, que se reproduce la bien conocida tensión entre los intereses colectivos y los individuales, en torno a la cual se cuenta con una tradición relevante en el constitucionalismo social mexicano, que sin embargo pierde vigencia con la tendencia reciente en el Poder Judicial de la Federación, ciertamente cuestionable, de considerar la propiedad privada como derecho fundamental. Por otra parte, el derecho de propiedad también aparece como el medio de

defensa jurídica de muchos grupos vulnerables, sobre todo en el caso de muchos núcleos agrarios, cuyos miembros no hacen valer el derecho a un nivel de vida adecuado sino, justamente, sus derechos de propiedad.

**Décimo tercera. La complejidad de la relación entre derechos de propiedad y ANP obliga a un análisis que rebasa el horizonte de los derechos fundamentales y que tiene que incluir tanto problemas jurídicos tradicionales como problemas emergentes.**

Entre los elementos de dicha complejidad destacan los siguientes: 1) la existencia de numerosas personas que residen en las ANP y que no tienen propiedad sobre tierras u otros recursos naturales (que suelen ocupar las posiciones más vulnerables de las comunidades locales); 2) la existencia de grupos que no lograron consolidar sus demandas agrarias y que quedaron con expectativas frustradas con el fin del reparto agrario en la última década del siglo XX; y 3) la vigencia de derechos de carácter administrativo (tales como las concesiones pesqueras o mineras) a los cuales indebidamente se ha otorgado un estatus equivalente al de los derechos fundamentales.

### **Sobre las condiciones institucionales de las ANP**

**Décimo cuarta. La persistencia de políticas opuestas a los fines de las ANP es uno de los obstáculos más importantes para el ejercicio de los derechos asociados a la conservación de la biodiversidad.**

Como se indica más arriba, en la segunda conclusión, una limitación importante de la Recomendación General 26/2016 es que al concentrarse en las responsabilidades de la Conanp y la Semarnat en materia de ANP, deja fuera de su alcance a un conjunto de políticas del gobierno federal que aún se aplican en el territorio de las mismas y que contradicen los fines de las mismas. A pesar de que ha habido esfuerzos en el sentido de alinear el conjunto de las políticas en la dirección del desarrollo sustentable, las inercias institucionales de las políticas sectoriales no han sido del todo neutralizadas. Así, entre otras cosas, se han mantenido diversos estímulos y subsidios a actividades agropecuarias no compatibles con la conservación; se siguen autorizando proyectos mineros a nombre de una “prioridad” establecida por la legislación de la materia, que ignora los principios de la legislación ambiental; y la política turística no ha sido sensible a la necesidad de imponer las restricciones en ANP. La reciente publicación del Programa de Manejo en Yum Balám, con la posibilidad de construir nueve mil habitaciones en la isla de Holbox es apenas una muestra de ello. De aquí surge una clara propuesta en el sentido de que la CNDH considere el conjunto de las atribuciones y los programas del Gobierno Federal para que adopte políticas transversales en relación con las ANP.

**Décimo quinta. La fragmentación de las políticas que confluyen en las ANP puede ser tan grave como la inexistencia de programas de manejo.**

Además de la existencia de políticas que contradicen abiertamente los objetivos de las ANP, se observa que con frecuencia las políticas que en principio podrían contribuir hacia dichos

objetivos, no se traducen en un conjunto de acciones coordinadas en el terreno. Existe una cantidad importante de programas gubernamentales mediante los cuales se canalizan recursos y apoyos de diversa naturaleza hacia las ANP. En ellos está la posibilidad de compensar a las comunidades por las restricciones en el aprovechamiento de los recursos naturales que traen consigo las ANP y, por lo tanto, de reducir a un mínimo los conflictos entre el derecho a un medio ambiente sano y el derecho a un nivel de vida adecuado. Sin embargo, la materialización de esa posibilidad depende de la existencia de mecanismos eficientes de coordinación administrativa y eficientes estrategias de financiamiento, claramente articulados con mecanismos de participación social. En este sentido, los programas de manejo pueden convertirse en el marco de referencia del conjunto de la actividad estatal en las ANP o bien mantenerse como documentos al margen de la compleja dinámica de las relaciones entre actores sociales y órganos de la administración pública.

### Sobre las condiciones sociales prevalecientes en las ANP

**Décimo sexta. La comprensión de las dinámicas sociales en torno a las ANP es una condición fundamental para la conformación de políticas orientadas por derechos humanos.**

Al analizar la dinámica social que se despliega en relación con las ANP este estudio ha mostrado que la contribución de las ciencias sociales al campo de los derechos humanos no se limita a registrar hechos que indiquen niveles de cumplimiento, ejercicio o respeto de los derechos. Entre otras cosas, una postura sociológicamente informada puede ayudar a los operadores jurídicos, en las tres ramas del estado, a tener en cuenta, por un lado, las condiciones reales bajo las cuales operan las ANP y, por el otro a reflexionar sobre las consecuencias sociales de sus propias decisiones. Trascender el esquema tradicional que distingue entre el derecho y la realidad social, que entre otras cosas ignora que es en la práctica social donde los derechos adquieren sentido, es un reto que en las ANP se puede observar, tal como se ha tratado de mostrar a lo largo de este trabajo.

**Décimo séptima. Hay dos conceptos fundamentales (y complementarios) para comprender las dinámicas sociales en torno a las ANP, el de territorialización y el de productividad social del conflicto.**

El principal efecto de la creación de una ANP es la reconfiguración de un territorio y es importante reconocer que en ese proceso participan activamente los actores locales, cuya interacción con los actores estatales produce territorialización, entendida como la transformación de las relaciones sociales en torno a un ámbito espacial determinado. Con frecuencia ese orden, que puede ser precario, es producto de conflictos sociales cuya naturaleza e intensidad deben ser examinadas. Observar esas dinámicas es imprescindible para comprender que el consenso social en torno a las ANP (o sea su legitimidad) no proviene de una aceptación abstracta de los valores que ellas transmiten, sino de una aceptación bajo condiciones locales que, en gran medida, tienen que ver con las condiciones de vida y las oportunidades para consolidar, en la propia región, medios de vida sostenibles en cortos y medianos horizontes temporales.

**Décimo octava. Un concepto complementario para la comprensión de las condiciones sociales de las ANP es el de campo ambiental, el cual permite identificar y analizar el espacio social donde se produce (o no) la legitimidad de las ANP y de los derechos asociados a las mismas.**

El hecho de que la aceptación a las ANP por los actores locales sea un hecho importante no significa que la legitimidad de las mismas se produzca solamente en espacios locales. Ella se da como producto de una red compleja de comunicación entre actores que actúan en diversas escalas geográficas. Como se ha documentado ampliamente por la bibliografía especializada, los debates en el espacio público (tanto en el plano nacional como en el internacional) se articulan de múltiples maneras con los procesos locales. Solamente a través de conceptos como el de campo ambiental, que incluye la condición multi-escalar de la acción social en torno a las ANP, es posible comprender los procesos que dan lugar a la legitimidad de las mismas –o a su cuestionamiento.

**Décimo novena. La conflictividad social presente en las ANP puede girar en torno a diversos temas. Entre ellos, el que presenta mayores retos es el de la inestabilidad de la propiedad de la tierra derivada de la persistencia de derechos y expectativas de derechos que proviene del fin de la reforma agraria.**

A lo largo del estudio se ha ilustrado la diversidad de los conflictos presentes en las ANP, que ponen en entredicho el cumplimiento de sus objetivos y con ello el ejercicio pleno de los derechos involucrados. Esa diversidad incluye desde amenazas a la biodiversidad y el territorio provenientes de empresas mercantiles dedicadas a actividades extractivas, inmobiliarias o de otro tipo, hasta prácticas de comunidades locales que también resultan incompatibles con la conservación de la biodiversidad y de los servicios ambientales de las ANP. Para la inmensa mayoría de esos conflictos existen salidas a través de la concertación social y del despliegue de políticas públicas. Pero, en términos jurídicos, los dilemas suelen referirse al alcance de los derechos de propiedad. Los conflictos más complejos son los que se derivan de la inestabilidad de los derechos agrarios. En términos jurídicos, ya no se trata solamente del alcance de los derechos de propiedad frente a las llamadas restricciones legítimas, sino la titularidad misma de esos derechos. La sugerencia, que no solo va dirigida a la CNDH sino a los interesados en la relación entre ANP y derechos humanos, es emprender una reflexión sobre la propiedad y su lugar en el sistema de derechos, a la luz de una aproximación interdisciplinaria a este campo de conocimiento y de intervención social.





## BIBLIOGRAFÍA

- ALEJOS**, José, “Los choles en el siglo del café: estructura agraria y etnicidad”, en Juan Pedro Viqueira y Mario Humberto Ruz (eds.), *Chiapas: Los rumbos de otra historia*. México, Centro de Estudios Maya, CIESAS, 2002, pp. 319-328.
- ALEXANDER**, Gregory, *The Global Debate over Constitutional Property. Lessons for American Takings Jurisprudence*. Chicago, Chicago University Press, 2006.
- ALTAMIRANO**, M., et al., “Parque Nacional Cañón del Sumidero: Refugio de vertebrados terrestres”, en *Conabio, Biodiversitas*, núm. 80, 2008.
- ALTERMAN**, Rachelle, *Takings International. A Comparative Perspective on Land Use Regulations and Compensation Rights*. Washington, American Bar Association, 2010.
- AMBIO**, et al., *Bosques con todos. Propuesta de una nueva política forestal*. México, Ambio, RedMocaf, CCMSS, 2018, p. 32. Disponible en [https://issuu.com/ambio.scoelite/docs/nota\\_2bosques\\_contodos?fbclid=IwAR2vooGrtU7eawc2P54BdHAO9bV4UTjDvYajna-Gy3mr7WpKt0bz9I92V6-0](https://issuu.com/ambio.scoelite/docs/nota_2bosques_contodos?fbclid=IwAR2vooGrtU7eawc2P54BdHAO9bV4UTjDvYajna-Gy3mr7WpKt0bz9I92V6-0), fecha de consulta: 13 de octubre de 2018.
- ARREOLA**, Arturo, “Marginación y cambio de uso del suelo en la Reserva de la biosfera El Triunfo, Chiapas”, en Miguel Ángel Pérez-Farrera, Nayely Martínez-Meléndez, Alejandro Hernández-Yañez y Arturo Arreola-Muñoz (eds.), *La Reserva de la Biosfera El Triunfo, tras una década de conservación*. Tuxtla Gutiérrez, Unicach, 2004.
- ARRIAGA**, Laura y Alfredo Ortega, “Aspectos Generales”, en Laura Arriaga y Alfredo Ortega (eds.), *La Sierra La Laguna de Baja California Sur*. México, CIBNOR, 1988.
- ARRIAGA**, Laura, et al., *La Sierra de La Laguna, fundamentos para apoyar la creación de una Reserva de la Biósfera*. México, CIBNOR/WWF, 1992.
- AZAOLA**, Elena, *Rebelión y derrota del magonismo agrario*. México, FCE/SEP80, 1982.
- AZUELA**, Antonio y Carlos Herrera, “La propiedad que no se discute. Jueces y expropiaciones en la Ciudad de México”, en Antonio Azuela (coord.), *Expropiación y conflicto social en cinco metrópolis latinoamericanas*. México, IIS/UNAM, 2013.
- AZUELA**, Antonio, “La terre ne se vende pas, elle’saime et se défend, la productivité sociale du conflit pour Atenco, México”, en Patrice Melé (ed.), *Conflits de proximité et dynamiques urbaines*. Presses universitaires de Rennes, 2013.
- \_\_\_\_\_, “Una torre de babel para el Ajusco. Territorio, urbanización y medio ambiente en el discurso jurídico mexicano”, en Schteingart, Martha y Luciano D’Andrea (comps.), *Servicios urbanos, gestión local y medio ambiente*. México, El Colegio de México, 1991.
- \_\_\_\_\_, *Visionarios y pragmáticos. Hacia una sociología jurídica del derecho ambiental*. México, IIS-Fontamara, 2006.

- BALAKRISHAN**, Rajagopal y Olivier de Schutter (eds.), *Property from Bellow: Commodification of Land, Rights and the Counter Movements*. Oxford, Routledge, en prensa.
- BALLINAS**, María Luisa, “La toma de decisiones e implementación de políticas ambientales en la gestión de cuencas: el caso del río Sabinal”, en Edith Kauffer, coord., *Cuencas en Chiapas: la construcción de utopías en cascada*. México, CIESAS, 2014.
- BARTRA**, Armando, “Conciertos y desconciertos del desarrollo sustentable. Participación social y gestión en los programas regionales”, en Carlos Toledo y Armando Bartra (coords.), *Del círculo vicioso al círculo virtuoso. Cinco miradas al desarrollo sustentable en las regiones marginadas*. México, PNUD/Semarnap/Plaza y Valdés, 2000.
- BECK**, Ulrich, *Ecological Politics in an Age of Risk*. Oxford/Cambridge, Polity Press, 1995.
- BELLO SÁNCHEZ**, María de Lourdes, “Marco Jurídico del Parque Nacional Cumbres de Monterrey”, en César Cantú *et al.* (coords.), *Historia Nacional del Parque Nacional Cumbres de Monterrey, México*. México, UANL, Conanp-PNCM, Pronatura Noreste, A. C., Consejo de Flora y Fauna Silvestre de Nuevo León, 2013.
- BENDA-BECKMAN**, Franz von, Keebet von Benda-Beckam y Melanie G. Wiber (eds.), *Changing Properties of Property*. Nueva York, Berghahn Books, 2006.
- BETANCOURT POSADA**, Alberto, *et al.*, *Del monólogo a la polifonía. Proyectos supranacionales y saberes indígenas en la gestión de áreas naturales protegidas (1990-2010)*. México, UNAM, CONACYT, 2014.
- BEZAURY-CREEL**, Juan. E., “El Valor de los Bienes y Servicios que las Áreas Naturales Protegidas Proveen a los Mexicanos”, en *The Nature Conservancy Programa México-Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas*. México, 2009.
- BEZAURY-CREEL**, Juan E., Susana Rojas Gonzales de Castilla y José María Makepeace Moscoso, “Brecha en el financiamiento de las áreas naturales protegidas federales de México Fases I y II”, en *The Nature Conservancy*, 2011.
- BEZAURY**, Creel, Juan E., *Agua dulce. Conservación de la biodiversidad, protección de los servicios ambientales y restauración ecológica en México*. México, The Nature Conservancy/Walton Family Foundation, 2017.
- BOEGE**, Eckart, *El patrimonio biocultural de los pueblos indígenas de México*. México, Instituto Nacional de Antropología e Historia/Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, 2008.
- BOURDIEU**, Pierre, *Raisons Pratiques*. París, Éditions du Seuil, 1994.
- BOYER**, Christopher R., *Becoming Campesinos: Politics, Identity, and Agrarian Struggle in Postrevolutionary Michoacán, 1920-2000*. Stanford, Stanford University, 2003.
- BRECEDA**, Aurora, *et al.*, “Conservación en la Reserva de la Biósfera Sierra La Laguna, Baja California Sur: logros y retos”, en *Investigación y ciencia de la Universidad Autónoma de Aguascalientes*. México, núm. 60, marzo de 2014.

