

# SEGUNDA PARTE LAS CONDICIONES SOCIALES

## CAPÍTULO 4 CONFLICTO Y TERRITORIALIZACIÓN EN SEIS ANP

### 4.1 INTRODUCCIÓN

En este capítulo se presentan seis estudios de caso que describen las dinámicas sociales propias de las ANP en el México contemporáneo. Ciertamente, hay otras ANP donde se presentan situaciones distintas a las que aquí se describen, pero puede decirse con certeza que la diversidad que aquí se consigna proporciona una idea general de lo que está en juego en las ANP. No solamente destaca el contraste entre los casos donde las actividades que ponen en riesgo a los ecosistemas son de empresas extractivas, por un lado, y aquellos donde son las poblaciones residentes quienes reivindican derechos al aprovechamiento que no siempre son consistentes con las reglas de las ANP. Además, hay una diversidad importante en relación con las regiones donde ellas se insertan, con la presencia de actores sociales con preocupaciones distintas y, desde luego, con la propia diversidad de los ecosistemas bajo protección.

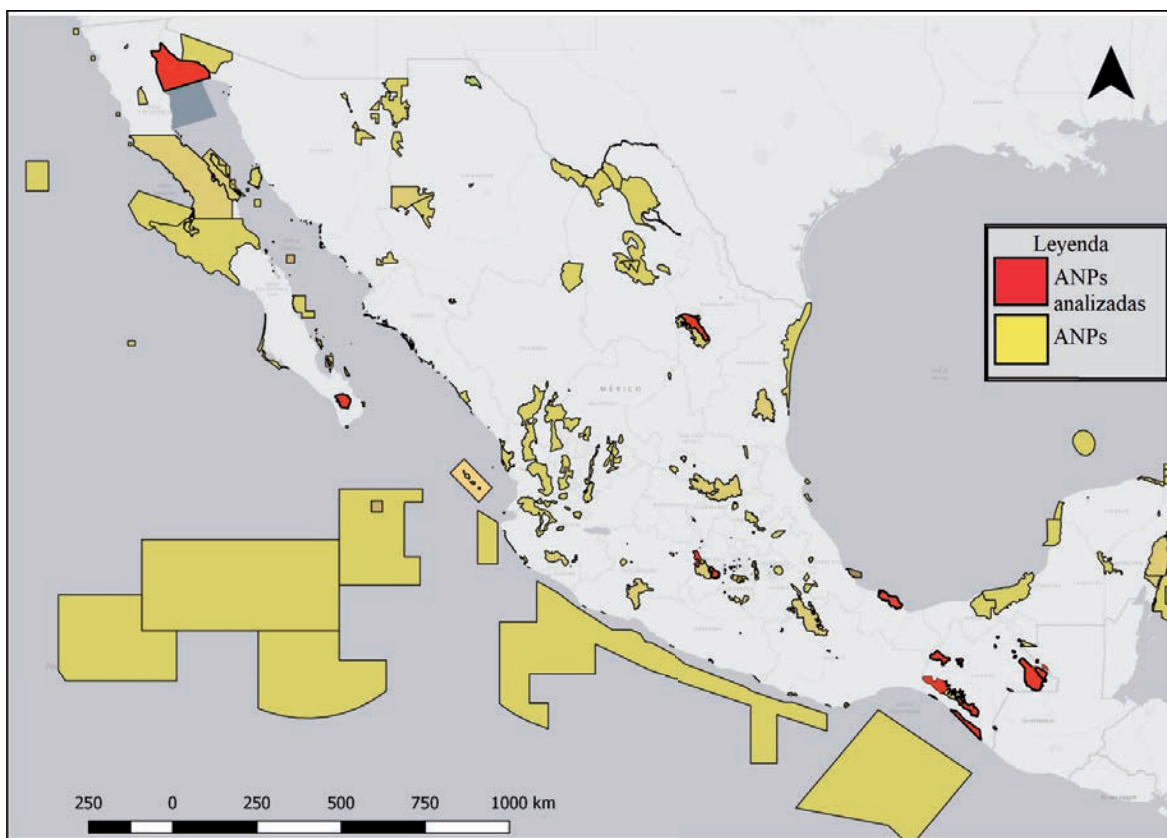
Sobre nuestra estrategia metodológica, conviene aclarar que mientras este capítulo documenta la diversidad de situaciones en torno a la ANP, los capítulos 5 y 6 ofrecen una visión complementaria, de carácter estructural, sobre las condiciones de apropiación territorial en el contexto regional específico: el de Chiapas. El mapa en la siguiente página muestra las ANP cubiertas por estos tres capítulos.

Gran parte de la investigación se llevó a cabo mediante visitas de campo, en las que se entrevistó a los responsables de las propias ANP. Además, se revisó la producción académica que, desde las ciencias sociales, se ha ocupado del tema. Como se puede apreciar en la bibliografía, se trata de una producción muy abundante, casi en su totalidad de los últimos lustros, lo que da cuenta de la vitalidad de los estudios socio-ambientales en nuestro país. Como es obvio, cada caso puede suscitar largos debates académicos en torno a los hallazgos de la investigación. Sin embargo, nuestra intención es solamente la de ilustrar la diversidad de situaciones que se viven en la realidad. Por ello, más que generar conocimiento nuevo, de lo que se trata es de hacer visibles algunos rasgos de la conflictividad social que no pueden pasarse por alto al momento de diseñar políticas en la materia y, con mayor razón, cuando ellas están orientadas por los derechos humanos.

Es importante aclarar que el interés por destacar el conflicto no va dirigido a documentar una supuesta “imposibilidad” de las ANP. Tal como se explicó en el capítulo introductorio, se trata de observar el modo en que los conflictos tienen una productividad social, o si se quiere unas “salidas”, que terminan formando parte del orden territorial prevaleciente en las ANP. Si bien en muchos casos los conflictos parecen no tener fin y los procesos de deterioro siguen adelante

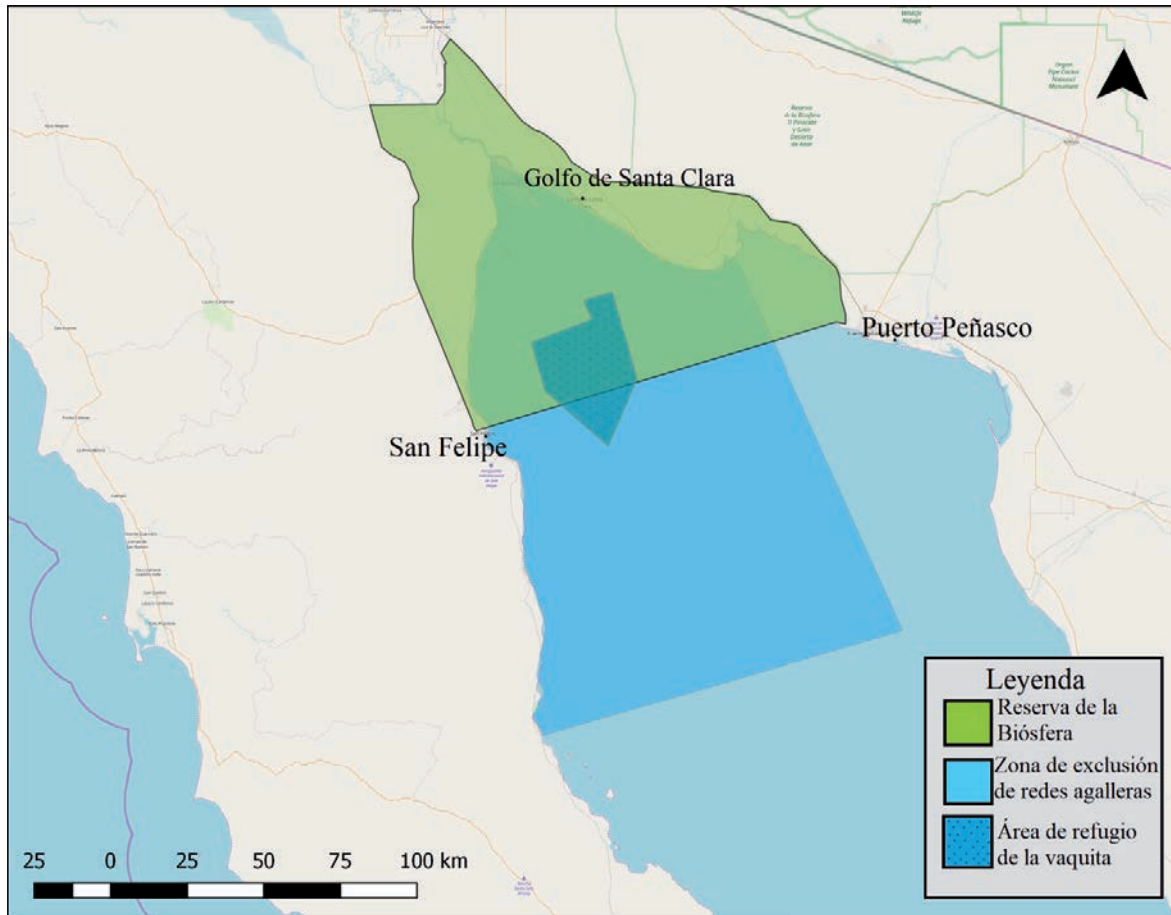
porque ellos no se resuelven, en muchos otros casos los arreglos a los que se llega son el fundamento real del futuro de las ANP.

Se utilizó una técnica de presentación de los resultados denominada “mapas de actores”<sup>211</sup> que tienen por objeto exhibir de manera esquemática las posturas y las relaciones entre quienes intervienen en cada ANP, mostrando no solamente las tensiones sino también las relaciones de cooperación, así como los cambios de postura que en ocasiones muestran los actores con el paso del tiempo. Obviamente, se trata de una estilización extrema que por fuerza oculta la complejidad social. Pero también es una herramienta útil para visualizar los contrastes más notables dentro del universo de las ANP.



<sup>211</sup> El diseño de los mapas de actores estuvo a cargo de Diego Pereyra.

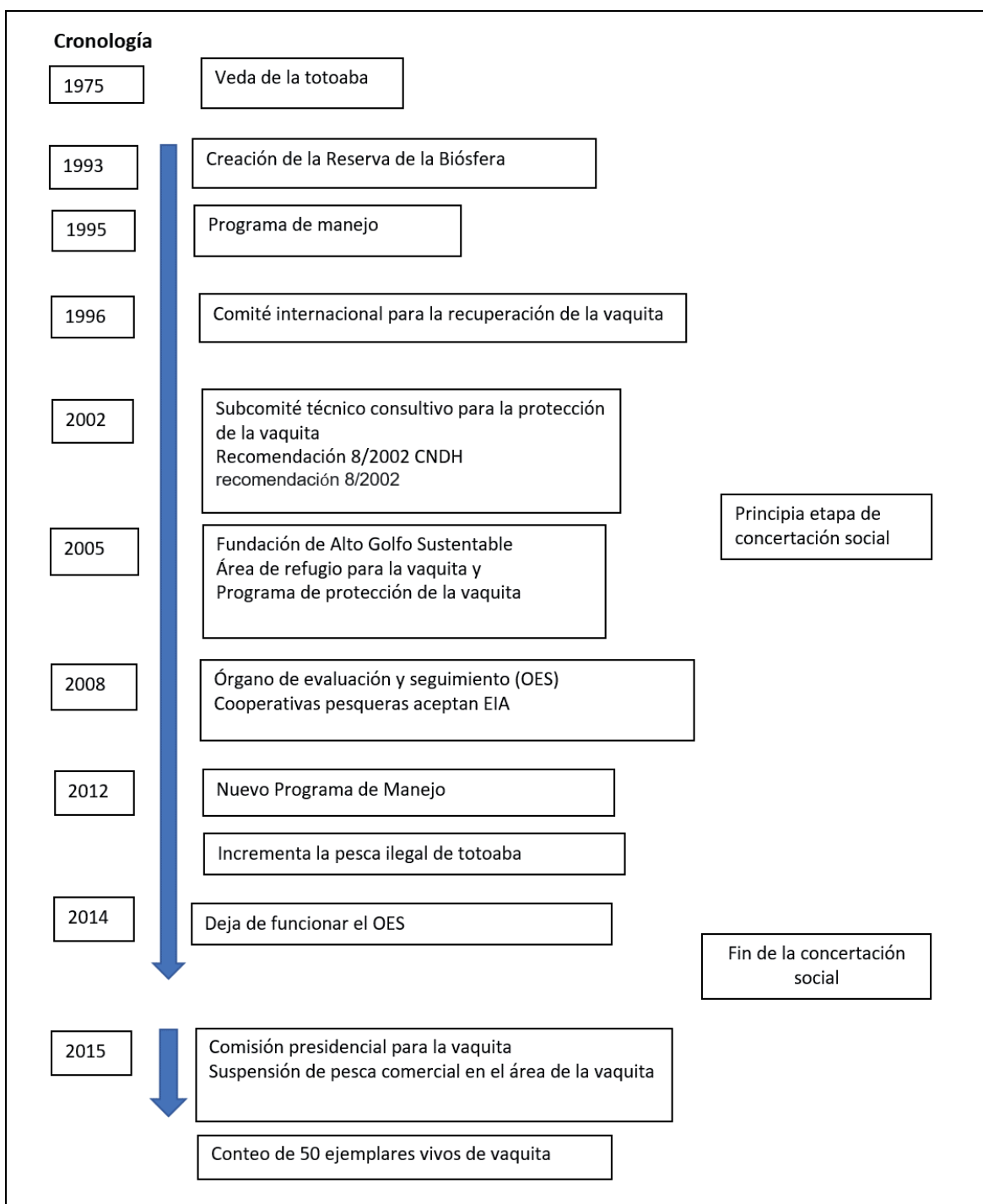
## 4.2 ALTO GOLFO DE CALIFORNIA Y DELTA DEL RÍO COLORADO<sup>212</sup>



### 4.2.1 Antecedentes

El debate público en torno a la Reserva de la Biósfera del Alto Golfo de California y Delta del Río Colorado ha estado dominado por dos intereses que, a primera vista, parecen irreconciliables: la conservación de una especie emblemática como lo es la vaquita marina, por un lado, y los derechos de pesca de un pueblo indígena, los cucapá, por el otro. Con el análisis que sigue, queda claro que no solamente existen más intereses en juego, con lo cual el escenario es mucho más complejo de lo que parece. Sobre todo, trataremos de demostrar que a pesar del abigarrado conjunto de actores que han entrado en conflicto en las últimas décadas por los recursos naturales en esa zona, la experiencia ha mostrado que existen posibilidades de llegar a acuerdos para el aprovechamiento sustentable de los mismos, sin poner en riesgo la biodiversidad de la región.

<sup>212</sup> Sección a cargo de Antonio Azuela.



Como se verá en las páginas que siguen, lo que en realidad ha marcado el destino del área en las últimas décadas no ha sido una tensión entre derechos, sino una tensión entre dos orientaciones de política pública: la concertación de acuerdos para la pesca responsable, por un lado, y el establecimiento de normas centradas exclusivamente en la conservación, por el otro. La tercera opción, que consistiría en el abandono de las políticas de conservación y la liberalización de la actividad pesquera, solamente es promovida por unos cuantos actores

aislados que, a pesar de su condición minoritaria y de que constituye una amenaza para la sustentabilidad en la región, sigue siendo un referente del debate local.

Han sido dos las especies que han ocupado casi toda la conversación pública en torno al Alto Golfo de California: por un lado está la vaquita marina (*phocoena sinus*), que podría convertirse en “... el primer cetáceo en desaparecer debido a actividades humanas”,<sup>213</sup> por el otro está la totoaba (*totoaba macdonaldi*), un pez que ha tenido que pagar el costo de la atracción que produce su vejiga natatoria en varios países asiáticos, donde llega como una mercancía de alto valor. Con eso bastaría para que la región fuese un foco de atracción global. Sin embargo, la riqueza biológica y territorial del Alto Golfo va mucho más allá que esas dos especies. Por sus condiciones únicas, derivadas de la morfología del golfo, así como de la desembocadura del Río Colorado, ella es considerada como “... uno de los ecosistemas costeros más ricos a nivel mundial, tanto por su productividad como por su gran diversidad biológica”.<sup>214</sup>

Resulta particularmente complejo hablar aquí de territorialización, como un proceso social a través del cual un conglomerado humano *se apropia* (física y simbólicamente) de un área determinada, tal como se ha explicado en términos teóricos en el capítulo primero. Esa complejidad deriva de muchos factores: el hecho obvio de que los recursos en disputa se encuentran en el mar; el que los actores residen en tres localidades costeras ubicadas en dos estados distintos (Baja California y Sonora); la creciente importancia del trasiego de estupefacientes en los últimos años;<sup>215</sup> y, no menos importante, que el funcionamiento del ecosistema depende de los aportes del Río Colorado, que a lo largo del siglo pasado se redujeron de manera dramática, debido a que sus aguas se utilizan para la agricultura y para los centros urbanos en cuatro estados de la unión americana. La célebre presa Hoover, ubicada entre los estados de Arizona y Nevada, así como muchas otras infraestructuras que se construyeron a lo largo del río, han jugado un papel importante en la conformación de un modelo de desarrollo que, si bien ha generado niveles de bienestar sin precedentes en la historia humana, de aquel lado de la frontera, ha impactado los ecosistemas también de manera inusitada. El hecho de que, hoy en día, el delta recibe solo una décima parte de lo que recibía hace un siglo, da una idea del impacto ambiental que ha tenido su manejo.

El tema mismo del flujo del Río Colorado impone una precisión sobre el modo en que se discute esta ANP. Con frecuencia se afirma que, por sus múltiples trasvases aguas arriba, “ya no llega agua a México”, lo cual es falso. Aunque solo sea una décima parte de su flujo histórico, el agua que llega sigue siendo fundamental para la continuidad de los procesos evolutivos de la región.

<sup>213</sup> Gerardo Rodríguez Quiroz, *Sociedad, pesca y conservación en la Reserva de la Biósfera del Alto Golfo de California y Delta del Río Colorado*. La Paz, CIBNOR, Tesis de Doctorado en Ciencias en el Uso, Manejo y Preservación de los Recursos Naturales, 2018, p. 110.

<sup>214</sup> Semarnap, *Programa de Manejo de la Reserva de la Biósfera Alto Golfo y Delta del Río Colorado*. México, Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, 1995, p. 1. La información biológica básica puede verse en la ficha técnica de Conabio en: [http://www.conabio.gob.mx/gap/images/0/Of/17\\_Alto\\_Golfo\\_California.pdf](http://www.conabio.gob.mx/gap/images/0/Of/17_Alto_Golfo_California.pdf)

<sup>215</sup> Véase Mendoza, Natalia, *Conversaciones del desierto. Cultura, moral y tráfico de drogas*. México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2008.

Precisamente, el hecho de que el aporte sea tan reducido es la base de un argumento sólido para su conservación. Igual que con la vaquita, no se trata de una postura romántica de salvar algo que está muriendo; se trata de regular las condiciones actuales con miras a que, cuando menos, se mantengan de manera indefinida. Por cierto, vale la pena hacer notar que en años recientes se ha avanzado notablemente en las negociaciones con el gobierno estadounidense para garantizar un flujo mínimo que haga posible la subsistencia de los ecosistemas del área.<sup>216</sup>

Para terminar de dar una idea, aunque sea muy general, de la complejidad de la región, conviene hacer notar que, además de la pesca ilegal de la totoaba y de la captura incidental de la vaquita marina, en la región destaca la pesca de otras dos especies: la curvina, que se concentra en la zona núcleo de la reserva y en la cual los cucapás son apenas uno de los grupos en disputa, y el camarón, cuya pesca se convirtió, en la segunda mitad del siglo pasado, “...en el eje fundamental del desarrollo económico de la región”.<sup>217</sup> Para cada una de esas especies se utilizan artes de pesca que pueden producir efectos devastadores, pero que pueden ser controlados si se adoptan las reglas propias de una pesca responsable. Más allá de los detalles tecnológicos de las artes de pesca, para los efectos de este trabajo es importante aclarar que la pesca que pone en peligro a la vaquita no es la que realizan los cucapás, quienes se concentran más bien en la pesca de Curvina, sino la de totoaba, cuya extracción ilegal se ha incrementado notablemente en los últimos años.

En el recuento que sigue se tratará de reconstruir el modo en que las políticas de conservación y las políticas de regulación de la actividad pesquera confluyeron en el Alto Golfo de California en las últimas décadas, en un contexto marcado por la competencia entre múltiples actores sociales y por la interacción con iniciativas de conservación con diversas visiones, expectativas y estrategias de acción. Distinguiremos tres etapas: (1) desde de los años setenta la conservación y la pesca se hicieron presentes en la región como si fuesen posturas irreconciliables, hasta que (2), en la primera década de este siglo se emprendieron mecanismos de concertación para la pesca responsable y se llegó a arreglos que parecían satisfactorios para todas las partes. No obstante, (3) hacia 2012 se optó por una postura oficial conservacionista “dura”, que no ha podido evitar la pesca ilegal y que subsiste hasta la fecha como el peor de los mundos posibles.

#### 4.2.2 La pesca y la conservación, una vieja rivalidad

Mucho antes de que se consolidara, en los años noventa, el marco institucional hoy vigente de las ANP, hubo iniciativas de conservación de ciertas especies en el Alto Golfo de California, que se expresaban en restricciones para las actividades pesqueras en la región. Destacan en ese sentido dos resoluciones del Gobierno Federal. En 1974 se decreta una “zona de reserva, cultivo

<sup>216</sup> Juan E. Bezaury-Creel, *Agua dulce. Conservación de la biodiversidad, protección de los servicios ambientales y restauración ecológica en México*. México, The Nature Conservancy / Walton Family Foundation, 2017.

<sup>217</sup> Luis Fueyo-Mac Donald y Dirección General de FMCN, *Diversificación productiva, pesca responsable y conservación de la vaquita (Phocoena sinus) en el Alto Golfo de California*. México, Fondo Mexicano para la Conservación de la Naturaleza, 2016 p. 2.

y/o repoblación para todas las especies de pesca, el área del delta del Río Colorado...”<sup>218</sup> y un año después se establece una veda permanente para la totoaba.<sup>219</sup> Si bien esas medidas eran la respuesta a los resultados de la investigación científica movida por la conservación y producto de la cooperación binacional, los instrumentos jurídicos que se utilizaban eran los de la regulación de la pesca como “recurso natural”.

Antes de describir el modo en que los instrumentos propios de la conservación entraron en escena en los años noventa, es importante tener una idea, así sea muy aproximada, del rumbo que tomó la pesca en la región, ya que ha sido su principal actividad económica, lo que obviamente se convierte en un factor de identidad de las comunidades costeras. Solo así se comprende porqué, para muchos actores locales, las políticas de conservación, por más que se justifiquen con el derecho a un medio ambiente sano, aparecen como una imposición “externa” a lo que para ellos es un modo de vida legítimo.

Si bien la pesca había sido la actividad predominante en la región a lo largo del siglo, lo cierto es que experimentó un incremento notable en las últimas tres décadas del mismo. No es que la misma actividad, realizada desde tiempos inmemoriales, haya sido súbitamente interrumpida por un capricho conservacionista ajeno a las comunidades. La verdad es que en esa época “el esfuerzo pesquero se elevó sustancialmente en la zona marina del Alto Golfo de California vulnerando la diversidad biológica del ecosistema, y poniendo en riesgo a la totoaba y a la vaquita marina”.<sup>220</sup> Conviene añadir que las comunidades pesqueras incluyen a miembros del pueblo cucapá, pero también a un gran número de pescadores mestizos que reivindican los mismos derechos y que quedan invisibilizados cuando la cuestión se analiza exclusivamente desde el punto de vista de los derechos indígenas.

Como ha quedado dicho, la pesquería que adquirió mayor importancia desde los años setentas, entre otras cosas por la declinación de la totoaba debida a la sobrepesca ilegal, fue la del camarón, que llegó a representar 70 por ciento del valor de la actividad en la región.<sup>221</sup> Al igual que en otras partes del país, esta pesquería tiene una estructura dual, ya que por un lado están las embarcaciones medianas y grandes que llevan a cabo la llamada pesca industrial y que se desplazan a largas distancias, y por el otro están pescadores de menores recursos que utilizan pangas y que no rebasan el ámbito local en lo que se denomina pesca artesanal. En esos años, en la pesca del camarón se fue dando “... una competencia creciente entre la pesca artesanal y la pesca industrial: creció el número de pangas y de pescadores ribereños compitiendo abiertamente por el recurso con las embarcaciones mayores”.<sup>222</sup> Queda claro que estamos ante un panorama sumamente complejo de actores sociales donde no solamente aparecen

<sup>218</sup> *Diario Oficial de la Federación* del 30 de mayo de 1974.

<sup>219</sup> *Diario Oficial de la Federación* del primero de agosto de 1975.

<sup>220</sup> Gerardo Rodríguez-Quiroz y Álvaro Bracamontes-Sierra, “Pertinencia de las ANP como política de conservación y mejoramiento de la calidad de vida. Análisis de la percepción de la Reserva de la Biosfera del Alto Golfo de California y Delta del Río Colorado” en *Estudios Sociales* (Hermosillo, Sonora) volumen 16, número 32, julio-agosto 2008, p. 17.

<sup>221</sup> Salvo indicación en contrario, el recuento de la historia económica de la pesca sigue a Luis Fueyo, *et al.*, *op. cit.*

<sup>222</sup> *Idem.*



embarcaciones con sede en puertos distantes, sino tres grupos de cooperativas locales asentadas en los puertos de San Felipe, en Baja California y de Puerto Peñasco y Golfo de Santa Clara, en Sonora, con rasgos organizativos distintos. Para la colocación del camarón en el mercado internacional fue muy importante Ocean Garden Products, la empresa comercializadora de productos pesqueros con sede en San Diego, California, que durante muchos años perteneció al Estado mexicano.

Por la intensidad del esfuerzo pesquero, pero sobre todo por las artes de pesca que se utilizan, la pesca del camarón, pobremente regulada, junto con la pesca ilegal de la totoaba ya habían tenido impactos graves sobre la biodiversidad para los años noventa. Y es entonces cuando comienza a crecer en importancia un tema más, que es la pesca de la curvina (*Cynoscion othonopterus*). En ella "... participan mayoritariamente los pescadores del Golfo de Santa Clara, [y] es compartida por pescadores provenientes de la comunidad indígena Cucapah y por pescadores marginados del bajo delta del río Colorado, los 'Yurimuris'".<sup>223</sup>

Ciertamente, como otras actividades pesqueras en la región, la curvina es objeto de disputas, tanto entre pescadores como entre ellos y los actores interesados en la conservación. Sin embargo, se han producido distorsiones importantes en la difusión de esas disputas en el espacio público. Así, en la Wikipedia, que aquí no citamos como fuente de autoridad sino como un síntoma de esa distorsión, la entrada correspondiente a los cucapá consigna una recomendación de la CNDH (la 8/2002) en la que supuestamente se "afirma que los derechos del pueblo cucapá han sido afectados al no permitírseles pescar".

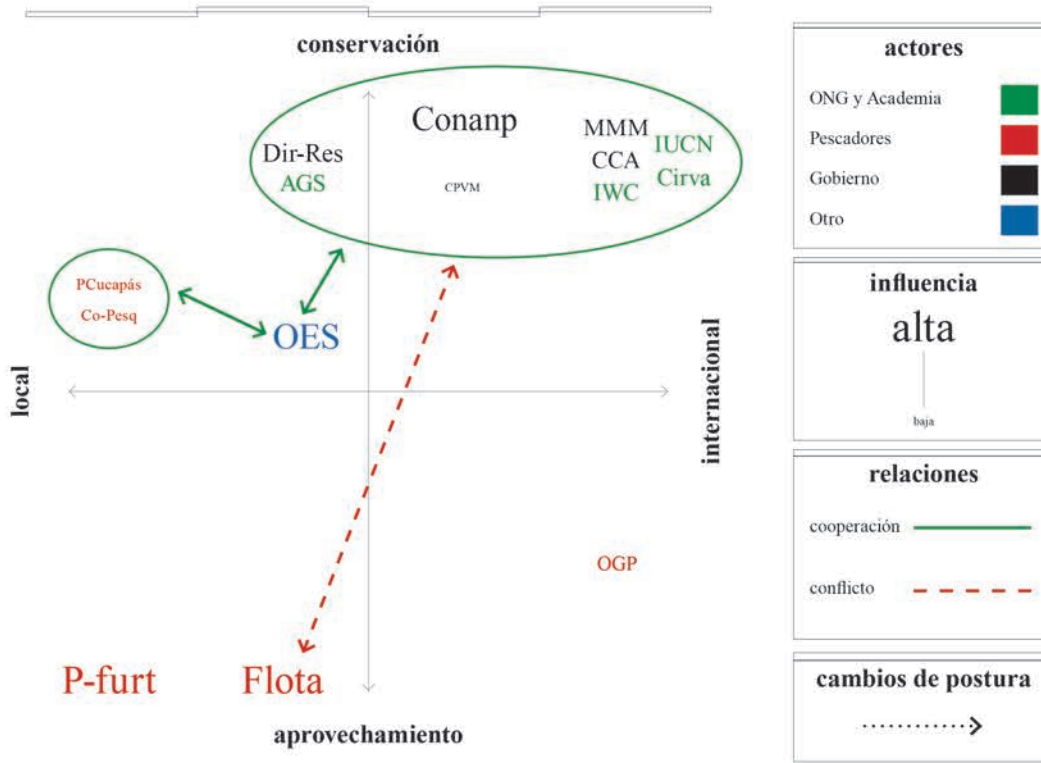
Sin entrar al análisis de esa recomendación, es importante señalar que la pesca de curvina llevada a cabo por los cucapás en nada afecta la sobrevivencia de la vaquita marina; esta última lo que le afecta es la pesca ilegal de la totoaba, cosa que ocurre en otra parte y por otros pescadores. No es que ese grupo étnico no sea parte del conflicto, sino que en éste participan muchos otros actores sociales y lo que está en juego es también un conjunto muy heterogéneo de recursos naturales. El dilema no radica en prohibir o permitir la actividad pesquera, sino en establecer un régimen de pesca responsable que responda al modelo de desarrollo sustentable. Ese régimen incluye la prohibición de ciertas artes de pesca, así como la prohibición de pescar en ciertas áreas, pero hace posible el despliegue de la actividad en la misma región y para una gran cantidad de pescadores. Por lo que hasta aquí hemos expuesto, el principal reto para establecer un régimen así radica en el complejo sistema de actores sociales que están presentes o de alguna manera influyen en el área, y que se presenta de manera esquemática en la siguiente figura.

Si hasta los años noventa la única regulación presente en la región era la del régimen pesquero, a partir de esa década comenzaron a aparecer iniciativas orientadas a la conservación, bajo la óptica del moderno derecho ambiental. Es difícil encontrar otra región del país donde se haya tratado de aplicar tantos instrumentos legales, lo cual sin duda se explica por el carácter

<sup>223</sup> Luis Fueyo *et al.*, *op. cit.*, p. 8.

emblemático de la vaquita marina. Destaca, en primer lugar, la expedición del decreto presidencial que creó la reserva de la biósfera en 1993, en los años en los que el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas comenzaba a tomar forma.<sup>224</sup>

**Figura 1**  
**Mapa de actores: Alto Golfo de California, 2010-2012**



Co-Pesq	Cooperativas pesqueras locales	MMM	Marine Mammal Commission (gobierno de EUA)
PCucapás	Pescadores eupapás	OES	Órgano de evaluación y seguimiento (pierde fuerza en 2012 con el auge de la pesca furtiva)
Flota	Barcos camaroneros del sur del Golfo	AGS	Alto Golfo Sustentable
OGP	Ocean Gardens Products Inc. (comercializadora de productos pesqueros)	Cirva	Comité internacional para la recuperación de la vaquita
P-furt	Pescadores furtivos	IUCN	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza
CCA	Comisión de Cooperación Ambiental de América del Norte	IWC	International Whale Commission
Conanp	Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas		
CPVM	Comisión Presidencial para la Vaquita Marina		
Dir-Res	Dirección de la Reserva de la Biósfera del Alto Golfo de California y Delta del Río Colorado		

FUENTE: Elaboración propia.

<sup>224</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 10 de junio de 1993.

