

## 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.