\_\_\_\_\_ *et al.*, “La Sierra La Laguna en Baja California Sur: importancia de su conservación”, en Alfredo Ortega, Manuel Pinkus e Irma Espitia (eds.), *Las Áreas Naturales Protegidas y la Investigación Científica en México*. México, Centro de Investigaciones Biológicas del Noroeste, S. C., Universidad Autónoma de Yucatán, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, 2015.

**BRENNER**, Ludger, “Aceptación de políticas de conservación ambiental: el caso de la Reserva de la Biosfera Mariposa Monarca”, en *Economía, Sociedad y Territorio*, vol. IX, núm. 30, mayo-agosto, 2009.

\_\_\_\_\_ y Stephanie San German, “Gobernanza local para el ‘ecoturismo’ en la Reserva de la Biosfera Mariposa Monarca, México”, en *Alteridades*, vol.22, núm. 44. México. julio-diciembre de 2012. Disponible en [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0188-7017\\_2012000200009](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-7017_2012000200009).

**BRUNETT**, Edgar, *et al.*, “Pago por servicios ambientales hidrológicos: caso de estudio Parque Nacional del Nevado de Toluca, México”, en *CIENCIA ergo sum*, vol. 17, núm. 3, noviembre de 2010-febrero de 2011. Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, México. Disponible en: <https://esanalysis.colmex.mx/Sorted%20Papers/2010/2010%20MEX%20-CS%20MEX%20MC,%20Hyd%20Social.pdf>, fecha de consulta: 29 de septiembre de 2018.

**CALLEROS-RODRÍGUEZ**, Héctor y María Lourdes Guevara-Romero, “La Comunidad Zona Lacandona y las áreas naturales protegidas en su territorio”, en *Desarrollo y Medio Ambiente*, vol. 38, agosto de 2016.

**CAMACHO-BERNAL**, Teresita y Tim Trench, “De la ‘tierra para los pobres’ a espacios de conservación y disputa: la Selva Lacandona y la Sierra Madre de Chiapas desde la perspectiva de la justicia ambiental”, en *Revista Liminar*. En dictamen.

**CANCINO**, Jorge, *et al.*, “Contexto local”, en Laura Arriaga (ed.), *Estrategia para la conservación de La Sierra de La Laguna*. México, CIBNOR, 1994.

**CANO**, Ingreet, “Hacer ejido y sentido de comunidad. El devenir en la acción colectiva, el Estado y la conservación ecológica en México”, en *Revista de Antropología Social de la Universidad Complutense de Madrid*, núm. 26, 2, 2017.

\_\_\_\_\_ , “La gestion et conservation de ressources naturelles de propriété collective au Mexique: fragmentation bureaucratique et articulation étatique”, *Cahiers des Amériques latines*, vol. 81, 2016.

\_\_\_\_\_ , “Participación local y política pública ambiental. Imaginarios y prácticas en el marco de la Iniciativa de Reducción de Emisiones de CO<sub>2</sub>”, en *Carta Económica Regional*, año 30, núm. 122, julio-diciembre de 2018.

\_\_\_\_\_ , “De montaña a “reserva forestal”, en *Colonización, sentido de comunidad y conservación en la selva Lacandona*. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales.

- CANTÚ**, César, *et al.*, “El Parque Nacional Cumbres de Monterrey en el Contexto Mexicano de la Conservación”, en César Cantú, *et al.* (coords.), *Historia Nacional del Parque Nacional Cumbres de Monterrey*. México, UANL, CONANP-PNCM, Pronatura Noreste, A. C., Consejo de Flora y Fauna Silvestre de Nuevo León, 2014.
- CARABIAS**, Julia, Javier De la Maza y Rosaura Cadena (coords.), *Conservación y desarrollo sustentable en la Selva Lacandona. 25 años de actividades y experiencias*. México, Natura y Ecosistemas Mexicanos, A. C., 2015.
- CARABIAS**, Julia y Alejandra Rabasa, “Cien años de políticas y normatividad ambiental”, en Pedro Salazar, Francisco A. Ibarra Palafox y Gerardo Esquivel (coord.), *Cien ensayos para el centenario. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas/UNAM, 2017.
- CARLSEN**, Laura, “El corredor biológico mesoamericano: la nueva inserción de la biodiversidad en el mercado global”, en Corinna Heineke (comp.), *La vida en venta: transgénicos, patentes y biodiversidad*. El Salvador, Fundación Heinrich Böll, 2002.
- CASAS-FERNÁNDEZ**, Alejandro, “Flora ilustrada de la Reserva de la Biosfera Mariposa Monarca”, en *Rev. Mex. Biodiv.* vol. 80, núm. 3. México, diciembre de 2009. Disponible en [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1870-34532009000300034](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-34532009000300034)
- CASTELLANOS-NAVARRETE**, Antonio y Jansen K, “Oil palm expansión without enclosure: Smallholders and environmental narratives”, en *Journal of Peasant Studies*, vol. 42, núms. 3-4.
- CCA**, *Cañón del Sumidero II: expediente de hechos relativo a la petición SEM-11-002*. Montreal, Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte, 2015.
- CEBALLOS**, Gerardo, *Propuesta de recategorización*. México, Conanp, enero de 2011.
- CEDEM-ITESM**, *Población de México en comparación con Nuevo León y el Área Metropolitana de Monterrey (AMM) 1950-2010*. México, ITESM, 2011.
- CHACÓN FREGOSO**, Gina I. y Javier Garduño Arredondo, “¿Cuánto invierte el gobierno en la protección de nuestro hogar... nuestro patrimonio natural?”, en *Noroeste en la mira. Gobernanza y protección ambiental*, 2017. Disponible en <http://noroosteenlamira.org.mx/wp-content/uploads/2017/03/infografía-APN-web.pdf>.
- CIDE**, *Evaluación de Diseño del Programa de Acción para la Conservación de la Especie: Vaquita*. México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2008.
- COLIN**, Xavier, “Historia de la colonización agropecuaria de las vertientes orientales de la Sierra de los Tuxtlas. Análisis y diagnóstico de los sistemas agrarios pasados y actuales, Veracruz (México)”, en Bernard Tallet (comp.), *Cambios en los sistemas agropecuarios: cuatro estudios de caso en el sotavento veracruzano*. México, CIDE, 2005.
- CONABIO**, *Capital natural de México: evaluación del conocimiento y tendencias de cambio, perspectivas de sustentabilidad, capacidades humanas e institucionales*. México, Comisión Nacional para el Conocimiento y el Uso de la Biodiversidad, 2017.

- \_\_\_\_\_, *“Estrategia Nacional sobre Biodiversidad de México y plan de acción 2016-2030”*. México, Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad, 2016.
- \_\_\_\_\_, *“Sierra La Laguna”*. Disponible en [http://www.conabio.gob.mx/conocimiento/regionalizacion/doctos/rtp\\_001.pdf](http://www.conabio.gob.mx/conocimiento/regionalizacion/doctos/rtp_001.pdf), fecha de consulta: 25 de septiembre de 2018.
- CONAFOR**, *Documento de la Iniciativa de Reducción de Emisiones (IRE)*. Conafor, 2016. Disponible en <http://www.conafor.gob.mx:8080/documentos/docs/51/7523Documento%20de%20la%20Iniciativa%20de%20Reduccion%20de%20Emisiones.pdf>, fecha de consulta: 13 de octubre de 2018.
- CONANP**, *Resumen del programa de manejo del área de protección de recursos naturales zona de protección forestal en los terrenos que se encuentran en los municipios de la Concordia, Ángel Albino Corzo, Villa Flores y Jiquipilas, Chiapas*, Conanp, s. f., documento sin publicar.
- \_\_\_\_\_, *Propuesta de Programa de Manejo del Parque Nacional Cumbres de Monterrey*, 2006.
- \_\_\_\_\_, *Estudio Previo Justificativo para la Modificación de la Declaratoria del Parque Nacional Nevado de Toluca, ubicada en el Estado de México*. México, 2012.
- \_\_\_\_\_, *Programa de conservación y manejo de la reserva de la biósfera de Los Tuxtlas*. México, Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, 2006.
- \_\_\_\_\_, *Descripción de la Problemática APFF Cascada de Agua Azul*. Conanp, s. f., documento sin publicar.
- \_\_\_\_\_, *Dictamen técnico relativo al fomento de la cafecultura en las áreas naturales protegidas de competencia federal ubicadas en la Sierra Madre de Chiapas*. México. Conanp, 2018. Disponible en <http://ambio.org.mx/dictamen-tecnico-para-el-fomento-de-cafecultura-en-areas-naturales-protegidas>, fecha de consulta: 13 de octubre de 2018.
- \_\_\_\_\_, Oficio núm. PNCS/239/18, 2018, Conanp, documento sin publicar.
- \_\_\_\_\_, *Plan de Acción para el Financiamiento Estratégico 2016-2018*. México, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (Conanp), 2016.
- \_\_\_\_\_, *Estrategia hacia 2040: una orientación para la conservación de las áreas naturales protegidas de México*. México, Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, 2014.
- \_\_\_\_\_, *Estrategia para el abatimiento de la brecha financiera de las áreas naturales protegidas federales de México: fases III y IV*, 2013.
- \_\_\_\_\_, *Programa de Manejo de la Reserva de la Biósfera Mariposa Monarca*. México, Conanp, 2001.

- COSSÍO**, José Ramón, *Derechos y cultura indígena: los dilemas del debate jurídico*. México, Miguel Ángel Porrúa, 1998.
- CRUZ BURGUETE**, Jorge Luis, *Identidades en fronteras, fronteras de identidades. El elogio de la intensidad de los tiempos en los pueblos de la frontera sur*. México, El Colegio de México, 1998.
- CRUZ MORALES**, Juana, “Desafíos para construir la democracia ambiental en la cuenca alta del río El Tablón, Reserva de la Biosfera La Sepultura, Chiapas, México”, en Carmen Legorreta, Conrado Márquez y Trench Tim, *Paradojas de las tierras protegidas: democracia y política ambiental en reservas de biósfera en Chiapas*. México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM, 2014.
- \_\_\_\_\_, *Diagnóstico social y diseño de estrategia operativa para la Reserva de la Biosfera La Sepultura*, Reserva de la biosfera La Sepultura, Universidad de Chapingo, Conanp, 2008, documento sin publicar.
- DÁVALOS ÍÑIGUEZ**, Luis, *et al.*, “Categorías de las áreas naturales protegidas en México y una propuesta para la evaluación de su efectividad”, en *Investigación y Ciencia*, vol. 22, núm. 60, marzo de 2014.
- DE LA MAZA**, Roberto, “Una historia de las áreas naturales protegidas en México”, *Gaceta Ecológica*, núm. 51, 1999.
- \_\_\_\_\_, *Historia de las áreas naturales protegidas de México*. México, El Colegio de México-Fundación Gonzalo Río Arronte-UNAM, México, 2005.
- DESCHAMPS**, Paulina, Beatriz Zavaris e Iván Zúñiga, *Revisión de la Implementación de REDD+ en México. Análisis de los Programas Especiales en Áreas de Acción Temprana REDD+*. México, CCMSS, 2015.
- DÍAZ CRUZ**, Julio. “¿Cuál es la escala de un documento? Rastreado los movimientos de la ciencia y tecnología a partir del programa de manejo para un área natural protegida de México”, en Lizardi Gómez, Alejandra Guadalupe y Kenia Berenice Ortiz Cadena (coords.), *Cartografías del movimiento. Bosquejos de espacios creados por recorridos de individuos y artefactos*. Guadalajara, Universidad de Guadalajara, 2012.
- DÍAZ GUILLÉN**, Roger Heli, *Estudio sobre Tenencia de la Tierra en la Reserva de la Biosfera La Encrucijada. Programa para la integración o Modificación de los Programas de Manejo de la Áreas Naturales Protegidas competencia de la Federación (PROMANP)*, Reserva de la biosfera La Encrucijada. Conanp, 2014, documento sin publicar.
- DÍAZ Y DÍAZ**, Martín, *Ensayos sobre la propiedad* (compilados por Antonio Azuela). México, Instituto de Investigaciones Jurídicas/UNAM, 2014.
- DURAND**, Leticia, “¿Todos ganan? Neoliberalismo, naturaleza y conservación en México”, en *Sociológica*, año 29, núm. 82, mayo-agosto de 2014.