Muy pronto se elaboró el programa de manejo, que fue publicado en 1995.<sup>225</sup> Ciertamente, el programa reconocía la posibilidad de seguir desarrollando actividades pesqueras en la zona de amortiguamiento, pero establecía una restricción incondicional en la zona núcleo, ubicada en las proximidades del delta del río. Además de registrar la enorme biodiversidad de la reserva, no dejaba de señalar las características especiales de la vaquita marina: "... el cetáceo más pequeño del mundo y ... el único endémico de México",<sup>226</sup> cuya población se calculaba por entonces entre 500 y 600 individuos.<sup>227</sup>

El respaldo que ha recibido esta reserva de la biósfera por parte de la comunidad internacional ha sido notable. Entre otras, en 1995 "se incluyó en el programa *El hombre y la biósfera* de la UNESCO, a la vez es considerada área de importancia para la conservación de las aves, forma parte de la red hemisférica de Reservas para Aves Playeras (RHPAP), [y] como sitio de importancia dentro de la Ruta Migratoria del Pacífico de aves acuáticas...".<sup>228</sup> Previsiblemente, también la Comisión de Cooperación Ambiental de América del Norte (creada por uno de los acuerdos paralelos al Tratado de Libre Comercio) se involucró en la región y desde ahí se formuló un Plan de Acción de América del Norte para la Conservación de la Vaquita.<sup>229</sup>

Para dar una idea del esfuerzo que está detrás de un programa de manejo, baste con mencionar que en su elaboración participaron nueve instituciones nacionales, con el apoyo económico de once fuentes de origen internacional.<sup>230</sup> También bajo el liderazgo de la autoridad ambiental mexicana, un año después de la publicación del PdM se constituyó el Comité Internacional para la Recuperación de la Vaquita Marina.

Ya en la primera década de este siglo, se recurrió a un instrumento regulatorio más, que se centraba de manera exclusiva en la especie emblemática de la región. Esta vez ya no era el régimen de las ANP, sino el de la vida silvestre, de conformidad con el cual se decretó en 2005 un "Programa de Protección de la Vaquita dentro del Área de Refugio ubicada en la porción occidental del Alto Golfo de California".<sup>231</sup> Esa área de refugio tiene una superficie de 1,263 km<sup>2</sup> y abarca parte de la zona núcleo y parte de la zona de amortiguamiento de la reserva (ver mapa). No hay indicios de que la sobreposición de un instrumento más por encima de los anteriores haya redundado en una mayor protección de los recursos.

Así, la pesca y la conservación fueron actividades que durante mucho tiempo se negaban una a la otra, a pesar de que el paradigma del desarrollo sustentable ya era incluso doctrina oficial. Es por eso que se ha dicho que en los años noventa "había un ambiente de potencial enfrentamiento

<sup>225</sup> De hecho, fue el número 1 de la colección editorial de programas de manejo de la *Semarnap*.

<sup>226</sup> *Semarnap, op. cit.*, p. 23.

<sup>227</sup> Luis Fueyo *et al.*, *op. cit.*, p. 4.

<sup>228</sup> Profepa, *El Alto Golfo de California. Los esfuerzos para la protección de la vaquita marina y la totoaba*. México, Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, 2018, p. 39.

<sup>229</sup> Luis Fueyo *et al.*, *op. cit.*, p. 11.

<sup>230</sup> *Semarnap, op. cit.*

<sup>231</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 8 de diciembre de 2005.

entre el sector pesquero y las ONG. Los pescadores sentían amenazados sus intereses al ubicarse como sujetos acusados de la mortandad de la vaquita y las organizaciones conservacionistas proponían medidas adecuadas y efectivas para proteger a la vaquita y evitar su extinción”.<sup>232</sup>

#### 4.2.3 Alcance y fragilidad de la concertación

En la primera década del siglo comenzaron a abrirse paso iniciativas que no se limitaban a reiterar el discurso de la conservación, sino que trataban de hacer realidad el cometido de conciliar el aprovechamiento de los recursos con la preservación de los ecosistemas. Para ello se conjuntaron varios factores: primero, apareció Alto Golfo Sustentable, una organización social interesada en la conservación pero no hostil a la actividad pesquera; segundo, comenzó a darse un alineamiento entre las autoridades pesqueras y las ambientales, que se abrieron a la participación de las organizaciones de pescadores, de modo que se fue definiendo el esfuerzo pesquero necesario para mantener niveles de captura interesantes que se expresaran en permisos y concesiones con límites acordados y con reglas claras sobre las artes de pesca que serían utilizadas. Así, por ejemplo, se llegó a un universo de más de setecientos permisos para dos de los puertos de la región, incluyendo camarón, escama, tiburón e incluso almeja. Adicionalmente, se destinaron recursos del programa *Proders* (posteriormente denominado PACE) para reconversión productiva, reconversión tecnológica y desarrollo de artes de pesca alternativas.<sup>233</sup> Finalmente, se creó el denominado “órgano de evaluación y seguimiento” (OES), como un espacio abierto a las quejas e inconformidades de los diversos actores.

Lo anterior dio como resultado la reducción de la intensidad del conflicto entre pesca y conservación. No solamente se pudo actualizar el PdM en 2009,<sup>234</sup> sin objeción de los actores locales, sino que la Semarnat pudo expedir un nuevo plan de acción para la conservación de la vaquita.<sup>235</sup> No es casual que, en 2008, el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) haya realizado una evaluación sumamente favorable del PACE.<sup>236</sup>

Aunque parezca un salto temerario, es posible leer este abigarrado panorama social en el lenguaje de los derechos humanos, siempre que se reconozca que ellos son principios (y no reglas), es decir, que son normas que se cumplen en una mayor o menor medida.<sup>237</sup> En este sentido, queremos sugerir que es posible aspirar a un alto grado de vigencia de todos los derechos de los actores involucrados, a través de arreglos como el que hemos descrito, que

<sup>232</sup> Luis Fueyo, *et al.*, p. 11.

<sup>233</sup> *Idem.*, p. 10.

<sup>234</sup> *Diario Oficial* del 25 de septiembre de 2009.

<sup>235</sup> Semarnat. *Programa de Acción para la conservación de la especie: Vaquita (Phocoena sinus). Estrategia integral para el manejo sustentable de los recursos marinos y costeros en el Alto Golfo de California*. México, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, 2008.

<sup>236</sup> CIDE, *Evaluación de Diseño del Programa de Acción para la Conservación de la Especie: Vaquita*. México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2008.

<sup>237</sup> David Martínez Zorrilla, “The Structure of Conflicts of Fundamental Legal Rights” en *Law and Philosophy*, núm. 30, 2011, pp. 729-749.

estuvo vigente por más de cinco años y que se caracterizan, simple y sencillamente, por alinear una serie de políticas públicas hacia el aprovechamiento sustentable de los recursos.

Por desgracia, el arreglo del que hablamos no resultó duradero, ya que el alineamiento de las políticas sucumbió ante un cambio de circunstancias. En 2012, algunos camaroneros comenzaron a romper el pacto y, al mismo tiempo, se produjo un incremento de la pesca ilegal de totoaba. En lugar de reforzar los mecanismos de concertación con los pescadores que estaban dispuestos a respetar las restricciones acordadas, se produjo un endurecimiento de la retórica conservacionista, combinado con una incapacidad de detener la pesca furtiva. En 2014 deja reunirse el organismo de evaluación y seguimiento (OES) y vuelven las políticas restrictivas combinadas con un discurso conservacionista que no va más allá de los documentos oficiales. En 2015 se crea una “comisión presidencial” para la protección de la vaquita marina pero, según varios entrevistados, a sus reuniones no asiste ni el titular de la Semarnat. Ese mismo año se decreta un acuerdo que restringe el uso de ciertas artes de pesca y en 2017 aparece otro acuerdo que restringe la navegación, la pesca y el turismo náutico.<sup>238</sup>

Justo un año después de la Recomendación General 26/201 de la CNDH, las autoridades ambientales parecían más interesadas en mantener un discurso conservacionista hacia los actores externos, que en hacerse cargo de las tensiones sociales dentro de las propias ANP. Así, la Profepa reportaba en 2017 que en junio de ese año

[...] se realizó una visita de Alto Nivel a la Sede de la UNESCO, en París, Francia, la cual estuvo encabezada por el secretario de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Rafael Pachiano y el subsecretario Miguel Ruiz Cabañas Izquierdo. Dicha visita se realizó para conversar personalmente con los funcionarios del Centro de Patrimonio Mundial y la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza [...]. (siguen reconocimientos de varias entidades internacionales a los esfuerzos mexicanos para salvar a la vaquita).<sup>239</sup>

El 7 de junio Leonardo DiCaprio visita al Presidente Peña Nieto, se anuncia que han llegado a “acuerdos” para restringir las actividades pesqueras<sup>240</sup> y tuitea: “Honored to work w/President Nieto (@EPN) & Carlos Salim to ensure the viability of marine life in the Gulf”.

Es difícil determinar, por las limitaciones propias de la presente investigación si, o hasta qué punto, se dieron factores como el crecimiento del narcotráfico en el Alto Golfo, que pudiesen haber impedido la presencia gubernamental en la zona y por lo tanto la continuidad de los arreglos a los que se había llegado desde la década pasada con las organizaciones de pescadores. Pero no es preciso emitir un juicio de valor para constatar que, más que esfuerzos en ese sentido,

<sup>238</sup> *Diario Oficial de la Federación* de 10 de abril de 2015 y de 11 de octubre de 2017, respectivamente.

<sup>239</sup> Profepa, *op. cit.*, p. 40.

<sup>240</sup> “Por qué DiCaprio, Slim y Peña salen en la misma foto y cómo afecta a la vaquita marina”, *Animal Político*, 7 de junio de 2017.

lo que ocurrió fue una deriva hacia el discurso conservacionista que no fue acompañado de una acción sobre el territorio en disputa, sino de una estrategia de comunicación hacia el exterior.

Con todo esto, es fácil caer en la tentación de concluir que estamos ante un “desorden total” y que la creación de la ANP ha sido un fracaso. Sin embargo, existen indicios de que ella no ha sido para nada irrelevante. En una publicación académica se consignan resultados de una encuesta aplicada a 172 pescadores ribereños de los tres puertos de la región en el año 2006, con el objeto de determinar, entre otras cosas, el grado de aceptación de la ANP. Baste con señalar lo que los autores consignan como “los principales resultados de la misma”:

[...] alrededor de 60% [de los pescadores entrevistados] piensa que la reserva los ha beneficiado en sus capturas, pero no así en sus ingresos. De igual manera, más de la mitad (55%) considera que la diversidad de especies es mayor que antes y que se observan mejoras en materia de regulación de la pesca ilegal; 46% advierte un incremento en actividades alternativas como el turismo.<sup>241</sup>

Sin que esta breve referencia pueda sustituir a un análisis a profundidad de los resultados de esa encuesta, los datos que ahí se consignan dan una imagen muy distinta a la del rechazo total a la ANP por parte de las comunidades de pescadores. Sin duda, el trabajo de concertación social que se dio entre 2001 y 2005 contribuyó a que una parte significativa de la población más “afectada” haya dejado de ver con recelo las políticas de conservación, al menos antes de la ruptura de los pactos por la pesca responsable.<sup>242</sup>

#### 4.2.4 Un orden incipiente

Este breve recuento de los avatares del Alto Golfo de California arroja enseñanzas importantes tanto en el terreno de los derechos como en el de la comprensión de las dinámicas sociales que están presentes en las ANP. En relación con los derechos, parece evidente que no estamos ante un conflicto donde el ejercicio de unos derechos necesariamente lleve a un sacrificio intolerable de otros. Ciertamente, existen intereses encontrados y ellos pueden expresarse en términos de derechos fundamentales. En este caso, se trata de los derechos de un conjunto de personas a “un nivel de vida adecuado” que proporcionan recursos naturales de los territorios donde habitan, y que por momentos entran en conflicto con los derechos de comunidades más amplias (por eso tienen el carácter de “difusos”) a disfrutar de ese componente esencial del medio ambiente que es la biodiversidad. Hemos visto que, al lado de los intereses del pueblo cucapá, están los de otras comunidades pesqueras cuyas identidades culturales son irrelevantes en la definición de la naturaleza de sus derechos y no encontramos razón para diferenciar los derechos de ambos grupos, ya que lo importante es la pregunta sobre su compatibilidad con los derechos que parecen ir en sentido opuesto, o sea los relacionados con la conservación.

<sup>241</sup> Gerardo Rodríguez Quiroz y Bracamonte-Sierra, *op. cit.*, p. 10.

<sup>242</sup> Para un panorama sobre las oportunidades de desarrollo en la región, véase María de Lourdes Orozco, “Pobreza y explotación de recursos pesqueros en el Alto Golfo de California”. *ComercioE*, vol. 48, núm. 12, 2008, pp. 1002-1011.

En todo caso, lo que podemos aprender de la experiencia del Alto Golfo es que la salida a ese conflicto no está en una elaboración doctrinaria sobre el valor relativo de cada uno de los derechos en juego –o sea la célebre “ponderación” que nos ofrece hoy en día la filosofía del derecho; la salida está en uno de los mecanismos tradicionales del derecho administrativo, o sea la regulación de la actividad pesquera de acuerdo con los principios de la pesca responsable. Hemos visto que es posible una regulación de la pesca que permita a un número importante de personas ganarse la vida con la explotación de los recursos pesqueros de la región, sin que eso ponga en peligro los ecosistemas. Incluso si se llega a considerar extinta a una especie emblemática de la región como lo es la vaquita marina, eso no puede ser usado como excusa para dejar de cuidar la biodiversidad del área, que sigue teniendo un enorme valor dentro de la riqueza natural no solo de la nación sino también del planeta.

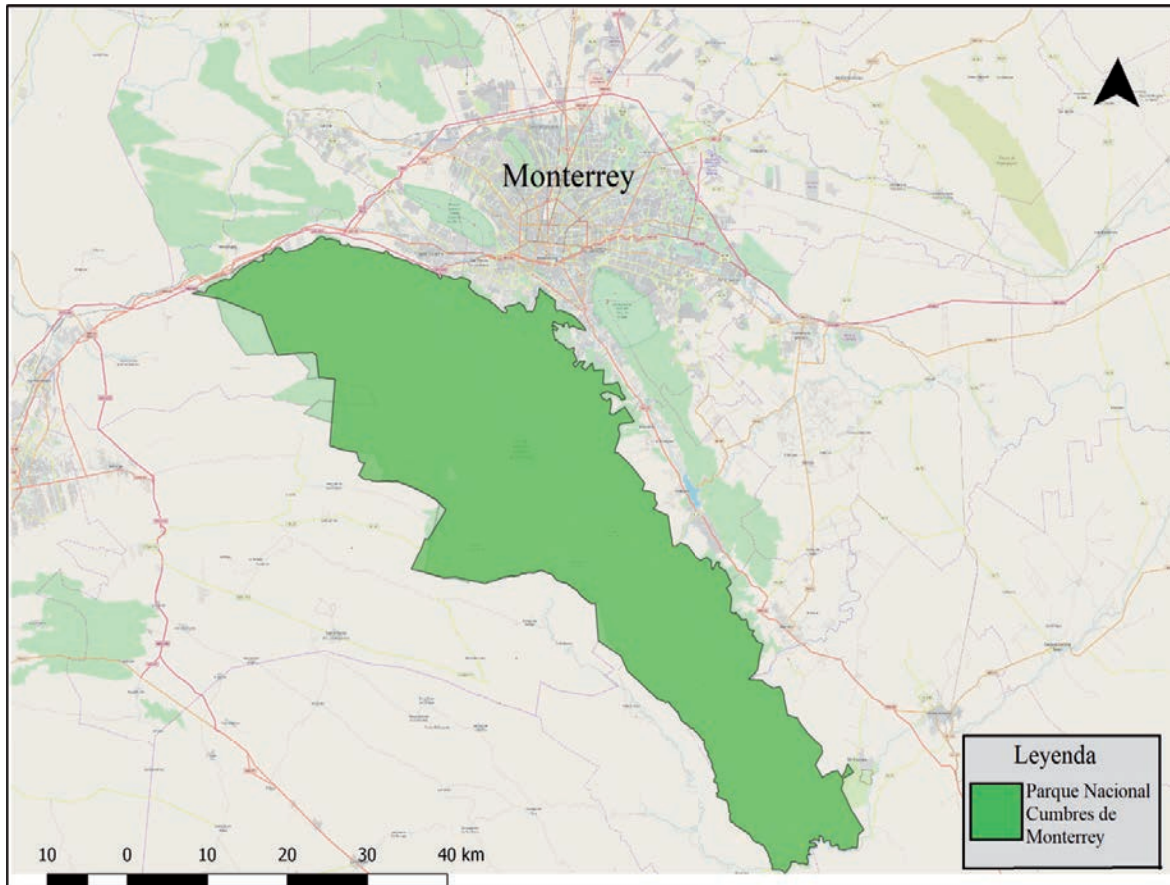
Por otra parte, explorar la dinámica social que desencadena una ANP es importante para comprender el modo en que se produce el consenso social en torno a las mismas. Ha quedado claro que la expedición de un decreto para crear una reserva de la biósfera, así como del correspondiente programa de manejo, son dispositivos que tienden a redefinir un territorio. Pero lo cierto es que se requiere del involucramiento de los actores sociales relevantes en el plano local para que una ANP se convierta en un referente territorial fuerte.

No se trata solamente de un proceso de “apropiación social” entendida como simple aprendizaje de reglas y de categorías de análisis –es decir, de un ajuste en la forma de comprender el territorio. Se trata de un proceso marcado por el conflicto, en el que las definiciones mismas de los instrumentos de planeación son puestas en duda por los actores. Lo que cuenta es, entonces, el conjunto de acuerdos a los que se llega como resultado del conflicto. En la experiencia social, una ANP es más el orden territorial que produce el conflicto, que las reglas de los decretos que la instituyen.

En el caso del Alto Golfo de California, se puede constatar que el arreglo al que se ha podido llegar en relación con el esfuerzo pesquero es un arreglo frágil. Y, como ocurre en otras ANP, lo que se ha vivido en los últimos años ha sido una ruptura de los pactos a los que se había llegado. No obstante, gracias a una encuesta levantada recientemente, también puede decirse que la idea de que la región es una reserva de la biósfera ha quedado instalada en el imaginario local y, en esa medida, es un elemento constitutivo del orden territorial prevaleciente.

Ese orden, por cierto, no se agota en los arreglos entre autoridades y pescadores. Incluye arreglos entre otros actores a diferentes escalas. El más significativo de ellos es el compromiso de los Estados Unidos de América para asegurar un flujo mínimo del Río Colorado hacia el Golfo de California. La interrupción de ese flujo puede tener efectos tan devastadores como la pesca irresponsable que ha prevalecido en la región.

### 4.3 CUMBRES DE MONTERREY<sup>243</sup>



FUENTE: Elaboración propia. Datos: Conanp

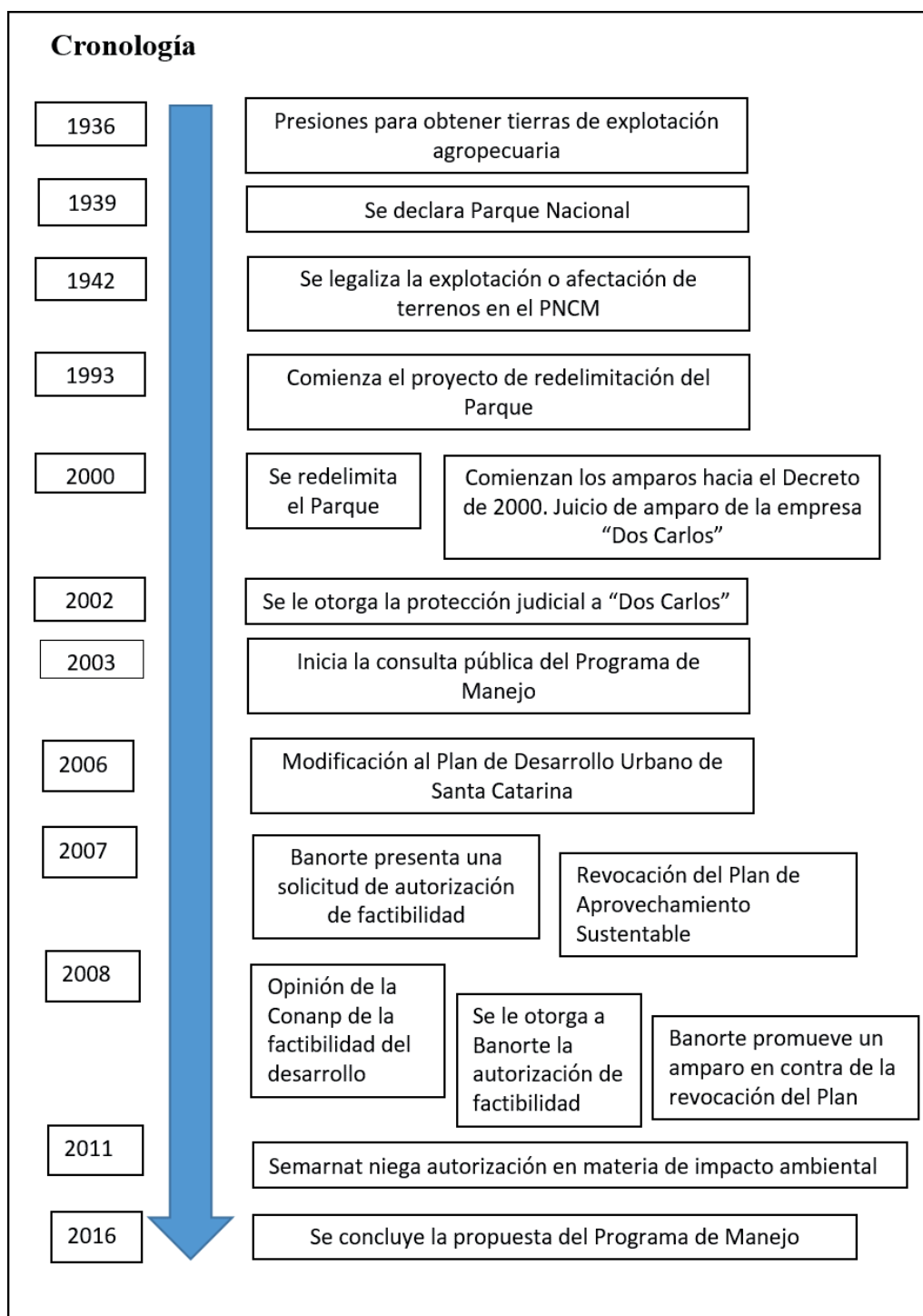
#### 4.3.1 Introducción

El caso del Parque Nacional Cumbres de Monterrey (en adelante PNCM) resulta emblemático por lo evidente que se muestra la colisión de las políticas de conservación y los intereses inmobiliarios. Resalta el papel de los jueces de control constitucional, a través del juicio de amparo y la potencia que tienen para apuntalar o minar la protección de las ANP. De manera paralela, es evidente el impulso de los grandes intereses inmobiliarios desarrolladores sobre el caso y su influencia sobre las decisiones jurídicas.

Para analizar este caso es necesario revisar tres instrumentos jurídicos y con autoridades distintas: los amparos que son utilizados para proteger la propiedad privada, un programa de desarrollo urbano que se intentó modificar para permitir desarrollos inmobiliarios y una autorización federal en materia de impacto ambiental que, hasta la fecha ha impedido dichos desarrollos con fundamento en la legislación en materia de vida silvestre.

<sup>243</sup> Sección a cargo de Andrea Villasís





El PNCM se localiza en el Estado de Nuevo León y comprende territorio de los municipios de García, Santa Catarina, Monterrey, San Pedro Garza García, Santiago, Allende, Montemorelos y Rayones. Su importancia reside en que es, de los terrestres, el más extenso del país y cubre 12.4% de la superficie de todos nuestros parques nacionales. Desde el punto de vista urbano, tienen interés los habitantes de la ciudad de Monterrey, ya que dependen directamente de su cuenca hidrográfica, puesto que trasiega aguas al río Santa Catarina y un porcentaje importante

del agua que se consume en el Área Metropolitana de Monterrey (en adelante AMM) proviene de éste. Aunado a lo anterior, la vegetación de la zona regula la temperatura y clima del AMM.<sup>244</sup>

Por lo que hace a la vegetación de la zona es en un 97.8% vegetación natural, mientras que solo el 2.2% se encuentra alterado por actividades humanas. Vale la pena señalar que el 79% de su superficie está cubierta por vegetación primaria.<sup>245</sup> Los tipos de vegetación ubicados en el PNCM son: bosque de encino, bosque de pino, bosque de pino encino, bosque de ayarín, matorral submontano, matorral desértico rosetófilo y matorral desértico micrófilo.<sup>246</sup> Dentro de sus límites se encuentran especies representativas de flora tales como el pino ortiguillo, pino piñonero, piñón, pinabeto, pinabete de Nuevo León, agave de pelo blanco, y el encino; entre las especies representativas de fauna se encuentran la lagartija espinosa menor, el oso negro, la serpiente de cascabel, el escorpión pigmeo de Montemorelos y el trogón elegante.<sup>247</sup>

Como resultado de estas características, el Programa *Man and Biosphere* de la UNESCO le otorgó el reconocimiento como Reserva de la Biósfera en 2006, por demostrar una relación equilibrada entre los seres humanos y la naturaleza en la zona.<sup>248</sup>

#### 4.3.2 Recuento histórico. Del decreto a la redelimitación del PN (1939-2000)

Desde 1936, en el contexto del reparto agrario, existían presiones para obtener tierras de explotación agropecuaria en la zona del actual Parque.<sup>249</sup> Con la aspiración de proteger los recursos que éste contenía, el 24 de noviembre de 1939 se declaró a la región como Parque Nacional<sup>250</sup> con una extensión de 246,500 hectáreas.<sup>251</sup> Del texto de ese decreto se entiende que la justificación principal para crear el PN es el equilibrio del medio ambiente y la conservación de la vegetación para controlar el clima de la ciudad y reducir el desbordamiento del Río Santa Catarina. De aquí se sigue que el decreto no buscaba proteger al Parque de la extensión de la ciudad, sino protegerlo de la sobreexplotación y controlar las inundaciones.<sup>252</sup>

<sup>244</sup> César Cantú *et al.*, “El Parque Nacional Cumbres de Monterrey en el Contexto Mexicano de la Conservación”, en César Cantú *et al.* (coords.), *Historia Nacional del Parque Nacional Cumbres de Monterrey*. México, UANL, CONANP-PNCM, Pronatura Noreste, A. C., Consejo de Flora y Fauna Silvestre de Nuevo León, 2014, p. 17.

<sup>245</sup> *Ibid.*, p. 19.

<sup>246</sup> Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación para la Conservación (SIMEC), Conanp. *Cumbres de Monterrey*. Disponible en [https://simec.conanp.gob.mx/ficha\\_pdf.php?anp=153&reg=](https://simec.conanp.gob.mx/ficha_pdf.php?anp=153&reg=), fecha de consulta: 24 de septiembre de 2018.

<sup>247</sup> *Idem.*

<sup>248</sup> UNESCO- MAB Biosphere Reserves Directory, Mexico Cumbres de Monterrey (Biosphere Reserve Information). Disponible en <http://www.unesco.org/mabdb/br/brdir/directory/biores.asp?mode=all&code=MEX+21>, fecha de consulta: 24 de septiembre de 2018.

<sup>249</sup> Conanp, *Propuesta de Programa de Manejo del Parque Nacional Cumbres de Monterrey*, 2006, p. 8.

<sup>250</sup> Decreto que declara Parque Nacional “Cumbres de Monterrey”, los terrenos que rodean a dicha población, 24 de noviembre de 1939.

<sup>251</sup> Luis Gerardo Esparza Hernández, *Estudio del manejo y conservación del Parque Nacional Cumbres de Monterrey (PNCM), según decreto del 2000 bajo un enfoque de desarrollo sustentable basado en la participación ciudadana*. UANL-IIS, 2014, p. 26.

<sup>252</sup> *Ibid.*, p. 3.

A raíz de diferentes presiones hacia el territorio de Cumbres de Monterrey, el 24 de julio de 1942 bajo la presidencia de Manuel Ávila Camacho y en el contexto de la Segunda Guerra Mundial, se expidió un decreto que legalizó la explotación o afectación de terrenos del Parque Nacional “Cumbres de Monterrey”, con la justificación sustentada en el interés de “la Nación [para] aprovechar todos los terrenos susceptibles de cultivo, para incrementar la producción agrícola”, argumentando además, que “existen alrededor de 30 solicitudes ejidales en poder del gobierno del Estado de Nuevo León, a las que no se les han podido dar los trámites legales” y asegurando que las razones para considerar inafectables los terrenos de los Parques Nacionales “no son suficientes para invalidar las que existen para dotar y restituir tierras a los ejidatarios”.<sup>253</sup>

Con este decreto no se cambió la delimitación del polígono del PNCM, sin embargo, estableció que “pueden dedicarse al cultivo de los terrenos de tales parques con pendiente inferior a 10%” de manera tal que abrió la posibilidad de que se afectara de manera severa los ecosistemas del Parque.<sup>254</sup>

A partir de los años cuarenta, la expansión territorial del AMM comenzó a acelerarse, como consecuencia del proceso de industrialización que experimentó el país en esos años y, en particular, la planta industrial en la ciudad de Monterrey. De 1970 a 1990 la población del AMM aumentó de 1,281,000 a 2,373,537.<sup>255</sup> En la siguiente tabla se observa cómo este aumento poblacional afectó el tamaño de la mancha urbana de la ciudad, pasando de 3,022 hectáreas en 1943 a 39,057 en 1993.

**Figura 1**  
**Crecimiento de la mancha urbana AMM<sup>256</sup>**

AÑO	HECTÁREAS
1943	3,022
1953	4,774
1963	7,630
1980	22,000
1986	36,097
1993	39,057

Como consecuencia de esa expansión, el PNCM experimentó severas afectaciones a su territorio, ya que la ciudad ocupaba áreas del Parque, provocando como se verá más adelante, la necesidad de re definir sus límites.

<sup>253</sup> DECRETO que legaliza la explotación o afectación de terrenos del Parque Nacional “Cumbres de Monterrey”, Nuevo León, 24 de julio de 1942.

<sup>254</sup> L. Esparza, *op. cit.*, n. 1, p. 10.

<sup>255</sup> Centro de Desarrollo Metropolitano y Territorial (CEDEM-ITESM), *Población de México en comparación con Nuevo León y el Área Metropolitana de Monterrey (AMM) 1950-2010*. México, ITESM, 2011, p. 1.

<sup>256</sup> Gustavo Garza, “El Área Metropolitana de Monterrey en el año 2020”, *Estudios Demográficos y Urbanos*. México, vol. 13, num. 3, 1998, p. 669.

Entre 1939 e inicios de la década de los noventa, pareciera que la calificación de ANP en Cumbres de Monterrey fue olvidada, no se llevó a cabo desarrollo especial por el parque y no se estableció ningún organismo de gestión local.<sup>257</sup> En 1988 se aprobó el Plan Director de Desarrollo Urbano del Área Metropolitana de Monterrey 1988-2010, en el cual se designaron lugares no aptos para la construcción, que incluía los accidentes geográficos en el polígono del PNCM, por considerarlos áreas de valor ambiental y de riesgo ecológico. A pesar del nuevo ordenamiento, en los ejidos y pequeñas propiedades varios desarrollos de lujo surgieron más allá de los límites del polígono del decreto.<sup>258</sup>

Posteriormente, en 1993, con el aumento de la preocupación de conservar el ecosistema, comenzó la proyección de la redelimitación del Parque y de un programa de manejo a cargo del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), la Universidad Autónoma de Nuevo León y Ducks Unlimited de México, A.C., proyecto que no prosperó. No obstante, en 1996 el ITESM realizó una nueva propuesta de ordenamiento ecológico y modelos que sería considerada más adelante.<sup>259</sup>

El gobierno del estado de Nuevo León se sumó a estas gestiones frente al Gobierno Federal<sup>260</sup> hasta que, finalmente, el 9 de noviembre de 2000 se expidió un nuevo Decreto<sup>261</sup> por el que a la región conocida como “Cumbres de Monterrey” se declaró como Área Natural Protegida bajo la figura de Parque Nacional en la región ubicada entre los municipios de Allende, García, Montemorelos, Monterrey, Rayones, Santa Catarina, Santiago, y San Pedro Garza García. A partir de la publicación de ese decreto, se derogaron los de 1939 y 1942 y se redefinieron los límites del parque, utilizando como base la propuesta de ordenamiento ecológico del ITESM. El área de protección pasó de 246,500 a 177,395 hectáreas, reducción que responde a los territorios que el Parque perdió frente al crecimiento de la ciudad.<sup>262</sup> Es decir, con los nuevos límites, el Parque perdió 69,104 hectáreas excluyendo del polígono del PNCM a los municipios de Apodaca, General Escobedo, Guadalupe, Juárez y San Nicolás e incorporando a los municipios de Montemorelos y Rayones. En las siguientes imágenes satelitales se ilustra el crecimiento de la mancha urbana del AMM de 1984 al 2010.

