

## 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.*

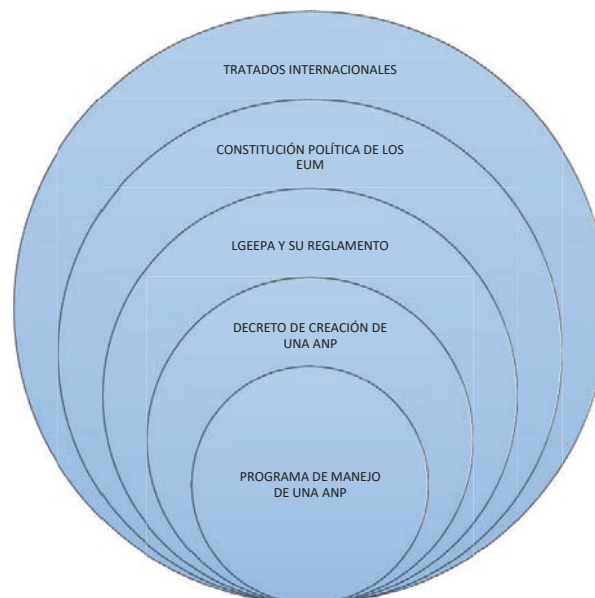
<sup>29</sup> *Idem.*



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 “alinearse” 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 Francois 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 de 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.