- DURAND**, Leticia, Fernanda Figueroa y Tim Trench, “Inclusión, exclusión y estrategias de participación en áreas protegidas de la Selva Lacandona, Chiapas”, en Leticia Durand, Fernanda Figueroa y Mauricio Guzmán (eds.), *La naturaleza en contexto. Hacia una ecología política mexicana*. México, UNAM, El Colegio de San Luis, 2012.
- ESCALANTE**, Roberto, “Tenencia de la tierra en la reserva de la biosfera El Triunfo”, en Miguel Ángel Pérez-Farrera, Nayely Martínez-Meléndez, Alejandro Hernández-Yañez y Arturo Arreola-Muñoz (eds.), *La Reserva de la Biosfera El Triunfo, tras una década de conservación*. Tuxtla Gutiérrez, Unicach, 2004.
- ESPAÑA-LIZÁRRAGA**, María Daniela, “Minería en la Reserva de la Biósfera Sierra La Laguna en Baja California Sur”. Universidad Autónoma de Baja California Sur, 2015.
- ESPARZA HERNÁNDEZ**, Luis Gerardo, “Estudio comparativo de los parques nacionales y las reservas de la biosfera (1899-2000)”, en *Revista de Geografía Agrícola*, núms. 48-49, 2012.
- \_\_\_\_\_, *Estudio del manejo y conservación del Parque Nacional Cumbres de Monterrey (PNCM), según decreto del 2000 bajo un enfoque de desarrollo sustentable basado en la participación ciudadana*. UANL-IIS, 2014.
- ESQUIVEL RÍOS**, Susana, et al., “Turismo rural, política ambiental y redes de política pública en la Reserva de la Biósfera de la Mariposa Monarca”, en *Rosa dos Ventos*, volumen, núm. 2, julio de 2011.
- ESTRADA SAAVEDRA**, Marco, *La comunidad armada rebelde y el EZLN. Un estudio histórico y sociológico sobre las bases de apoyo zapatistas en las cañadas tojolabales de la Selva Lacandona (1930-2005)*. El Colegio de México, 2007.
- FERRAJOLI**, Luigi, *Derechos y garantías. La ley del más débil*. Madrid: Editorial Trotta, 1999.
- FIGUEROA**, Fernanda, et al., “Evaluación de la efectividad de las áreas protegidas para contener procesos de cambio en el uso del suelo y la vegetación. ¿Un índice es suficiente?”, en *Revista Mexicana de Biodiversidad*, vol. 82, 2011.
- FLORES-VILLELA**, O. y L. Canseco-Márquez, “Nuevas especies y cambios taxonómicos para la herpetofauna de México”, en *Acta Zool. Mex.* 2004. 20: 115-144. Disponible en: [https://www.biodiversidad.gob.mx/pais/pdf/CapNatMex/Vol%20I/I11\\_Estadoconocimiento.pdf](https://www.biodiversidad.gob.mx/pais/pdf/CapNatMex/Vol%20I/I11_Estadoconocimiento.pdf), fecha de consulta: 1 de julio al 30 de agosto de 2018.
- FMCN**, “Project Finance for Permanence in Mexico”, en *Fondo Mexicano para la Conservación de la Naturaleza y colaboración con Gordon and Betty Moore Foundation*, 2016.
- FUEYO**, Luis, Mac Donald y Dirección General de FMCN, *Diversificación productiva, pesca responsable y conservación de la vaquita (Phocoena sinus) en el Alto Golfo de California*. México, Fondo Mexicano para la Conservación de la Naturaleza, 2016.
- GALICIA LUNA**, Violeta, *Cartografías del deseo en Chiapas: Entre la conservación y el extractivismo*. Tesis de Maestría en Ciencias en Recursos Naturales y Desarrollo Rural. ECOSUR, 2016.

- GARCÍA**, Antonino (coord.), *Extractivismo y neoextractivismo en el sur de México: múltiples miradas*. México, Universidad Autónoma de Chapingo, 2017.
- GARCÍA**, Antonino, Denise Soares y Antonieta Zárate Toledo, “Calentamiento global en la cuenca hidrográfica Río Grande-Lagunas de Montebello, Chiapas. Percepciones, manifestaciones, causas e impactos”, en Denise Soares y Antonino García (coords.), *La cuenca del río Usumacinta desde la perspectiva del cambio climático*. Jiutepec, Mor., Instituto Mexicano de Tecnología del Agua, 2017.
- GARCÍA**, E., *Modificaciones al sistema de clasificación climática de Köppen*, 5a. ed., Instituto de Geografía-UNAM. México, 2004. Disponible en [https://www.biodiversidad.gob.mx/pais/pdf/CapNatMex/Vol%20I/I11\\_Estadoconocimiento.pdf](https://www.biodiversidad.gob.mx/pais/pdf/CapNatMex/Vol%20I/I11_Estadoconocimiento.pdf), fecha de consulta: 1 de julio al 30 de agosto de 2018.
- GARRET**, Wilbur, “La Ruta Maya”, *National Geographic*, vol. 176, núm. 4, octubre de 1989.
- GARZA**, Gustavo, “El Área Metropolitana de Monterrey en el año 2020”, en *Estudios Demográficos y Urbanos*. México, vol. 13, num. 3, 1998.
- GLUCKMAN**, Max, *Costumbre y conflicto en África*. Lima, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Universidad de Ciencias y Humanidades, 2009.
- GONZÁLEZ MOLINA**, Osvaldo, *La conservación comunitaria en la sombra de la mina: apropiación territorial, instituciones locales y gobernanza en el ejido Ovando La Piñuela, Escuintla, Chiapas, 1980-2013*, Tesis de maestría en Ciencias en Desarrollo Rural Regional. San Cristóbal de las Casas, Universidad Autónoma Chapingo, 2015.
- GUIRY**, M.D. y G.M. Guiry, *AlgaeBase, World-wide electronic publication*, 2004. Disponible en [https://www.biodiversidad.gob.mx/pais/pdf/CapNatMex/Vol%20I/I11\\_Estadoconocimiento.pdf](https://www.biodiversidad.gob.mx/pais/pdf/CapNatMex/Vol%20I/I11_Estadoconocimiento.pdf), fecha de consulta: 1 de julio al 30 de agosto de 2018.
- HABERMAS**, Jürgen, *Teoría de la acción comunicativa. Racionalidad de la acción y racionalización social*, vol. I. Madrid, Taurus, 1987.
- HERMET**, Guy, Ali Kazancigil y Jean-Francois Prud’homme, *La gouvernance. Un concept et ses applications*. París, Karthala, 2005.
- HERNÁNDEZ NAVA**, José, *Pueblos indígenas, la gestión del territorio y el estado de derecho en las áreas protegidas estudio de caso: Área de protección de flora y fauna Cascadas de Agua Azul, Chiapas*. México. Conanp, s. f., documento sin publicar.
- HERNÁNDEZ**, X. E., “Exploración etnobotánica en maíz”, en *Fitotecnia Latinoamericana*, 1972, núm. 8. Disponible en [https://www.biodiversidad.gob.mx/pais/pdf/CapNatMex/Vol%20I/I01\\_Elconocimentobiog.pdf](https://www.biodiversidad.gob.mx/pais/pdf/CapNatMex/Vol%20I/I01_Elconocimentobiog.pdf), fecha de consulta: 1 de julio al 30 de agosto de 2018.
- INE**, *Programa de Manejo de la Reserva de la Biosfera La Encrucijada*. México, INE, SEMARNAP, 1999.
- INEGI**, *Agenda estadística de los Estados Unidos Mexicanos*. México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática 2017. Disponible en <http://www.biodiversidad.gob>.



mx/pais/pdf/CapNatMex/Sintesis\_CNM\_2017.pdf, fecha de consulta: primero de julio al 30 de agosto de 2018.

- LARSSON**, Martin, “Garbage in Paradise Development, tourism, and the environment”, en *Development in Chiapas: Dams, Tourism and Peasant Politics*. Tesis de doctorado en Filosofía. Manchester, Universidad de Manchester, 2017.
- LAZOS**, Elena y Luisa Paré, *Miradas indígenas sobre una naturaleza entristecida. Percepciones del deterioro ambiental entre nahuas del sur de Veracruz*. México, UNAM-IIS/Plaza y Valdés, 2002.
- LAZOS**, Elena, “La ganaderización de dos comunidades veracruzanas. Condiciones de la difusión de un modelo agrario”, en Luisa Paré y Martha Judith Sánchez (coords.), *El ropaje de la tierra. Naturaleza y cultura en cinco zonas rurales*. México, UNAM, Plaza y Valdés, 1996.
- LEGORRETA**, María del Carmen y Márquez Conrado, “¿Es posible la conservación de las áreas protegidas por decreto? Retos sociopolíticos para la gestión ambiental democrática en las comunidades Nueva Palestina y Frontera Corozal, Ocosingo, Chiapas”, en Carmen Legorreta, Conrado Márquez y Trench Tim, *Paradojas de las tierras protegidas: democracia y política ambiental en reservas de biósfera en Chiapas*. México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM, 2014.
- LEGORRETA**, María del Carmen, *Religión, política y guerrilla en las Cañadas de la selva Lacandona*. México, Cal y Arena, 1998.
- \_\_\_\_\_, “Atrapados en el laberinto de la mendicidad. Democracia y política ambiental en las reservas de biosfera Montes Azules y Lacantún, Chiapas”, en Carmen Legorreta, Conrado Márquez y Trench Tim, *Paradojas de las tierras protegidas: democracia y política ambiental en reservas de biósfera en Chiapas*. México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM, 2014.
- LÉONARD**, Eric, André Quesnel y Emilia Velázquez (coords.), *Políticas y regulaciones agrarias. Dinámicas de poder y juegos de actores en torno a la tenencia de la tierra*. México, CIESAS, Institut de Recherche Pour le Developpement, 2003.
- LÉONARD**, Eric y Jean Foyer, *De la integración nacional al desarrollo sustentable. Trayectoria nacional y producción local de la política rural en México*. México, IRD/CEDRSSA, Cámara de Diputados, 2011.
- LEYVA**, Xóchitl y Gabriel Ascencio, *Lacandonia al filo del agua*. México, CIESAS, UNAM, CIHMECH, Gob. del Edo. de Chis., UNICAH, FCE, 1996.
- LEYVA**, Xóchitl, “Catequistas, misioneros y tradiciones en las cañadas”, en Juan Pedro Viquiera y Mario Humberto Ruz, *Chiapas. Los rumbos de otra historia*. México: UNAM, CIESAS, 2004.
- LIBERT**, Antoine y Tim Trench, “Bosques y suelos en el contexto de REDD+: Entre gobierno y gobernanza en México”, en *Terra Latinoamericana*, núm. 34, 2016.

- LIBERT**, Antoine, “Belleza escénica y conflicto territorial: la manufactura de la naturaleza en las Cascadas de Agua Azul, Chiapas”, en *Revista EntreDiversidades*, en prensa.
- LIMÓN**, Fernando, *Memoria y esperanza en el pueblo maya chuj. Conocimiento cultural y diálogos en las fronteras*. Tesis de doctorado en sociología, Benemérita Universidad de Puebla, Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades, 2007.
- LISBONA**, Miguel “Los estudios sobre zoques de Chiapas. Una lectura desde el olvido y la reiteración”, en *Anuario 1993, Instituto Chiapaneco de Cultura*. Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, Gobierno del Estado de Chiapas, Instituto Chiapaneco de Cultura.
- LISCOVSKY**, Iris, Teresita Camacho-Bernal y Manuel Parra, “Las relaciones de consentimiento multinivel en las políticas socioambientales: un análisis desde el ecoturismo en México”, en Antonino García (coord.), *Extractivismo y neoextractivismo en el sur de México: múltiples miradas*. México, Universidad Autónoma de Chapingo, 2017.
- LOBATO**, Rodolfo, *Qu’ixin Qu’inal: La colonización tzeltal en la Selva Lacandona*. México, Instituto Nacional de Antropología e Historia, Secretaría de Educación Pública, 1979.
- MAASS**, Sergio Franco, *et al.*, “Cambio de uso del suelo y vegetación en el Parque Nacional Nevado de Toluca, México, en el periodo 1972-2000”, en *Investigaciones Geográficas, Boletín del Instituto de Geografía*. México, UNAM, 2006.
- MALDONADO-COPELLO**, María Mercedes y Diego Isaías Peña, “Cambio constitucional, jueces, función social de la propiedad y expropiación en Colombia”, en Antonio Azuela, (coord.), *Expropiación y conflicto social en cinco metrópolis latinoamericanas*. México, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM/Lincoln Institute of Land Policy, 2013.
- MALDONADO-COPELLO**, María Mercedes y Diego Isaías Peña, “Jueces, derechos humanos e indemnización en caso de expropiación: análisis de casos de Ecuador”, en Antonio Azuela (coord.), *Expropiación y conflicto social en cinco metrópolis latinoamericanas*. México, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM/Lincoln Institute of Land Policy, 2013.
- MARCH**, Ignacio y Alejandro Flamenco Sandoval, *Evaluación rápida de la deforestación en las áreas naturales protegidas de Chiapas (1970-1993)*. Ecosur, TNC, USAID, 1996. Disponible en [http://www.ecosur.mx/sitios/images/stories/ecosur/Servicios/LAIGE/documentos\\_linea/docclipdf\\_art\\_tnc.pdf](http://www.ecosur.mx/sitios/images/stories/ecosur/Servicios/LAIGE/documentos_linea/docclipdf_art_tnc.pdf), fecha de consulta: 13 de octubre de 2018.
- MARTIN**, Aaron, *Procesos de lucha y arreglos institucionales*, Tesis de doctorado. COLMICH, 2001.
- MARTÍNEZ BORREGO**, Estela, “Integración económica, sistema productivo y conservación en los bosques donde hiberna la mariposa Monarca”, en Hubert Carton de Grammont (coord.), *Globalización, deterioro ambiental y reorganización social en el campo*. México, Juan Pablos Editor, UNAM, 1995.
- \_\_\_\_\_, “La ‘visibilidad social’ del problema ambiental en la reserva de la mariposa monarca”, en Luisa Paré y Martha Judith Sánchez (coords.), *El ropaje de la tierra. Naturaleza y cultura en cinco zonas rurales*. México, UNAM-Plaza y Valdés, 1996.