<sup>257</sup> Patrice Melé, “Conflits urbains pour la protection de la nature dans une métropole mexicaine”, en *Conflits et Territoires*, Tours: Presses universitaires François-Rabelais, Francia, 2014, p. 12.

<sup>258</sup> L. Esparza, *op. cit.*, núm. 2, p. 7.

<sup>259</sup> Conanp, *op. cit.*, p. 9.

<sup>260</sup> María de Lourdes Bello Sánchez, “Marco Jurídico del Parque Nacional Cumbres de Monterrey”, en César Cantú *et al.* (coord.), *Historia Nacional del Parque Nacional Cumbres de Monterrey*. México, UANL, CONANP-PNCM, Pronatura Noreste, A. C., Consejo de Flora y Fauna Silvestre de Nuevo León, 2014, p. 362.

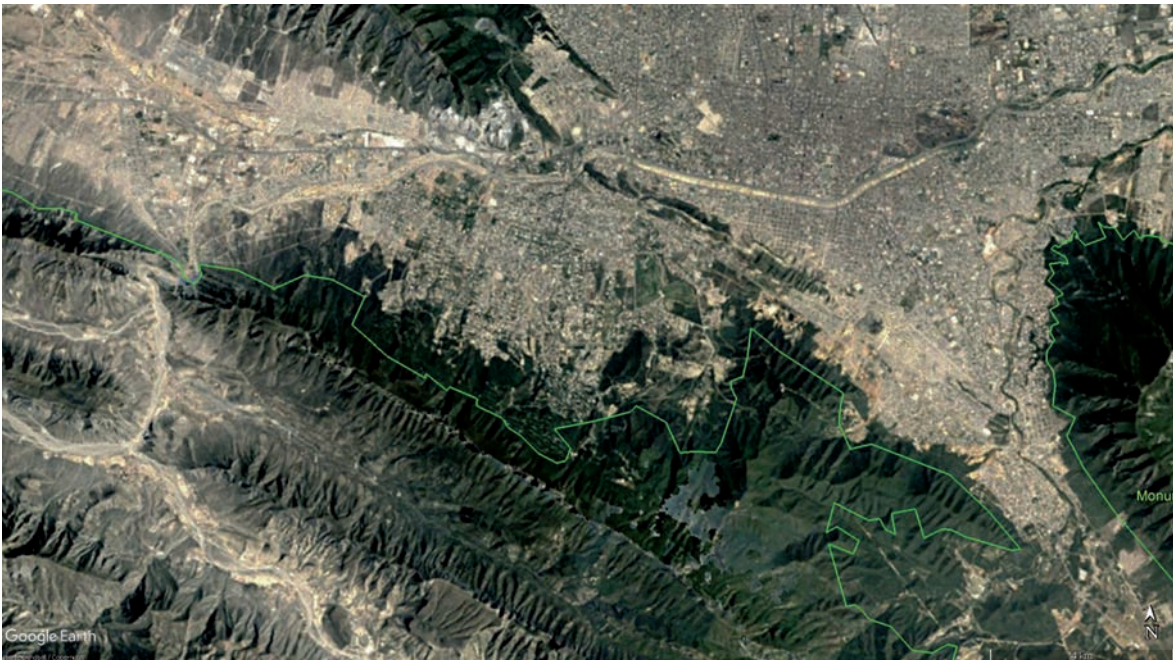
<sup>261</sup> DECRETO por el que se declara área natural protegida, con el carácter de parque nacional, la región conocida con el nombre de Cumbres de Monterrey, ubicada en los municipios de Allende, García, Montemorelos, Monterrey, Rayones, Santa Catarina, Santiago y San Pedro Garza García, Estado de Nuevo León, 9 de noviembre de 2000.

<sup>262</sup> M. Bello, *op. cit.*, p. 362

Figura 2  
Área Metropolitana de Monterrey en 1984 y delimitación actual del PNCM<sup>263</sup>



Figura 3  
Área Metropolitana de Monterrey en 2010 y delimitación actual del PNCM<sup>264</sup>



263 Imagen satelital del Servidor Google Earth con datos de la Conanp.

264 Imagen satelital del Servidor Google Earth con datos de la Conanp.

Además de reconocer la pérdida territorial del Parque, en el texto del decreto se estableció que no estaría permitida “la fundación de nuevos centros de población, ni la urbanización de las tierras ejidales, comunales o particulares, incluidas las zonas de preservación ecológica de los centros de población”, o sea que no se expropiaron tierras y dentro del parque nacional quedaron predios con diferentes regímenes de propiedad. Por otro lado, en el decreto se prohibió explícitamente:

- I. Modificar las condiciones actuales de los acuíferos, cuencas hidrológicas, cauces naturales de las corrientes, manantiales, riberas y vasos existentes, salvo aquellas actividades que no impliquen algún impacto ambiental significativo y que cuenten con la autorización correspondiente, así como las necesarias para el cumplimiento del presente Decreto y del programa de manejo;
- II. Verter o descargar contaminantes, desechos o cualquier tipo de material nocivo en el suelo, subsuelo o cualquier clase o depósito de agua, sin la autorización que corresponda;
- III. Usar explosivos sin la autorización de la dependencia correspondiente;
- IV. Tirar o abandonar desperdicios;
- V. Realizar aprovechamientos forestales, salvo los autorizados hasta antes de la expedición de la presente declaratoria;
- VI. Realizar actividades industriales, sin autorización en materia de impacto ambiental;
- VII. Cambiar el uso de suelo forestal por actividades agrícolas y ganaderas;
- VIII. Extraer flora y fauna viva o muerta, así como otros elementos biogenéticos, cuando se realice sin autorización salvo que sea necesaria en la realización de trabajos de sanidad forestal, contingencias y emergencias ambientales o para la repoblación de otras áreas naturales debidamente justificados;
- IX. Realizar actividades cinegéticas, así como introducir especies vivas exóticas;
- X. Construir confinamientos de materiales y sustancias peligrosas, sin la autorización correspondiente;
- XI. La apertura para el aprovechamiento de bancos de materiales dentro del parque nacional;
- XII. El desarrollo o construcción de campos de golf;
- XIII. La edificación o construcción de infraestructura;
- XIV. Realizar aprovechamientos mineros, sin la autorización que en materia ambiental corresponda, y
- XV. Construir nuevas vías de comunicación, con excepción de los caminos, brechas o senderos que sean necesarios para las comunidades rurales asentadas en el parque nacional, así como para la operación, investigación y vigilancia de dicha área, debidamente justificados y autorizados.

De la nueva delimitación del polígono del Parque, “aproximadamente 37% son terrenos ejidales” que representan 19 núcleos agrarios, 13 de relevancia para el PNCM por estar completamente en el interior de la delimitación.<sup>265</sup>

<sup>265</sup> Entrevista realizada el 15 de agosto de 2018 en Monterrey, Nuevo León al Dr. Sadot Edgardo Ortíz Hernández, director del Parque Nacional Cumbres de Monterrey y Monumento Natural Cerro de la Silla.

### 4.3.3 El caso de Valle de Reyes

A raíz de que se emitió el decreto anteriormente citado, comenzaron una serie de procesos judiciales promovidos por propietarios de predios ubicados en el polígono del PNCM. Entre 2000 y 2010 se interpusieron más de 46 juicios de amparo en contra del decreto, de los cuales 11 se otorgaron con sentencia para efectos y 11 con sentencia lisa y llana, permitiendo la explotación de la zona.<sup>266</sup> En este apartado se presentará uno de los casos más famosos por la difusión mediática que tuvo: el caso de Valle de Reyes en el Municipio de Santa Catarina.

En entrevista con el Dr. Sadot Edgardo Ortíz Hernández, actual encargado de Despacho de las Direcciones del Parque Nacional Cumbres de Monterrey y Monumento Natural Cerro de la Silla (en adelante el Director del PNCM),<sup>267</sup> mencionó que uno de los núcleos agrarios, el Ejido El Potrero I, había vendido a la empresa Dos Carlos 2,394 hectáreas. Continuando con el relato, refirió que la misma empresa en el 2000 promovió un juicio de amparo<sup>268</sup> por las restricciones al uso de suelo que el decreto del 2000 imponía sobre su propiedad. De tal suerte que en 2002 se le otorga la protección judicial. El plan de desarrollo del proyecto de la empresa Dos Carlos indicaba la explotación con fines recreativos, en un club de golf con viviendas en la zona del Parque Nacional, el proyecto urbanístico conocido como “Valle de Reyes”.

El predio de la empresa Dos Carlos, S. A. se transfiere a un fideicomiso con Maple Urbanizadora, S. A. de C. V. y el Banco Mercantil del Norte, S. A., con lo que Banorte queda como el administrador de los bienes desde 2005.<sup>269</sup>

El proyecto en Valle de Reyes de la empresa Dos Carlos estaba en proceso; la empresa ya contaba con el amparo y una autorización del uso de suelo; entre los requisitos faltantes para hacer el desarrollo inmobiliario estaban las licencias de construcción que el municipio de Santa Catarina debía emitir. Sin embargo, el municipio estaba impedido para entregar tales licencias, ya que dentro su Plan de Desarrollo Urbano vigente, ese territorio estaba destinado a la conservación. De tal modo que, para que se permitiera el uso habitacional, era necesaria la modificación del Plan de Desarrollo Urbano.<sup>270</sup> De esa manera, el conflicto pasaba del ámbito federal al ámbito local. Aunque en su origen las políticas conservacionistas implícitas en el PNCM provenían de la Federación, para el fin de siglo existía en la ciudad de Monterrey un sector de la opinión pública que no favorecía el desarrollo urbano dentro del parque. Lo que sigue es un recuento del litigio que tuvo lugar en ese contexto, a partir del testimonio del personal del propio parque.

Para llevar a cabo el proyecto del club de golf, era además necesaria la construcción de una carretera que atravesaba el Cerro de la Silla. El impulso para la construcción de esta obra de infraestructura provenía del Gobierno del Estado. Justo al finalizar la gestión del entonces

<sup>266</sup> M. Bello, *op. cit.*, p. 364.

<sup>267</sup> Entrevista realizada el 15 de agosto en Monterrey, Nuevo León.

<sup>268</sup> Juicio de amparo 1545/2000, promovido por Inmobiliaria Dos Carlos, S. A. de C. V. Juzgado Tercero de Distrito en Materia Administrativa en el estado de Nuevo León.

<sup>269</sup> M. Bello, *op. cit.*, p. 364.

<sup>270</sup> Entrevista al Dr. Sadot Edgardo Ortíz Hernández.

gobierno municipal, hubo un cambio al Plan de Desarrollo Urbano que, por su celeridad, generó desconfianza en la opinión pública hacia el proceso. Ese plan no solo se aprobó el proyecto de último momento, sino que terminaron la modificación al Plan de Desarrollo Urbano de Santa Catarina en una sesión extraordinaria de Cabildo (28 de octubre de 2006) faltando solamente tres días para el cambio de gobierno. En aquella sesión, que duró únicamente 12 minutos, aprobaron el “Plan de Aprovechamiento Sustentable de La Huasteca 2006-2030”,<sup>271</sup> que entre otras cosas incluía el desarrollo urbano de una superficie de 2,481.20 ha en el Cañón de Ballesteros y 1,846.49 ha en el Cañón de la Huasteca.<sup>272</sup> Este hecho desató inconformidades por parte del gobierno municipal entrante, frente a lo que veían como una intervención del Gobierno del Estado.

Se ilustra lo anterior, con el siguiente extracto de una nota periodística del diario *Proceso* publicada tres meses después, en febrero de 2007:

El entonces alcalde de Santa Catarina refirió: “que el proyecto del gobierno del estado, ubicado en la zona conocida como Cañón de La Huasteca revela que en ese lugar se pretende construir un campus y un área de estudios ecológicos, denominado Parque de Investigación y Desarrollo Tecnológico. ‘Son dos polígonos que están en el Plan de Desarrollo Sustentable saben que van a tener la misma suerte en caso de que no se cumplan los requisitos por haber sacado ese dictamen’, dijo el edil, al referirse a las violaciones en las que incurrieron quienes pretendían urbanizar La Huasteca”.<sup>273</sup>

Cuatro meses después se quiso utilizar el recién aprobado Plan de Desarrollo Sustentable para continuar con el desarrollo inmobiliario y el 14 de febrero de 2007 Grupo Financiero Banorte presentó una solicitud de autorización de factibilidad del proyecto urbanístico Valle de Reyes, teniendo como base el Plan de Aprovechamiento Sustentable de la Huasteca. Un día después, el entrante Ayuntamiento de Santa Catarina revocó el Plan de Aprovechamiento Sustentable de la Huasteca, de tal suerte que el 17 de mayo de 2007 respondió que de acuerdo con el Plan de Desarrollo Urbano vigente, esa zona era Área de Preservación Ecológica y, por tanto, ahí no se encuentra permitida la realización de desarrollos urbanos.

Grupo Financiero Banorte presentó el amparo 397/2007<sup>274</sup> sobre la constitucionalidad de la revocación del Acuerdo del Plan de Aprovechamiento Sustentable de la Huasteca ante el Juzgado Primero en Materia Administrativa del Estado de Nuevo León. En su argumentación denunciaba la restricción de supuestos derechos adquiridos por el Plan de Aprovechamiento, es decir que la revocación limitó su derecho a realizar un desarrollo urbano, lo cual argumentaron violentó sus derechos constitucionales de propiedad.

<sup>271</sup> En algunas fuentes el nombre utilizado es el de “Plan de Aprovechamiento Sustentable de La Huasteca” mientras en otras fuentes se puede encontrar como “Plan de Desarrollo Sustentable”.

<sup>272</sup> Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 2338-II, martes 11 de septiembre de 2007.

<sup>273</sup> “Acusa cabildo al gobierno de NL de planear proyecto en zona protegida por la ONU”, 1 febrero de 2007, *Proceso*.

<sup>274</sup> Juicio de amparo 396/2007, promovido por Grupo Financiero Banorte, Juzgado Primero de Distrito en Materia Administrativa en el estado de Nuevo León.



El juez resolvió que, a pesar de que el ayuntamiento municipal aprobó el Plan, este carecía de validez ya que no fue publicado en el Diario Oficial del Estado. Por tanto, no se cumplió debidamente el proceso de creación, lo anterior porque según lo establecido en la Ley de Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y de Desarrollo Urbano del estado de Nuevo León, debió publicarse en el Diario para completar los requisitos de vigencia de este tipo de normatividad.

En la visión del juzgador, era infundada la pretensión del grupo financiero, al no existir interés jurídico en el asunto, puesto que no se habían generado derechos porque el mencionado Plan nunca tuvo vigencia. Del razonamiento de la sentencia, se seguía la imposibilidad del gobierno municipal de expedir cualquier tipo de permiso para la urbanización cuyo fundamento fuera el Plan de Aprovechamiento Sustentable de la Huasteca.<sup>275</sup>

A pesar de que no se les otorgó el amparo, Banorte también impugnó la negativa de autorización para la factibilidad del desarrollo del fraccionamiento. El Tribunal resolvió declarar la nulidad para efectos de la resolución impugnada, obligando al municipio de Santa Catarina a basarse solamente en la Ley de Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y de Desarrollo Urbano del estado de Nuevo León y no en el Plan de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Santa Catarina 2000-2030, por tanto, el municipio de Santa Catarina tendría que elaborar un dictamen técnico para evaluar si era o no factible el desarrollo del fraccionamiento.

El 18 de abril de 2008 el Secretario de Desarrollo Urbano y Obras Públicas del municipio de Santa Catarina solicitó a la Conanp una opinión sobre la factibilidad del desarrollo. La Conanp, que hasta ese momento solo había participado como tercero perjudicado en los juicios de amparo, manifestó en la opinión que el proyecto no era viable ya que, aunque el decreto del Parque Nacional ya no le aplicaba, se ubicaba dentro de su zona de influencia. De tal suerte, que la urbanización que se realice en ese lugar, afectaría al Parque directamente porque requeriría infraestructura que solo podría suministrarse atravesando el Parque Nacional.

A pesar de la opinión de la Conanp, el 7 de mayo de 2008 el municipio de Santa Catarina le otorgó al Grupo Financiero Banorte la autorización de factibilidad.<sup>276</sup> El 28 de julio de 2008, Grupo Financiero Banorte denunció al Comisionado Nacional de Áreas Naturales Protegidas, al Director del Parque Nacional Cumbres de Monterrey, al Titular de la Unidad Jurídica de la Dirección Regional Noreste y Sierra Madre Oriental, la repetición de acto reclamado en el amparo 1545/2000. Motivando lo anterior en las opiniones que la Conanp realizó a petición del municipio de Santa Catarina.<sup>277</sup>

En este punto es relevante destacar el “juego” de los actores involucrados, por un lado, la institución financiera representada por un amplio grupo de abogados presentó recursos judiciales y administrativos contra funcionarios públicos que, en representación del Estado, promovieron

<sup>275</sup> M. Bello, *op. cit.*, p. 366.

<sup>276</sup> De la información consultada se tiene constancia de que, al menos hasta 2014, la autorización de factibilidad seguía vigente.

<sup>277</sup> *Ibid.*, p. 368.

la conservación de la zona, llevándolos a situaciones de intimidación en el debido ejercicio de sus funciones, como lo ejemplifica lo expuesto en el periódico Milenio:

Banorte presentó demanda contra el comisionado de la Conanp, contra la directora jurídica de la Conanp, contra el jurídico de la región Noreste aquí en Saltillo y contra su servidor, estamos demandados por Banorte; me parece una manera sumamente injusta e incluso vergonzosa de cómo se ensañan con funcionarios públicos que lo único que hemos estado haciendo es cumplir con la ley y proteger el medio ambiente, porque además no hay anda que perseguir.<sup>278</sup>

Para tener en perspectiva las posibles repercusiones de esta denuncia, es pertinente revisar las sanciones previstas por la Ley de Amparo aplicable ante la repetición del acto reclamado: Artículo 200. Recibidos los autos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinará a la brevedad posible, si existe o no repetición del acto reclamado.

En el primer supuesto, tomará en cuenta el proyecto del tribunal colegiado de circuito y **procederá a separar de su cargo al titular de la autoridad responsable, así como a consignarlo ante juez de distrito por el delito que corresponda.**

Si no hubiere repetición, o si habiéndola, la autoridad no actuó dolosamente y dejó sin efectos el acto repetitivo antes de la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ésta hará la declaratoria correspondiente y devolverá los autos al órgano judicial que los remitió.

Más adelante, el Poder Judicial le daría la razón a la Conanp. El Juez Tercero de Distrito en Materia Administrativa en el Estado de Nuevo León declaró infundada la denuncia de repetición de acto reclamado el 11 de febrero de 2010, ya que la intervención de la Conanp en los juicios y la emisión de opiniones no configuran una repetición del acto reclamado originalmente en amparo 1545/2010, es decir, no se cumplieron los requisitos para acreditar la identidad de las causas, motivos y fundamentos entre el primer acto reclamado y los actos posteriores.<sup>279</sup> Cabe mencionar que esa decisión del Poder Judicial estuvo acompañada de presiones por parte de un grupo de ciudadanos, entre los que destacan ambientalistas y académicos de la Facultad de Ciencias de la Tierra de la UANL que se sintieron agraviados por la urbanización de superficies con valor ambiental y que por diferentes medios buscaron detener el proyecto.

Hasta este momento, la inmobiliaria contaba con el amparo al decreto del 2000 y la autorización de factibilidad emitida por el Ayuntamiento de Santa Catarina en 2008. Sin embargo, todavía necesitaba obtener de la autoridad federal la autorización en materia de impacto ambiental y es ahí donde aparece una nueva restricción, ya que la delegación de Semarnat le niega dicha autorización con fundamento en la Ley General de Vida Silvestre, ya que constata la existencia de tres especies endémicas en la zona (dos reptiles y una planta arbustiva). De esta manera la Semarnat tuvo posibilidad de negar la autorización de impacto ambiental, para finalmente parar el proyecto de urbanización.<sup>280</sup>

<sup>278</sup> “Los demandan por no autorizar Valle de Reyes”, 2 de febrero de 2009, *Milenio*.

<sup>279</sup> M. Bello, *op. cit.*, p. 368.

<sup>280</sup> Entrevista con Juan Carlos Moreno, delegado de Profepa de 2011 a 2012.

Con la suma de los anteriores hechos, según el director del PNCM “se logró la conservación de 2 mil hectáreas de matorral y bosque de encino”. El terreno continúa conformando propiedad de la inmobiliaria Dos Carlos, “se han cotizado en varios millones de dólares por la especulación formada a raíz de la construcción de la carretera”.

Vale la pena señalar que, de los testimonios recabados, se deja ver el temor de los funcionarios la Conanp ante una posible reactivación del litigio por parte de la empresa. Por ello, una de las actividades que ha realizado la Dirección del PNCM es tratar de sensibilizar a los funcionarios del Poder Judicial, para que conozcan la importancia de sus decisiones en temas ambientales y las potenciales repercusiones para la conservación de flora, fauna y recursos hidrológicos.

En otro nivel de análisis, el conflicto se trasladó también al terreno electoral, ya que el problema generado en los años anteriores detonó que el futuro de la explotación de una zona de la ANP fuera considerado dentro de las plataformas de campañas para la presidencia municipal de Santa Catarina en 2012. Son destacables las visiones que incluso piden la recuperación del territorio de la ANP hacia el municipio para su regulación y explotación y otras de tinte conservacionista. Es decir, ahora la disputa, si bien sigue siendo a escala municipal, pone a los electores como sujetos de decisión en el futuro de esta zona, a través del voto activo.

Así se relata en una nota del periódico Milenio. Por un lado, una candidata aseveró, ante organizaciones civiles, “que buscaría que una parte de La Huasteca pase al municipio, para desarrollar espacios recreativos que fueron destruidos por el huracán Alex y a la fecha no han sido recuperados. Se trata de los parques uno y dos que se encuentran al interior del parque ecológico, que actualmente dependen del Gobierno del Estado, por lo que pedirá le cedan los derechos, en caso de ser electa”.

Por otro lado, el candidato opositor expresó que en su trayectoria cuenta con experiencia en la defensa de la zona protegida. Para demostrarlo, aseguró “que en su gestión como diputado rechazó un plan de desarrollo en Santa Catarina que afectaba a La Huasteca en la administración de 2003”.<sup>281</sup>

A la luz del desarrollo de la problemática desatada por la declaratoria de Cumbres de Monterrey como ANP, en el mapa se visibilizan los actores, sus intereses y las interacciones complejas de todos los niveles y órdenes de gobierno. Así podemos ver la participación de los diversos actores que representan sectores diferentes de la sociedad.

En primer lugar, se hace referencia a los actores que tienen mayor interés en el aprovechamiento económico del PN, destacando por su relevancia a las empresas desarrolladoras y las financieras que capitalizan el proyecto (en este caso se menciona por su relevancia a la inmobiliaria Dos Carlos y al Grupo Financiero Banorte), seguido por ejidatarios y comuneros que radican en la zona.

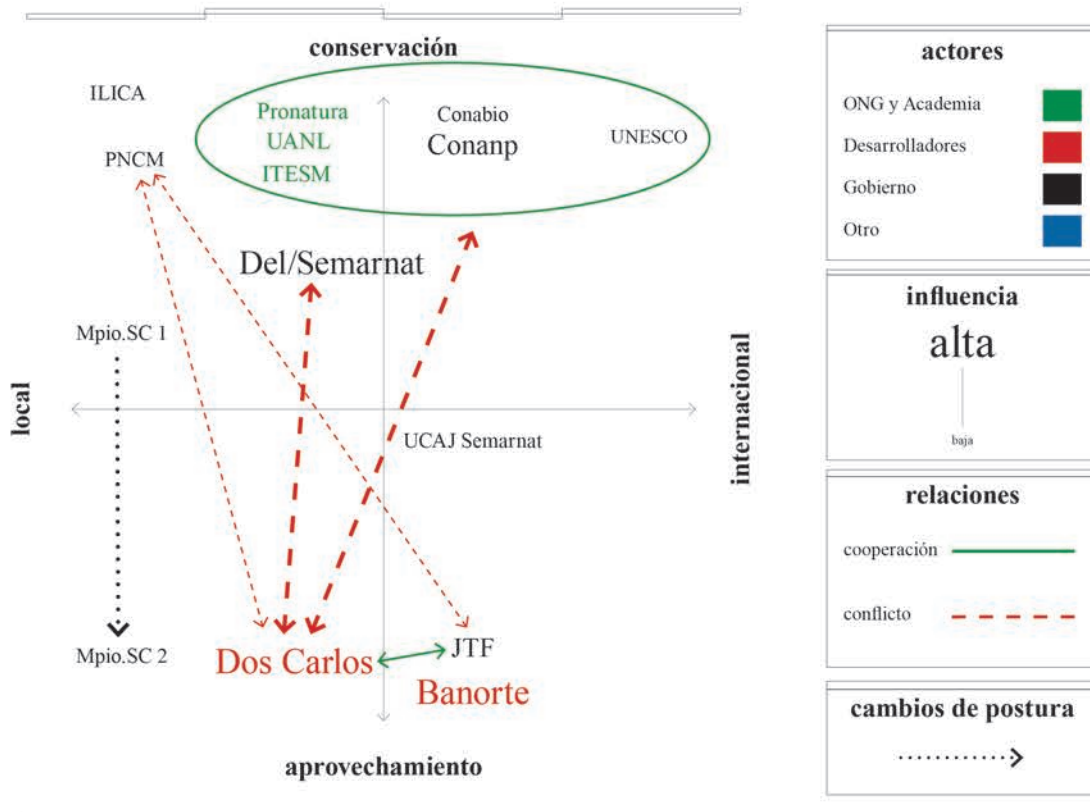
En segundo lugar, están las organizaciones civiles y las instituciones académicas. Entre las primeras destaca la Pronatura del Noroeste A.C. a nivel regional y la UNESCO a nivel mundial, de entre las instituciones académicas, las relevantes en el caso son la UANL, el ITESM y el ILICA.

<sup>281</sup> “Chocan PAN y PRI por destino de La Huasteca”, en *Milenio*, 29 de mayo de 2012.

ESTUDIOS SOBRE EL CUMPLIMIENTO E IMPACTO DE LAS RECOMENDACIONES GENERALES,  
 INFORMES ESPECIALES Y PRONUNCIAMIENTOS DE LA CNDH (2001-2017)  
 TOMO VI. ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS Y DERECHOS HUMANOS

Finalmente, es relevante el sector gubernamental. En este grupo, podemos distinguir a nivel local al Gobierno Municipal y sus decisiones cambiantes sobre el ordenamiento territorial. En una escala mayor, se destaca la acción de las delegaciones estatales de la Conanp, Semarnat y Profepa; a nivel nacional a la Unidad Coordinadora de Asuntos Jurídicos de la Semarnat y la participación de los jueces de distrito como última instancia jurisdiccional en las decisiones sobre el aprovechamiento de Cumbres de Monterrey.

Mapa de actores: Parque Nacional Cumbres de Monterrey, 2000-2011



ILICA	Instituto Longoria de Investigaciones Científicas Aplicadas	PNCM	Dirección del Parque Cumbres de Monterrey
UANL	Universidad Autónoma de Nuevo León	Conanp	Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas
ITESM	Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey	Del/Semarnat	Delegación de Semarnat en Nuevo León niega autorización de impacto ambiental, 2011
Dos Carlos	Empresa inmobiliaria del mismo nombre	UCAJ Semarnat	Unidad Coordinadora de Asuntos Jurídicos Semarnat
Mpio.SC 1	Gobierno municipal de Santa Catarina mantiene uso de conservación, 2007	Conabio	Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad
Mpio.SC 2	Gobierno municipal de Santa Catarina declara factible el desarrollo urbano, 2008	UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
JTF	Juzgados y Tribunales Federales		

#### 4.3.4 Programa de manejo

En este contexto, vale la pena analizar el desarrollo de la actualización del Programa de Manejo de Cumbres de Monterrey, donde la academia y la sociedad civil participaron activamente. En mayo del 2003, la CONANP inició de manera oficial la consulta pública del Programa de Conservación y Manejo, mediante un taller de presentación.

La Comisión Federal de Mejora Regulatoria evaluó el Manifiesto de Impacto Regulatorio, aceptándolo luego del procedimiento de consulta pública.

En palabras del Director del PNCM, para cumplir con el procedimiento, se realizaron mesas de trabajo con diversos actores. Se envió a la Unidad Coordinadora de Asuntos Jurídicos de la Semarnat (UCAJ), “pero aquí se detuvo. Ya no siguió por los amparos que tenían. Había algunos predios de los amparados que no se habían identificado en ese momento”, según abogados de la Unidad Coordinadora “no teníamos la certidumbre de que evitaríamos demandas por petición de actos reclamados”.

Años después se vuelve a revisar el Manifiesto de Impacto Regulatorio, se modificó para cumplir con las condiciones que la UCAJ había mencionado y, de esta manera, se vuelve a consultar a la Cofemer. Sin embargo, esta no aprobó el nuevo proyecto porque había aprobado uno anterior, “en este momento vuelven los amparos, además algunos predios habían sufrido cambios, no son los mismos dueños, algunos ya vendieron”, relató el Director del PNCM.

En el 2012 se celebra un congreso relativo al Parque Nacional Cumbres de Monterrey, donde se invitó a personal de la Comisión Nacional para el Conocimiento y el Uso de la Biodiversidad (Conabio) y a diversos investigadores. De ese congreso surgió el libro *Historia Natural del Parque Nacional Cumbres de Monterrey, México*, “el resultado de este libro fue muy bueno y pedimos permiso para utilizarlo en el Programa de Manejo en 2014, actualizamos el Programa con las disposiciones actuales, terminamos la propuesta a inicios del 2016, desde entonces está en Dirección Regional”, apuntó el actual Director del Parque.

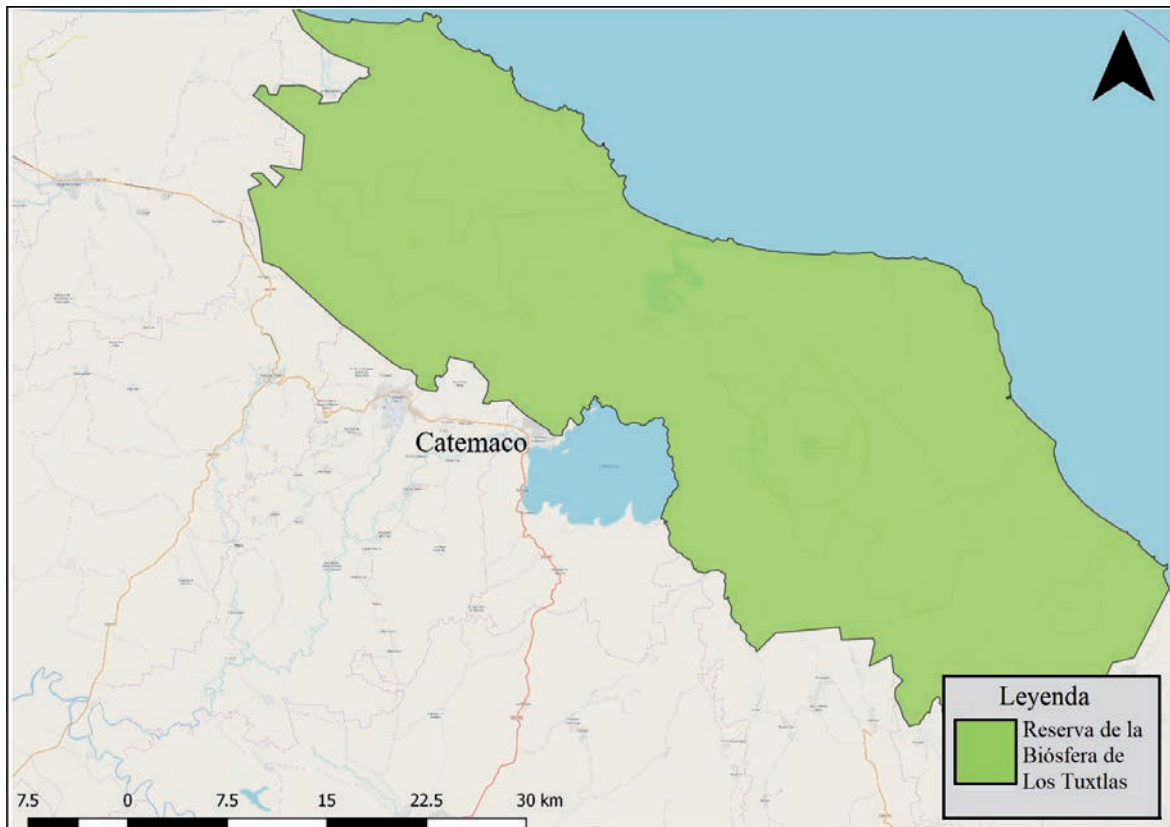
De tal suerte que el Programa de Manejo está concluido pero sin publicarse. “En Dirección Regional nos dijeron que Cumbres se cocina aparte por los amparos”, refirió el Director.

Desde finales del 2013 e inicios de 2014, la Conanp buscó actualizar la información de tenencia de la tierra y la ubicación física de los predios que tienen sentencia de amparo. “De esta investigación resultó que casi el 10% de los territorios del Parque Nacional tienen sentencia de amparo, es decir, más de 16 mil hectáreas”, señaló.

Desde el decreto de 2000, el Parque Nacional Cumbres de Monterrey ha sido uno de los más sometidos a revisión constitucional mediante juicio de amparo. La belleza natural de la zona y su cercanía a la ciudad de Monterrey la hacen un punto de atracción para la inversión inmobiliaria. La judicialización de la protección del medio ambiente ha generado con la

experiencia de este Parque Nacional, precedentes que delimitarán los alcances de la intervención estatal en estos temas. Seguramente el conflicto seguirá abierto por muchos años y, por lo pronto, es solo el procedimiento administrativo en materia de impacto ambiental, utilizando como referencia la legislación en materia de vida silvestre (y no la figura jurídica del área natural protegida) lo que mantiene al Parque libre de desarrollos inmobiliarios.

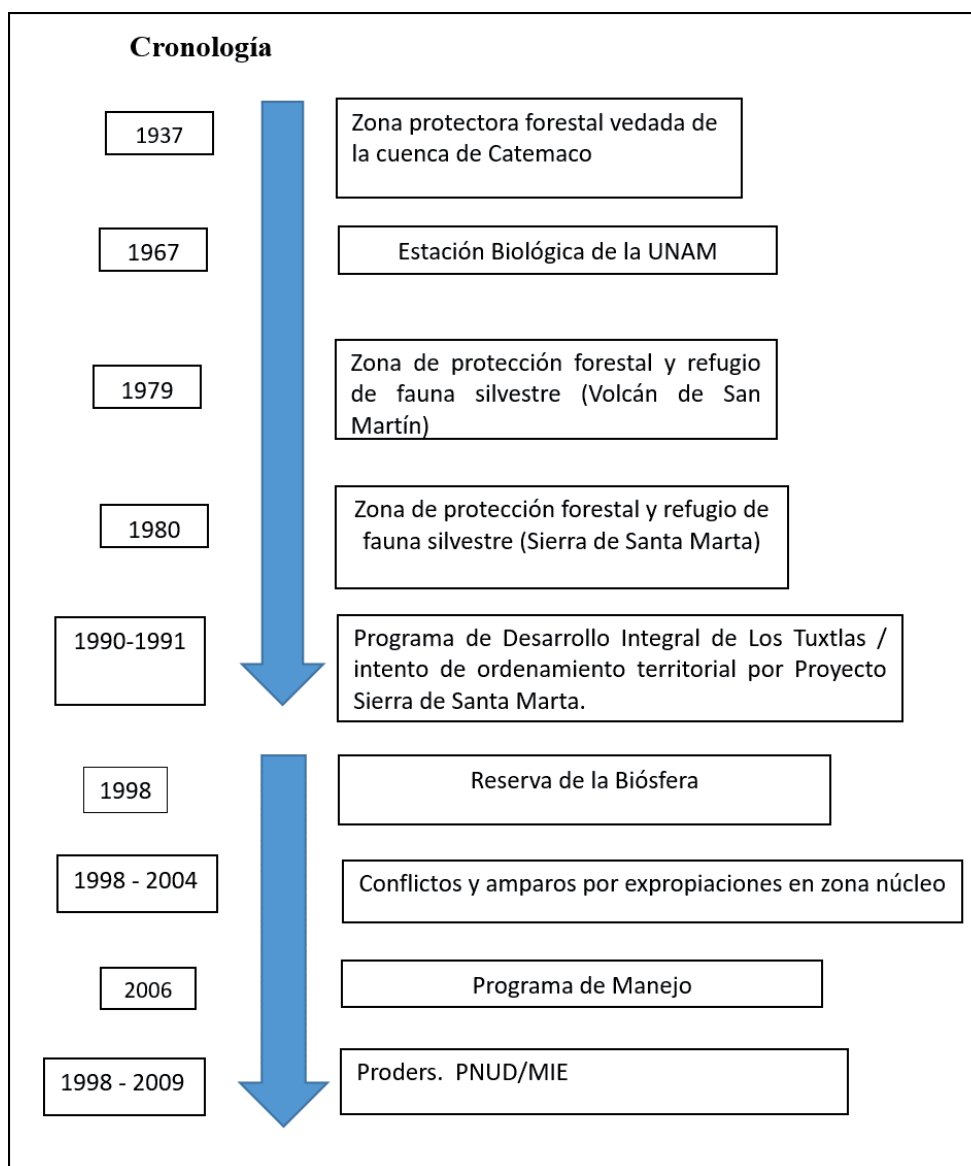
#### 4.4 LOS TUXTLAS<sup>282</sup>



FUENTE: Elaboración propia con datos de Conanp.

La Reserva de la Biósfera de Los Tuxtlas (RBLT) es un caso paradigmático en relación con las tesis que sostenemos en este estudio. Primero, su establecimiento estuvo marcado por una aguda conflictividad donde se expresaban no solamente intereses materiales sino las posturas más relevantes sobre la conservación en el campo ambiental. Aunque para algunos esa conflictividad dificultó el cumplimiento de las metas definidas desde la política ambiental, lo cierto es que ella no hizo inviable la vigencia de la reserva; más aún, gran parte de la productividad social de los conflictos consistió en crear un orden en el que el estatuto del área como una ANP ha ganado lugar como marco de referencia para cualquier iniciativa dentro de la misma. En otras palabras,

<sup>282</sup> Sección a cargo de Antonio Azuela.



el proceso de territorialización que ha tenido lugar en la región no es resultado directo del decreto que creó la reserva, sino del modo como los actores sociales han interactuado entre sí en relación con la ANP. Segundo, en relación con el programa de manejo, al observar el panorama general de las dinámicas sociales en esta ANP es posible constatar que no es dicho instrumento lo que ha definido el rumbo de la reserva. Si bien ha jugado una función importante para impedir algunos proyectos que eran incompatibles con la misma, su papel ha sido sumamente acotado por otros marcos institucionales y, desde luego, por las prácticas de los actores dominantes en la región, cuyos intereses y preocupaciones han encontrado salida en las nuevas oportunidades productivas que han surgido a partir de la ANP. Tercero, en relación con los derechos humanos, el conflicto de derechos que ha marcado el desarrollo de la reserva fue motivado por la expropiación de terrenos para la protección de su zona núcleo, lo cual representa un reto para la elaboración de una doctrina jurídica que esclarezca el lugar del derecho de propiedad en la agenda de la sustentabilidad, cuestión sobre la que se abunda en el capítulo tercero.

#### 4.4.1 Antecedentes

Los Tuxtlas es una región ubicada en el Sotavento veracruzano, que se distingue por ser el único macizo montañoso que llega hasta el mar en toda la planicie del Golfo de México. En ese macizo predominan tres elevaciones (San Martín Tuxtla, Santa Marta y San Martín Pajapan). Como en cualquier región, existen diversos criterios para delimitarla, pero nadie pone en duda que, por sus orígenes geológicos, alberga una muy importante variedad de ecosistemas,<sup>283</sup> entre los que destaca la selva alta perennifolia más septentrional del hemisferio. Por esas razones, ha atraído la atención de la comunidad científica (ahí se estableció una Estación Biológica de la UNAM en los años sesenta) y ha sido declarada como área natural protegida a través de diversas categorías desde la tercera década del siglo XX.

La región ha sido habitada durante muchos siglos por poblaciones indígenas (zoque-popolucas y nahuas) a quienes se han sumado poblaciones mestizas, formando un complejo y cambiante mosaico cultural. Los despojos que tuvieron lugar en la colonia fueron motivo de luchas por la tierra incluso antes de la reforma agraria del siglo veinte. Esta última fue una combinación de dotaciones ejidales, confirmación de títulos comunales y formación de colonias agrícolas. A pesar de décadas de agrarismo en la región, subsistieron muchas propiedades privadas, que sirvieron de soporte para cultivos de exportación como el café y el tabaco.<sup>284</sup> Si bien, en términos generales, para fines del siglo veinte ya se podía hablar de una “estabilización del espacio agrario con el fin efectivo del reparto de tierras”,<sup>285</sup> todavía existían procesos agrarios pendientes de ejecución y, particularmente en la parte alta de la Sierra de Santa Marta, varios núcleos agrarios aún no tomaban posesión de las tierras dotadas, lo cual tendría un efecto importante en el desarrollo de la Reserva de la Biósfera, como se verá más adelante.<sup>286</sup>

<sup>283</sup> En ella se encuentran manglares, vegetación hidrófila, bosques mesófilos de montaña, de coníferas, de encino y, desde luego, selva alta perennifolia.

<sup>284</sup> Sobre la historia agraria de Los Tuxtlas véase Emilia Velázquez Hernández, *Territorios fragmentado. Estado y comunidad indígena en el Istmo veracruzano*. México, Ciesas-El Colegio de Michoacán, 2006, p. 513; André Quesnel, “Poblamiento, regulaciones agrarias y movilidad en el sur del estado de Veracruz, México”, en Eric Leonard, André Quesnel y Emilia Velázquez (coords.), *Políticas y regulaciones agrarias. Dinámicas de poder y juegos de actores en torno a la tenencia de la tierra*. México, CIESAS, Institut de Recherche Pour le Developpement, 2003, pp. 41-72; Luisa Paré y Tajín Fuentes, *Gobernanza ambiental y políticas públicas en Áreas Naturales Protegidas: lecciones desde Los Tuxtlas*. México, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 2007; Elena. Azaola, *Rebelión y derrota del magonismo agrario*. México, FCE/SEP80, 1982, y Xavier Colin, “Historia de la colonización agropecuaria de las vertientes orientales de la Sierra de los Tuxtlas. Análisis y diagnóstico de los sistemas agrarios pasados y actuales, Veracruz (México) en Bernard Tallet (comp.), *Cambios en los sistemas agropecuarios: cuatro estudios de caso en el sotavento veracruzano*, México, CIDE, 2005.

<sup>285</sup> André Quesnel, *op. cit.*, p. 50.

<sup>286</sup> En la Sierra de Santa Marta, todavía en 1986 seguían las dotaciones agrarias, aunque en tierras de difícil utilización debido a su topografía. Emilia Velázquez y Fernando Ramírez, “Disputas y adaptaciones en torno al uso de los recursos en la Reserva de la Biósfera “Los Tuxtlas”, Veracruz”, en Hoffmann, Odile y Emilia Velázquez, Coords., *Territorio y defensa de los recursos: movilizaciones territoriales en América Latina (Brasil, México y América Central) || Cuaderno Meso 1*, Xalapa-París, CIESASIRD, 2015. Disponible en: [www.meso.hypotheses.org](http://www.meso.hypotheses.org), fecha de consulta 1 de agosto de 2018].



Un aspecto interesante de la reforma agraria es el modo en que contribuyó a la conformación del territorio, en la medida en que reestructuró la relación entre la población y su entorno, ya que el proceso no consistió solamente en la sustitución de un propietario individual (típicamente, el terrateniente del imaginario de la post revolución) por un “núcleo agrario”, sino también de la redefinición del estatuto de las poblaciones originales. Así, en su estudio de la Sierra de Santa Marta, Velázquez y Ramírez constatan que el último reparto agrario creó unos sujetos colectivos (los “núcleos agrarios”) cuyos derechos excluyen a los de quienes no forman parte de ellos y que tradicionalmente tenían acceso a la tierra. Así se forma una “nueva territorialización [que] se construyó sobre la fragmentación de un orden territorial anterior basado en el uso mancomunado de las tierras de la antigua comunidad indígena de Soteapan por parte de nahuas de Mecayapan y popolucas de Soteapan, y una de cuyas características principales era la existencia de fronteras sumamente laxas entre pueblos e incluso entre municipios”.<sup>287</sup>

Más allá de la complejidad de los procesos agrarios, que no podemos documentar aquí, está el hecho notable de que, hasta los años ochenta, la protección estatal de la propiedad de la tierra dependía de la destrucción de la selva. Aunque parezca increíble, los propietarios corrían el riesgo de perder sus derechos si no “desmontaban” sus terrenos. El afán de ampliar la frontera agropecuaria llegó hasta ahí y duró varias décadas. Es difícil imaginar un incentivo mayor para la destrucción de los ecosistemas de la región.

Para comprender la dinámica regional en la cual se inserta la RBLT, no se puede pasar por alto a las regiones altamente urbanizadas que la rodean: al noroeste dominadas por las ciudades de San Andrés Tuxtla, Santiago Tuxtla y Catemaco y al sureste por Coatzacoalcos, Minatitlán y Cosoleacaque, entre otras. Para dar una idea de las dimensiones del fenómeno, baste con decir que para el año 2000, sin contar a las tres ciudades últimamente citadas, los nueve municipios que conforman la región tenían casi 400 mil habitantes (Conanp, 2006, 46). A pesar de que están ubicados fuera de la reserva, esos centros urbanos utilizan directamente uno de los servicios ambientales que producen las sierras, es decir, el agua, lo que ha marcado parte de la conflictividad social asociada a los recursos naturales en la región. En términos del derecho al medio ambiente, no es difícil reconocer que ahí se localiza la población más numerosa que se beneficia directamente de dichos servicios, así como de la proximidad de la biodiversidad. Pero también es importante hacer notar que no existe una división tajante entre quienes viven dentro y quienes viven fuera de la reserva (como si los primeros fuesen los únicos responsables de garantizar los servicios ambientales a los segundos). Una gran parte de la población que oficialmente habita en lo que oficialmente se denomina el mundo rural, en realidad se mueve todo el tiempo entre el campo y la ciudad, lo que es una manifestación de lo que se ha reconocido como la “desagrarización del mundo rural”. Evidentemente, esa problemática queda fuera del alcance del presente estudio, pero es importante al menos señalarla para no caer en la imagen

<sup>287</sup> Emilia Velázquez y Fernando Ramírez, “De recolectores a cultivadores certificados: tensiones y articulaciones de saberes territoriales”, ponencia presentada en el 56 Congreso Internacional de Americanistas, Salamanca, España, 15-20 de julio de 2018.

de una relación idílica de las comunidades rurales con la naturaleza, alejada de bullicio del mundo urbano.

En paralelo a ese proceso de urbanización está lo que los estudiosos han señalado como los procesos de cambio ambiental más relevantes de la región, que han tenido como resultado la desaparición de gran parte del ecosistema que todavía predominaba cuando se decretó la primera ANP en los años 30. A pesar de que hay divergencias importantes en las fuentes, puede decirse que hoy en día quedan solo tres áreas importantes con cobertura vegetal, que corresponden a las tres elevaciones antes mencionadas, entre las cuales existe lo que se denomina “un mar de potreros” con un archipiélago de remanentes de los bosques nativos. Es posible que se hayan perdido tres cuartas partes de la vegetación forestal, de la que no queda más que unas 26 mil hectáreas.<sup>288</sup>

Aunque la deforestación es el proceso que más ha llamado la atención de los investigadores, ya que supone una reducción en la captación de agua, la erosión de los suelos y la pérdida del hábitat de miles de especies (entre ellas algunas particularmente emblemáticas como el jaguar, el águila arpía o el tapir), las actividades económicas han producido otros procesos de degradación ambiental, sobre todo por el uso de agroquímicos tanto en la agricultura como en la ganadería.

La difusión de la ganadería extensiva es reconocida como la causa principal de la deforestación, aunque forma parte de un conjunto de transformaciones de largo alcance en las actividades económicas de la región, donde dicha actividad ha coexistido con la agricultura asociada a la tradición campesina y con la agricultura de exportación, entre otras. Es muy importante advertir que las actividades económicas que produjeron la destrucción de gran parte de la selva de Los Tuxtlas no se instalaron ahí de manera espontánea, sino que hubo políticas públicas que las reforzaron. Como dicen Paré y Fuentes, “[...] la administración pública federal impulsó desde 1950 a la fecha políticas contradictorias con el espíritu de las diferentes declaraciones de Reserva, particularmente a través del apoyo a la expansión de la ganadería, la promoción de la colonización de la Sierra (como válvula de escape a las demandas de tierra de otras partes del estado y del país), y la ley de desmontes de tierras ociosas [...]”.<sup>289</sup>

Lo anterior es un recuento muy sucinto y aún si fuese mucho más extenso sería todavía una apretada síntesis. Cuando se observan en su conjunto las contribuciones de las ciencias sociales sobre una región tan estudiada como esta,<sup>290</sup> pareciera que estamos ante una realidad tan inconmensurable, que sería imposible establecer una relación significativa entre ella y el mundo

<sup>288</sup> Elena Lazos y Luisa Paré, *Miradas indígenas sobre una naturaleza entristecida. Percepciones del deterioro ambiental entre nahuas del sur de Veracruz*. México, UNAM-IIS/Plaza y Valdés, 2000.

<sup>289</sup> Luisa Paré y Tajín Fuentes, *op. cit.*, p. 51. Sobre la ganaderización de Los Tuxtlas, véase Elena Lazos, “La ganaderización de dos comunidades veracruzanas. Condiciones de la difusión de un modelo agrario” en Luisa Paré y Martha Judith Sánchez (coords.), *El ropaje de la tierra. Naturaleza y cultura en cinco zonas rurales*. México, UNAM, Plaza y Valdés, 1996, pp. 177-242.

<sup>290</sup> Una bibliografía sobre la investigación social en la región puede encontrarse en Luisa Paré y Tajín Fuentes, *op. cit.*

del derecho. No obstante, es posible intentar una síntesis de los elementos más sobresalientes de los procesos sociales que, a lo largo de las últimas décadas, han generado una nueva *territorialización* (en el sentido anotado en el capítulo primero) a partir de la creación de la Reserva de la Biósfera dos años antes de concluir el siglo XX.

#### 4.4.2 Creación de la RBLT

En términos meramente formales, el decreto que declaró la RBLT el 23 de noviembre de 1998 parece una simple recategorización de una ANP ya existente. Como ha quedado dicho, tiempo atrás la región había llamado la atención de los científicos y fue por ello que en 1937 el presidente Cárdenas instituyó, sobre 28 mil hectáreas, la “Zona protectora forestal vedada de la Cuenca Hidrográfica del Lago de Catemaco”,<sup>291</sup> o sea una de las 82 ANP decretadas en su administración. Como ocurrió con otras, muy pronto pasó a ser una “reserva de papel”.

La creación de la Estación Biológica de la UNAM, en 1967, dio un nuevo impulso a la investigación científica en el área y en los años siguientes era cada vez más patente la contradicción entre las políticas de conservación y las de fomento a una ganadería extensiva a la que eran orillados no solamente los núcleos agrarios sino también los propietarios de grandes extensiones vinculados a la oligarquía ganadera que ha dominado la política en el Estado de Veracruz desde los años cincuenta.

Cuando, a fines de los años ochenta, resurge el tema de la conservación en el seno de la entonces Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP), se promueve la recategorización mediante la conformación de dos ANP: por un lado, la “Zona de protección forestal y refugio de la fauna silvestre” en torno al Volcán San Martín, con 5730 hectáreas, a principios de 1979;<sup>292</sup> y por el otro la “Zona de protección forestal y refugio de la fauna silvestre en la región Sierra de Santa Marta”, con 58 mil hectáreas, en abril de 1980.<sup>293</sup> Seguramente fue la crisis de la deuda de principios de los ochenta lo que impidió que no se hubiesen destinado recursos para hacer efectivo el nuevo estatuto de conservación de la zona.

Casi dos décadas después se definió el estatuto actual de la zona, al decretarse la Reserva de la Biósfera en noviembre de 1998. No solamente reunía los dos polígonos de las anteriores declaratorias, sino que abarcaba un área significativamente mayor (155 mil hectáreas) con una población de más de treinta mil habitantes en ocho municipios distintos.<sup>294</sup> La gran diferencia con las declaratorias anteriores era que esta vez había un programa gubernamental para hacer efectiva la voluntad de la conservación, que era viable gracias a la presencia de organizaciones sociales que desde años atrás habían venido promoviendo la transformación de las prácticas

<sup>291</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 6 de enero de 1937.

<sup>292</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 28 febrero de 1979.

<sup>293</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 18 abril de 1980.

<sup>294</sup> Los municipios son Ángel R. Cabada, Catemaco, Mecayapan, Pajapan, San Andrés Tuxtla, Santiago Sotepapan y Tatahuicapan de Juárez.

productivas de las comunidades. Entre ellas destacan Fomento Cultural y Educativo y Proyecto Sierra de Santa Marta.<sup>295</sup>

De hecho, a lo largo de los años noventa aparecieron en la región iniciativas de planeación dirigidas a reorientar las políticas de desarrollo, con la participación de esas y otras organizaciones. Entre ellas, el Programa de Desarrollo Integral de Los Tuxtles, promovido por el gobierno del Estado entre 1990 y 1991 y un intento de ordenamiento territorial encargado por el INE a Proyecto Sierra de Santa Marta.<sup>296</sup> Sin embargo, a contrapelo de esa tendencia, que abría espacios a la participación de varias de las comunidades de la región, el gobierno del Estado, que se encontraba en los últimos meses de la administración de Patricio Chirinos, insistió al Gobierno Federal para que expidiera la declaratoria de la Reserva.

La creación de la reserva tenía un aspecto que resultó ser la fuente de un conflicto duradero: la expropiación de casi 17 mil hectáreas en dos de las tres zonas núcleo. Casi dos terceras partes de la superficie expropiada pertenecían a ocho ejidos, aunque de ellos solo cuatro habían tomado posesión de sus tierras. Sería largo explicar aquí el conflicto en toda su complejidad (véase Paré y Fuentes, 2007; Velázquez y Ramírez, 2015 y Léonard y Foyer, 2011).<sup>297</sup> En todo caso, el principal agravio que resintieron los afectados era la indemnización que les ofrecía el gobierno, de 2 mil pesos por hectáreas, lo que estaba muy por debajo de la expectativa que generaba el mercado de tierras en esos años.<sup>298</sup>

Así, las actividades de la Reserva se vieron seriamente comprometidas por el conflicto en torno a la expropiación. Ello condicionó el avance de las políticas de transición a la sustentabilidad en Los Tuxtles, incluyendo el programa de manejo, que se publicó ocho años después del decreto.

Con todo, el conflicto por la expropiación no fue el único que dejó una huella en la RBLT y en la región de Los Tuxtles. Por citar otro conflicto relevante, desde mediados de los años ochenta, la construcción de un ducto que lleva agua a la ciudad de Coatzacoalcos desde la presa de Yuribia en la comunidad de Tatahuicapan, ha generado un conflicto típico entre zonas rurales y centros urbanos por el aprovechamiento de un recurso natural. En realidad, más que una serie de conflictos aislados, lo que existe es una *conflictividad* que involucra a diversos actores en diversos momentos, que por tanto está sujeta a lógicas aparentemente dispares, pero que está articulada por un hecho fundamental: el territorio. Así, cada conflicto va dejando tras de sí formas de apropiación (física y simbólica) del entorno, que contribuyen a lo que hemos denominado *territorialización*. Tal como se explicó en el capítulo primero, con ese concepto se

<sup>295</sup> Eric Léonard y Jean Foyer, *De la integración nacional al desarrollo sustentable. Trayectoria nacional y producción local de la política rural en México*. México, IRD/CEDRSSA, Cámara de Diputados, 2011.

<sup>296</sup> Sobre esas iniciativas, véase Luisa Paré y Tajín Fuentes, *op. cit.*

<sup>297</sup> Véanse Luisa Paré y Tajín Fuentes, *op. cit.*, Emilia Velázquez y Fernando Ramírez, “Disputas y adaptaciones en torno al uso de los recursos en la Reserva...”; y Eric Léonard y Jean Foyer, *op. cit.*

<sup>298</sup> Inexplicablemente, a los propietarios de ranchos privados se les pagó cincuenta por ciento más que a los ejidatarios. *Ibid.*, p. 81.

trata de captar el modo en que un conjunto de comunidades y de actores sociales conforma, en la dinámica propia de su conflictividad, un territorio.

Es importante insistir en la relación entre conflicto y territorialización porque ahí está la clave para comprender eso que genéricamente denominamos las condiciones sociales en las cuales las ANP adquieren un sentido concreto en el plano local. Lo que resulta de un conflicto (su *productividad*, en términos sociológicos) es una situación que no existía antes. Es, en el sentido fuerte de la palabra, un arreglo. Y aunque no corresponda a las metas definidas administrativamente en la creación de una ANP, o a las expectativas de cada uno de los actores participantes, ese arreglo forma parte de un orden territorial, es decir, del orden que efectivamente rige el aprovechamiento de los recursos de un territorio.

En el caso de Los Tuxtlas, ese orden territorial es sumamente inestable. No solo por las dinámicas demográficas o por los cambios tecnológicos en la producción agropecuaria, sino también por el activismo de un conjunto de actores que, como es propio de sociedades complejas, ocupan posiciones y predisposiciones distintas y frecuentemente contrapuestas. Y es que las comunidades que habitan en el área han estado acompañadas por actores que se han establecido en la región con distintas motivaciones: desde la militancia política pura y dura hasta la observación científica cuidadosamente distanciada, pasando por las empresas de ecoturismo y la propensión, cada vez más generalizada, de pasar los últimos años de la vida tratando de salvar “lo que queda”, lejos del bullicio de las grandes ciudades. Sería muy extraño que en ese amasijo que suele llamarse “sociedad civil” no hubiese predisposiciones diferentes, y sobre todo contrapuestas, sobre lo que hay que hacer para cambiar las dinámicas prevalecientes en la región.

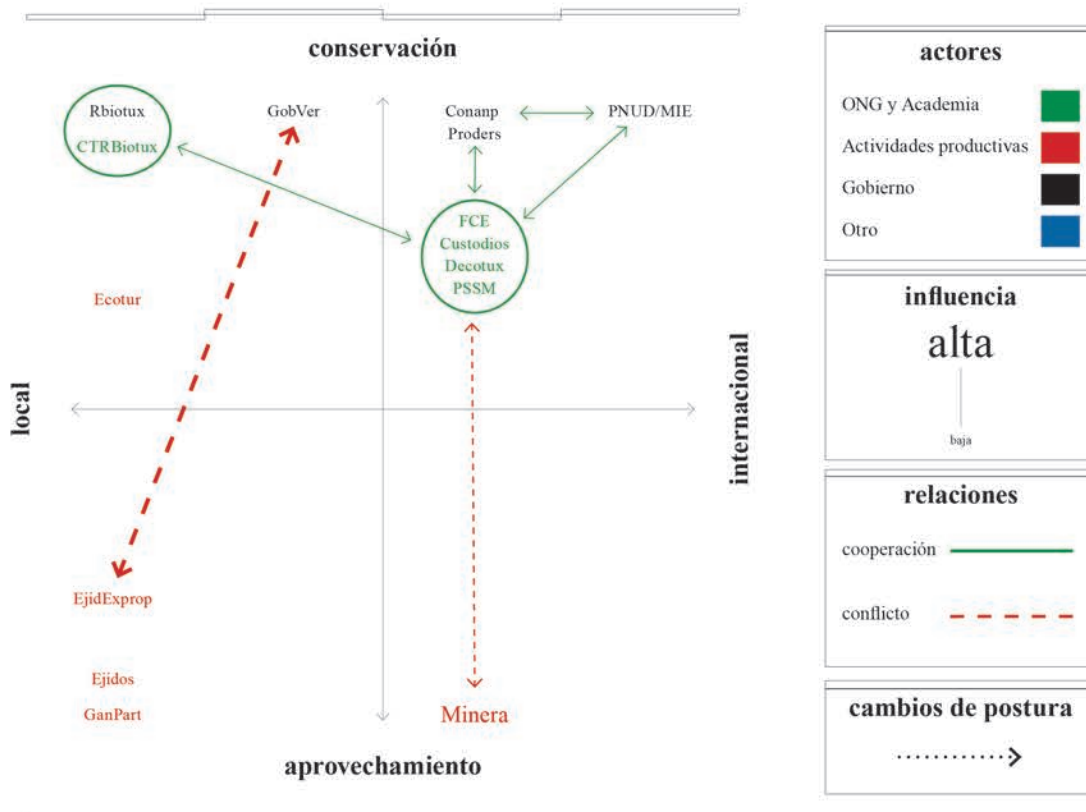
Además de las organizaciones antes señaladas (Fomento Cultural y Educativo y Proyecto Sierra de Santa Marta), han surgido otras, como Custodios de la Selva, A.C. y Desarrollo Comunitario de Los Tuxtlas, que han jugado un papel importante en el proceso de implementación de la RBLT. Incluso cuando sus miembros han adoptado posiciones críticas ante la misma, al final han contribuido a su consolidación.

De hecho, no todas las dinámicas sociales que se vivieron en la RBLT tuvieron un carácter conflictivo. Tan importantes como ellas han sido las iniciativas que están marcadas no por el conflicto, sino por la cooperación. Ellas son los “proyectos” originados en una gran variedad de espacios institucionales, que se convierten en fuentes de donde los actores locales “bajan” recursos para actividades que, de una manera más o menos convincente, contribuyen a la ansiada transición al desarrollo sustentable. Como se muestra en mapa de actores, las relaciones de cooperación son tan importantes como las de conflicto.

Hemos dicho que desde antes de la creación de la RBLT existían iniciativas en la región, pero es un hecho que a partir de la misma ellas se incrementaron de una manera notable. Destaca entre ellas el proyecto llamado MIE, promovido por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), a través del cual se canalizaron recursos para proyectos diversos. Igualmente, a través del Programa de Desarrollo Rural Sustentable (Proders), promovido desde la Semarnap, trató de alinear recursos de diferentes fuentes gubernamentales hacia los propósitos de la Reserva.

ESTUDIOS SOBRE EL CUMPLIMIENTO E IMPACTO DE LAS RECOMENDACIONES GENERALES,  
 INFORMES ESPECIALES Y PRONUNCIAMIENTOS DE LA CNDH (2001-2017)  
 TOMO VI. ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS Y DERECHOS HUMANOS

Mapa de actores: Reserva de la Biósfera de Los Tuxtlas, 1998-2006



Rbiotux	Dirección de la Reserva de la Biósfera de Los Tuxtlas	PSSM	Proyecto Sierra de Santa Marta
GobVer	Gobierno del Estado de Veracruz	GanPart	Propietarios privados de tierras dedicadas a la ganadería
PNUD/MIE	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo / (Proyecto de) Manejo Integrado de Ecosistemas	Ecotur	Pequeños y medianos proyectos de ecoturismo
Custodios	Custodios de la Selva, A.C.	EjidExprop	Ejidatarios expropiados
Decotux	Desarrollo Comunitario de Los Tuxtlas	Minera	Empresa no identificada con concesión minera dentro de la RBLT
FCE	Fomento Cultural y Educativo, A.C.		