- \_\_\_\_\_, “Integración económica, sistema productivo y conservación en los bosques donde hiberna la mariposa Monarca”, en Hubert Carton de Grammont (coord.), *Globalización, deterioro ambiental y reorganización social en el campo*. México, Juan Pablos Editor, UNAM, 1995.
- MARTÍNEZ**, M., *La participación de los pueblos indígenas en los proyectos de cooperación al desarrollo de la Comisión Europea*. Tesis doctoral Procesos Políticos contemporáneos. Universidad de Salamanca, 2009.
- MARTÍNEZ ZORRILLA**, David, “The Structure of Conflicts of Fundamental Legal Rights”, en *Law and Philosophy*, núm. 30, 2011.
- MASTRETTA**, Alicia, “Todo lo que tienes que saber de la batalla ecológica por el Nevado de Toluca” en *Vice*, 5 de diciembre de 2016. Disponible en [https://www.vice.com/es\\_mx/article/qbvaem/nevado-de-toluca-focos-rojos-que-el-estado-mexicano-no-quiere-ver](https://www.vice.com/es_mx/article/qbvaem/nevado-de-toluca-focos-rojos-que-el-estado-mexicano-no-quiere-ver), fecha de consulta: 10 de octubre de 2018.
- MEGCHÚN**, Rodrigo, *Los pobladores de Emiliano Zapata en la Reserva de la Biosfera Montes Azules, Chiapas, como sujetos de políticas agrarias y ambientales (1968-2015)*, Tesis de doctorado en Ciencias Sociales. El Colegio de Michoacán, 2016.
- MEJÍA**, Ludivina, *Reapropiación del territorio lacustre de Montebello: el caso de un pueblo fronterizo chuj en Chiapas*, Tesis de doctorado en Ciencias Sociales, El Colegio de San Luis, 2013.
- MELÉ**, Patrice, “Conflits urbains pour la protection de la nature dans une métropole mexicaine”, en *Conflits et Territoires*. Tours : Presses universitaires François-Rabelais, Francia, 2014.
- \_\_\_\_\_, *Transactions territoriales. Patrimoine, environnement et actions collectives au Mexique*. Tours, Presses Universitaires Francois Rabelais, Collection Villes et Territoires, 2011.
- \_\_\_\_\_, *Pour une géographie de l'action publique. Patrimoine, environnement et processus de territorialisation*. Habilitation á diriger des recherches. Université Francois Rabelais, Tours, 2006.
- MENDOZA**, Natalia, *Conversaciones del desierto. Cultura, moral y tráfico de drogas*. México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2008.
- MENDOZA**, R. y P. Koleff (coords.), “Especies acuáticas invasoras en México”. Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad. México, 2014. Disponible en [https://www.biodiversidad.gob.mx/pais/pdf/CapNatMex/Sintesis\\_CNM\\_2017.pdf](https://www.biodiversidad.gob.mx/pais/pdf/CapNatMex/Sintesis_CNM_2017.pdf), fecha de consulta: 1 de julio al 30 de agosto de 2018.
- MEYER**, John M., “Giffort Pinchot, John Muir, and the Boundaries of Politics in American Thought”, en *Polity*, vol. 30, núm. 2, 1997, (invierno).
- MILENIO**, “Los demandan por no autorizar Valle de Reyes”, 2 de febrero de 2009.

- MILLENIUM ECOSYSTEM ASSESSMENT**, *Ecosystems and Human Well-being: Synthesis*. Island Press, Washington, DC, 2005.
- MIRANDA REDONDO**, Rafael y Miguel Ángel Vásquez Sánchez, “Selva Zoque, tierra tzotzil: la migración indígena a selvas tropicales”, en Miguel Ángel Vásquez Sánchez e Ignacio J. March (eds.), *Conservación y desarrollo en la selva El Ocote, Chiapas*. ECOSUR, CONABIO, 1996.
- MORINEAU**, Oscar, *Los derechos reales y el subsuelo en México*. México, Fondo de Cultura Económica, 1997.
- MOYN**, Samuel, *Human Rights and the Uses of History*. Londres, Verso, 2014.
- MUENCH**, Pablo, *Libro Blanco de la Selva*. Proyecto Desarrollo Social Integrado y Sostenible, Unión Europea, Gobierno del Estado de Chiapas, s. f., s. l. i.
- NAHMAD**, Salomón, “El Proyecto del Fondo Mundial para la Protección del Medio Ambiente (GEF) en Cuatro Áreas Naturales Protegidas de México y su Impacto Social”, en *Journal of Political Ecology*, vol. 7, 2000.
- NAVARRO**, S. A. y A. Gordillo, *Catálogo de autoridad taxonómica de la avifauna de México*. Museo de Zoología, Facultad de Ciencias-UNAM. Base de datos snibConabio, proyecto CS010. Disponible en [https://www.biodiversidad.gob.mx/pais/pdf/CapNatMex/Vol%20I/I11\\_Estadoconocimiento.pdf](https://www.biodiversidad.gob.mx/pais/pdf/CapNatMex/Vol%20I/I11_Estadoconocimiento.pdf), fecha de consulta: 1 de julio al 30 de agosto de 2018.
- ONU**, Informe del Relator Especial sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible (A/HRC/34/49 4 GE.17-00826). Nueva York. Asamblea General de las Naciones Unidas, 2017.
- OROZCO**, María de Lourdes, “Pobreza y explotación de recursos pesqueros en el Alto Golfo de California”, en *ComercioE*, vol. 48, núm. 12, 2008.
- ORTEGA DEL VALLE**, David, et al., *Áreas de conservación certificadas en el estado de Oaxaca*, México, Oaxaca, WWF/CONANP, 2010.
- ORTEGA**, F., R. L. Sedlock y R. C. Speed, “Evolución tectónica de México durante el Fanerozoico”, en J. Llorente, E. González y N. Papavero (eds.), *Biodiversidad, taxonomía y biogeografía de artrópodos de México*, vol. II. México, UNAM-Conabio, México, 2010. Disponible en [https://www.biodiversidad.gob.mx/pais/pdf/CapNatMex/Vol%20I/I01\\_Elconocimiento\\_biog.pdf](https://www.biodiversidad.gob.mx/pais/pdf/CapNatMex/Vol%20I/I01_Elconocimiento_biog.pdf), fecha de consulta: 1 de julio al 30 de agosto de 2018.
- PARÉ**, Luisa y Tajín Fuentes, *Gobernanza ambiental y políticas públicas en áreas naturales protegidas: lecciones desde Los Tuxtlas*. México, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 2007.
- PEDROCHE**, F. F., K. M. Dreckmann, A. Senties y R. Margain, “Diversidad algal en México”, en R. Gío y E. LópezOchoterena (eds.), *Diversidad biológica en México. Revista de la Sociedad Mexicana de Historia Natural XLIV* (especial), 1993. Diponible en <https://www>.

biodiversidad.gob.mx/pais/pdf/CapNatMex/Vol%20I/I11\_Estadoconocimiento.pdf, fecha de consulta: 1 de julio al 30 de agosto de 2018.

**PÉREZ**, Ana Bella, *Entre montañas y cafetales: Luchas agrarias en el Norte de Chiapas*. México, Instituto de Investigaciones Antropológicas-UNAM, 1989.

**PÉREZ-JIMÉNEZ**, Sol, *Territorialidades contenciosas en México: El caso de la minería*. Tesis de Maestría en Geografía Ambiental. Morelia, Centro de Investigaciones en Geografía Ambiental/UNAM, 2014.

**PROFEPA**, *El Alto Golfo de California. Los esfuerzos para la protección de la vaquita marina y la totoaba*. México, Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, 2018.

**PRONATURA SUR**, Relatoría taller de tenencia de la tierra y terrenos nacionales dentro de la Reserva de la biosfera La Aepultura, 2015, documento sin publicar.

**QUADRI**, Gabriel y Paulo Quadri, *México un Estado sin tierra. Hacia una propiedad pública de la tierra en Áreas Naturales Protegidas*. México, M. A. Porrúa, 2016.

**RABOTNIKOF**, Nora, *En busca del espacio común. El espacio público en la teoría política contemporánea*. México, Instituto de Investigaciones Filosóficas-UNAM, 2008.

**RAFFESTIN**, Claude, "Repères pour une théorie de la territorialité humaine", en *Réseaux territoriaux*. Caen: Paradigme, 1988.

**RAMÍREZ CARREÑO**, Gloria, *Elaboración de Programas de Conservación y Manejo para la Región Frontera Sur ANPs de carácter federal*. Ecobiosfera El Triunfo S. C. Informe final SNIB-CONABIO, proyecto Núm. DQ014. México, 2012. Disponible en <http://www.conabio.gob.mx/institucion/proyectos/resultados/InfDQ014.pdf>, fecha de consulta: 13 de octubre de 2018.

**RAMÍREZ-PULIDO**, J., J. Arroyo-Cabrales y A. Castro-Campillo, "Estado actual y relación nomenclatural de los mamíferos terrestres de México". *Acta Zool. Mex.* 21: 21-82, 2005. Disponible en [https://www.biodiversidad.gob.mx/pais/pdf/CapNatMex/Vol%20I/I11\\_Estadoconocimiento.pdf](https://www.biodiversidad.gob.mx/pais/pdf/CapNatMex/Vol%20I/I11_Estadoconocimiento.pdf), fecha de consulta: primero de julio al 30 de agosto de 2018.

**RAMÍREZ-PULIDO**, J., J. Arroyo-Cabrales y N. González-Ruiz, "Catálogo de autoridades de los mamíferos terrestres de México". División de Ciencias Biológicas y de la Salud, UAM-Iztapalapa. Base de datos snib-Conabio, proyecto ES010, 2008. Disponible en [https://www.biodiversidad.gob.mx/pais/pdf/CapNatMex/Vol%20I/I11\\_Estadoconocimiento.pdf](https://www.biodiversidad.gob.mx/pais/pdf/CapNatMex/Vol%20I/I11_Estadoconocimiento.pdf), fecha de consulta: 1 de julio al 30 de agosto de 2018.

**RIVERA FARFÁN**, Carolina, *et al.*, *Diversidad religiosa y conflicto en Chiapas. Intereses, utopías y realidades*. México, NAM, CIESAS, COCYTECH, Secretaría de Gobierno del Estado de Chiapas, Secretaría de Gobernación, 2005.

**RODRÍGUEZ QUIROZ**, Gerardo, *Sociedad, pesca y conservación en la Reserva de la Biósfera del Alto Golfo de California y Delta del Río Colorado*. La Paz, CIBNOR, Tesis de Doctorado en Ciencias en el Uso, Manejo y Preservación de los Recursos Naturales, 2018.

- RODRÍGUEZ QUIROZ**, Gerardo y Álvaro Bracamontes Sierra, “Pertinencia de las ANP como política de conservación y mejoramiento de la calidad de vida. Análisis de la percepción de la Reserva de la Biósfera del Alto Golfo de California y Delta del Río Colorado”, en *Estudios Sociales*. Hermosillo, Sonora, vol. 16, núm. 32, julio-agosto 2008.
- ROMANÍ**, Julio, *De necesidades y necesidades. Anatomía de un conflicto agrario-ambiental en la zona norte de la Lacandona*. Corredor Biológico Mesoamericano, México. Serie Acciones, núm. 4. México, Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad, GEF y SEMARNAT, 2009.
- ROMERO**, Schmidt Heidi Schmidt y Alfredo Ortega Rubio, “Polémica actual: el Decreto de Reserva versus minería a cielo abierto”, en Magdalena Lagunas Vázquez, Luis Felipe Beltrán-Morales y Alfredo Ortega Rubio (eds.), *Diagnóstico y análisis de los aspectos sociales y económicos en la Reserva de la Biósfera Sierra La Laguna, Baja California Sur, México*. México, Centro de Investigaciones Biológicas del Noroeste, S. C. (CIBNOR), 1993.
- ROSEBERRY**, William, “Hegemonía y lenguaje contencioso”, en Gilbert M. Joseph y Daniel Nugent (eds.), *Aspectos cotidianos de la formación del Estado. La revolución y la negociación del mando en el México moderno*. México, Ediciones Era, 2003.
- ROSS**, Alf, “Tû-Tû”, *Harvard Law Review*, núm. 70, marzo de 1957.
- RZEDOWSKI**, J., “El endemismo en la flora fanerogámica mexicana: una apreciación analítica preliminar”. *Acta Bot. Mex.* 15: 47-64, 1991. Disponible en [https://www.biodiversidad.gob.mx/pais/pdf/CapNatMex/Vol%20I/111\\_Estadoconocimiento.pdf](https://www.biodiversidad.gob.mx/pais/pdf/CapNatMex/Vol%20I/111_Estadoconocimiento.pdf), fecha de consulta: 1 de julio al 30 de agosto de 2018.
- RZEDOWSKI**, J., “El endemismo en la flora fanerogámica mexicana: una apreciación analítica preliminar”, *Acta Bot. Mex.* 15: 47-64, 1991. Disponible en [https://www.biodiversidad.gob.mx/pais/pdf/CapNatMex/Vol%20I/111\\_Estadoconocimiento.pdf](https://www.biodiversidad.gob.mx/pais/pdf/CapNatMex/Vol%20I/111_Estadoconocimiento.pdf), fecha de consulta: 1 de julio al 30 de agosto de 2018.
- SALAZAR**, Pedro, “Confesiones de un liberal igualitario”, en *Nexos*, marzo de 2014.
- SANDOVAL PALACIOS**, Juan Manuel, et al. (coords.), *Planes geoestratégicos, desplazamientos y migraciones forzadas en el área del proyecto de desarrollo e integración de Mesoamérica*, s. l. i., Seminario Permanente de Estudios Chicanos y de Fronteras, DEAS-INAH (México), Centro de Estudios de Fronteras e Integración, Universidad de Los Andes-Táchira (Venezuela), Departamento de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales y Humanas, Universidad de Antioquia (Colombia), 2011, p. 455.
- SANTOS**, Milton, *La naturaleza del espacio. Técnica y tiempo. Razón y emoción*. Barcelona, Editorial Ariel, 2000.
- SCOTT**, James, *Seeing Like a State*. Yale University Press, New Haven, 1998.
- SEMARNAP**, *La gestión ambiental en México*. México, Semarnap, 2000.