Los recursos destinados por ese conjunto de iniciativas nunca fueron suficientes para imprimir un cambio drástico a las formas de aprovechamiento predominantes en la región. En particular, como nos recuerda Luisa Paré, no han cambiado las prácticas de los ranchos ganaderos que poseen superficies mucho mayores que los ejidatarios y comuneros.<sup>299</sup> Pero lo cierto es que,

<sup>299</sup> Entrevista realizada el 31 de agosto de 2018.

vistas en conjunto, tales iniciativas no tienen precedentes en la historia de la Región en cuanto al afán generalizado de introducir nuevas prácticas en el uso de los recursos.<sup>300</sup>

No solamente se han iniciado actividades nuevas, como el ecoturismo, sino que otras que se llevaban a cabo sin considerar sus efectos (como la extracción de plantas de ornato en estado silvestre) hoy se realizan en cultivos controlados. Incluso, como han documentado recientemente Emilia Velázquez y Fernando Ramírez, ciertos grupos de campesinos han adoptado las categorías analíticas provenientes de los saberes profesionales que se sobreponen a los tradicionales en el despliegue de los nuevos proyectos productivos.<sup>301</sup>

Es verdad que, cuando se estudia el conjunto de los proyectos gubernamentales que se han realizado en la Reserva, como hicieron Léonard y Foyer por encargo de la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados, lo que se aprecia es que existe una tal fragmentación de la acción pública, derivada de la diversidad de iniciativas con lógicas distintas, que se dificulta enormemente la consecución de los objetivos del desarrollo sustentable. Con todo y eso, el panorama no es del todo desolador. No solamente las tasas de deforestación han disminuido, sino que se observa por toda la región una dinámica de cambio en las formas de aprovechamiento de los recursos que parece difícil de revertir.

En medio de toda esta dinámica social donde el conflicto y la cooperación se alternan (y acaso también se alimentan una a la otra), ocho años después del decreto de la Reserva aparece al Programa de Manejo (Conanp, 2006). Se trata de un documento muy completo, que incluso ha suscitado la curiosidad antropológica sobre su “materialidad” (Díaz Cruz, 2012). Y es que existe en los círculos oficiales una especie de fetichismo sobre el “documento”, ese archivo electrónico que, antes de ser aprobado, es elaborado y reelaborado, viaja de un disco duro a otro hasta que finalmente “ve la luz” y circula en forma impresa entre las manos de los actores.

Es probable que a nadie le importe, pero no deja de ser interesante el lenguaje del documento, cuyas diferentes partes fueron evidentemente elaboradas por profesionistas de diversas disciplinas y formas de mirar. Así, por ejemplo, se afirma que “los paisajes y la naturaleza de esta ANP, así como la presencia de especies de importancia ecológica y económica, se traducen en un valor de mercado que no debe ser comprometido, sino reforzado a través de actividades económicas compatibles con los objetivos de conservación y sustentabilidad”.<sup>302</sup>

Por cierto, no deja de resultar desconcertante en la naturalidad con la que acepta la posibilidad de las explotaciones mineras dentro de la RBLT:

<sup>300</sup> Sobre el incremento de los recursos públicos y de otras fuentes, en los años siguientes al decreto de la RBLT, véase Luisa Paré y Tajín Fuentes, *op. cit.*, p. 112.

<sup>301</sup> Emilia Veálzquez y Fernando Ramírez, “De recolectores a cultivadores certificados: tensiones...”, *op. cit.*

<sup>302</sup> Conanp, *Programa de conservación y manejo de la reserva de la biósfera de Los Tuxtlas*. México, Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, 2006, p. 97.

“En la Reserva se localizan concesiones mineras de exploración y explotación que abarcan una superficie aproximada de 23,665 ha en diferentes subzonas, por lo que es necesario definir las pautas de manejo de las actividades mineras, bajo la política ambiental de desarrollo sustentable y de minimización de impactos, a través de acuerdos y convenios entre las concesionarias y la Conanp, las instituciones relacionadas con el ramo, los tres órdenes de gobierno, y con las comunidades afectadas y propietarios de los terrenos, bajo un esquema de industria responsable y sustentable”.<sup>303</sup>

Lo más llamativo del texto transcrito es que las “pautas de manejo” de la minería no forman parte del propio programa, a pesar de que esa es su función esperada. Más bien, dichas pautas tendrán que ser acordadas con las empresas respectivas. Es decir, se renuncia a la potestad reglamentaria del estado para dejarla a un esquema de “gobernanza” en el que la voluntad de las empresas extractivas es indispensable. Como en otras ANP, la aceptación de la actividad minera parece ser uno de los costos que hubo que pagar para que el PdM “saliera” con el consenso de todos los actores.

Pero más allá de su texto, es importante explorar qué tan importante fue el PdM en el desarrollo de la RBLT. Y es interesante comprobar que el no tuvo la misma importancia para todos. En un extremo, están quienes piensan que no tuvo gran relevancia. Para José Antonio González Azuara, director de la reserva en los años del conflicto, el programa no fue lo más relevante en la compleja historia de la RBLT.<sup>304</sup> En el mismo sentido, para la investigadora Emilia Velázquez, que ha seguido de cerca las transformaciones sociales en la región desde hace décadas, el PdM carece de relevancia sobre todo porque la consulta no fue suficientemente amplia y por lo tanto es desconocido por prácticamente todos los habitantes.<sup>305</sup> En cambio, cuando se pregunta a una funcionaria de la propia Reserva (que trabajó bajo la supervisión del propio González Azuara) para ella el PdM fue muy importante, sobre todo porque gracias a la claridad de su normatividad, fue posible no autorizar dos proyectos turísticos que se pretendía llevar a cabo en la región: uno en la Perla de San Martín y otro en Toro Prieto.<sup>306</sup> Esto que puede parecer modesto es lo que hace un PdM. Una aproximación más cercana de este caso seguramente nos permitirá ofrecer una descripción más fina del peso relativo del PdM en el horizonte más general de las ANP.

#### 4.4.3 Reflexiones finales

Entre las enseñanzas que deja la experiencia de Los Tuxtlas. Por un lado, a pesar de la intensa conflictividad que ha caracterizado al área desde que fue decretada como Reserva de la Biósfera, ello no ha traído consigo la parálisis ni, mucho menos, la inviabilidad de la misma. A pesar de las reticencias (y, en muchos casos, de la abierta resistencia) de algunos actores al principio sobre el cambio en el régimen de aprovechamiento que supuso su instauración, hoy en día la Reserva

<sup>303</sup> *Ibid.*, p. 98.

<sup>304</sup> Entrevista realizada el 20 de agosto de 2018.

<sup>305</sup> Entrevista realizada el 20 de agosto de 2018.

<sup>306</sup> Entrevista a Katya Andrade, 21 de agosto de 2018.



es un marco de referencia para todos los actores significativos de la región. Incluso quienes han desplegado una mayor resistencia recurren a ella como fundamento para oponerse a las actividades mineras en la región.

Por otro lado, está el tema de la propiedad. Si nos concentramos únicamente en la pregunta sobre los derechos ambientales que se ven comprometidos por la carencia de los programas de manejo en las ANP, perdemos de vista la relación conflictiva que existe entre esta y los habitantes en tanto que propietarios de la tierra. Ciertamente, en el plano de la teoría del derecho, es posible definir cualquiera de esas situaciones sin aludir a la institución de la propiedad.<sup>307</sup> Todos los conflictos se pueden “re-frasear”, si se permite la expresión, en lenguaje de derechos humanos, prescindiendo de la idea jurídica de la propiedad. Sin embargo, el hecho es que, para los actores sociales (y para observadores muy relevantes), el problema se define así. Y no se trata de la defensa de la propiedad propia de la tradición del derecho civil, sino de una forma relativamente reciente de esgrimirla desde los intereses de la comunidad. Así, alguien de quien no podría sospecharse una filiación neoliberal, ante las restricciones del uso de los recursos, señala que en la RBLT los campesinos se ven en la “... situación paradójica de ser dueños pero sin poder usar sus propiedades...”.<sup>308</sup>

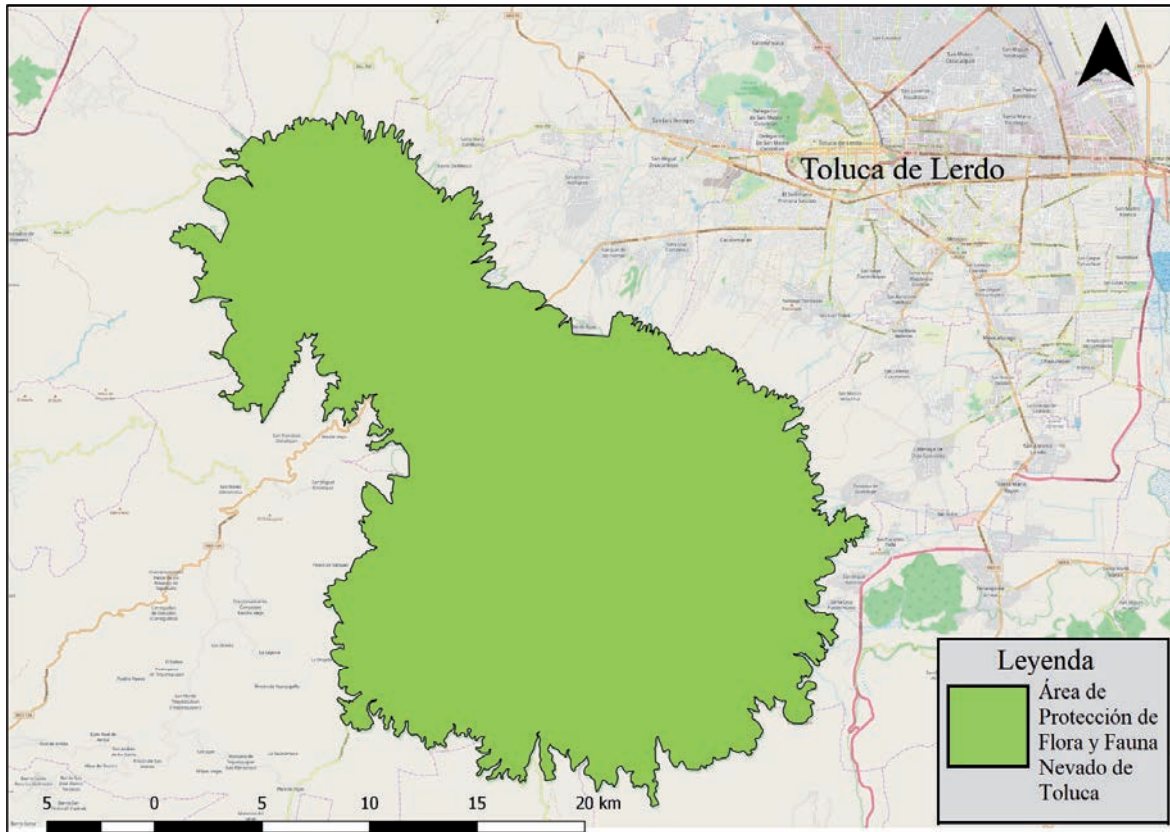
De hecho, la única defensa viable contra una expropiación es, precisamente, el derecho de propiedad. Y es lo que los campesinos afectados esgrimieron para defender su tierra. El hecho de que existan justificaciones para la imposición de restricciones al aprovechamiento no basta para que los afectados las acepten. Y el solo hecho de que suelen acudir en busca del amparo de la justicia federal convierte al asunto en una prioridad para los juristas. ¿Bajo qué condiciones es legítimo expropiar tierra como parte de una ANP? ¿Basta con una indemnización monetaria para resarcir los daños ocasionados a los propietarios afectados? ¿Cómo calcular la indemnización? ¿Tienen derecho a la misma indemnización los propietarios de grandes extensiones que producen grandes rendimientos y los campesinos que apenas logran subsistir con el uso que hacen de los recursos?

Todas esas preguntas deberían ser parte de la agenda de los juristas. El que ello sea parte del lenguaje de los derechos queda también abierto.

<sup>307</sup> Eso es algo que logró hacer Alf Ross desde los años 50. Véase “Tû-Tû”, *Harvard Law Review*, núm. 70, marzo de 1957.

<sup>308</sup> Luisa Paré y Tajín Fuentes, *op. cit.*, p. 94.

## 4.5 NEVADO DE TOLUCA<sup>309</sup>



FUENTE: Elaboración propia con datos de Conanp.

### 4.5.1 Introducción

El Nevado de Toluca es un volcán que se encuentra en los municipios de Calimaya, Zinacantepec, Tenango del Valle y Villa Guerrero, a 43 kilómetros al suroeste de la ciudad de Toluca en el Estado de México. Es parte del eje neo-volcánico a una altura de 3,000 a 4,600 msnm, por lo que es considerado la cuarta montaña más alta del país.

También es un símbolo de la riqueza natural del Estado de México y se reconoce como un destino turístico gracias a su paisaje nevado, sus extensas áreas de bosque, su clima frío y su fácil acceso, sobre todo para los habitantes de la región centro del país. Además, brinda importantes servicios ambientales a toda la Zona Metropolitana del Valle de México, ya que capta agua y la distribuye a las cuencas de los ríos Lerma y Balsas.

La primera parte de este texto se centra en el periodo que va desde que la zona fue declarada Parque Nacional en 1936 hasta su recategorización como Zona de Protección de Flora y Fauna

<sup>309</sup> Sección a cargo de Erika Alcantar.

en 2013. En la segunda parte se revisa el proceso de recategorización y los conflictos que motivó entre ejidatarios, autoridades federales y ONGs ambientalistas hasta la publicación del Programa de Manejo. La última parte se centra en el caso del Ejido Loma Alta y cómo se vivió ahí el proceso de recategorización y de aceptación del Programa de Manejo, así como de los beneficios obtenidos con dicha transición.

El caso del Nevado de Toluca como ANP ilustra tres aspectos en los que se busca hacer énfasis: primero, que la existencia de conflictos no necesariamente conduce al fracaso de las ANP; segundo, que la presencia de las autoridades ambientales puede provocar respuestas positivas por parte de las comunidades que habitan las ANP; y tercero, que de esa manera se mejoran las condiciones para el ejercicio del derecho al medio ambiente, ya que se incrementan las posibilidades de que se mantenga la generación de los servicios ambientales de los ecosistemas protegidos a través de las ANP.

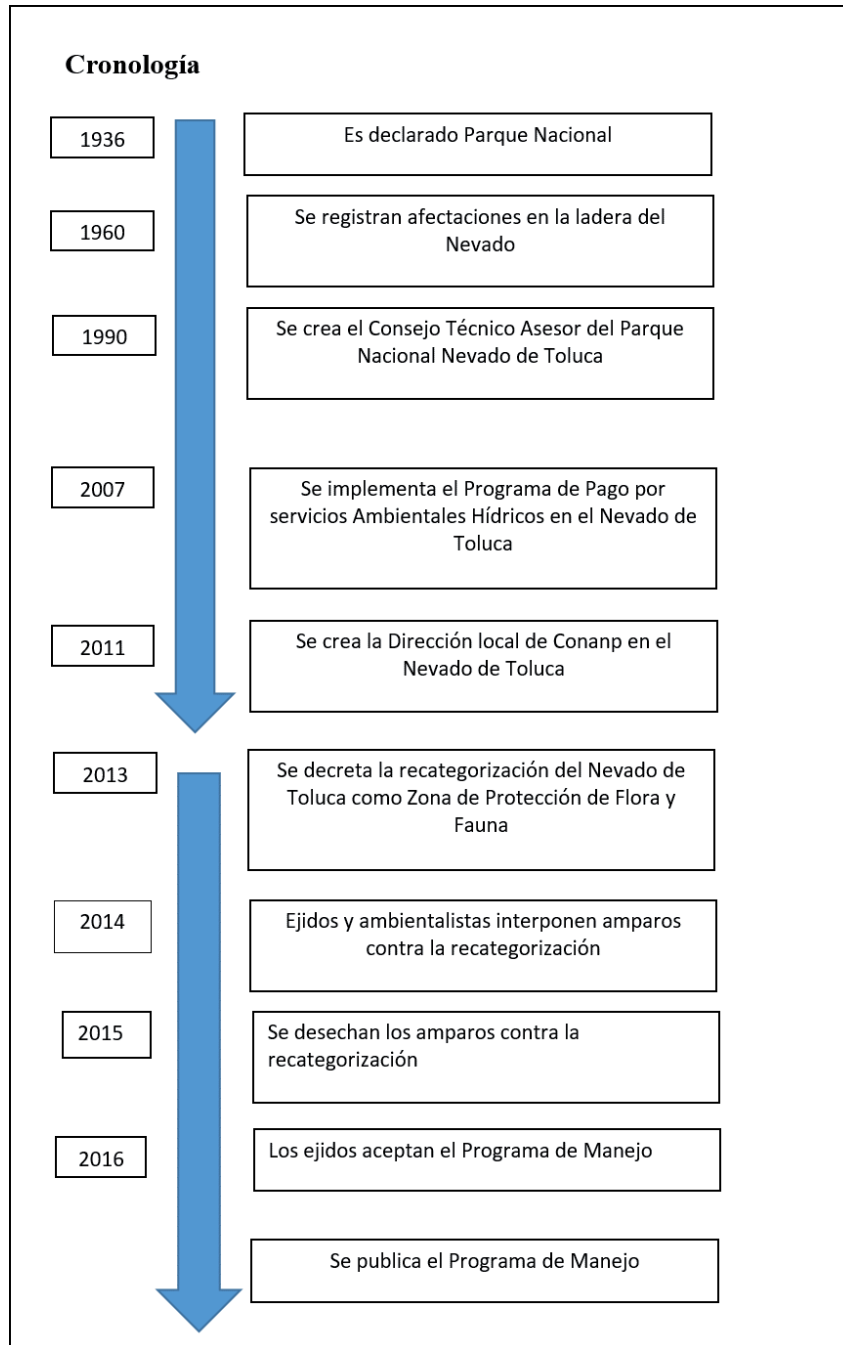
#### 4.5.2. De Parque Nacional a Zona de Protección de Flora y Fauna (1936-2013)

En el año de 1936 fueron reconocidos los atributos paisajísticos y ambientales del Nevado de Toluca y se dispuso su protección mediante la declaratoria de Parque Nacional por el entonces presidente Lázaro Cárdenas, quien durante su administración expidió 92 declaratorias de Áreas Naturales Protegidas en el país. Es relevante ese periodo en la historia de la conservación ambiental, pues las declaratorias fueron solo una parte de la gestión ambiental que cobró relevancia en la misma década.<sup>310</sup>

El Decreto que convertía en Parque Nacional al Nevado de Toluca tenía como objetivo “proteger contra la degradación, manteniendo o restaurando los bosques en perfecto estado y sus praderas, de bello contraste, para garantía del buen clima regular de todos los poblados comarcanos; para los cuales, es necesario asegurar el abastecimiento constante de aguas necesarias para la agricultura y la industria”.<sup>311</sup> Sus artículos primero y segundo estipulaban que se destinaba para la conservación perenne de la flora y fauna comarcanas.

<sup>310</sup> Luis Gerardo Esparza Hernández, “Estudio comparativo de los parques nacionales y las reservas de la biósfera (1899-2000)” en *Revista de Geografía Agrícola*, núms. 48-49, pp. 7-3.

<sup>311</sup> “Decreto que declara Parque Nacional el Nevado de Toluca”, en *Diario Oficial de la Federación*. México, 25 de enero de 1936.



Como puede leerse, el decreto hacía énfasis en la protección y restauración forestal y traslada el discurso ambiental hacia los beneficios que obtenían las poblaciones locales por medio de la categorización, como el clima y el abastecimiento de agua, sin tomar en cuenta que los recursos maderables eran parte de un sistema tradicional de uso doméstico, principalmente para cocinar y calentarse, así como de subsistencia.

En este mismo contexto, de manera paralela a la política de conservación de la administración cardenista, se seguía desarrollando con fuerza la política agraria posrevolucionaria, a través de

la Reforma que dotó de tierra ejidal a numerosas comunidades en el país. Los núcleos agrarios alrededor del Parque Nacional encontraron injusto el decreto, principalmente porque la dotación de algunos ejidos como Loma Alta y Raíces se hizo bajo la condición de que sus beneficiarios estaban “obligados a conservar, restaurar y propagar los bosques y arbolados que contengan los terrenos que se les conceden”.<sup>312</sup>

Esto presentó problemas económicos a los núcleos agrarios, porque en la región existía una tradición de explotación forestal por medio del sistema de haciendas y había empresas madereras. Principalmente la Compañía Forestal México.<sup>313</sup>

Otro elemento importante de la transformación de la relación entre los núcleos agrarios y el Parque Nacional fue la agricultura. En el decreto también se hace alusión a garantizar el recurso hídrico para la actividad agrícola mediante la conservación forestal. Los pueblos alrededor del Nevado habían desarrollado el cultivo de papa, que les resultaba redituable.<sup>314</sup>

El gobierno estatal les brindó ayuda económica para este cultivo hasta la década de 1980 en que se suspendieron los apoyos, en un contexto de evidente abandono del campo mexicano. Este no solo fue un duro golpe a su economía, ya que el cultivo les proporcionaba ingresos, sino también el fin de su rol social como agricultores.<sup>315</sup>

Evidentemente las restricciones que existían para el aprovechamiento forestal tuvieron consecuencias durante el periodo que estuvo vigente la categoría de Parque Nacional. Los campesinos debieron encontrar otras actividades económicas o relaciones con actores interesados en los recursos de la región, como los talamontes que iban en busca de la madera, cuyo pago les permitía subsistir.

Durante la década de 1960 se comenzaron a registrar afectaciones en las laderas del Nevado, que se atribuyeron a las prácticas agropecuarias y forestales clandestinas.<sup>316</sup> Durante ese periodo fue recurrente el cambio de uso de suelo clandestino de forestal a ganadero y, a partir de 1972, la agricultura cedió su lugar como uso predominante a la ganadería extensiva.<sup>317</sup> Asimismo, la tala sistemática ya era una actividad que debía preocupar a las autoridades, sobre todo por la disminución significativa del pino y el oyamel en la zona.<sup>318</sup>

Para contrarrestar las afectaciones a la zona del Nevado y para incorporar a los pobladores, desde 1990 se comenzaron a considerar alternativas de manejo para el área. Uno de los pasos que se dieron en ese sentido fue la creación del Consejo Técnico Asesor del Parque Nacional Nevado

<sup>312</sup> Alejandra Toscana Aparicio y Rebeca Granados Ramírez, “Recategorización del Parque Nacional Nevado de Toluca” en *Política y Cultura*, otoño 2015, núm. 44, pp. 79-105.

<sup>313</sup> *Idem.*

<sup>314</sup> *Ibid.*, p. 83.

<sup>315</sup> *Ibid.*, p. 87.

<sup>316</sup> *Idem.*

<sup>317</sup> Sergio Franco Maass, *et al.*, “Cambio de uso del suelo y vegetación en el Parque Nacional Nevado de Toluca, México, en el periodo 1972-2000”, en *Investigaciones Geográficas, Boletín del Instituto de Geografía*, UNAM, p. 39.

<sup>318</sup> *Idem.*

de Toluca. Éste se encuentra conformado por 21 representantes de los ejidatarios, miembros de los ayuntamientos, del sector privado, académicos y organizaciones de la sociedad civil.

Pero también surgió una controversia sobre la introducción de capitales extranjeros al parque y un posible contubernio con la administración local en pos de su privatización. En el año de 1995 la empresa canadiense denominada Arfra impulsó un Centro Internacional de Esquí en las laderas nevadas del volcán. Dicho proyecto contemplaba 150 has. con pistas de hielo, 40 has. para villas alpinas, otras 40 para un club de golf y hasta 60 para un centro corporativo. Para ello se realizaron varias intervenciones en la zona, sobre todo para producir nieve artificial en la zona, lo que afectó al bosque y los cultivos.<sup>319</sup>

El proyecto no se concretó en la década de los noventa, pero resurgió durante la administración de Armando Enríquez Flores, alcalde de Toluca entre los años de 2003 y 2006. El titular fue respaldado por la misma empresa canadiense que había promovido el proyecto ocho años atrás, pero gracias a que contravenía la categoría de Parque Nacional, el proyecto una vez más fue desestimado.

En el año de 2007 se generaron programas para revertir el deterioro de la ANP, tal como el Programa de Pago por servicios Ambientales Hídricos. Dicho programa consistía en “apoyar las externalidades ambientales positivas por medio de la transferencia de recursos financieros de los beneficiarios de ciertos servicios ambientales, en este caso hidrológicos, hacia quienes proporcionan dichos servicios o son fiduciarios de los recursos ambientales”.<sup>320</sup>

A partir de 2007 la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (Conanp) estableció una oficina con personal para atender el Parque Nacional, en coordinación con la Comisión Estatal de Parques Naturales y de la Fauna (Cepanaf). Desde su inauguración se buscó desarrollar programas para el beneficio de la ANP y las comunidades que habitan cerca del Nevado, como Empleo Temporal (PET) para acciones de protección forestal y conservación de suelos, y el de Conservación y Desarrollo Sostenible (Procodes) para la protección forestal, conservación de suelos y fomento del ecoturismo.<sup>321</sup>

En 2011 se presentó la propuesta de recategorización, que consideraba a la categoría de Parque Nacional con pocas alternativas de manejo sustentable para cumplir satisfactoriamente con los objetivos de conservación. La propuesta se basaba en el argumento de que la explotación ilegal de los recursos era el resultado de las restricciones al aprovechamiento, por lo que se debía de transitar a otra forma de conservación si se buscaba revertir el deterioro de la ANP.<sup>322</sup>

<sup>319</sup> “Nevado de Toluca, entre los dioses y el esquí”. México, martes 16 de septiembre de 2003. Disponible en <http://archivo.eluniversal.com.mx/ciudad/53331.html>

<sup>320</sup> Edgar Brunett *et al.*, “Pago por servicios ambientales hidrológicos: caso de estudio Parque Nacional del Nevado de Toluca, México” en CIENCIA ergo sum, vol. 17-3, noviembre 2010-febrero 2011. Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca. México, pp. 286-294. Disponible en <https://esanalysis.colmex.mx/Sorted%20Papers/2010/2010%20MEX%20-CS%20MEX%20MC,%20Hyd%20Social.pdf>, fecha de consulta: 29 de septiembre de 2018.

<sup>321</sup> Entrevista con Mario Castañeda, miembro técnico del Área de Protección de Flora y Fauna Nevado de Toluca realizada en las Oficinas de la Conanp, Ciudad de México, el día martes 14 de agosto de 2018.

<sup>322</sup> Gerardo Ceballos, *Propuesta de recategorización*. México, Conanp, enero de 2011, p. 74.

La propuesta era una recategorización que permitiera restaurar el daño ambiental, incorporar a actividades económicas sustentables a la población local y conservar los recursos forestales e hidrológicos. Para ello se pensaba en que la ANP debía ser o una Reserva de la Biósfera o un Área de Protección de Flora y Fauna. Se argüía que ambas eran adecuadas pues permitían a las comunidades mantener su propiedad, al mismo tiempo que se desarrollaban actividades económicas, siempre y cuando no existiera un cambio de uso de suelo.<sup>323</sup> Al final triunfó la forma de Área de Protección de Flora y Fauna, donde se pueden realizar

“actividades relacionadas con la preservación, repoblación, propagación, aclimatación, refugio, investigación y aprovechamiento sustentable de las especies mencionadas, así como las relativas a educación y difusión en la materia. Asimismo, podrá autorizarse el aprovechamiento de los recursos naturales a las comunidades que ahí habiten en el momento de la expedición de la declaratoria respectiva, o que resulte posible según los estudios que se realicen, el que deberá sujetarse a las normas oficiales mexicanas y usos del suelo que al efecto se establezcan en la propia declaratoria”.<sup>324</sup>

Sin embargo, la propuesta se inclinaba por la recategorización de la ANP como una Reserva de la Biósfera, por considerarla más adecuada como solución a los problemas socio-ambientales que enfrentaba para su conservación.<sup>325</sup>

Posteriormente, en el mes de junio de 2012, la Conanp inicia formalmente el proceso de modificación de la categoría del Parque Nacional Nevado de Toluca, con los estudios previos de flora y fauna. Impulsando este proceso se encontraban, junto con la Conanp, el Ayuntamiento de Toluca y el Gobierno del Estado, el Instituto de Ecología de la UNAM, la UAEM y el Instituto Tecnológico de Toluca, Capanaf, Probosque, IGECEM, del IFOMEGEM, la Comisión de Cuenca Valle de Bravo-Amanalco, Semarnat y Conafor.<sup>326</sup>

De este modo, en 2013 pasó a ser Área de Protección de Flora y Fauna Nevado de Toluca mediante decreto,<sup>327</sup> lo que representó una nueva forma de conceptualizar el patrimonio natural del área. Pero también significó la introducción de nuevas reglas que permitían una nueva forma de explotación de los recursos naturales a partir de la integración de actividades económicas.

#### 4.5.3 De la recategorización al Programa de Manejo (2013-2016)

El decreto de la recategorización establecía que más de 53 mil hectáreas localizadas en los municipios de Almoloya de Juárez, Amanalco, Calimaya, Coatepec Harinas, Temascaltepec,

<sup>323</sup> *Ibid.*, p. 75.

<sup>324</sup> *Idem.*

<sup>325</sup> *Ibid.*, p. 76.

<sup>326</sup> *Estudio Previo Justificativo para la Modificación de la Declaratoria del Parque Nacional Nevado de Toluca, ubicada en el Estado de México*. México, Conanp, p. 81.

<sup>327</sup> “Decreto que declara Área de Protección de Flora y Fauna el Nevado de Toluca”, en *Diario Oficial de la Federación*, 1 de octubre de 2013.

Tenango del Valle, Toluca, Villa Guerrero, Villa Victoria y Zinacantepec en el Estado de México, formaban parte del área natural protegida.<sup>328</sup>

Con ello el área de protección del Nevado de Toluca se dividió en un núcleo o “cráter” de 1,941 hectáreas, con restricciones, y se destinaron 51,649 hectáreas a una “zona de amortiguamiento”.

Inmediatamente después de la publicación del Decreto, la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales emitió un documento en donde se adelantaba a las reacciones de la opinión pública. En el documento justificaba la decisión de presidencia, y la presentaba como una solución al deterioro progresivo que la ANP había venido sufriendo desde hacía décadas bajo la categoría de parque nacional.

En efecto, la recategorización desató distintas reacciones adversas. Del sector académico y ambientalista se expresaron desacuerdos en distintos medios de comunicación, en donde ponían en duda los estudios en que estaba fundamentado el decreto de recategorización, argumentando que la decisión estaba basada en cuestiones administrativas más que científicas. También se denunciaba que los argumentos basados en las condiciones de vida de los habitantes eran sobre todo económicos y no ambientales; pero, sobre todo, se identificaba al Nevado de Toluca como un fracaso como parque nacional por la falta de voluntad y descuido de las autoridades que lo tenían a su cargo.<sup>329</sup>

Por otro lado, se criticó que actividades que en el pasado habían estado prohibidas ahora fueran a permitirse como la tala, la ganadería y la agricultura, actividades que se venían dando no obstante la prohibición. Sin embargo, se temía por un mayor deterioro de la ANP dado que en la nueva categoría de Zona de Protección de Flora y Fauna era posible cambiar el régimen de tenencia de la tierra y las condiciones en que participan actores de la iniciativa privada. En este sentido, se argüía que era una relajación de las políticas ambientales y que esto abriría la puerta al despojo, privatización y “turistificación” del área Natural Protegida.

Por su parte, las ONGs internacionales también opinaron al respecto. Inmediatamente de que fue dado a conocer el decreto que recategorizaba al parque como Zona de Protección de Flora y Fauna, la organización ambiental Jean Michel Cousteau’s Ocean Futures Society dirigió una carta al director de Conagua, David Korenfeld.<sup>330</sup> En dicha carta se criticaba que la decisión había sido tomada de manera arbitraria, sin consultar a la ciudadanía, y ponía el ejemplo de los parques nacionales de Estados Unidos, los que por ningún motivo podrían ser explotados. Al finalizar la carta, la ONG solicitaba al presidente Enrique Peña Nieto que la recategorización fuera discutida en foros abiertos, en donde la comunidad científica pudiera opinar sobre sus posibles efectos.

<sup>328</sup> *Idem*.

<sup>329</sup> Juan Humberto Urquiza y Luz Emilia Aguilar Zinser, “Nevado de Toluca: olvido, deterioro y cambios a la ligera” en *Nexos*, 12 de octubre de 2013. Disponible en <https://www.nexos.com.mx/?p=18892>, fecha de consulta: 30 de septiembre de 2018.

<sup>330</sup> *Aristegui Noticias*, 3 de octubre de 2013. Disponible en <https://aristeguinoticias.com/0310/mexico/documento-ong-critica-a-pena-nieto-por-quitar-proteccion-a-nevado-de-toluca>, fecha de consulta: 7 de octubre de 2018.



Las ONGs nacionales también se pronunciaron en contra. El Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA), expresó su preocupación acerca de la recategorización de la ANP. Su directora regional, Samantha Namnum García, declaró que: “Las áreas naturales protegidas, deberían idealmente mantener la categoría de protección que se les dio mediante decreto presidencial, cuidando su conservación, y aplicando de manera efectiva los instrumentos necesarios para un buen manejo de las mismas”.<sup>331</sup> Agregaba que la recategorización debía ser una medida extraordinaria y exhortaba a las autoridades ambientales del país a que las ANPs conservaran las categorías con las que habían sido concebidas originalmente y que, de ser necesario, se elevara la categoría de conservación y buscaran subsanar los obstáculos que venían arrastrando para el adecuado desarrollo de las ANPs.<sup>332</sup>

Al menos dos ciudadanos que no eran miembros de las comunidades directamente afectadas interpusieron demandas de amparo, pues argumentaban que la recategorización abría las puertas a actividades comerciales y relajaba considerablemente las actividades de conservación y regulación del parque nacional.

Uno de estos amparos fue promovido por Luz Emilia Aguilar en 2014, el cual fue desestimado en ese mismo año; posteriormente, en 2015, el ministro Juan Silva Meza le reconoció a la promovente el interés legítimo, pero reconocía que no aportaba suficientes sobre la escasez de agua o pérdida de elementos del ecosistema del parque que alegaba. Finalmente fue desechado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en febrero de 2016, pues consideró que era improcedente al no tener ella un interés jurídico legítimo para impugnar el decreto.<sup>333</sup>

El otro amparo ciudadano fue promovido por Jorge Ibarrola Dávalos y fue negado el 31 de marzo de 2015 por parte del juez de distrito Gabriel Regis. En enero de 2016 fue enviado al Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa. No se conoce la resolución de dicho amparo, pero en la prensa se hacía alusión a que tendría el mismo destino que el promovido por la señora Aguilar.<sup>334</sup>

Pero la resistencia más importante la presentaron algunos ejidos. Aunque en realidad la reclasificación los beneficiaba a la larga, porque con ella podrían iniciar la explotación de sus bosques, ellos veían su cotidianidad afectada de inmediato por el Decreto, pues denunciaban que a partir de la recategorización se habían endurecido las infracciones a la extracción de leña para uso doméstico. Esto lo interpretaban como un atentado a su vida, pues al ser una zona tan fría, la leña funciona como un recurso para cocer los alimentos, subsistir mediante su venta o para mantenerse calientes.

<sup>331</sup> “CEMDA considera que el ecosistema del Nevado de Toluca está en peligro”, en *Activista.mx*, 8 de octubre de 2013. Disponible en <http://www.activista.mx/2013/10/cemda-considera-que-el-ecosistema-del-nevado-de-toluca-esta-en-peligro>, fecha de consulta: 10 de octubre de 2018.

<sup>332</sup> *Idem*.

<sup>333</sup> Desecha SCJN amparo por Nevado de Toluca en *Reforma*. México, 4 de febrero de 2016, versión digital en: <https://www.reforma.com/aplicacioneslibre/articulo/default.aspx?id=758564&md5=3dc3f857c0f5c18b7d9313d1165a61a6&ta=0dfdbac11765226904c16cb9ad1b2efe>, fecha de consulta: 1 de octubre de 2018.

<sup>334</sup> *Idem*.

Por otro lado, no consideraban legítimo al decreto, pues denunciaban que no se les había consultado sobre la recategorización.<sup>335</sup> En los estudios previos de justificación que sustentaban el Decreto se reconocía a Semarnat, Conanp y Conafor como las instancias encargadas de la socialización de la recategorización con las comunidades locales. En el documento mencionado se hace alusión a que dicha labor se dio mediante la realización de trabajo de campo y acciones de concertación con municipios y ejidos, para identificar las prioridades de las comunidades y de la ANP.<sup>336</sup> Sin embargo, los ejidatarios negaban el proceso de consulta y argumentaban que solo habían sido notificados una vez que el Decreto había salido publicado.<sup>337</sup>

Como consecuencia, algunos ejidos interpusieron demandas de amparo en contra del decreto. Al menos 17 núcleos ejidales recurrieron a este recurso, pues veían al Decreto como un intento de despojo de sus tierras para beneficiar al capital privado de la élite política del Estado de México.<sup>338</sup>

El Amparo interpuesto por el Ejido San Juan de las Huertas esgrimía lo siguiente:

“El titular del Poder Ejecutivo no puede denigrar al núcleo de población de San Juan de las Huertas para la satisfacción de los inversionistas privados, para dar entrada a los multicitados proyectos de los exgobernadores (del Estado de México)”.<sup>339</sup>

Dichos proyectos eran el fracasado Centro Internacional de Esquí, restaurantes, centros comerciales, fraccionamientos de lujo, entre otros, los cuales iban dirigidos al turismo masivo y de lujo, que ya antes había amenazado con desplazarlos. Esto era posible ya que la recategorización permitía que se construyera infraestructura pública privada en la zona de amortiguamiento.

También argumentaban que el decreto era inconstitucional pues propiciaba la pérdida de su derecho a la identidad cultural y menoscabando su derecho a un medio ambiente sano. El amparo interpuesto bajo estos argumentos se resolvió de manera desfavorable para la comunidad, pues se resolvió que el amparo no procedía al no demostrarse un perjuicio a la quejosa, y no se tenían pruebas de que el decreto generaría un impacto ambiental que dañara a las comunidades que residían en los alrededores del parque.<sup>340</sup> La falta de pruebas de las afectaciones fue la constante en la resolución de los juicios de amparo, mismos que se resolvieron entre los años de 2014 y 2016 de manera negativa para las comunidades.<sup>341</sup>

<sup>335</sup> Toscana y Granados, *op. cit.*, p. 101.

<sup>336</sup> *Estudio Previo Justificativo para la Modificación de la Declaratoria del Parque Nacional Nevado de Toluca, ubicada en el Estado de México*. México, Conanp, 2013, p. 81.

<sup>337</sup> Toscana y Granados, *op. cit.*, p. 102.

<sup>338</sup> “Ejidatarios del Nevado de Toluca: ‘No permitiremos el despojo’”, disponible en <https://www.proceso.com.mx/358863/ejidatarios-del-nevado-de-toluca-no-permitiremos-el-despojo>, fecha de consulta: 2 de septiembre de 2018.

<sup>339</sup> *Idem.*, dicha información también la consignan Toscana y Granados, *op. cit.*, p. 10.

<sup>340</sup> Amparo. SOLICITUD DE EJERCICIO DE LA FACULTAD DE ATRACCIÓN 469/2014. SOLICITANTE: MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS.

<sup>341</sup> La información referente a los juicios de amparo contra el Decreto de recategorización del Nevado de Toluca como Zona de Protección de Flora y Fauna pueden consultarse en la página de la Suprema Corte de Justicia: <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=194976>

Su principal argumento era la falta de consulta del Decreto. Explicaban que sabían de la existencia de acuerdos para aceptar la recategorización en algunas comunidades, sin embargo, estos carecían de validez pues según ellos se habían realizado solo entre las autoridades y el comisario ejidal supuestamente mediante sobornos.<sup>342</sup> Más allá del soborno, los ejidatarios desconocían dichos acuerdos pues con ello habían ignorado a la asamblea ejidal.

Para dar a conocer el sentido de la recategorización, las autoridades de la Conanp asistieron a 44 asambleas de los 54 núcleos agrarios existentes,<sup>343</sup> donde se les convenció después de dos años de consulta, la cual se convirtió en el principal insumo para la redacción del Programa de Manejo de la ANP.

Dicho Programa salió a la luz el 21 de octubre de 2016, y se presentaba como una “posible solución” al deterioro de la ANP, pues marcaba las actividades permitidas y los límites para su conservación. Así mismo, dicho instrumento reconocía a los ejidatarios y comuneros como “los verdaderos dueños” del parque, título por el que también habían luchado los locales.

También, el Programa buscaba desmentir los objetivos de la recategorización. Se aclaraba que la transición a la nueva forma de aprovechamiento no significaba el inicio de un proceso acelerado de deforestación, sino un manejo forestal sustentable que permitiría a las comunidades cuidar, disfrutar y vivir del bosque.

Sin embargo, recibió varias críticas a lo largo de su preparación y redacción. Los principales detractores del instrumento fueron académicos y ambientalistas. Una voz que se pronunció en contra y que le dio seguimiento desde sus primeras versiones hasta su publicación fue la de Alicia Mastretta, quien en 2014 expresaba que los datos con los que se había basado la recategorización eran erróneos. Ella junto con un grupo de científicos expertos en biodiversidad declaraba que el Programa de Manejo no estaba buscando favorecer a la conservación de la biodiversidad de la ANP sino que en su lugar se justificaba la explotación forestal.<sup>344</sup>

Una vez publicado el Programa de Manejo retomaba estos argumentos sobre las deficiencias técnicas y datos cuestionables que ensombrecían la recategorización para poner en duda la calidad del Programa de Manejo. Dudaba de la capacidad de garantizar la conservación mediante la observancia de los lineamientos del Programa de Manejo, así como que no prevalecieran los intereses comerciales.<sup>345</sup>

<sup>342</sup> Toscana y Granados, *op. cit.*, p. 102.

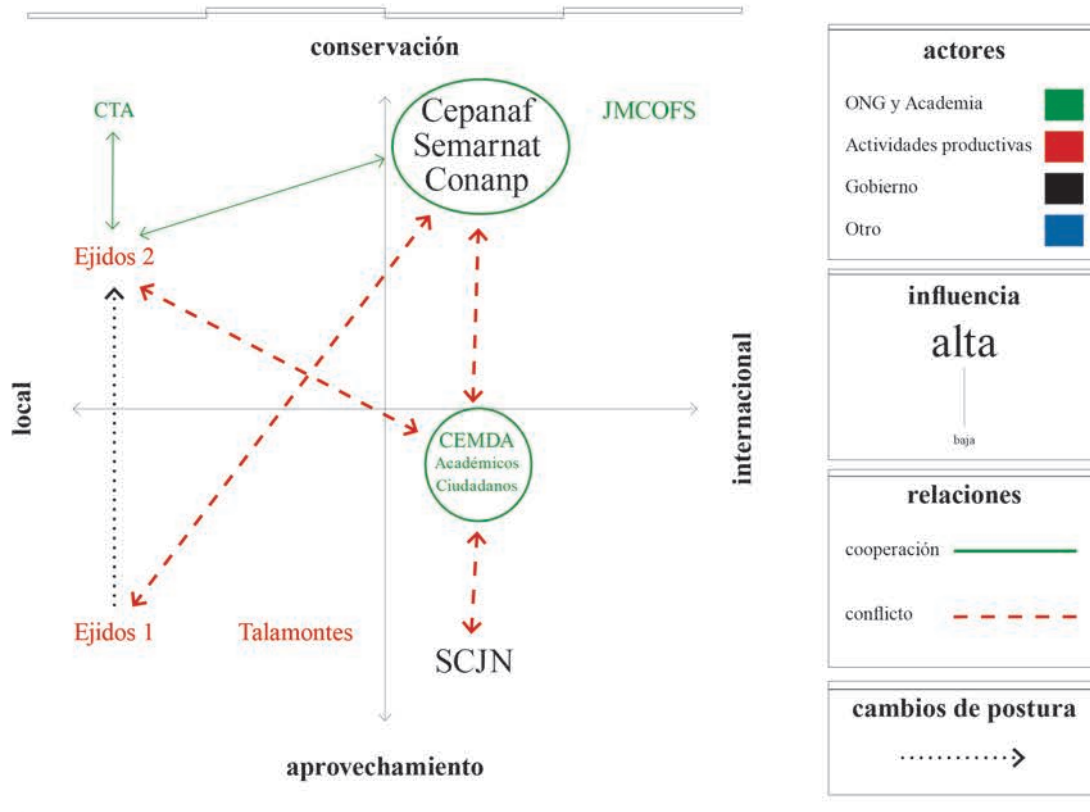
<sup>343</sup> Los restantes ejidos ya no se reunían debido a distintas razones: la edad de sus miembros, ya no vivían en el ejido o ya no había interés en tratar temas del ejido.

<sup>344</sup> “La recategorización del Nevado de Toluca no favorecerá su conservación”, en *Animal político*, 16 de julio de 2014. Disponible en <https://www.animalpolitico.com/blogueros-blog-invitado/2014/07/16/la-recategorizacion-del-nevado-de-toluca-favorecera-su-conservacion>, fecha de consulta: 10 de octubre de 2018.

<sup>345</sup> “Todo lo que tienes que saber de la batalla ecológica por el Nevado de Toluca”, en *Vice*, 5 de diciembre de 2016. Disponible en [https://www.vice.com/es\\_mx/article/qbvaem/nevado-de-toluca-focos-rojos-que-el-estado-mexicano-no-quiere-ver](https://www.vice.com/es_mx/article/qbvaem/nevado-de-toluca-focos-rojos-que-el-estado-mexicano-no-quiere-ver), fecha de consulta: 10 de octubre de 2018.

En suma, la oposición a la recategorización del Parque Nacional del Nevado de Toluca provino de dos actores con intereses y visiones distintas: los núcleos agrarios propietarios de la tierra y los académicos y ambientalistas que lucharon, sin éxito, para mantener la categoría de Parque Nacional.

Mapa de actores: Nevado de Toluca, 2013-2016



JMCOFS	Jean Michel Cousteau's Ocean Futures Society	Semarnat	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
CEMDA	Centro Mexicano de Derecho Ambiental	Conanp	Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas
Cepanaf	Comisión Estatal de Parques Naturales y de la Fauna	CTA	Consejo Técnico Asesor del Parque Nacional Nevado de Toluca (local, A favor, media)
Ejid 1	Ejid 1 en contra de la recategorización 2013	Conafor	Comisión Nacional Forestal
Ejid 2	Ejid 2 a favor de la recategorización 2016	SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación

FUENTE: Elaboración propia.

#### 4.5.4 El programa de manejo y el caso del Ejido Loma Alta

Uno de los ejidos que presentó mayor resistencia a la categorización fue el de Loma Alta. Esta comunidad se remonta hacia la década de 1930, en donde se les dotó de tierras como parte de la reforma agraria.<sup>346</sup>

Tanto las autoridades de la ANP como Merced Colín, comisario ejidal del ejido Loma Alta, consideran que la resistencia fue producto del miedo de ser despojados de sus tierras. En principio, los ejidatarios pensaban que la Conanp, Profepa y la Semarnat iban a privatizar el terreno e iban a expulsarlos de los ejidos.<sup>347</sup>

Por su parte, Merced Colín explicó en entrevista para este proyecto el día 21 agosto del presente año en el núcleo agrario de Loma Alta, que la dinámica entre el ejido y el Parque se ha transformado a partir de la recategorización, pues bajo la categoría de Parque Nacional la relación con la extinta Secretaría de Agricultura y de Recursos Hidráulicos resultaba injusta, pues obligaba a los ejidos a cuidar el bosque sin poder aprovechar sus recursos.

A partir de 1990, los ejidatarios recibían visitas de funcionarios de Probosque, la empresa paraestatal del gobierno del Estado de México que se había creado en ese año para ocuparse de los temas forestales del Estado de México y se dedicaba a revisar el cumplimiento de los lineamientos de Parque Nacional en el Nevado de Toluca.

Desde ese momento, fue necesario un estudio técnico realizado conjuntamente por Probosque y la Conanp. Por ésta última, los ejidatarios reconocen el trabajo que realizó el biólogo Luis Manuel Madrujano, quien asistió a sus asambleas y les presentó las distintas versiones del Programa de Manejo.

No obstante, los ejidatarios consideran que fue largo el proceso de difusión y consulta del programa de manejo y que no estuvo exento de conflictos. Uno de los más importantes desarrolló durante el periodo de consulta se debió a su principal actividad económica: la siembra de papa. Al respecto, los especialistas, biólogos en su mayoría, buscaban que los ejidatarios abandonaran este cultivo por dos cuestiones: el uso de fertilizantes con químicos persistentes y el deslave que provoca el cultivo en periodos de lluvias. Eso propició la organización de distintos ejidos, entre ellos Loma Alta, para defender sus fuentes de ingresos.

La recategorización que tuvo lugar en el año 2013 significó un cambio para ellos en su manera de relacionarse con el área y con las autoridades. En primer lugar, encontraron a su favor la explotación. Una vez que se han echado a andar los programas de reforestación y explotación comercial controlada, los 250 ejidatarios de Loma Alta reconocen que se han visto beneficiados. En este sentido, el Programa de Manejo se ha vuelto también para ellos un instrumento de consulta

<sup>346</sup> Toscana y Granados, *op. cit.*, p. 85.

<sup>347</sup> Entrevista con Merced Colín, realizada el 21 de agosto de 2018 en el Ejido Loma Alta, Estado de México.

y de defensa de la explotación del bosque. Así, hasta la fecha la relación que mantienen con la Conanp es buena, según explicó Merced Colín, pues les ayudan a los ejidos a poner en marcha actividades económicas sustentables, como el parque ecoturístico Las Ciénegas, que ellos manejan desde 2010, año en que fue puesto en operación y abierto al público.

Los ejidatarios están conscientes de que es necesaria la conservación del bosque y de su carácter de reserva, pues se ha convertido en su principal fuente de ingresos. A esto se le suma una dimensión simbólico-afectiva, en donde ellos se reconocen como “los dueños” de esas tierras y como los protectores del bosque.

Sin embargo, los ejidatarios han sido blanco de las críticas a la recategorización por parte de grupos ecologistas que se acercan a la zona. Los ejidatarios aluden las recriminaciones y denuncias al desconocimiento de los programas de reforestación y de explotación sustentable que se han emprendido con apoyo de la Conanp.

Por otra parte, con la publicación del programa de manejo de 3 de noviembre de 2016 la relación entre los ejidatarios y la Conanp mejoró considerablemente, pues ha servido como instrumento mediador y como recurso para accionar conjuntamente.

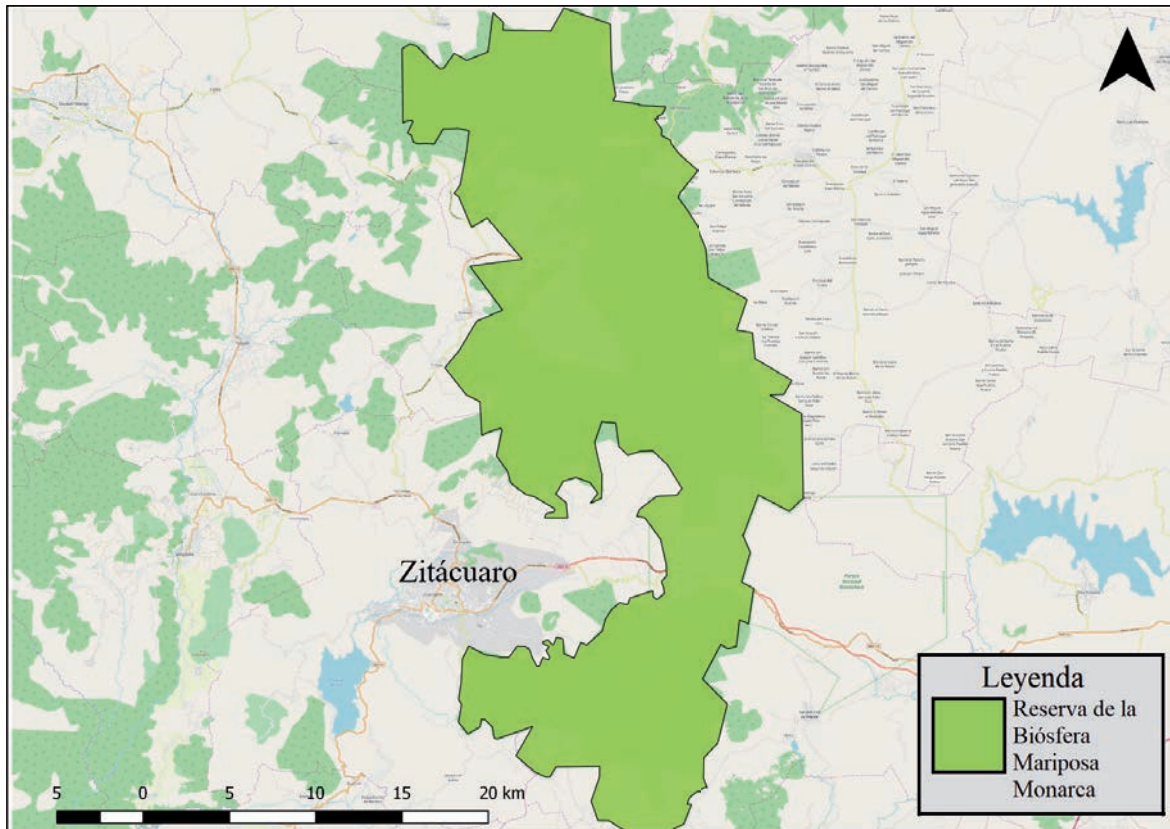
El Programa de Manejo también ha funcionado como la base de los proyectos de desarrollo sustentable que ha proporcionado fuentes de empleo a los ejidatarios. Los proyectos que la Conanp ha promovido con los ejidatarios y han sido principalmente dos:

1. Cambiar a fertilizantes orgánicos: se trabajó en contacto con Sagarpa para ver las alternativas que beneficiaran a la zona y a los ejidatarios.
2. Programa de reconversión productiva: Se convenció a los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios para que dejaran de sembrar papa para reforestar y aprovechar los árboles. Han participado los ejidatarios, comuneros y los pequeños propietarios de la zona. Se registran como plantaciones comerciales forestales y cuentan con autorización para extraer y vender madera, reanudando el ciclo de reforestación.

Sin embargo, tanto las comunidades como la Conanp reconocen que la transición a una mejor forma de conservación tomando en cuenta a las comunidades aún se encuentra en desarrollo. Existen otras actividades que todavía se están incorporando y a partir de las que se están generando acuerdos. Este es el caso de la ganadería, en donde se ha trabajado con los pequeños propietarios para que pasen de la ganadería extensiva a una de tipo estabulada, en donde confinen al ganado y se controle el apisonamiento de los renuevos del bosque.

El caso de Loma Alta, y en general el del Nevado de Toluca como Zona de Protección de Flora y Fauna, deja ver que los conflictos en las ANP pueden llevar a la generación de acuerdos mediante el trabajo conjunto. Uno de los ejemplos de ello es el Programa de Manejo, al que tanto las autoridades como los ejidatarios ven como un instrumento de mediación que les ha permitido establecer reglas de operación y beneficio, así relaciones estrechas de cooperación.

## 4.6 MARIPOSA MONARCA<sup>348</sup>



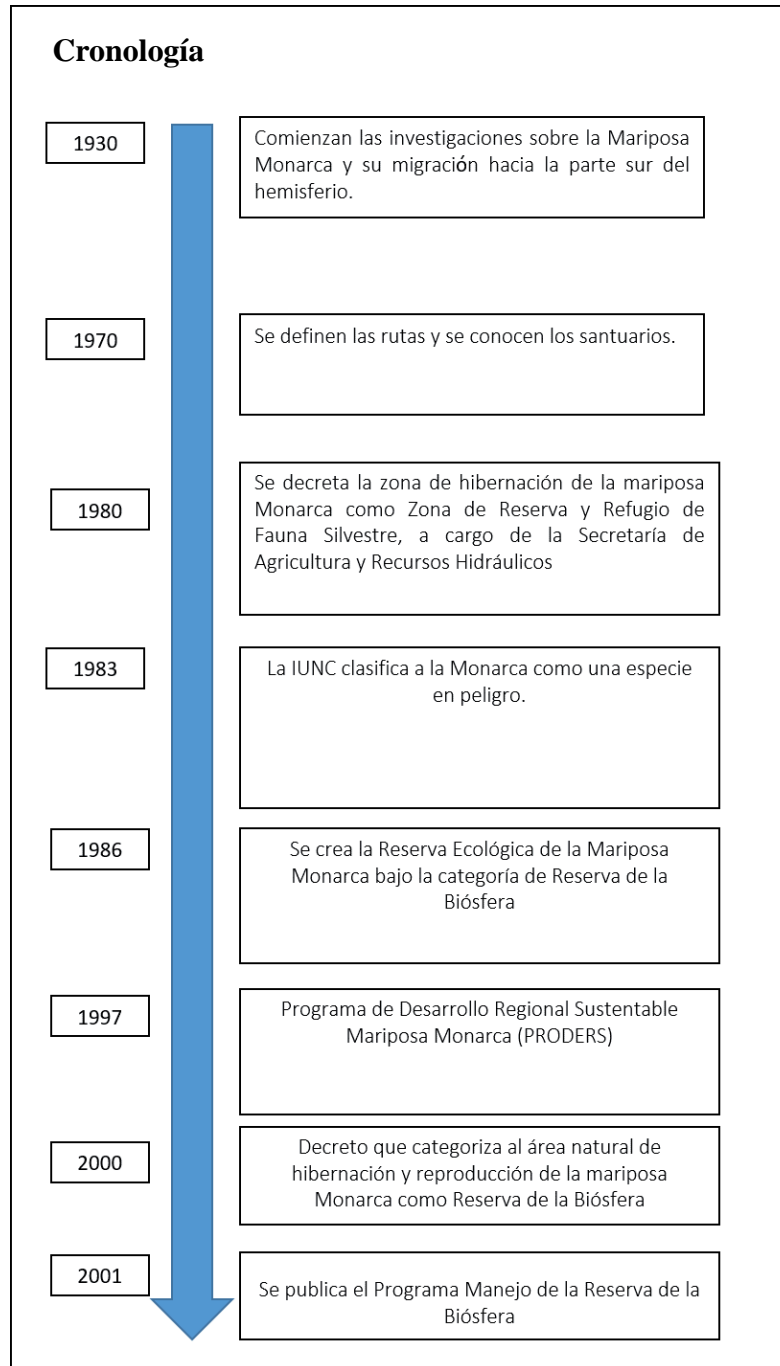
FUENTE: Elaboración propia con datos de Conanp.

### 4.6.1 Introducción

La Reserva de la Biósfera Mariposa Monarca es una de las Áreas Naturales Protegidas más famosas de México, gracias al recurso compartido con Estados Unidos y Canadá que representa la *Danaus plexippus*, también conocida como mariposa monarca. Una de las características de este lepidóptero es su particular migración durante el invierno hacia los estados de Michoacán y el Estado de México. La vegetación en esta región cuenta con bosques de oyamel, bosques mesófilos de montaña, bosques de encino, matorrales de *Juniperus monticola*, pastizales y zacatales.<sup>349</sup>

<sup>348</sup> Sección a cargo de Erika Alcantar.

<sup>349</sup> Alejandro Casas-Fernández, "Flora ilustrada de la Reserva de la Biósfera Mariposa Monarca", en *Rev. Mex. Biodiv.* vol. 80, núm. 3. México, diciembre de 2009. Disponible en [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1870-34532009000300034](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-34532009000300034).



Las zonas de hibernación de la monarca se encuentran en bosques templados por arriba de los 3000 msnm. Para su estudio y control se han dividido cuatro regiones de hibernación, formando una línea de aproximadamente 120 kilómetros de noroeste a sureste a lo largo de la cuenca del río Balsas. Las cuatro regiones se<sup>350</sup> incluyen dentro de 18°59'25" a 19°58'21" latitud norte y 98°41'37" a 100°49' longitud oeste.

<sup>350</sup> Información sobre las características naturales de los Santuarios de la Mariposa Monarca. Disponible en <http://www.soymonarca.mx/santuarios.html>



La administración de la Reserva de la Biósfera de la Mariposa Monarca está atravesada por tres niveles: el internacional, el nacional y el local. En la dimensión internacional es ampliamente conocido que la mariposa monarca se desplaza a lo largo de América del Norte, por lo que se convirtió en el emblema de la cooperación regional en la época de auge del Tratado de Libre Comercio. Por ello, se ha requerido comunicación, establecer planes de acción y estrategias en conjunto con los gobiernos de Estados Unidos y Canadá.

El caso la Reserva de la Biósfera Mariposa Monarca ilustra, en primer lugar, la resistencia de las comunidades que habitan el Área Natural Protegida a la categorización de Reserva de la Biósfera y a su posterior extensión, debido a las restricciones de aprovechamiento que implicó. Sin embargo, también demuestra cómo puede llegarse a acuerdos mediante el reconocimiento de los derechos de aprovechamiento y la implementación de un programa de incentivos que incorpora a las comunidades.

También es un claro ejemplo de la disputa entre las comunidades y el capital privado por los recursos naturales de la región, así como del poco margen de acción que tienen las autoridades de la Reserva para vigilar, castigar e impedir su extracción de manera sistemática, aun contando con el auxilio de cuerpos de seguridad nacionales, estatales o municipales.

Asimismo, ilustra cómo organismos nacionales e internacionales como ONGs llegan a tener un carácter de autoridad, gracias a la participación en la procuración de fondos, la administración de los recursos y la mediación con las comunidades que habitan en las Áreas Naturales Protegidas. Por último, el caso evidencia que la falta de actualización de su Programa de Manejo está asociado a las problemáticas que enfrenta el ANP.

El Área Natural Protegida categorizada como Reserva de la Biósfera Mariposa Monarca ha tenido tres declaratorias importantes en su historia: 1980, 1986 y 2000. A partir de esta última se implementó un Programa de Manejo, con una nueva forma administrativa y de aprovechamiento de los recursos de la zona. El presente capítulo está dividido en tres partes. En la primera se presenta un breve recuento histórico de esta ANP, haciendo énfasis en tres momentos: su categorización como Reserva de la Biósfera en 1986, la extensión de la Reserva en 2000 y la discusión y puesta en marcha del Programa de Manejo.

En la segunda parte se analiza el posicionamiento de los actores con intereses en la ANP mediante un mapeo de actores en dos épocas gracias a su interés e influencia. Estas dos etapas responden a la categorización de la ANP como Reserva de la Biósfera y a la extensión de la misma en el año 2000.

Finalmente, se explica cuáles eran los principales problemas de la Reserva al momento de la Recomendación General 26/2016, por qué persisten hasta nuestros días y cómo es que afectan a las comunidades a la ANP y tienen un efecto en su conservación.

#### 4.6.2 De los primeros estudios a la Reserva de la Biósfera (1930-1986)

Desde 1930 aproximadamente se iniciaron las investigaciones sobre la Mariposa Monarca y sus procesos de migración hacia la parte sur del hemisferio.<sup>351</sup> Es por ello que durante décadas los gobiernos de Canadá, Estados Unidos y México han mantenido una constante comunicación, a partir de su comunidad científica y diplomática para hacerse cargo del lepidóptero.

Para la década de los setenta su proceso migratorio y los santuarios que las acogen ya habían sido definidos. En este mismo periodo la problemática ambiental cobra visibilidad y obliga a las autoridades mexicanas a tomar decisiones de manera sistemática para la conservación de diversos ecosistemas.<sup>352</sup> Parte de ese proceso fue la creación de las Reservas de la biósfera de Mapimí y Michilía, las cuales serían un antecedente de la de Mariposa Monarca.

En esa misma década se formaron distintos grupos de científicos, académicos y de la sociedad civil como Monarca, A. C., que buscaban llamar la atención sobre los peligros que enfrentaba la mariposa Monarca a lo largo de su migración anual y durante el periodo de hibernación en los estados de Michoacán y el Estado de México. Como resultado de la presión de esos grupos y de las directrices de la agenda ambiental que se habían fijado durante la administración de José López Portillo, se decretó en 1980 a la zona de hibernación de la mariposa Monarca como Zona de Reserva y Refugio de Fauna Silvestre.<sup>353</sup>

El decreto de fecha nueve de abril de ese año establecía que “por causa de utilidad pública se establece zona de reserva y refugio de la fauna silvestre, los lugares donde la mariposa conocida con el nombre de “Monarca”, hiberna y se reproduce”.<sup>354</sup> Por otro lado, el mismo decreto en su artículo segundo establecía una veda de caza y captura del lepidóptero en todo el país, así como una prohibición de todo tipo de aprovechamiento del insecto. Asimismo, se adjudicaba a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos la vigilancia y autoridad para castigar las infracciones al decreto.