\_\_\_\_\_, *Programa de Manejo de la Reserva de la Biósfera Alto Golfo y Delta del Río Colorado*. México, Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, 1995. La información biológica básica puede verse en la ficha técnica de Conabio. Disponible en [http://www.conabio.gob.mx/gap/images/0/0f/17\\_Alto\\_Golfo\\_California.pdf](http://www.conabio.gob.mx/gap/images/0/0f/17_Alto_Golfo_California.pdf)

**SEMARNAT**, *Análisis de las debilidades y fortalezas jurídicas del régimen de Áreas Naturales Protegidas*. México, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales / DAT Consultores, 2004.

\_\_\_\_\_, *Programa de Manejo de la Reserva de la Biosfera El Ocote*. México: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, 2001.

\_\_\_\_\_, *Programa de Acción para la conservación de la especie: Vaquita (Phocoena sinus). Estrategia integral para el manejo sustentable de los recursos marinos y costeros en el Alto Golfo de California*. México, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, 2008.

**SEMARNAT**, Conafor, GEF y PNUD, “¿Sabías que en México se produce madera certificada?”. Proyecto Biodiversidad en Bosques de Producción y mercados Certificados. Semarnat–Conafor–gef–pnud, 2016. Disponible en [www.gob.mx/conafor/documentos/biodiversidad-enbosques-de-produccion-y-mercados-certificados-27692](http://www.gob.mx/conafor/documentos/biodiversidad-enbosques-de-produccion-y-mercados-certificados-27692), fecha de consulta: 1 de julio al 30 de agosto de 2018.

**SIMEC**, Conanp, *Cumbres de Monterrey*. Disponible en [https://simec.conanp.gob.mx/ficha\\_pdf.php?anp=153&reg=](https://simec.conanp.gob.mx/ficha_pdf.php?anp=153&reg=), fecha de consulta: 24 de septiembre de 2018.

**SIMMEL**, George, *Conflict*. The Free Press of Glencoe Nueva York, 1964.

**SIMONIAN**, Lane, *La defensa de la tierra del jaguar. Una historia de la conservación en México*. México, SEMARNAP, IMERNAR, 1999; Emily Wakild, *Revolutionary Parks. Conservation, Social Justice, and Mexico's National Parks, 1910-1940*. Tucson, The University of Arizona Press, 2011.

**TOLEDO**, Víctor Manuel, “Re-pensar la conservación: ¿Áreas Naturales Protegidas o conservación bio-regional?”, en *Gaceta Ecológica*. INE, núm. 77, 2005.

\_\_\_\_\_, “La riqueza florística de México: un análisis para conservacionistas”, en S. Guevara, P. Moreno-Casasola y J. Rzedowski (eds.), *Logros y perspectivas del conocimiento de los recursos vegetales de México en vísperas del siglo XXI*. Instituto de Ecología, A. C.-Sociedad Botánica de México, Xalapa, 1993. Disponible en [https://www.biodiversidad.gob.mx/pais/pdf/CapNatMex/Vol%20I/111\\_Estadoconocimiento.pdf](https://www.biodiversidad.gob.mx/pais/pdf/CapNatMex/Vol%20I/111_Estadoconocimiento.pdf), fecha de consulta: 1 de julio al 30 de agosto de 2018.

**TOLEDO**, Sonia, *Fincas, Poder y Cultura en Simojovel, Chiapas*. San Cristóbal de las Casas, Chiapas, UNAM, Programa de Investigaciones Multidisciplinarias sobre Mesoamérica y el Sureste, Universidad Autónoma de Chiapas, Instituto de Estudios Indígenas, 2002.

**TOSCANA**, Alejandra Aparicio y Rebeca Granados Ramírez, “Recategorización del Parque Nacional Nevado de Toluca”, en *Política y Cultura*, otoño 2015, núm. 44.

**TRENCH**, Tim, “¿Ganando terreno?: La Conanp en la subregión Miramar de la Reserva de la Biosfera Montes Azules, Chiapas”, en Carmen Legorreta, Conrado Márquez y Trench Tim, *Paradojas de las tierras protegidas: democracia y política ambiental en reservas de biósfera en Chiapas*. México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM, 2014.

\_\_\_\_\_, “Exclusión y Áreas Naturales Protegidas: la agenda pendiente de los poblados ‘irregulares’ en la Reserva de la Biosfera de Montes Azules (Chiapas)”, en Antonino García (coord.), *Extractivismo y neoextractivismo en el sur de México: múltiples miradas*. México, Universidad Autónoma de Chapingo, 2017.

\_\_\_\_\_, “The case of the Lacandón Community, Chiapas”, en *Identities: Global Studies in Culture and Power*, vol. 15, núm. 5, 2008.

\_\_\_\_\_, *Una tierra para sembrar sueños. Historia reciente de la Selva Lacandona. 1950-2000*. México, Fondo de Cultura Económica, CIESAS, 2002.

**UNESCO-MAB**, Biosphere Reserves Directory, Mexico Cumbres de Monterrey (Biosphere Reserve Information). Disponible en <http://www.unesco.org/mabdb/br/brdir/directory/biores.asp?mode=all&code=MEX+21>, fecha de consulta: 24 de septiembre de 2018.

\_\_\_\_\_, Biosphere Reserves Directory, Mexico Sierra La Laguna (Biosphere Reserve Information). Disponible en <http://www.unesco.org/mabdb/br/brdir/directory/biores.asp?mode=all&code=mex+13>, fecha de consulta: 25 de septiembre de 2018.

\_\_\_\_\_, Formulario de propuesta de Reserva de la biosfera, 2013. Disponible en [http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/SC/pdf/biosphere\\_reserve\\_nomination\\_form\\_2013\\_es.pdf](http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/SC/pdf/biosphere_reserve_nomination_form_2013_es.pdf), fecha de consulta: 13 de octubre de 2018.

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CHAPINGO**, Relatoría del Foro “Análisis retrospectivo y prospectivo de la tenencia de la tierra en la Selva Lacandona”. San Cristóbal de las Casas, Universidad Autónoma de Chapingo, Conservación Internacional, USAID, 2006, documento sin publicar. Urquiza, Juan Humberto y Luz Emilia Aguilar Zinser, “Nevado de Toluca: olvido, deterioro y cambios a la ligera”, en *Nexos*, 12 de octubre de 2013. Disponible en <https://www.nexos.com.mx/?p=18892>, fecha de consulta: 30 de septiembre de 2018.

**URQUIZA**, Humberto, *Ciencia forestal, propiedad y conservación para el desarrollo nacional: los estudios y trabajos ambientales de Miguel Ángel de Quevedo. Una historia de su influencia en las políticas de conservación*. Tesis de doctorado en Historia, UNAM, 2014.

**VÁSQUEZ SÁNCHEZ**, Miguel Ángel, et al., “Características Socioeconómicas de la Selva El Ocote”, en Miguel Ángel Vásquez Sánchez e Ignacio J. March (eds.), *Conservación y desarrollo en la selva El Ocote, Chiapas*. Ecosur, Conabio, 1996.

**VÁSQUEZ SÁNCHEZ**, Miguel Ángel, “La Reserva El Ocote: Retrospectiva y Reflexiones para su futuro”, en Miguel Ángel Vásquez Sánchez e Ignacio J. March (eds.), *Conservación y desarrollo en la selva El Ocote, Chiapas*. Ecosur y Conabio, 1996.



- VELÁZQUEZ**, Hernández, Emilia, *Territorios fragmentado. Estado y comunidad indígena en el Istmo veracruzano*. México, Ciesas-El Colegio de Michoacán, 2006.
- VELÁZQUEZ**, Emilia y Fernando Ramírez, “Disputas y adaptaciones en torno al uso de los recursos en la Reserva de la Biosfera ‘Los Tuxtlas’, Veracruz”, en Hoffmann, Odile y Emilia Velázquez (coords.), *Territorio y defensa de los recursos: movilizaciones territoriales en América Latina (Brasil, México y América Central)* // Cuaderno Meso 1, Xalapa-París, CIESASIRD, 2015. Disponible en: [www.meso.hypotheses.org](http://www.meso.hypotheses.org), fecha de consulta 1 de agosto de 2018.
- \_\_\_\_\_, “De recolectores a cultivadores certificados: tensiones y articulaciones de saberes territoriales”, Ponencia presentada en el 56 Congreso Internacional de Americanistas, Salamanca, España, del 15 al 20 de julio de 2018.
- VIDAL-ZEPEDA**, R., “Las regiones climáticas de México”, México, Instituto de Geografía-UNAM, 2005. Disponible en [https://www.biodiversidad.gob.mx/pais/pdf/CapNatMex/Vol%20I/I01\\_Elconocimientobiog.pdf](https://www.biodiversidad.gob.mx/pais/pdf/CapNatMex/Vol%20I/I01_Elconocimientobiog.pdf), fecha de consulta: 1 de julio al 30 de agosto de 2018.
- VILLALOBOS CAVAZOS**, Oswaldo y Tim Trench, “¿Pero qué le vamos a hacer?": Un testimonio desde la Selva Lacandona, Chiapas”, en *EntreDiversidades*, Revista de Ciencias Sociales y Humanidades, núm. 3, otoño-invierno de 2014.
- VILLASEÑOR**, J. L., “Diversidad y distribución de las Magnoliophyta de México”, en *Interciencia* 28: 160-167, 2003. Disponible en [https://www.biodiversidad.gob.mx/pais/pdf/CapNatMex/Vol%20I/I11\\_Estadoconocimiento.pdf](https://www.biodiversidad.gob.mx/pais/pdf/CapNatMex/Vol%20I/I11_Estadoconocimiento.pdf), fecha de consulta: 1 de julio al 30 de agosto de 2018.
- \_\_\_\_\_, “Los géneros de plantas vasculares de la flora de México”. *Bol. Soc. Bot. Méx.* 75: 105-135, 2004. Disponible en [https://www.biodiversidad.gob.mx/pais/pdf/CapNatMex/Vol%20I/I11\\_Estadoconocimiento.pdf](https://www.biodiversidad.gob.mx/pais/pdf/CapNatMex/Vol%20I/I11_Estadoconocimiento.pdf), fecha de consulta: primero de julio al 30 de agosto de 2018.
- \_\_\_\_\_, “Diversidad y distribución de las Magnoliophyta de México”, *Interciencia* 28: 160-167, 2003. Disponible en [https://www.biodiversidad.gob.mx/pais/pdf/CapNatMex/Vol%20I/I11\\_Estadoconocimiento.pdf](https://www.biodiversidad.gob.mx/pais/pdf/CapNatMex/Vol%20I/I11_Estadoconocimiento.pdf), fecha de consulta: 1 de julio al 30 de agosto de 2018.
- \_\_\_\_\_, “Los géneros de plantas vasculares de la flora de México”. *Bol. Soc. Bot. Méx.* 75: 105-135, 2004. Disponible en [https://www.biodiversidad.gob.mx/pais/pdf/CapNatMex/Vol%20I/I11\\_Estadoconocimiento.pdf](https://www.biodiversidad.gob.mx/pais/pdf/CapNatMex/Vol%20I/I11_Estadoconocimiento.pdf), fecha de consulta: 1 de julio al 30 de agosto de 2018.
- VIQUEIRA**, Juan Pedro, *Encrucijadas Chiapanecas: Economía, Religión e Identidades*. México, El Colegio de México, Centro de Estudios Históricos, Tusquets Editores, 2002.
- VOS**, Jan de, “El Lacandón: una introducción histórica”, en Juan Pedro Viqueira y Mario Humberto Ruz, *Chiapas. Los Rumbos de otra historia*. México, UNAM, CIESAS, 2004.
- \_\_\_\_\_, *Una tierra para sembrar sueños. Historia reciente de la Selva Lacandona. 1950-2000*. México, Fondo de Cultura Económica, CIESAS, 2002.

**WALRDON**, Jeremy, *The Right to Private Property*. Oxford, Clarendon Paperbacks, 1988.

**WILKERSON**, Jeffrey K., "The Usumacinta River: Troubles on a Wild Frontier Geographic", en *National Geographic*, vol. 168, núm. 4, octubre de 1985.

**WILLIAMS**, Raymond, *Keywords: a vocabulary of culture and society*. Oxford, Oxford University Press, 2015.

## HEMEROGRAFÍA

**ACTIVISTA.MX**, "CEMDA considera que el ecosistema del Nevado de Toluca está en peligro", 8 de octubre de 2013. Disponible en <http://www.activista.mx/2013/10/cemda-considera-que-el-ecosistema-del-nevado-de-toluca-esta-en-peligro>, fecha de consulta: 10 de octubre de 2018.

**ANIMAL POLÍTICO**, "La recategorización del Nevado de Toluca no favorecerá su conservación", julio 16 de 2014. Disponible en <https://www.animalpolitico.com/blogueros-blog-invitado/2014/07/16/la-recategorizacion-del-nevado-de-toluca-favorecera-su-conservacion>, fecha de consulta: 10 de octubre de 2018.