No obstante, académicos señalaban que durante la década de los años ochenta la misma secretaría, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología y los guardias forestales otorgaron diversos permisos de aprovechamientos forestales a empresas paraestatales y transnacionales.<sup>355</sup>

<sup>351</sup> Alejandro Casas Fernández, *op. cit.*

<sup>352</sup> Estela Martínez Borrego, “La visibilidad social del problema ambiental en la reserva de la mariposa monarca”, en Luisa Paré y Martha Judith Sánchez, *El ropaje de la tierra. Naturaleza y cultura en cinco zonas rurales*. México, UNAM-Plaza y Valdés, 1996, p. 420.

<sup>353</sup> “Decreto por el que...”, México, *Diario Oficial de la Federación*, 9 de abril de 1980.

<sup>354</sup> *Idem.*

<sup>355</sup> Estela Martínez Borrego, “Integración económica, sistema productivo y conservación en los bosques donde hiberna la mariposa Monarca”, en Hubert Carton de Grammont (coord.), *Globalización, deterioro ambiental y reorganización social en el campo*. México, Juan Pablos Editor, UNAM, 1995, p. 110.

La Monarca se volvió un problema público cuando en 1983 la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y los Recursos Naturales (IUNC) la clasificó a la Monarca como una especie en peligro, por las condiciones de la zona de reserva, que estaba asediada por la tala extensiva de la empresa transnacional Resistol, la que estableció su Planta Vikingo en la carretera Toluca-Zitácuaro. Para ese proyecto el gobierno estatal ofreció incentivos fiscales, dispuso y vendió en un precio muy bajo el terreno donde se establecería la planta y se comprometió a asegurar el abasto de madera su operación.<sup>356</sup>

Una medida contundente para preservar la zona de hibernación fue el decreto publicado el 9 de octubre de 1986, con el que se creó la Reserva Ecológica de la Mariposa Monarca bajo la categoría de Reserva de la Biósfera. Dicho decreto establecía que para asegurar la migración, hibernación y reproducción de la mariposa “Monarca”, más de 16 mil hectáreas se convertirían en áreas naturales protegidas. Esa superficie se encontraba en los Municipios de Ocampo, Angangueo, Zitácuaro y Contepec del Estado de Michoacán y en los Municipios de Donato Guerra, Villa de Allende y Temascalcingo del Estado de México.<sup>357</sup> Otra cuestión relevante es que establecía la Zona de Amortiguamiento y la Zona Núcleo de la Sierra Chincua, de la Sierra el Campanario, de Chivatí-Huacal, del Cerro Pelón y del Cerro Altamirano.

Unos años más tarde, en 1990, el organismo público descentralizado denominado Protectora e Industrializadora de Bosques, identificado también con las siglas Protimbos, fue desincorporada y se creó el Organismo Público Descentralizado denominado “Protectora de Bosques del Estado de México” (Probosque), cuya primera tarea fue vigilar el cumplimiento de una veda para la explotación de madera en todo el Estado de México. Dicha medida fue transitoria, pero con ella se reconocía la problemática de disminución de recursos forestales que atravesaba la región debido a la tala hormiga.

El decreto de 1986 había prohibido toda actividad productiva en la zona núcleo y afectó a los campesinos en su principal fuente de sustento. Ante ello, los ejidatarios y las comunidades indígenas se organizaron para reclamar “derechos sobre bosques”. Esto implicó tres demandas principales: que el gobierno revisara el decreto de la reserva, obtener una compensación por las afectaciones económicas y que se les integrara en la toma de decisiones.<sup>358</sup>

Para la segunda mitad de los años noventa el problema había adquirido un lugar prominente en la discusión pública: “La Reserva Especial de la Biósfera Mariposa Monarca es una de las áreas protegidas más conflictivas de México. Tal vez porque su influencia no se restringe a las zonas bajo protección especial, pero se extiende a todas las localidades urbanas y rurales aledañas a los sitios protegidos. Si no se resuelve pronto esta problemática, la migración de las mariposas de

<sup>356</sup> *Ibid.*, p. 111.

<sup>357</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 9 de octubre de 1986.

<sup>358</sup> Aaron Martín, *Procesos de lucha y arreglos institucionales*, 2001. Tesis de doctorado. COLMICH, p. 176.

Canadá a México vía Estados Unidos se va a remplazar por la migración de los campesinos de esa zona al norte” decía una nota periodística de 1997.<sup>359</sup>

Como consecuencia, en 1997 la Semarnap creó el Programa de Desarrollo Regional Sustentable Mariposa Monarca (Proders), que buscaba impulsar programas productivos alternativos en los núcleos agrarios. En el mismo año, los ejidatarios pasaron a ocupar seis posiciones en el Consejo Directivo del Bosque Modelo Mariposa Monarca, A. C.<sup>360</sup>

Aunado a esto, académicos y científicos seguían poniendo el acento en los problemas de conservación del ecosistema de la mariposa Monarca: “Un estudio del Instituto de Geografía de la UNAM reveló que la tasa anual de degradación forestal entre 1984 y 1999 en los santuarios “protegidos” en 1986 donde hiberna la mariposa Monarca es de 3.17 por ciento, más alta que la tasa anual de 2.41 en toda la región”.<sup>361</sup> De este modo, la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca dio a conocer un proyecto que buscaba ampliar el área natural protegida de la Reserva Especial de la Biósfera.

#### 4.6.3 De la Reserva de la Biósfera al Programa de Manejo (1986-2001)

Al finalizar la década de los noventa se comenzó una transición institucional, cuyo fundamento fue la actualización de la gestión y administración de las áreas naturales protegidas bajo los siguientes argumentos: “dotar las declaratorias emitidas por el Titular del Ejecutivo Federal en épocas anteriores de una categoría más acorde con su vocación actual, con lo cual se dará mayor certeza y seguridad a la política de protección, de preservación y de aprovechamiento sustentable de los ecosistemas en ellas incorporados, declarada bajo una categoría distinta”.<sup>362</sup>

En el Decreto del 10 de noviembre de 2000, en donde se ampliaba la extensión de la Reserva de la Biósfera, con un total de más de 56 mil hectáreas. El decreto mencionaba que se había contado con la participación de los habitantes de la región, que se habían realizado los estudios técnicos correspondientes que demostraban que los ecosistemas de Mariposa Monarca se caracterizan por su gran riqueza y fragilidad, y que el área reunía los requisitos necesarios para constituirse como una reserva de la biósfera.<sup>363</sup>

Asimismo, hacía referencia a que los estudios mencionados estuvieron a disposición del público en un aviso previo, con fecha de 7 de septiembre del año 2000 y que fueron publicados en el *Diario Oficial de la Federación*, para que las personas interesadas emitieran su opinión en

<sup>359</sup> *Reforma*, 9 de marzo de 1997.

<sup>360</sup> Aaron Martín, *op. cit.*, 2001, p. 178.

<sup>361</sup> *Ibid.*, p. 179.

<sup>362</sup> “Decreto por el que se declara área natural protegida, con el carácter de reserva de la biósfera, la región denominada Mariposa Monarca”, en *Diario Oficial de la Federación*, 10 de noviembre de 2000.

<sup>363</sup> *Idem.*

inconformidad sobre la recategorización. Sin embargo, los ejidatarios habían solicitado la reducción de la reserva, cuestión que no fue tomada en cuenta.<sup>364</sup>

El Decreto “permitió los aprovechamientos de saneamiento y limpia de monte en las zonas núcleo de la Reserva y estableció mecanismos para compensar a los ejidos y comunidades afectadas mediante pagos por las pérdida de los aprovechamientos maderables ya autorizados, otros pagos por las superficies abarcadas por las zonas núcleo y trabajos remunerados en obras de “beneficio ambiental”, como la apertura de brechas cortafuego, la recolección de semilla[s] y la construcción de cercas para proteger áreas de reforestación”.<sup>365</sup>

Tanto la ampliación de la reserva como los montos y el acceso a la compensación fueron las principales resistencias que expresaron los ejidatarios al Decreto. Antes de la emisión del mismo, fue necesario llevar a cabo el proceso de convencimiento, el cual dejó a varios ejidos pensando que debían aceptar las condiciones para acceder a la compensación.<sup>366</sup>

Sin embargo, aunque se les otorgó una compensación, el valor de ésta y los términos para acceder a ella fueron determinados por la Semarnap y la organización internacional *World Wildlife Fund* (WWF), la que se había vinculado a partir del reciente decreto de Reserva de la biósfera. Ejidos como El Mirador consideraron insuficiente y baja la compensación que les fue asignada.<sup>367</sup>

El Fondo Monarca, el cual surgió con el decreto del año 2000, buscó vincular a las comunidades afectadas e introducirlas a la nueva forma de aprovechamiento permitida en la ANP. Dicho organismo buscaba establecer un sistema de incentivos económicos como producto de la conservación de la Reserva mediante la comprobación de no aprovechamiento forestal. A este organismo se incorporaron 31 de 38 comunidades de la zona núcleo de la Reserva.<sup>368</sup>

Otra característica del Fondo es su origen, administración y capital internacional. Los recursos económicos para su puesta en marcha provinieron de una fundación privada estadounidense y de recursos públicos de los Estados de México y Michoacán. Por su parte, el Fondo es administrado también por *World Wild Found* (WWF) y el Fondo Mexicano para la Conservación de la Naturaleza (FMCN).

Asimismo, WWF se ha vinculado con capitales nacionales para la procuración de fondos. Es el caso de la Alianza WWF-Telcel, la que surgió en el año de 2003, con el objetivo de contribuir económicamente al desarrollo de monitoreo forestal, la capacitación profesional y técnica de expertos, así como a la integración de bases científicas que ayuden a la conservación de la Monarca.<sup>369</sup>

<sup>364</sup> Martin, *op. cit.*, p. 178.

<sup>365</sup> *Idem.*

<sup>366</sup> *Idem.*

<sup>367</sup> *Ibid.*, p. 179.

<sup>368</sup> Descripción del Fondo Monarca. Disponible en [http://www.soymonarca.mx/\\_pdf/danaidas\\_maravillosas\\_mariposas\\_monarca.pdf](http://www.soymonarca.mx/_pdf/danaidas_maravillosas_mariposas_monarca.pdf), fecha de consulta: 17 de septiembre de 2018.

<sup>369</sup> Disponible en [http://www.soymonarca.mx/\\_pdf/danaidas\\_maravillosas\\_mariposas\\_monarca.pdf](http://www.soymonarca.mx/_pdf/danaidas_maravillosas_mariposas_monarca.pdf)

#### 4.6.4 El Programa de Manejo (2001-2002)

Como siguiente paso de este proceso se preparó el Programa de Manejo de la Reserva de la Biósfera, el cual buscaba tomar en cuenta las problemáticas de las décadas anteriores para su conservación y las demandas de los ejidatarios.

El origen de dicho instrumento que tiene como objetivo determinar las estrategias de conservación y operaciones del Área Natural Protegida tiene su origen en la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA) de 1988, la cual recogió la tradición de conservación mundial en los Programas de Manejo. Con la modificación que sufrió la ley en el año de 1996 en su artículo 65 se estableció que después de la declaratoria del Área Natural Protegida la Secretaría a cargo debe formular el Programa de Manejo con la participación de los habitantes, gobiernos estatales y municipales, autoridades de distintas dependencias involucradas, organizaciones de la sociedad civil y demás actores con intereses en la zona.<sup>370</sup>

Asimismo, en su artículo 66 la misma LGEEPA establece los requisitos con los que debe de cumplir el Programa de Manejo de un Área Natural Protegida en el país, desde la descripción de las características del sitio y sus necesidades para emprender un plan de conservación, los objetivos y metas que deberán ser la guía del Programa y la estructura y competencias administrativas.<sup>371</sup>

De esta manera el Programa de Manejo constituye la base del funcionamiento del ANP y de su conservación, puesto que los aspectos que se destaquen en la investigación general sobre los recursos biológicos y sociales de la zona permitirán establecer las problemáticas que ésta enfrenta, así como las posibles acciones a realizar para su conservación.

El programa de manejo fue publicado en enero de 2001 como parte del *Programa de Áreas Naturales Protegidas de México 1995-2000* y como parte de una agenda política ambiental del siglo XXI, en donde se incorporaron nuevos términos de gestión y administración de las áreas naturales protegidas como la sustentabilidad.

Dicho programa contemplaba una superficie en gran parte poblada, que abarcaba 38 ejidos, siete comunidades indígenas y 16 propiedades privadas de siete municipios. Se contaba también con dos terrenos nacionales: el predio federal denominado Chundua con extensión de 617 hectáreas y el predio estatal Monte Alto de 93 hectáreas, ambos en la Sierra Chincua. Adicionalmente había tres predios en litigio.<sup>372</sup>

<sup>370</sup> Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente. México, 28 de enero de 1988. Disponible en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/148\\_050618.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/148_050618.pdf), fecha de consulta: 14 de septiembre de 2018.

<sup>371</sup> *Idem.*

<sup>372</sup> *Programa de Manejo de la Reserva de la Biósfera Mariposa Monarca*. México, Conanp, 2001, p. 35.

Acerca del proceso de aceptación del Programa de Manejo, las autoridades de la Reserva hacen referencia a que la socialización del instrumento se prolongó cerca de dos años.<sup>373</sup> Este proceso se caracterizó por visitar e integrar asambleas con las comunidades, las cuales son integrantes del Consejo Asesor de la Reserva. Dicho organismo está compuesto por cinco subcomités en que todos los actores de las seis micro-regiones están representados y sesiona tres veces al año. En él también se encuentran organizaciones de la Sociedad Civil, como Espacio autónomo, Fondo Monarca, entre otras.

Dicho proceso se reconoce como arduo debido a que la resistencia surgió con el Decreto de finales del año 2000. En este sentido, el Programa de Manejo no era el principal desacuerdo con las comunidades, pues reconocía que debían beneficiarse de manera económica de los recursos de la Reserva.

Por otro lado, los objetivos que se encuentran establecidos en el Programa de Manejo determinan su actualización, puesto que en el Reglamento de la LGEEPA, en su artículo 77 se estipula que: “el programa de manejo será revisado por lo menos cada cinco años con el objeto de evaluar su efectividad y proponer posibles modificaciones” mientras que el artículo 78 menciona que “podrá ser modificado en todo o en parte, cuando éste resulte inoperante para el cumplimiento de los objetivos del área natural protegida, para lo cual la Secretaría solicitará la opinión del Consejo Asesor, respectivo”.<sup>374</sup> Es decir, que el no actualizar el Programa de Manejo no implica el fracaso del instrumento.

En el caso del Programa de Manejo de la Reserva de la Biósfera Mariposa Monarca, las autoridades mencionan que el instrumento sigue vigente, pues los objetivos de cumplimiento no se han modificado. No se tiene información sobre el proceso de evaluación del instrumento o de intentos de su revisión para una posterior actualización. El principal argumento de las autoridades para justificar la falta de actualización del plan de manejo ha sido la carga de trabajo producto de las distintas problemáticas asociadas a la Reserva: la tala, el cambio de uso de suelo y la minería.

En el caso particular de la inexistencia de una actualización del Programa de Manejo de la Reserva de la Biósfera Mariposa Monarca deben tomarse en cuenta que las externalidades de la Reserva provocan un clima de emergencia, cuya base y fundamento para la acción de las autoridades es el Programa de Manejo vigente.

#### 4.6.5 De la aceptación del Programa de Manejo a la Recomendación General 26/2016 (2003-2016)

Tan solo tres años después ya se condenaba el abandono de las autoridades de la Reserva de la Biósfera de la mariposa Monarca, e influyentes especialistas exigían: “En dos años, en tan solo

<sup>373</sup> Entrevista realizada con el Director de la Reserva de la Biósfera el 13 de agosto de 2018.

<sup>374</sup> Reglamento de la LGEEPA. Disponible en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg\\_LGEEPA\\_ANP.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LGEEPA_ANP.pdf)

dos ejidos de Michoacán, se talaron ilegalmente más de 329 hectáreas de bosque dentro de la Reserva Especial de la Biósfera Mariposa Monarca. La única solución para garantizar la sobrevivencia de oyamel y el fenómeno migratorio de la monarca es que se establezca una veda total sobre la tala en la Reserva, abarcando no solo las 13 mil 551 hectáreas de la zona núcleo, sino también las 42 mil 708 hectáreas de la zona de amortiguamiento. A la vez, habría que implementar una vigilancia permanente las 24 horas en los caminos y carreteras de la región”.<sup>375</sup>

Al término de la administración de Vicente Fox *La Jornada* proporcionaba el siguiente balance sobre la Reserva de la Biósfera de la mariposa Monarca: “siguen los problemas agrarios, no llegan los apoyos prometidos por las instancias oficiales, existen 100 denuncias penales contra talamontes y se han perdido 400 hectáreas boscosas”.<sup>376</sup>

Para combatirlo, la siguiente administración implementó un programa de “cero tolerancia” en la Reserva, en donde se incorporaba a la policía federal y estatal (Reforma, 03 de mayo de 2007). Unos meses después se llamaba la atención sobre la eficacia del mismo: “Aunque continúa la destrucción del santuario de las mariposas Monarca, la tala clandestina se ha reducido. Según un informe del Fondo Mundial para la Naturaleza, de junio de 2006 a junio de 2007, la superficie de la reserva afectada por los talamontes fue 48% menor a la registrada un año antes. Indicó que lo anterior fue posible por la política de “cero tolerancia” del Gobierno Federal. Omar Vidal, director del Programa del Fondo Mundial, opinó que las acciones iniciadas este año por el Ejército, la PGR, la Semarnat y los gobiernos de Michoacán y el Estado de México, son determinantes para detener el deterioro forestal en la Reserva de la Mariposa Monarca”.<sup>377</sup>

No obstante, un año después esta información fue puesta en entredicho pues imágenes satelitales mostraron la pérdida de mil 274 hectáreas de bosques en esa área natural protegida desde 2003. Solamente de 2006 a 2008 se habían arrasado 502 hectáreas. La zona más afectada por la tala clandestina extensiva se encontraba en el ejido de Crescencio Morales, en Zitácuaro, Michoacán.<sup>378</sup>

A esto se sumó otro de los principales problemas del sistema productivo de la región:<sup>379</sup> la minería. En marzo de 2006, Industria Minera de grupo México, obtuvo anuencia de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales para explotar durante cuarenta años yacimientos de oro, plata y cobre cerca de la zona núcleo de Angangueo y del santuario El Rosario.<sup>380</sup>

En 2016 se anunció que Grupo México estaba buscando reabrir una mina en Angangueo, gracias a un vacío legal. Al respecto, los directivos del corporativo justificaban su acción debido a que la mina de tratamiento de minerales que pretendían reabrir en sentido estricto nunca había

<sup>375</sup> *Reforma*. México, 1 de febrero de 2004.

<sup>376</sup> *La Jornada*. México, 12 de junio de 2006.

<sup>377</sup> *Reforma*. México, 22 de julio de 2007.

<sup>378</sup> *Ibid.*, 4 de septiembre de 2008.

<sup>379</sup> Martínez Borrego, “Integración económica...”, p. 102.

<sup>380</sup> *Reforma*. México, 9 de abril de 2006.



cerrado completamente. Dicha iniciativa contaba con del gobierno municipal y una parte de los habitantes, pues la veían como una posible fuente de empleo y de inversión en la región.<sup>381</sup>

Este proyecto también contó con detractores dentro de la comunidad, la academia y las organizaciones ambientalistas. Líderes de comunidades cercanas a la reserva expresaron sus preocupaciones sobre el medio ambiente y su calidad de vida, dado el historial de la minería en México.

#### 4.6.6 Un mapa de actores cambiante

En el siguiente apartado se hará una revisión del lugar que ocuparon los actores a partir de la declaratoria del ANP como Reserva de la Biósfera, los intereses que los movilaron y su evolución en la cartografía social y lo que caracterizó a cada etapa de la historia de la Reserva. Para ello se utilizará el método del Mapeo de Actores Clave, cuyo principal objetivo es sistematizar el análisis de los distintos actores en el tiempo, su posicionamiento respecto a la conservación de la ANP y su margen de acción e influencia sobre la misma.

##### 4.6.6.1 1986-2001

El periodo que va de 1986 a 2001 se caracterizó en la Reserva de la Biósfera Mariposa Monarca por la organización de las comunidades que habitaban la Reserva para exigir sobre sus derechos sobre bosques, su aprovechamiento y la denuncia de no ser tomados en cuenta en las que consideraban sus tierras y el único medio de sustento con que contaban.

A partir del Decreto de 9 de octubre de 1986 con el que se creó la Reserva Ecológica de la Mariposa Monarca bajo la categoría de Reserva de la Biósfera, posiciona a los Municipios de Ocampo, Angangueo, Zitácuaro y Contepec del estado de Michoacán y en los Municipios de Donato Guerra, Villa de Allende y Temascalcingo del Estado de México como los primeros actores involucrados, al igual que las comunidades de la Sierra Chincua, de la Sierra el Campanario, de Chivati-Huacal, Cerro Pelón y Cerro Altamirano.<sup>382</sup>

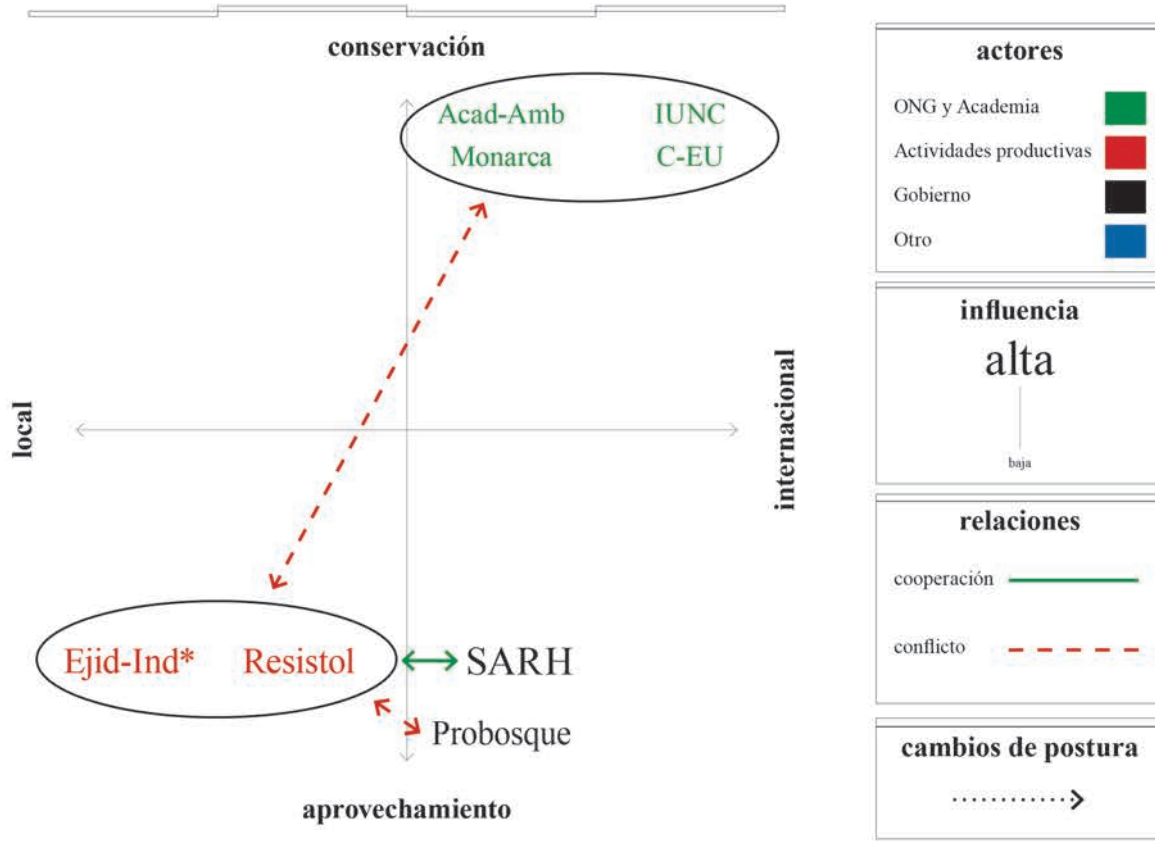
Estos primeros actores nos permiten ver la complejidad del Decreto en un nivel administrativo municipal, jurisdiccional y de colaboración con la declaratoria y las dependencias federales. En un principio, podemos establecer que fueron estas últimas las que ejecutaron y buscaron establecer la coordinación para acatar el Decreto. En este sentido, la mayor influencia fue la de la Semarnat y Conanp.

También fue intermitente el vínculo que establecieron con dependencias estatales como el organismo público descentralizado denominado Protectora e Industrializadora de Bosques, identificado también con las siglas Protimbos, gracias a una coyuntura de la ANP, en la que se encargó de hacer respetar una veda para la explotación de madera en todo el Estado de México.

<sup>381</sup> *El Universal*, 3 de mayo de 2016.

<sup>382</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 9 de octubre de 1986.

Mapa de actores: Mariposa Monarca, 1986-1990



Acad-Amb	Académicos y ambientalistas	Probosque	Protectora de Bosques del Estado de México
Monarca	Monarca, A. C.	Resistol	Industrias Resistol, S. A.
IUNC	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y los Recursos Naturales	Ejid-Ind	Ejidatarios y Comunidades Indígenas *En conflicto con SARH por la creación de la Reserva de la Biósfera
C-EU	Canadá y Estados Unidos		
SARH	Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos		

Otros actores clave son los ejidatarios y las comunidades indígenas, quienes se organizaron para reclamar “derechos sobre bosques”. Esto implicó tres acciones principales: que el gobierno revisara el decreto de la reserva, obtener una compensación por las afectaciones económicas y

que se les integrara en la toma de decisiones.<sup>383</sup> Al incorporarse en el Consejo Asesor, aprobar el Programa de Manejo y recibir compensaciones producto de su rechazo a las restricciones de la categorización de Reserva, puede determinarse que la influencia de este sector fue en aumento de 1986 al año 2000. Sin embargo, denunciaron que la compensación había sido mínima e insuficiente y no lograron echar para atrás la ampliación de la Reserva; aunque su interés en el proceso era en gran parte debido a la afectación directa de sus condiciones de vida, su influencia fue moderada. Por otro lado, se encuentran los actores internacionales del ámbito gubernamental. La discusión pública llamaba a acciones conjuntas de los tres implicados: México, Estados Unidos y Canadá.<sup>384</sup>

Aunado a esto, académicos y científicos seguían poniendo el acento en los problemas de conservación del ecosistema de la mariposa Monarca con una actividad de apoyo a la conservación pasiva pero consistente, aunque con una influencia igualmente moderada.

#### 4.6.6.2 2001-2016

La segunda etapa está caracterizada por la disputa de los recursos entre las comunidades y la industria forestal, así como por el problema de la conservación del entorno de la Reserva ante las constantes amenazas de extracción y explotación de la industria minera. Dicho panorama se ve reflejado en el poco margen de acción para vigilar y castigar los actos ilegales que ponen en peligro la conservación de la ANP.

Después de la puesta en marcha del Programa de Manejo y la aceptación de la declaratoria, en el año de 2003 ya se condenaba el abandono de las autoridades de la Reserva de la Biósfera de la mariposa Monarca. Unas de las primeras comunidades en denunciar esto fueron los científicos quienes establecían que: “En dos años, en tan solo dos ejidos de Michoacán, se talaron ilegalmente más de 329 hectáreas de bosque dentro de la Reserva Especial de la Biósfera Mariposa Monarca. La única solución para garantizar la sobrevivencia de oyamel y el fenómeno migratorio de la monarca es que se establezca una veda total sobre la tala en la Reserva, abarcando no solo las 13 mil 551 hectáreas de la zona núcleo, sino también las 42 mil 708 hectáreas de la zona de amortiguamiento. A la vez, habría que implementar una vigilancia permanente las 24 horas en los caminos y carreteras de la región”.<sup>385</sup> Aunque estas enuncias tuvieron efecto en acciones de seguridad como veremos adelante, no se buscó integrar una solución general. Por ello, el nivel de influencia de este grupo también es moderado y con un apoyo pasivo, sobre todo porque su activación depende de la emergencia.

Posteriormente la industria minera emergió con bastante fuerza debido a su interés en los recursos de la región, a su frecuente enfrentamiento y a su determinación por no adoptar las disposiciones del Programa de Manejo. En marzo de 2006, Industria Minera de grupo México,

<sup>383</sup> Aaron Martín, Procesos de lucha y arreglos institucionales, 2001. Tesis de doctorado. COLMICH, p. 176.

<sup>384</sup> *Reforma*. México, 9 de marzo de 1997.

<sup>385</sup> *Reforma*. México, 1 de febrero de 2004.

obtuvo anuencia de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales para explotar durante cuarenta años yacimientos de oro, plata y cobre cerca de la zona núcleo de Angangueo y del santuario El Rosario.<sup>386</sup> Dicha resolución nos permite establecer su oposición a la conservación, su interés en la ANP y su amplio margen de influencia.

Por otro lado, la industria forestal y los talamontes seguían siendo actores claves de oposición a la conservación y generadores de conflicto. Al término de la administración Foxista *La Jornada* decía sobre la Reserva de la Biósfera de la mariposa Monarca: “siguen los problemas agrarios, no llegan los apoyos prometidos por las instancias oficiales, existen 100 denuncias penales contra talamontes y se han perdido 400 hectáreas boscosas”.<sup>387</sup>

Como respuesta, la siguiente administración implementó un programa de “cero tolerancia” en la Reserva, en donde se incorporaba a la policía federal y estatal (Reforma, 3 de mayo de 2007). Unos meses después se llamaba la atención sobre la eficacia del mismo: “Aunque continúa la destrucción del santuario de las mariposas Monarca, la tala clandestina se ha reducido. Según un informe del Fondo Mundial para la Naturaleza, de junio de 2006 a junio de 2007, la superficie de la reserva afectada por los talamontes fue 48% menor a la registrada un año antes. Indicó que lo anterior fue posible por la política de “cero tolerancia” del Gobierno Federal. Omar Vidal, director del Programa del Fondo Mundial, opinó que las acciones iniciadas este año por el Ejército, la PGR, la Semarnat y los gobiernos de Michoacán y el Estado de México, son determinantes para detener el deterioro forestal en la Reserva de la Mariposa Monarca”.<sup>388</sup> Estos actores demostraron tener un interés marcado en el ANP y con gran influencia al movilizar recursos humanos y económicos para hacer frente a la problemática.

No obstante, un año después esta información fue puesta en entredicho pues imágenes satelitales mostraron la pérdida de mil 274 hectáreas de bosques en esa área natural protegida desde 2003. Solamente de 2006 a 2008 se habían arrasado 502 hectáreas. La zona más afectada por la tala clandestina extensiva se encontraba en el ejido de Crescencio Morales, en Zitácuaro, Michoacán.<sup>389</sup>

<sup>386</sup> *Reforma*. México, 9 de abril de 2006.

<sup>387</sup> *La Jornada*. México, 12 de junio de 2006.

<sup>388</sup> *Reforma*. México, 22 de julio de 2007.

<sup>389</sup> *Reforma*. México, 4 de septiembre de 2008.



Por su parte, el Consejo Asesor de la Reserva, que se encuentra compuesto por cinco subcomités conformado por todos los actores de las seis micro regiones, como organismo aglutinante en pro de la conservación, permanente y activo, tiene una influencia moderada, sobre todo porque los acuerdos que genera los logra a partir de sus mismos integrantes.

Otros actores son los ligados al turismo: la Secretaría de Turismo (Sectur) y algunos grupos de ejidatarios. Cabe mencionar que hay comunidades interesadas en gozar de beneficios económicos derivados de la actividad turística en la Reserva han ejercido presión sobre el sector gubernamental ambiental para ampliar este tipo de actividades sin mucho éxito;<sup>390</sup> sin embargo, estas comunidades también se encuentran temerosas de la incorporación al sector de grandes competidores que pongan fin al monopolio que tienen sobre la mariposa monarca. Por lo tanto, puede determinarse una falta de posicionamiento de la entidad federal ante el escaso fomento a programas de incorporación y extensión de actividades turísticas en la Reserva, así como un interés moderado sobre la misma y una influencia baja.