**BCS NOTICIAS**, "Los Cardones se ampara de nuevo; Ayuntamiento La Paz y ONG's se unirán para evitarlo", *BCS Noticias*, La Paz, Baja California Sur, 6 abril de 2018. Disponible en <http://www.bcsnoticias.mx/los-cardones-se-ampara-de-nuevo-ayuntamiento-la-paz-y-ongs-se-uniran-para-evitar-que-proceda>, fecha de consulta: 28 de septiembre de 2018.

\_\_\_\_\_, "400 científicos interponen recurso de revisión en la Semarnat por Los Cardones", La Paz, Baja California Sur, 2 de septiembre de 2018. Disponible en <http://www.bcsnoticias.mx/400-cientificos-interponen-recurso-de-revision-en-la-semarnat-por-los-cardones>, fecha de consulta: 2 de octubre de 2018.

\_\_\_\_\_, "Semarnat no tomó en cuenta opinión negativa sobre Los Cardones de Conanp", La Paz, Baja California Sur, 4 de agosto de 2014. Disponible en <http://www.bcsnoticias.mx/semarnat-tomo-en-cuenta-opinion-negativa-los-cardones-por-parte-de-conanp>, fecha de consulta: 5 de octubre de 2018.

\_\_\_\_\_, "Armando Martínez y nuevo Cabildo dejan sin efectos la aprobación de Los Cardones", La Paz, Baja California Sur, 29 de septiembre de 2015. Disponible en <http://www.bcsnoticias.mx/armando-martinez-y-nuevo-cabildo-dejan-sin-efectos-la-aprobacion-de-los-cardones>, fecha de consulta: 5 de octubre de 2018.

\_\_\_\_\_, "Desarrollos Zapal anuncia la suspensión del proyecto minero Los Cardones en BCS", La Paz, Baja California Sur, 28 de octubre de 2014. Disponible en <http://www.bcsnoticias.mx/desarrollos-zapal-anuncia-la-suspension-del-proyecto-minero-los-cardones-en-bcs>, fecha de consulta: 2 de octubre de 2018.

\_\_\_\_\_, "Es oficial, la Semarnat autorizó el proyecto minero Los Cardones", La Paz, Baja California Sur, 31 de julio de 2014. Disponible en <http://www.bcsnoticias.mx/es-oficial-la-semarnat-autorizo-el-proyecto-minero-los-cardones/>

\_\_\_\_\_, "Gobierno de Baja California Sur dice que Los Cardones es 'ambientalmente inviable'", La Paz, Baja California Sur, 25 de septiembre de 2015. Disponible en <http://www.bcsnoticias.mx/gobierno-de-baja-california-sur-dice-que-los-cardones-es-ambientalmente-inviable>, fecha de consulta: 5 de octubre de 2018.

\_\_\_\_\_, "Juzgado Federal canceló autorización de uso de suelo para Los Cardones, en La Paz". La Paz, Baja California Sur, 29 de agosto de 2018. Disponible en <http://www.bcsnoticias.mx/juzgado-federal-cancelo-autorizacion-de-uso-de-suelo-para-los-cardones-en-la-paz>, fecha de consulta: 6 de octubre de 2018.

\_\_\_\_\_, "Los Cardones se ampara de nuevo; Ayuntamiento La Paz y ONG's se unirán para evitarlo", La Paz, Baja California Sur, 6 de abril de 2018. Disponible en <http://www.bcsnoticias.mx/los-cardones-se-ampara-de-nuevo-ayuntamiento-la-paz-y-ons-se-uniran-para-evitar-que-proceda>, fecha de consulta: 5 de octubre de 2018.

\_\_\_\_\_, "Minera Los Cardones intentó ampararse contra Ayuntamiento de La Paz, pero se le niega", La Paz, Baja California Sur, 6 de noviembre de 2015. Disponible en <http://www.bcsnoticias.mx/minera-los-cardones-intento-ampararse-contra-ayuntamiento-pero-se-le-niega>, fecha de consulta: 5 de octubre de 2018.

\_\_\_\_\_, "Niegan segundo amparo a Los Cardones; sigue juicio contra exfuncionarios de La Paz". La Paz, Baja California Sur, 17 de noviembre de 2015. Disponible en <http://www.bcsnoticias.mx/niegan-segundo-amparo-a-los-cardones-sigue-juicio-contra-exfuncionarios-de-la-paz>, fecha de consulta: 5 de octubre de 2018.

\_\_\_\_\_, "Pasaron 5 años y Sedatu no dice si otorgará a Conanp los terrenos que quiere Los Cardones", La Paz, Baja California Sur, 27 de agosto de 2015. Disponible en <http://www.bcsnoticias.mx/pasaron-5-anos-y-sedatu-no-dice-si-otorgara-a-conanp-los-terrenos-que-quieren-los-cardones>, fecha de consulta: 6 de octubre de 2018.

\_\_\_\_\_, "Regidores de La Paz sí aprobaron Los Cardones; todos, incluyendo Monroy, sabían", La Paz, Baja California Sur, 25 de septiembre de 2015. Disponible en <http://www.bcsnoticias.mx/regidores-de-la-paz-si-aprobaron-los-cardones-todos-incluyendo-monroy-sabian>, fecha de consulta: 5 de octubre de 2018.

\_\_\_\_\_, "Tribunal cancela autorización que le dio la Semarnat la proyecto minero Los Cardones, en La Paz". La Paz, Baja California Sur, 17 de marzo de 2017.

\_\_\_\_\_, "Nevado de Toluca, entre los dioses y el esquí". México, martes 16 de septiembre de 2003. Disponible en <http://archivo.eluniversal.com.mx/ciudad/53331.html>

**LA JORNADA**, México, 12 de junio de 2006.

\_\_\_\_\_, México, 12 de junio de 2006.

\_\_\_\_\_, “México, S. A.”, Carlos Fernández Vega, 11 de enero de 2018. Disponible en <http://www.jornada.com.mx/2014/01/11/opinion/018o1eco>, fecha de consulta: 28 de septiembre de 2018.

**MILENIO**, “Chocan PAN y PRI por destino de La Huasteca”, 29 de mayo de 2012.

\_\_\_\_\_, “Los demandan por no autorizar Valle de Reyes”, 2 de febrero de 2009.

**PROCESO**, “Ejidatarios del Nevado de Toluca: ‘No permitiremos el despojo’”. Disponible en <https://www.proceso.com.mx/358863/ejidatarios-del-nevado-de-toluca-no-permitiremos-el-despojo>, fecha de consulta: 2 de septiembre de 2018.

**REFORMA**, “Desecha SCJN amparo por Nevado de Toluca”. México, 4 de febrero de 2016. Disponible en <https://www.reforma.com/aplicacioneslibre/articulo/default.aspx?id=758564&md5=3dc3f857c0f5c18b7d9313d1165a61a6&ta=0dfdbac11765226904c16cb9ad1b2efe>, fecha de consulta: 1 de octubre de 2018.

### FUENTES JURÍDICAS

LEY GENERAL DE EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN AL AMBIENTE, *Diario Oficial de la Federación*, 28 de enero de 1988.

REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DE EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL MEDIO AMBIENTE DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS, *Diario Oficial de la Federación*, 30 de noviembre de 2000. DECRETO que declara Parque Nacional “Cumbres de Monterrey”, los terrenos que rodean a dicha población, *Diario Oficial de la Federación*, 24 de noviembre de 1939.

DECRETO por el que por causas de interés público se establece zona de protección forestal en los terrenos que se encuentran en los municipios de la Concordia, Ángel Albino Corzo, Villa Flores y Jiquipilas, Chiapas, *Diario Oficial de la Federación*, 1979.

DECRETO por el cual se establece la zona de salvaguarda denominada Región Selva Lacandona. *Diario Oficial de la Federación*, 2016.

DECRETO por el que se declara Parque Nacional, con el nombre Cañón del Sumidero el área en el considerando número quinto, y se expropia en favor del gobierno federal una superficie de 217,894.190.00 M2, ubicada en el estado de Chiapas, *Diario Oficial de la Federación*, 1980.

DECRETO por el que se declara área natural protegida, con el carácter de reserva de la biosfera, la región denominada Mariposa Monarca, *Diario Oficial de la Federación*, 10 de noviembre de 2000.

DECRETO que declara Área de Protección de Flora y Fauna el Nevado de Toluca. *Diario Oficial de la Federación*, 1 de octubre de 2013.

DECRETO que declara Parque Nacional el Nevado de Toluca. *Diario Oficial de la Federación*, 25 de enero de 1936.

DECRETO que legaliza la explotación o afectación de terrenos del Parque Nacional Cumbres de Monterrey”, Nuevo León, *Diario Oficial de la Federación* 24 de julio de 1942.

DECRETO por el que se declara área natural protegida, con el carácter de parque nacional, la región conocida con el nombre de Cumbres de Monterrey, ubicada en los municipios de Allende, García, Montemorelos, Monterrey, Rayones, Santa Catarina, Santiago y San Pedro Garza García, Estado de Nuevo León, *Diario Oficial de la Federación*, 9 de noviembre de 2000.

DECRETO por el que se declara como área natural protegida con el carácter de reserva de la biósfera, la región conocida como Sierra La Laguna, ubicada en los municipios de La Paz y Los Cabos, B.C.S., *Diario Oficial de la Federación*, 27 de septiembre de 1994.

DECRETO por el que se declara Área Natural Protegida con el carácter de Reserva de la Biosfera, la región conocida como Alto Golfo de California y Delta del Río Colorado, ubicada en Aguas del Golfo de California y los municipios de Mexicali, B.C., de Puerto Peñasco y San Luis Río Colorado, Son., *Diario Oficial de la Federación*, 10 de junio de 1993.

DECRETO por el que se autoriza la constitución de un fideicomiso público de administración e inversión denominado “Fideicomiso para la cuenca del Cañón del Sumidero del estado de Chiapas”, PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE CHIAPAS, 2015. Disponible en <https://www.gob.mx/conanp/prensa/se-instala-la-junta-intermunicipal-para-la-cuenca-del-canon-del-sumidero-jiccas>, fecha de consulta: 13 de octubre de 2018.



## SIGLAS Y ACRÓNIMOS

ADVC	Áreas destinadas voluntariamente a la conservación
AIDA	Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente
AMM	Área Metropolitana de Monterrey
ANP	Área Natural Protegida
APF	Administración Pública Federal
APFF	Área de Protección de Flora y Fauna
APRN	Área de Protección de Recursos Naturales
CDB	Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre la Diversidad Biológica
CEMDA	Centro Mexicano de Derecho Ambiental
Cepanaf	Comisión Estatal de Parques Naturales y de la Fauna
CIB	Centro de Investigaciones Biológicas
Cibiogem	Comisión Intersecretarial de Bioseguridad de los Organismos Genéticamente Modificados
CIDE	Centro de Investigación y Docencia Económicas
CIDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
Conabio	Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad
Conamer	Comisión Nacional de Mejora Regulatoria
Conanp	Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas
CNDH	Comisión Nacional de los Derechos Humanos
CPM	Convención de Patrimonio Mundial
DOF	<i>Diario Oficial de la Federación</i>
EMM	Evaluación de los Ecosistemas del Milenio
ENBioMex	Estrategia Nacional sobre Biodiversidad de México y Plan de Acción 2016-2030
LDRS	Ley de Desarrollo Rural Sustentable
LFPA	Ley Federal de Procedimiento Administrativo
LGEEPA	Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente
MN	Monumento Natural
PN	Parque Nacional
RB	Reserva de la Biosfera
Sagarpa	Secretaría Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación
SEMARNAT	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
UICN	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza
ATREDD	Acción Temprana para la Reducción de Emisiones derivadas de la Deforestación y la Degradación Forestal
CIDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
Conafore	Comisión Nacional Forestal
Covyde	Comunidad Visión y Desarrollo
DGIRA	Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental

Ecosfera	Centro de Estudios para la Conservación de los Recursos Naturales
FMCN	Fondo Mexicano para la Conservación de la Naturaleza
Foncet	Fondo de Conservación El Triunfo
Idesmac	Instituto para el desarrollo Sustentable en Mesoamérica
Ifomegem	Instituto de Fomento Minero y Estudios Geológicos del Estado de México
IGECEM	Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México
IHNE	Instituto de Historia Natural y Ecología
ILICA	Instituto Longoria de Investigaciones Científicas Aplicadas
INEGI	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática
INH	Instituto de Historia Natural
ITESM	Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey
IUNC/ UICN	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y los Recursos Naturales
JICCS	Junta Intermunicipal para la Cuenca Cañón del Sumidero
LBOGM	Ley de Bioseguridad de los Organismos Genéticamente Modificados
LFPA	Ley Federal de Procedimiento Administrativo
LGVS	Ley General de Vida Silvestre
MAB	El Hombre y la Biósfera (en inglés)
MIR	Manifiesto de Impacto Regulatorio
MN	Monumento Natural
Msnm	Metros sobre el Nivel del Mar
ONG	Organización No Gubernamental
OPD	Organismo Público Descentralizado
OVM	Organismos Vivos Modificados
PCyM	Programa de Conservación y Manejo
PdM	Programa de Manejo
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación
PET	Programa de Empleo Temporal
PGR	Procuraduría General de la República
PIB	Producto Interno Bruto
PIDESC	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
PLC	Población Local Colindante
PNCM	Parque Nacional Cumbres de Monterrey
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Probosque	Protectora de Bosques del Estado de México
Procede	Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos
Procodes	Programa de Desarrollo Sustentable
Proders	Programas de desarrollo rural sustentable
Profepa	Procuraduría Federal de Protección al Ambiente
Pronanp	Programa Nacional de Áreas Naturales Protegidas
RB	Reserva de la Biosfera
RBLT	Reserva de la Biósfera de Los Tuxtlas



Rebima	Reserva de la Biósfera Montes Azules
SAHOP	Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación
Sectur	Secretaría de Turismo
Sedatu	Secretaría Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano
Sedue	Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología
Semanh	Secretaría de Medio Ambiente e Historia Natural
Semarnap	Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca
Semarnat	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SIAP	Servicio de Información de Áreas Protegidas
Sinap	Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas
SRA	Secretaría de la Reforma Agraria
UAEM	Universidad Autónoma del Estado de México
UANL	Universidad Autónoma de Nuevo León
UCAJ	Unidad Coordinadora de Asuntos Jurídicos de la Semarnat
Umas	Unidades de manejo sustentable de vida silvestre
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo
WWF	World Wildlife Fund



## ANEXO 1. METODOLOGÍA

A continuación, se describen brevemente los métodos utilizados en la presente investigación.

### 1. INVESTIGACIÓN HISTÓRICA

Dentro de la primera parte de esta investigación se realizó trabajo de archivo y de consulta hemerográfica. Para el primero se visitó el Archivo General de la Nación en distintas ocasiones entre los meses de junio y julio del presente año, y se consultaron los ramos de “Investigaciones políticas y sociales”, así como el dedicado a la “Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos”. También se visitó el Archivo de la Reforma Agraria, para tener información específica sobre algunos de los casos revisados.

La consulta hemerográfica se realizó tanto una consulta presencial en la Hemeroteca Nacional y en la Hemeroteca del Archivo General de la Nación, como una consulta virtual en la Hemeroteca Digital Nacional de la UNAM y en la base de datos de Serpremix. Esta consulta virtual resultó relevante, pues nos permitió acceder a notas de periódicos locales a lo largo de todo el siglo XX y realizar búsquedas de las zonas de estudio.

Las fuentes que se compilaron y sirvieron a esta investigación, sobre todo para los casos de Cumbres de Monterrey y del Nevado de Toluca, fueron sometidas a una crítica de fuentes, en donde se confrontaron con el contexto de la ANP y los procesos históricos de carácter nacional.

### 2. SOLICITUDES DE INFORMACIÓN

Durante los meses de junio-agosto se realizaron diversas solicitudes de información relativas al cumplimiento de la Recomendación General 26/2016. En la tabla siguiente se encuentran los folios como referencia de las mismas.

FOLIO	DEPENDENCIA	RESPUESTA	FECHA RECEPCIÓN
3210000028818	TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA	Requerimiento de información adicional	02/05/2018
3510000037818	COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS	Entrega de información en medio electrónico	02/05/2018
3510000038518	COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS	Entrega de información en medio electrónico	04/05/2018
1615100024318	COMISIÓN NACIONAL DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS (CONANP)	Entrega de información en medio electrónico	04/05/2018

FOLIO	DEPENDENCIA	RESPUESTA	FECHA RECEPCIÓN
1615100024418	COMISIÓN NACIONAL DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS (CONANP)	Entrega de información en medio electrónico	04/05/2018
1615100024518	COMISIÓN NACIONAL DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS (CONANP)	Entrega de información en medio electrónico	04/05/2018
1615100024618	COMISIÓN NACIONAL DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS (CONANP)	Entrega de información en medio electrónico	04/05/2018
1615100024718	COMISIÓN NACIONAL DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS (CONANP)	Entrega de información en medio electrónico	04/05/2018
1615100024818	COMISIÓN NACIONAL DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS (CONANP)	Entrega de información en medio electrónico	04/05/2018
1615100024918	COMISIÓN NACIONAL DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS (CONANP)	Entrega de información en medio electrónico	04/05/2018
1615100025018	COMISIÓN NACIONAL DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS (CONANP)	Entrega de información en medio electrónico	04/05/2018
1615100025118	COMISIÓN NACIONAL DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS (CONANP)	Entrega de información en medio electrónico	04/05/2018
1615100025218	COMISIÓN NACIONAL DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS (CONANP)	Entrega de información en medio electrónico	04/05/2018
1600149518	SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES (SEMARNAT)	Notificación de disponibilidad de información	04/05/2018
1600149818	SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES (SEMARNAT)	Entrega de información en medio electrónico	04/05/2018
1612100008518	INSTITUTO NACIONAL DE ECOLOGÍA Y CAMBIO CLIMÁTICO, ANTES INSTITUTO NACIONAL DE ECOLOGÍA	Entrega de información en medio electrónico	04/05/2018
1613100039818	PROCURADURÍA FEDERAL DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE	Requerimiento de información adicional	07/05/2018
1615100023518	COMISIÓN NACIONAL DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS (CONANP)	Entrega de información en medio electrónico	02/05/2018
1615100023818	COMISIÓN NACIONAL DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS (CONANP)	Entrega de información en medio electrónico	04/05/2018
1615100023918	COMISIÓN NACIONAL DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS (CONANP)	Entrega de información en medio electrónico	04/05/2018
1615100024018	COMISIÓN NACIONAL DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS (CONANP)	Entrega de información en medio electrónico	04/05/2018
1615100024118	COMISIÓN NACIONAL DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS (CONANP)	Entrega de información en medio electrónico	04/05/2018
1615100024218	COMISIÓN NACIONAL DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS (CONANP)	Entrega de información en medio electrónico	04/05/2018
1600144618	SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES (SEMARNAT)	No es de competencia de la unidad de enlace	02/05/2018
1600148618	SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES (SEMARNAT)	Entrega de información en medio electrónico	04/05/2018
1600148718	SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES (SEMARNAT)	No es de competencia de la unidad de enlace	04/05/2018
1600148818	SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES (SEMARNAT)	No es de competencia de la unidad de enlace	04/05/2018

FOLIO	DEPENDENCIA	RESPUESTA	FECHA RECEPCIÓN
1600148918	SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES (SEMARNAT)	No es de competencia de la unidad de enlace	04/05/2018
1600149018	SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES (SEMARNAT)	No es de competencia de la unidad de enlace	04/05/2018
1600149118	SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES (SEMARNAT)	No es de competencia de la unidad de enlace	04/05/2018
1600149218	SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES (SEMARNAT)	No es de competencia de la unidad de enlace	04/05/2018
1600149318	SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES (SEMARNAT)	No es de competencia de la unidad de enlace	04/05/2018
1600149418	SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES (SEMARNAT)	No es de competencia de la unidad de enlace	04/05/2018
1615100038218	COMISIÓN NACIONAL DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS (CONANP)	Entrega de información en medio electrónico	11/07/2018
1615100038318	COMISIÓN NACIONAL DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS (CONANP)	Entrega de información en medio electrónico	11/07/2018

### 3. VISITAS DE CAMPO

Durante el periodo de julio-septiembre de 2018 se realizaron diversas visitas de campo en las siguientes ciudades y regiones:

**Reserva de la Biósfera Los Tuxtlas:** 25 y 26 de julio de 2018.

**Monterrey, Nuevo León:** 15 de agosto de 2018.

**La Paz, Baja California Sur:** 16 y 17 de agosto de 2018.

**Xalapa, Veracruz:** 19, 20 y 21 de agosto de 2018.

**Área de Protección de Flora y Fauna del Nevado de Toluca:** 21 de agosto de 2018.

**Tuxtla Gutiérrez, Chiapas:** agosto-septiembre de 2018.

**San Cristóbal de las Casas, Chiapas:** agosto-septiembre de 2018.

### 4. ENTREVISTAS

Tanto en las mencionadas visitas de campo, así como en la Ciudad de México, se realizaron diversas entrevistas a personas involucradas con la investigación. En seguida se enlistan los nombres de las personas entrevistadas:

**Sergio Montes:** Dirección de la Selva Lacandona. Realizada en San Cristóbal de las Casas, Chiapas, el 14 de septiembre de 2018.

**Santiago Landoy:** Dirección de la Selva Lacandona. Realizada en San Cristóbal de las Casas, Chiapas, el 14 de septiembre de 2018.

**Ruth Alvarado Rodríguez:** dirección de la Selva Lacandona. Realizada en San Cristóbal de las Casas, Chiapas, el 14 de septiembre de 2018.

- Sotero Quechulpa Montalvo:** Sociedad Cooperativa AMBIO. Realizada en San Cristóbal de las Casas, Chiapas, el 24 de septiembre de 2018.
- Juan Carlos Castro:** Director de la Reserva de la Biosfera El Triunfo. Videollamada realizada el 12 de septiembre de 2018.
- Emilia Velásquez:** Investigadora del CIESAS. Realizada en Xalapa, Veracruz, el 19 de agosto.
- Katia Andrade:** Reserva de la Biósfera de los Tuxtlas y Parque Nacional Cofre de Perote. Realizada el 21 de agosto de 2018 en Xalapa, Veracruz.
- Ing. José Antonio González Azuara:** Delegado de Semarnat en Veracruz. Realizada el 21 de agosto de 2018.
- Julia Carabias Lillo:** Natura Mexicana. Entrevista realizada en Ciudad de México, el 11 de septiembre de 2018.
- Juan Carlos Moreno:** Ex delegado de Profepa en Nuevo León. Llamada telefónica realizada el 8 de octubre de 2018.
- Luis Fueyo Mac Donald:** Ex comisionado de la Conanp. Realizada en Ciudad de México, el 5 de septiembre de 2018.
- Roberto Escalante:** Director de la Reserva de la Biósfera El Ocote. Videollamada realizada el 13 de septiembre de 2018.
- Alexser Vásquez:** Director de la Reserva de la Biósfera La Sepultura. Videollamada realizada el 13 de septiembre de 2018.
- María Odetta Cervantes:** Directora Parque Nacional Lagunas de Montebello. Videollamada realizada el 14 de septiembre de 2018.
- Tim Trench:** Profesor-Investigador de la Universidad Autónoma de Chapingo. Realizada en San Cristóbal de las Casas, Chiapas, el 20 de septiembre de 2018.
- Rafael Obregón:** Corredor Biológico Mesoamericano. Videollamada realizada el 19 de septiembre de 2018.
- Guillermo Velasco:** Pronatura Sur, A. C. Realizada en San Cristóbal de las Casas, Chiapas, el 20 de septiembre de 2018.
- José Montero:** Pronatura Sur, A. C. Videollamada realizada el 20 de septiembre de 2018.
- Merced Colín:** Comisario Ejidal de Loma Alta. Realizada en el Ejido de Loma Alta, ubicado en la Zona de Protección de Flora y Fauna del Nevado de Toluca, el 21 de agosto de 2018.
- Mario Fermín Castañeda:** Miembro técnico del área de Protección de Flora y Fauna Nevado de Toluca. Realizada en la Ciudad de México, el 14 de agosto de 2018.
- Felipe Martínez Meza:** Director de la Reserva de la Biósfera Mariposa Monarca. Entrevista telefónica realizada el 13 de agosto de 2018.
- Sadot Edgardo Ortiz Hernández:** Director del Parque Nacional Cumbres de Monterrey. Realizada en Monterrey, Nuevo León, el 15 de agosto de 2018.
- Jesús Eleazar Quiñones Gómez:** Ex Director de la Reserva de la Biósfera Sierra La Laguna. Realizada en La Paz, Baja California, el 17 de agosto de 2018.
- Benito Bermúdez:** Director de la Reserva de la Biósfera Sierra La Laguna. Realizada en La Paz, Baja California, el 17 de agosto de 2018.
- David Guitiérrez Carbonell:** Director de Proyectos Especiales de la Conanp. Realizada en la Ciudad de México, el 6 de agosto de 2018.
- Alfredo Arellano Guillermo:** Secretario de Ecología y Medio Ambiente.

**Sofía Gabriela Hernández Correa:** Encargada del Despacho de la Dirección de Asuntos Jurídicos de la Conanp.

La base de las entrevistas relativas al capítulo 4 fue la siguiente batería de preguntas:

ACTORES DE LA ANP	
1.	¿Qué grupos de actores forman parte relevante en la historia reciente de la del Área Natural Protegida?
2.	¿Qué dependencias gubernamentales tenían un papel relevante en el rumbo de la ANP? ¿Cuál era su nivel de injerencia y de interés en el ANP?
3.	¿Existían tensiones o disputas entre los distintos actores? ¿Cómo se desenvolvía cada uno de ellos, cuáles eran sus discursos y acciones? ¿Qué estaba en juego para ellos? ¿Qué actores no gubernamentales cooperaban con las autoridades y establecían alianzas?
4.	¿La relación siempre fue buena o a partir de qué momento ésta se transformó negativamente?
5.	Tomando en cuenta que dentro de las ANPs nacionales viven comunidades indígenas, núcleos agrarios y ejidatarios ¿Cuál es su relación con la ANP? ¿Cuál es el papel de estos actores en las ANPs? ¿Qué tipo de relación establecen con las autoridades que están a cargo de administrar las ANPs? ¿Respetan y reconocen el Programa de Manejo de la ANP?
6.	¿Las comunidades locales han sido parte de conflictos con otros actores en las ANPs?
7.	¿Cuál ha sido la postura del gobierno del estado y del municipio ante los conflictos que se desarrollan en las ANPs entre comunidades locales y grupos externos?
HISTORIA A los funcionarios	
8.	¿Cuándo se formó la dirección local de la CONANP en la ANP?
9.	¿A qué problemas o retos relevantes se ha enfrentado a lo largo de su historia la dirección local de la Conanp?
10.	¿Cómo se dio el proceso de socialización del plan de manejo y de aceptación por parte de las comunidades locales? ¿Cómo ha funcionado el Programa de Manejo para las autoridades desde su publicación hasta el día de hoy?
11.	Al momento de la aplicación o publicación del plan de manejo ¿Cuáles fueron las complicaciones que tuvieron que enfrentar las autoridades de Conanp para su implementación y puesta en marcha?
ACTUALIDAD Y PROSPECTIVA	
12.	¿Cuáles son los retos que enfrenta actualmente la ANP para llevar a cabo su conservación?

## 5. ANÁLISIS DE INSTRUMENTOS JURÍDICOS

### Definición de un marco contextual para el análisis de la Recomendación General 26/2016

Para enmarcar y dar contexto a los hallazgos de la Recomendación General 26/2016, se revisaron diversos reportes, instrumentos jurisdiccionales y otros documentos de política internacionales y nacionales que versan sobre los temas sustantivos y el marco doctrinario-conceptual que se construye en la misma, incluyendo, por ejemplo: opiniones consultivas de la CIDH; informes de relatores de las Naciones Unidas; reportes científicos o de política ambiental como la Evaluación de los Ecosistemas del Milenio y la Estrategia Nacional de Biodiversidad.

Se analizaron las respuestas proporcionadas por la Conanp a la Recomendación General 26/2016 y, tomando en consideración su valoración por la CNDH, se elaboró una clasificación de los temas

principales a estudiar para evaluar el cumplimiento, tanto de fondo, como de forma, a las recomendaciones correspondientes, divididas principalmente en: (i) la ausencia de programas de manejo de las ANP, y (ii) las omisiones relacionadas con la tutela de los derechos de las comunidades indígenas que habitan las ANP.

### **Metodología para el análisis de la situación de las ANP y los programas de manejo**

En el capítulo 2 se analizó la problemática identificada por la CNDH a partir de las siguientes categorías:

- ANP que se decretaron antes de la entrada en vigor de la LGEEPA en marzo de 1988.
- ANP que se decretaron entre la entrada en vigor de la LGEEPA en marzo de 1988 y las reformas realizadas a dicha Ley en diciembre de 1996.
- ANP que se decretaron después de la modificación de la LGEEPA del 13 de diciembre de 1996.

Tomando como marco de referencia los hallazgos de la Recomendación General 26/2016, se revisaron la totalidad de los decretos de las ANP existentes para verificar el contenido y alcance de las obligaciones contenidas en cada uno (por ejemplo, la temporalidad establecida para expedir los programas de manejo de las ANP) y las fichas técnicas contenidas en el Sistema Nacional de Información de ANP para cada una de las ANP existentes. Una vez sistematizada y analizada esta información se crearon semáforos para indicar los avances y el estado actual que guarda la publicación de los programas de manejo de las ANP, conforme a la clasificación referida en los párrafos anteriores.

Utilizando diferentes técnicas de hermenéutica jurídica se formularon conclusiones sobre el estado actual de cumplimiento de las obligaciones constitucionales, legales y de derecho internacional a cargo de las autoridades a quienes se dirige la Recomendación General 26/2016.

### **Construcción de un marco de análisis y referencia para evaluar el cumplimiento de las obligaciones del Estado mexicano de los instrumentos internacionales que tutelan los derechos humanos objeto de la Recomendación General 26/2016**

Se revisaron y analizaron los instrumentos internacionales utilizados como fundamento jurídico para identificar las obligaciones del Estado mexicano respecto de la tutela de los derechos humanos cuya tutela se promueve en la Recomendación General 26/2016, así como diversos documentos de soporte para enmarcar el análisis que se presenta en el capítulo 2. Para este análisis se revisaron, entre otros, los siguientes documentos:

- CIDH. Opinión consultiva OC-23/17 solicitada por la República de Colombia. Medio Ambiente y Derechos Humanos (obligaciones estatales en relación con el medio ambiente en el marco de la protección y garantía de los derechos a la vida y a la integridad personal) –interpretación y alcance de los artículos 4.1 y 5.1, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. 15 de noviembre de 2017.



- Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre la Diversidad Biológica y Plan Estratégico para la Biodiversidad 2011-2020, incluyendo las Metas de Biodiversidad de Aichi.
- Estrategia Nacional de Biodiversidad de México y Plan de Acción 2016-2030.
- Directrices voluntarias para realizar evaluaciones de las repercusiones culturales, ambientales, y sociales de proyectos de desarrollo que hayan de realizarse en lugares sagrados o en tierras o aguas ocupadas o utilizadas tradicionalmente por las comunidades indígenas y locales, o que puedan afectar a esos lugares (conocidas también como Directrices Akwé Kon).
- Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología del Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre la Diversidad Biológica.
- Tercer reporte presentado por el Estado mexicano para dar cuenta de la instrumentación nacional del Protocolo de Cartagena, presentado en el 2015 por la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Intersecretarial sobre Bioseguridad y Organismos Genéticamente Modificados (Cibiogem) a la Secretaría del Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre la Diversidad Biológica.
- Guía sobre la Evaluación de Riesgos de los Organismos Vivos Modificados y su Monitoreo en el Contexto de la Evaluación de Riesgos del Protocolo de Cartagena, adoptada por la Conferencia de las Partes del Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre la Diversidad Biológica sirviendo como Junta de las Partes del Protocolo.
- Recomendación General 23/2015 de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- Protocolo de Nagoya sobre Acceso a los Recursos Genéticos y Participación Justa y Equitativa en los Beneficios que se Deriven de su Utilización del Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre la Diversidad Biológica.
- Primer Informe Nacional Provisional sobre la Implementación del Protocolo de Nagoya en México presentado por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales a la Secretaría del Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre la Diversidad Biológica.
- Proceso Transitorio para la atención de solicitudes de acceso a recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura conforme al Protocolo de Nagoya, elaborado por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación y el Servicio Nacional de Inspección y Certificación de Semillas.
- Modelos de convenio de acceso a los recursos fitogenéticos para ser suscritos entre los proveedores y los usuarios de dichos recursos.
- Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas (Convenio Ramsar).
- Sentencia del Amparo en Revisión 410/2013, Suprema Corte de Justicia de la Nación
- Política Nacional de Humedales.
- Séptimo Informe Nacional presentado por el Estado mexicano al Secretariado de la Convención Ramsar.
- Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, UNESCO.
- Reporte presentado en el 2018 por el Estado mexicano a la Convención sobre Patrimonio Mundial en relación con el estado de conservación del sitio Antigua Ciudad Maya y Bosques Tropicales protegidos de Calakmul e informe y recomendaciones del Comité de Patrimonio Mundial (Decisiones 38 COM 8B.16; 40 COM 7B.63; y 42 COM 7B.63).

- Reporte presentado en 2018 por el Estado mexicano a la Convención sobre Patrimonio Mundial en relación con el estado de conservación del sitio Islas y Áreas Protegidas del Golfo de California e informe y recomendaciones del Comité de Patrimonio Mundial (Decisión 42 COM 7B.86).
- Reportes presentados en 2016 y 2017 por el Estado mexicano a la Convención sobre Patrimonio Mundial en relación con el estado de conservación de la reserva de la Biosfera Mariposa Monarca e informe y recomendaciones del Comité de Patrimonio Mundial (Decisión 41 COM 7 B.16).

## 6. ANÁLISIS DE PRENSA

La búsqueda de prensa se realizó con base en una periodización específica de cada caso analizado. Dicha periodización fue determinada por la fecha en que se realizó la (re) categorización del Área Natural Protegida y en que salió publicado su Programa de Manejo, así como por la disminución o conclusión de los conflictos con los actores clave del Área Natural Protegida. Estas fechas fueron distintas en todos los casos y por ello cada uno de ellos fue objeto de un seguimiento y una búsqueda particular, pues no todos fueron de notoriedad nacional y por lo tanto las notas que se generaron en torno a algunas Áreas Naturales Protegidas tuvieron un carácter local.

Por otro lado, dicha búsqueda en la mayoría de los casos fue digital, salvo algunos casos en donde sus registros se encontraban disponibles en la hemeroteca digital de México y en el servicio de Serpremex.

Circulación	Periódico	Número de notas
Nacional	<i>Reforma</i>	13
Local	<i>Baja California Noticias</i>	11
Nacional	<i>El Universal</i>	3
Nacional	<i>La Jornada</i>	3
Local/En línea	<i>Soy Monarca</i>	2
Nacional	<i>Proceso</i>	2
Nacional	<i>Animal Político</i>	2
Nacional	<i>Milenio</i>	1

## 7. CONSTRUCCIÓN DE MAPAS DE ACTORES

Se elaboraron mapas de actores para una mejor visualización de los conflictos. Utilizando dos ejes: el que distingue el interés, conservacionista o de aprovechamiento, y el que distingue la escala, que va de la local a la internacional. Además, el mapa permite distinguir la influencia, conflicto y colaboración entre los diferentes actores. Se distinguieron grupos principales de actores por su intervención en el conflicto: gubernamentales, sociedad civil, academia y actores económicos.

## ANEXO 2. PRINCIPALES HALLAZGOS

1. La Recomendación General 26/2016 de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) constituye un avance importante en la conceptualización de las Áreas Naturales Protegidas (ANP), sobre todo porque permite situar a ese instrumento de conservación en el horizonte internacional de los derechos humanos.
2. A pesar de sus alcances, la Recomendación General 26/2012 tiene una limitación importante en el hecho de que no se dirige al conjunto de la Administración Pública Federal (APF), sino solamente a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y a la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas.
3. En cuanto al cumplimiento de la Recomendación General 26/2016, se obtienen resultados variados. Por una parte, es cierto que el número de ANP con Programa de Manejo (PdM) se incrementó desde la emisión de aquella. Sin embargo, ello dista de un pleno cumplimiento. Ciertamente, se observa que en los niveles superiores de las dependencias de la APF a quienes ella va dirigida, han mostrado poco interés en avanzar de manera decidida en la puesta en vigor de PdM que consoliden las políticas de conservación de la biodiversidad en México. En particular, no se han llevado a cabo gestiones tendientes a remover los obstáculos administrativos que han impedido avanzar en esa dirección. Es preciso hacer notar, sin embargo, que los servidores públicos que trabajan en las propias ANP sí muestran una disposición y una voluntad notables para cumplir la Recomendación General 26/2016.
4. El estudio del impacto de la Recomendación General 26/2016 mostró que, por lo general, dicho impacto ha sido muy bajo, tanto en la opinión pública como en los poderes del estado. Ni los procesos legislativos ni la actividad jurisdiccional, ni siquiera las organizaciones no gubernamentales han reconocido sus contribuciones. Más allá de la preocupación que ha suscitado entre los funcionarios de la Conanp, los impactos sociales de la recomendación han sido prácticamente nulos.
5. La investigación exploró prácticas jurídicas relevantes en relación con las ANP y como resultado se documentó que el tema de la propiedad de la tierra aparece como un tema prioritario en el régimen jurídico de la biodiversidad. Para los interesados en la biodiversidad, debe ser una fuente de preocupación el hecho de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación haya expedido tesis de jurisprudencia en las que la propiedad privada es concebida como derecho fundamental.
6. Se llevó a cabo una exploración a fondo sobre las condiciones sociales dentro de las cuales tiene lugar el desarrollo de las ANP. El más importante de los hallazgos de esa exploración se refiere al hecho de que, frente a los conflictos potenciales que se pueden presentar entre, por un lado, los derechos asociados a la conservación de la biodiversidad (derecho al medio ambiente, sobre todo) y los derechos asociados al bienestar de los habitantes de las ANP, por

el otro, casi siempre existen oportunidades para satisfacer ambos grupos de derechos si se ponen en práctica políticas de desarrollo sustentable en las regiones donde ellas se encuentran.

7. Los conflictos sociales en torno a las ANP no deben ser vistos como obstáculos insalvables para la gestión de las mismas. De hecho, lo que la sociología ha conceptualizado como la *productividad social* de los conflictos, es casi siempre la base para una gestión duradera de las ANP.
8. Entre las condiciones sociales que dificultan la consecución de las metas asociadas a las ANP, está la existencia de conflictos agrarios que en algunos casos son de larga data y que imprimen una gran complejidad en su manejo.

*Estudios sobre el cumplimiento e impacto de las recomendaciones generales, informes especiales y pronunciamientos de la CNDH (2001-2017). Tomo VI. Áreas naturales protegidas y derechos humanos*, editado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Universidad Nacional Autónoma de México, marzo de 2019, Ciudad de México.





**Presidente**  
Luis Raúl González Pérez

**Consejo Consultivo**

Mariclaire Acosta Urquidi  
María Ampudia González  
Alberto Manuel Athié Gallo  
Rosy Laura Castellanos Mariano  
Michael W. Chamberlin Ruiz  
Angélica Cuéllar Vázquez  
Mónica González Contró  
David Kershenobich Stalnikowitz  
María Olga Noriega Sáenz  
José de Jesús Orozco Henríquez

**Primer Visitador General**

Ismael Eslava Pérez

**Segundo Visitador General**

Enrique Guadarrama López

**Tercera Visitadora General**

Ruth Villanueva Castilleja

**Cuarta Visitadora General**

María Eréndira Cruzvillegas Fuentes

**Quinto Visitador General**

Edgar Corzo Sosa

**Sexto Visitador General**

Jorge Ulises Carmona Tinoco

**Titular de la Oficina Especial para el “Caso Iguala”**

José T. Larrieta Carrasco

**Directora Ejecutiva del Mecanismo Nacional**

**de Prevención de la Tortura**

Ninfa Delia Domínguez Leal

**Secretaría Ejecutiva**

Consuelo Olvera Treviño

**Secretario Técnico del Consejo Consultivo**

Joaquín Narro Lobo

**Oficial Mayor**

Raymunda G. Maldonado Vera

**Directora General del Centro Nacional de Derechos Humanos**

Julieta Morales Sánchez



COORDINACIÓN  
DE HUMANIDADES



**PUDH**  
PROGRAMA UNIVERSITARIO DE  
DERECHOS  
HUMANOS



**CNDH**  
M É X I C O