#### 4.6.7 La recomendación y las otras urgencias

En octubre de 2016 medios en Michoacán denunciaban que ante la falta de recursos económicos y la falta de Programas de Manejo oficiales, la Conanp tenía en el abandono a distintas ANP dentro del estado. Parte de sus fuentes era la Recomendación General 26/2016, la que citaban de la siguiente manera:

“A inicios del presente año la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) reveló que solo 102 de las 177 áreas naturales protegidas de carácter federal en México cuentan con un programa de manejo formulado y publicado. A través de una recomendación dirigida a la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (Conanp) y a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), la CNDH advirtió que las 75 restantes carecen de un programa publicado en el *Diario Oficial de la Federación* y/o en la Gaceta Ambiental. La recomendación instaba a las dependencias federales a realizar estudios y análisis para recategorizar la vocación de las áreas naturales protegidas, así como a atender las características que dieron origen al nombramiento”.<sup>391</sup>

Así, puede verse que la Recomendación General 26/2016 tuvo efecto en la opinión pública a nivel regional, y sirvió como fundamento para denunciar la falta de recursos con que operaban las Áreas Naturales Protegidas en el estado, pero también del país.

La cuestión presupuestal es solo una de las complicaciones de la administración de las ANP. A ella se suman los distintos conflictos particulares que deben atender las autoridades. Actualmente la tala a varios niveles sigue constituyendo la principal problemática de la Reserva. Según los investigadores Niño Gutiérrez, Genaro Correa Pérez, y Javier Saldaña Almazán, en 2003

<sup>390</sup> Susana Esquivel Ríos *et al.*, “Turismo rural, política ambiental y redes de política pública en la Reserva de la Biósfera de la Mariposa Monarca”, en *Rosa dos Ventos*, volumen, núm. 2, julio de 2011, p. 297.

<sup>391</sup> Disponible en <https://www.mimorelia.com/federacion-desprotege-areas-naturales-en-michoacan/>

podía observarse el avance de la tala en al menos 50 has. en la comunidad indígenas de Zitácuaro Crescencio Morales, de 43 has. en Francisco Serrato y de 2 has. en la vecindad de El Rosario, Estado de México. En la zona de amortiguamiento, de 250 ha, en Francisco Serrato (comunidad indígena del noreste de Zitácuaro) y de 120 ha, y de 120 ha, en Emiliano Zapata (ejido de Ocampo). Asimismo, señalaban que en comunidades como Angangueo, y Ocampo y en la ciudad de Zitácuaro se ubicaban distintos aserraderos.<sup>392</sup>

Desde el siglo pasado la industria forestal ha sido lucrativa gracias a que las empresas del ramo pagan poco a los ejidatarios por la explotación de los recursos forestales y por su mano de obra.<sup>393</sup> Las pocas salidas económicas de algunas comunidades las llevan a vincularse con los talamontes. A esto se suma el proceso de desempleo una vez que la minería se agotó como la fuente principal de empleo y las empresas salieron de la región. Como resultado, en los años noventa la explotación de recursos maderables se convirtió en la principal fuente de sustento de las comunidades.<sup>394</sup>

Sin embargo, la minería volvió a la escena del conflicto de la ANP en la década pasada y recientemente, en 2016, se anunció que Grupo México estaba buscando reabrir una mina en Angangueo, gracias a un vacío legal. Al respecto, los directivos del corporativo justificaban el proyecto diciendo que la mina que pretendían reabrir en sentido estricto nunca había cerrado completamente. Dicha iniciativa contaba con del gobierno municipal y una parte de los habitantes, pues la veían como una posible fuente de empleo y de inversión en la región.<sup>395</sup>

Este proyecto también contó con detractores dentro de la comunidad, la academia, las organizaciones ambientalistas y organismos internacionales. Líderes de comunidades cercanas a la reserva expresaron sus preocupaciones sobre el medio ambiente y su calidad de vida, dado el historial de la minería en México. Por su parte, la Unesco en su decisión 41 COM 7 B.16, el Comité de Patrimonio Mundial externó su preocupación sobre la vulnerabilidad de la Reserva a la actividad minera, a pesar de que la Conanp había opinado en contra de la mina que pretendía abrir Grupo México en la zona de amortiguamiento de la ANP. En esa decisión exhortaba al Estado mexicano a prohibir las actividades mineras en áreas cercanas a la Reserva siempre que pusiera en peligro su conservación. Una de las medidas que se tomaron fue la de invitar una misión de Monitoreo Reactivo de la IUCN, el que evaluaría las amenazas, tanto de la tala clandestina como de la minería. De esta actividad se espera un informe con recomendaciones en diciembre de este año.

Por otro lado, está el cambio de uso de suelo de forestal a agrícola en la zona de la Reserva. Hasta 1995 la actividad agrícola estaba destinada principalmente al autoconsumo y sus principales cultivos eran maíz, frijol, cebada y trigo. En la actualidad destaca la producción de aguacate como

<sup>392</sup> Niño Gutiérrez, *et al.*, p. 41.

<sup>393</sup> Martínez Borrego, "Integración económica...", p. 102.

<sup>394</sup> Martínez Borrego, *op. cit.*, p. 105.

<sup>395</sup> *El Universal* 3 de mayo de 2016.

uno de los cultivos que cosechan las comunidades por ser redituable. Los terrenos de cultivo se encuentran en la zona de bosque, por lo que ni el clima ni el suelo de la Reserva son propicios para la agricultura.

Otro reto que enfrenta la Reserva de la Biósfera en años recientes es el turismo, al cual la Conanp sigue resistiendo a través del rechazo de los permisos que solicitan las comunidades y ejidos. El principal argumento para ello es la conservación, pues una mayor afluencia expondría las zonas de hibernación.<sup>396</sup>

#### 4.7 SIERRA LA LAGUNA<sup>397</sup>



FUENTE: Elaboración propia.

##### 4.7.1. Introducción

El caso de la Reserva de la Biósfera Sierra La Laguna (en adelante REBIOSLA) ilustra un conflicto entre los intereses económicos mineros –que buscan explotar los yacimientos de la zona– frente

<sup>396</sup> Ludger Brenner y Stephanie San German, “Gobernanza local para el ‘ecoturismo’ en la Reserva de la Biósfera Mariposa Monarca”, en *Alteridades*, vol. 22, núm. 44. México, julio-diciembre. 2012. Disponible en [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=50188-70172012000200009](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=50188-70172012000200009) ]

<sup>397</sup> Sección a cargo de Andrea Villasís.



a los intereses conservacionistas de diversos actores. En las páginas que siguen se intenta evidenciar cómo este conflicto se desdobra en la esfera institucional, al detonar la sustanciación de procedimientos legislativos, administrativos y jurisdiccionales en las esferas municipal, estatal y federal. Es destacable el caso, porque además de los actores gubernamentales involucrados, resalta la participación de organizaciones sociales que desde hace dos décadas ejercen presión para evitar el menoscabo al medio ambiente que representan las extracciones y aprovechamientos mineros en la reserva.

La REBIOSLA se encuentra entre los municipios de La Paz y Los Cabos en Baja California Sur y cuenta con una superficie de 112,437.07 hectáreas. Al ser establecida en 1994, es una de las primeras reservas de la biósfera decretadas en México. En 2004 fue reconocida internacionalmente dentro del Programa Hombre y la Biósfera de la UNESCO (MAB).<sup>398</sup>

Los factores físicos del ambiente favorecen el desarrollo de diferentes tipos de vegetación, entre los que se encuentran el bosque de coníferas y de encino, el matorral xerófilo y la selva caducifolia.<sup>399</sup>

Es un ANP muy relevante por su biodiversidad: a nivel global destaca porque cuenta con un elevado número de especies que no se encuentran en ningún otro lugar del mundo; a nivel local, posee la mayor diversidad biológica de todo el estado de Baja California Sur, aunado a que en esta reserva se ubica el único bosque de pino y encino del estado con la mayor variedad de especies que cualquier otro ecosistema terrestre del estado. Otro elemento destacado de la zona es que en la reserva se encuentra la selva seca mejor conservada del Pacífico mexicano y la única de la península de Baja California. Algunos datos ejemplificadores son: en la selva baja caducifolia se han registrado 520 especies, de las cuales 41 son endémicas;<sup>400</sup> además, de las 694 especies de plantas vasculares, 86 son endémicas de la REBIOSLA.<sup>401</sup> Entre las especies de fauna destacan la zorra gris, el cacomixtle, el tejón, el zorrillo pinto, el mapache, el coyote, el lince y el venado bura. De ellas, las últimas dos se consideran especies en riesgo.<sup>402</sup> Desde otra perspectiva, su importancia hidrológica es considerable por su impacto en la recarga de los mantos acuíferos. En la reserva se encuentran los cuerpos de agua subterráneos más importantes del estado y cuenta con uno de los acuíferos más grandes de la región, de tal suerte que el suministro de agua de las ciudades de La Paz y de Los Cabos depende directamente de la conservación de sus ecosistemas.<sup>403</sup>

<sup>398</sup> UNESCO- MAB Biosphere Reserves Directory, Mexico Sierra La Laguna (Biosphere Reserve Information). Disponible en <http://www.unesco.org/mabdb/br/brdir/directory/biores.asp?mode=all&code=mex+13>, fecha de consulta: 25 de septiembre de 2018.

<sup>399</sup> Conabio, "Sierra La Laguna". Disponible en [http://www.conabio.gob.mx/conocimiento/regionalizacion/doctos/rtp\\_001.pdf](http://www.conabio.gob.mx/conocimiento/regionalizacion/doctos/rtp_001.pdf), fecha de consulta: 25 de septiembre de 2018.

<sup>400</sup> Aurora Breceda *et al.*, "Conservación en la Reserva de la Biósfera Sierra La Laguna, Baja California Sur: logros y retos", *Investigación y ciencia de la Universidad Autónoma de Aguascalientes*. México, núm. 60, marzo de 2014, p. 79.

<sup>401</sup> Conabio, *op. cit.*, núm. 1.

<sup>402</sup> *Idem.*

<sup>403</sup> Heidi Romero Schmidt y Alfredo Ortega Rubio, "Polémica actual: el Decreto de Reserva versus minería a cielo abierto", en Magdalena Lagunas Vázquez, Luis Felipe Beltrán-Morales y Alfredo Ortega Rubio (eds.), *Diagnóstico y análisis de*

Dentro de la REBIOSLA viven alrededor de 409 personas, mientras que, en el área de transición que corresponde a la zona de influencia, viven aproximadamente 9,716 personas en las comunidades de Buena Vista, El Pescadero, El Triunfo, Los Barriles, Las Cuevas, Miraflores, Santiago, San Antonio, San Bartolo y Todos Santos.<sup>404</sup>

#### 4.7.2 Historia de la minería en la Rebiosla hasta el decreto de 1994

El estado de Baja California Sur posee una importante historia minera que data de mediados del siglo XVIII. De hecho, la minería fue una de las actividades detonantes del crecimiento poblacional del sur de la península.<sup>405</sup> El distrito minero de El Triunfo-San Antonio es el más importante y antiguo del estado y se encuentra dentro de los límites de la REBIOSLA.<sup>406</sup> La extracción minera en la región de El Triunfo comenzó en 1784 y por 38 años fue de gran relevancia hasta que se estancó. En 1875 en el Triunfo se establece la minera “El Triunfo Mining Comercial Company” la cual rehabilitó las minas antiguas y laboró hasta 1918, cuando un ciclón destruyó la hacienda.

Por otro lado, en la región de San Antonio, el complejo minero “Las Columbinas” se fundó a finales del siglo XIX y a inicios del siglo XX se instaló otra minera más en la zona, la “Compañía Metalúrgica de Baja California, S. A.”. Décadas más tarde, en 1950, la Comisión de Fomento Minero colocó una planta y después la traspasó a la “Minera La Perla” la cual dejó de operar en 1957 por la baja utilidad de la actividad y, a partir del año siguiente, quedaron prácticamente paralizadas las actividades de extracción tanto en San Antonio como en El Triunfo. No sería sino hasta 1968 que se retomaron los procesos de exploración para evaluar zonas potenciales para el aprovechamiento, sin embargo, durante este tiempo ya no se realizaron actividades de extracción.<sup>407</sup>

Durante estos años los procesos extractivos desarrollados dejaron altos niveles de arsénico en el agua, el suelo y la vegetación.<sup>408</sup> No obstante, hasta inicios de la década de 1990 la el capital natural de la región se había mantenido conservado gracias al aislamiento geográfico y a la baja densidad de población del estado que se ubicaba aproximadamente en los 4 habitantes/km<sup>2</sup>.<sup>409</sup>

---

*los aspectos sociales y económicos en la Reserva de la Biósfera Sierra La Laguna, Baja California Sur, México.* México, Centro de Investigaciones Biológicas del Noroeste, S. C. (CIBNOR), 1993, pp. 275.

<sup>404</sup> *Ibid.*, p. 280.

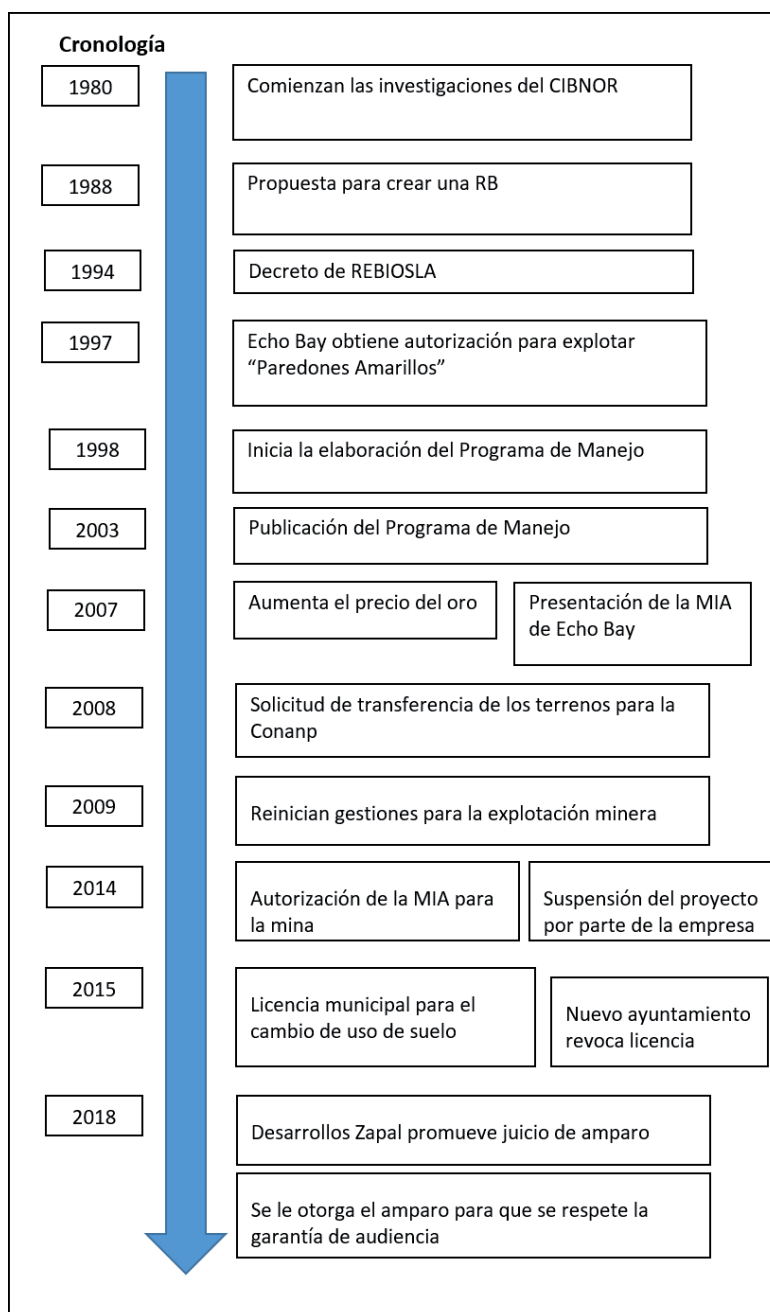
<sup>405</sup> Aurora Breceda, *et al.*, “La Sierra La Laguna en Baja California Sur: importancia de su conservación”, en Alfredo Ortega, Manuel Pinkus e Irma Espitia (eds.), *Las Áreas Naturales Protegidas y la Investigación Científica en México.* México, Centro de Investigaciones Biológicas del Noroeste, S. C., Universidad Autónoma de Yucatán, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, 2015, p. 481.

<sup>406</sup> María España Lizarraga, *Los recursos naturales y la legislación ambiental mexicana.* México, Universidad Autónoma de Baja California Sur, 2015, p. 22.

<sup>407</sup> Aurora Breceda, “La Sierra La Laguna en Baja California Sur...”, pp. 285-287.

<sup>408</sup> Aurora Breceda, “Conservación en la Reserva de la Biósfera...”, p. 483.

<sup>409</sup> Laura Arriaga, Rocío Coria y Rolando Bastida, *La Sierra de La Laguna, fundamentos para apoyar la creación de una Reserva de la Biósfera.* México, CIBNOR/WWF, 1992, p. 4.



Desde inicios de la década de 1980, el Centro de Investigaciones Biológicas (actualmente CIBNOR) presentó interés en estudiar y conservar la Sierra por su relevancia hidrológica y su diversidad de flora y fauna. En 1988 el CIBNOR elaboró una propuesta formal para crear una Reserva de la Biósfera en la Sierra La Laguna, financiada por la Dirección General de Conservación Ecológica de los Recursos Naturales de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (Sedue). La propuesta fue sometida a consideración de diferentes autoridades, tales como el Gobierno del Estado de Baja California Sur y la propia Sedue.<sup>410</sup>

<sup>410</sup> *Ibid.*, pp. 10-12.

En el libro *“La Sierra La Laguna de Baja California Sur”*, de 1988, que funcionó como parte de la justificación para hacer de Sierra La Laguna una Reserva de la Biósfera, se consideraba que la ganadería era la actividad que más afectaba la región, porque era practicada de forma extensiva y limitada por bajos índices de agostadero.<sup>411</sup> En ese texto se menciona que la actividad minera en la región se realizaba a pequeña escala, con 51 plantas rudimentarias de terrenos y lomas antiguas, donde se extraían minerales oxidados para la obtención de oro y plata, en las cuales trabajaban alrededor de 153 ejidatarios.<sup>412</sup>

De lo anterior se sigue que para ese momento la minería no representaba mayor riesgo para la conservación de la reserva ya que constituían plantas pequeñas y sencillas. Sin embargo, sí existían plantas y concesiones que más adelante tendrían una importancia notable.

En la propuesta del CIBNOR se buscaba conservar 151,298 hectáreas, entre la zona núcleo, de amortiguamiento y de influencia, que en ese entonces se distribuían entre los siguientes tipos de propiedad y su proporción con respecto a la superficie total: la pequeña propiedad que representaba el 52.6%; los ejidos el 24%; los terrenos nacionales el 3.7%; los Nuevos centros de Población el 2.5%; las Secretarías de Estado el 0.4% y sin definir el 0.4 por ciento.<sup>413</sup>

Dentro de los límites propuestos se encontraban delimitados 32 ranchos de propiedad privada o ejidal, así como áreas de propiedad estatal y federal (localizadas principalmente en las zonas núcleo y de amortiguamiento).<sup>414</sup>

La propuesta de 1988 no fue tomada en cuenta sino hasta seis años después, cuando la Secretaría de Desarrollo Social la hace suya. El 27 de septiembre de 1994<sup>415</sup> se expide el Decreto presidencial por el que se declara como Área Natural Protegida con el carácter de reserva de la biósfera, a la región conocida como “Sierra La Laguna”, modificando la extensión inicial propuesta por el CIB de 151,300 hectáreas a un total de 112,347 hectáreas que representa alrededor del 30% de la superficie total de la sierra.<sup>416</sup>

Del decreto mencionado se desprende que la amenaza que, entre otras cosas, justifica la creación de la reserva es “Que en la Sierra La Laguna se explotan irracionalmente los bosques de pino-encino ocasionando el deterioro de las cuencas hidrológicas de la región, que son extremadamente frágiles y con baja capacidad de regeneración”.<sup>417</sup>

<sup>411</sup> Laura Arriaga y Alfredo Ortega, “Aspectos Generales”, en Laura Arriaga y Alfredo Ortega (eds.), *La Sierra La Laguna de Baja California Sur*. México, CIBNOR, 1988, p. 22.

<sup>412</sup> *Ibid.*, p. 13.

<sup>413</sup> Jorge Cancino, *et al.*, “Contexto local”, en Laura Arriaga (ed.), *Estrategia para la conservación de La Sierra de La Laguna*. México, CIBNOR, 1994, p. 57.

<sup>414</sup> Laura Arriaga, Rocío Coria y Rolando Bastida, “La Sierra de La Laguna, fundamentos...”, p. 13.

<sup>415</sup> DECRETO por el que se declara como área natural protegida con el carácter de reserva de la biósfera, la región conocida como Sierra La Laguna, ubicada en los municipios de La Paz y Los Cabos, B.C.S., 27 de septiembre de 1994.

<sup>416</sup> Aurora Breceda, “La Sierra La Laguna en Baja California Sur...”, p. 477.

<sup>417</sup> DECRETO por el que se declara como área natural protegida con el carácter de reserva de la biósfera, la región conocida como Sierra La Laguna, ubicada en los municipios de La Paz y Los Cabos, B.C.S., 27 de septiembre de 1994.

Como se puede apreciar, para ese momento la minería no representaba la amenaza principal. Lo anterior no significa que en los diversos estudios realizados por el CIBNOR no se detectaran potenciales conflictos ambientales derivados de los procesos extractivos, como se mencionó en el libro *“Estrategia para la conservación de la Sierra de la Laguna”* de 1994. Ahí se hace referencia a las concesiones mineras que el Gobierno Federal comenzaba a otorgar en el área de la reserva a empresas extranjeras con tecnología mucho más avanzada que la utilizada hasta ese momento en la zona.<sup>418</sup>

#### 4.7.3 Del decreto al Plan de Manejo (2003)

Cuatro años después, en 1998, el primer equipo de trabajo de la Conanp en la región se dedicó a construir el primer Programa de Manejo de la Reserva, tomando como base los estudios que realizó el CIBNOR en 1988 y 1996. Se inició el proceso de creación y desarrollo del programa de manejo mediante talleres y sesiones multidisciplinarias con la participación de Instituto del Medio Ambiente para el Desarrollo Sustentable de Sonora (IMADES). Este proceso duró dos años, de 1998 al 2000.

Es durante este proceso que se comienza a visualizar el impacto de los intereses de las empresas mineras en el caso de la REBIOSLA. Como comentó el Ing. Jesús Eleazar Quiñones, que durante esos años fue director de la Reserva de la Biósfera Sierra La Laguna de la Conanp (en adelante “ex director de la REBIOSLA”), en las primeras versiones que se realizaron del Programa de Manejo, se prohibía completamente la minería en la reserva. Al momento de conformar el proceso de participación de los interesados, acudieron actores de diferentes perfiles, entre los que destacan académicos, organizaciones sociales y las empresas mineras. Algunas empresas extractivas se incorporan para velar por sus intereses, demorando así el proceso por tres años.

Para la Dirección de la REBIOSLA era urgente emitir el Programa. Sin embargo, las presiones de las empresas mineras que habían adquirido concesiones sobre la región y que veían en la zonificación y prohibiciones de la propuesta de programa una restricción a sus derechos, dilataban el proceso. De tal suerte que la Dirección decidió reconocer la preexistencia de zonas de extracción en la región de la reserva, para así poder concluir con la creación del programa de manejo.

Es entonces cuando comienzan la complicada negociación entre los intereses extractivos y el interés en conservar la REBIOSLA. Por un lado, los representantes de las mineras buscaban que todas las superficies de denuncios existentes, se mantuvieran destinadas a la minería; por otro lado, la Dirección pretendía disminuir la posibilidad de acción y afectación que los procesos extractivos traerían a la reserva. De la negociación, se llegó al acuerdo de que solo aquellas zonas que ya estaban exploradas y se hubiesen utilizado para la explotación serían las que se quedarán

<sup>418</sup> Jorge Cancino, *op. cit.*, núm. 1, pp. 34-35.

dentro del programa. Esta fue la única manera que el equipo de la Conanp encontró para que el Programa de Manejo prosperara.<sup>419</sup>

No obstante, la limitación territorial que se logró en la mencionada negociación, para la dirección ello no bastaba para proteger a la reserva de la amenaza que la minería a cielo abierto representa para la conservación. Entre las amenazas que se mantienen en la zona de la REBIOSLA se encuentran la explotación de recursos forestales, la pérdida de la cubierta vegetal, la erosión y degradación de suelos, los ciclones, las plagas, los incendios forestales, la caza furtiva, la contaminación del suelo y aguas, la tala ilegal y la ganadería.<sup>420</sup> Sin embargo, ninguna de las anteriores tiene la cantidad ni magnitud de efectos negativos ambientales, sociales y culturales como la minería a cielo abierto.

Considerando los efectos negativos de la minería a cielo abierto, la Dirección de la Conanp buscó la manera de evitar las actividades extractivas en la reserva. Para lograrlo, utilizó la categoría de *Subzona de aprovechamiento especial* prevista en el Reglamento de la LGEEPA en materia de ANP:

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

[...]

e) **De aprovechamiento especial:** Aquellas superficies generalmente de extensión reducida, con presencia de recursos naturales que son esenciales para el desarrollo social, y que deben ser explotadas sin deteriorar el ecosistema, modificar el paisaje de forma sustancial, ni causar impactos ambientales irreversibles en los elementos naturales que conformen.

En dichas subzonas solo se podrán ejecutar obras públicas o privadas para la instalación de infraestructura o explotación de recursos naturales, **que generen beneficios públicos, que guarden armonía con el paisaje, que no provoquen desequilibrio ecológico grave y que estén sujetos a estrictas regulaciones de uso sustentable de los recursos naturales, con apego estricto a los programas de manejo** emitidos por la Secretaría.<sup>421</sup>

De acuerdo con este ordenamiento, al momento de decidir sobre la zonificación de la REBIOSLA, se añadió la subzona de aprovechamiento especial para aquellos yacimientos mineros que ya se encontraban en proceso de explotación. Los limitantes de esta subzona cobran relevancia

<sup>419</sup> Entrevista al Ing. Jesús Eleazar Quiñones Gómez, Director de la Reserva de la Biósfera Sierra La Laguna Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas realizada el 17 de agosto de 2018.

<sup>420</sup> Heidi Romero Schmidt y Alfredo Ortega Rubio, *op. cit.*, p. 281.

<sup>421</sup> Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Medio Ambiente, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de enero de 1988.

ya que, como se puede observar, solo se pueden ejecutar obras privadas que “no provoquen desequilibrio ecológico grave”, que estén sujetas “a estrictas regulaciones de uso sustentable de los recursos naturales” y que además se apeguen a los programas de manejo. Limitantes que entran en conflicto con la minería a cielo abierto.

No fue sino hasta de tres años después que se llegó a estos acuerdos y se publicó el Programa de Manejo de la REBIOSLA en 2003. Parece claro que, en este caso, la urgencia y la presión por publicar el Programa condujo al equipo de la Conanp a abrir una ventana a la minería en la reserva que, en principio, no hubiera aceptado. La zonificación quedó como se observa en la siguiente figura, el recuadro amarillo es la zona de aprovechamiento especial donde se permitiría la minería.

#### 4.7.4 Caso de Los Cardones/Paredones Amarillos/Concordia

El proyecto de minería a cielo abierto de extracción de oro conocido como “Los Cardones” (antes llamado también Paredones Amarillos y Concordia) se localiza dentro del municipio de La Paz, en el distrito de San Antonio y El Triunfo, que se encuentra en la zona limítrofe de la reserva e incluye parte de su zona de amortiguamiento de la REBIOSLA.<sup>422</sup>

El proyecto, que inicialmente se llamó “Paredones Amarillos”, realizó trabajos de exploración durante el periodo de 1970 a 1997. Durante esos años pasó a manos de diferentes empresas mineras: la *Minera Las Cuevas* (1970-1981), *Imperial Metals* (1982-1992), *Baja Gold* (1991-1992) y *Echo Bay* (1994-1997). En 1997, la empresa *Echo Bay* obtuvo las autorizaciones para explotar el oro dentro del polígono de la REBIOSLA.<sup>423</sup>

De las actividades extractivas, se pretendía obtener 40 toneladas de oro durante un periodo de casi 10 años, para lo cual se tendrían que procesar más de 40 millones de toneladas de material, para ser separado de la sierra, pulverizado y rociado con una solución que contiene cianuro. Los desechos resultantes serían depositados en una presa de jales que contendría 40 millones de desechos con cianuro.<sup>424</sup>

La empresa Echo Bay vendió el proyecto de Paredones Amarillos a la compañía “Vista Gold” en 2002, junto con las concesiones y la Resolución de Impacto Ambiental (que vencía en 2012). Sin embargo, el Cambio de Uso de Suelo de Forestal a Minero tenía una duración de 5 años, por lo que ya no estaba vigente.<sup>425</sup> Como el precio del oro en ese momento era bajo, la empresa no tenía interés en extraer el mineral.

<sup>422</sup> *Ibid.*, p. 475.

<sup>423</sup> Heidi Romero, *op. cit.*, p. 287.

<sup>424</sup> *Idem.*

<sup>425</sup> Entrevista con el Ing. Jesús Quiñones.

Durante cinco años las actividades de exploración y explotación se detuvieron por completo hasta el 2007, cuando el precio del oro aumentó considerablemente. Varias empresas mineras, incluyendo a *Vista Gold*, reanudaron los procedimientos administrativos para poder explotar las regiones donde habían recibido las concesiones que el Gobierno Federal les otorgó años atrás.<sup>426</sup>

La autorización en materia de Impacto Ambiental que el proyecto de Paredones Amarillos obtuvo en 1997 era exclusivamente para las actividades que en ese momento se realizaban, pero en 2007 *Vista Gold* pretendía hacer actividades de exploración nuevas y más complejas. Por consiguiente, la empresa requería una nueva manifestación de impacto ambiental y otro estudio de desmonte para adquirir el permiso de cambio de uso de suelo.

La presentación de la MIA originó un descontento ciudadano que se vio reflejado en diversas manifestaciones de inconformidad, lo que obligó así a la Semarnat a frenar el proyecto de Paredones Amarillos mediante el rechazo del cambio de uso de suelo.<sup>427</sup> Las organizaciones pazeñas han destacado por su capacidad de organización para oponerse a proyectos que afecten el medio ambiente. En el caso de la minería, diversas organizaciones civiles se unieron para conformar el Frente Ciudadano en Defensa del Agua y la Vida que unió a diversas organizaciones civiles<sup>428</sup> entre las que destacan: Tortugueros Las Playitas, Niparáj, Exalumnos UNAM B.C.S., Decide, A. C., Agua vale Más que Oro, CEMDA, AIDA Américas, COVYDE, Medio Ambiente y Sociedad, A. C., Vida y Prosperidad Todos Santos, A. C., Organización para la Sustentabilidad y Conservación del Medio Ambiente, entre muchos otros.

No obstante todos esos esfuerzos, dos años después, en 2009, la empresa *Vista Gold* reinicia los trámites para hacer explotaciones mineras y cambia el nombre del proyecto de Paredones Amarillos al de “Minera Concordia”. En este nuevo proyecto se pretendía realizar en la misma zona que Paredones Amarillos, explotar la reserva la misma cantidad de años para obtener aproximadamente 40 toneladas de oro. Sin embargo, la Semarnat vuelve a rechazar el permiso de cambio de uso de suelo.<sup>429</sup>

En febrero de 2012 el proyecto Concordia vuelve a cambiar de nombre al de “Los Cardones”, después de que la minera Vista Gold se asociara con el Grupo Inventure. Desarrollos Zapal, S. A. de C. V. es la empresa propietaria del proyecto Los Cardones, que a su vez es subsidiaria de Inventure Group (relacionado con el Grupo Salinas).

Una vez más, se movilizan las organizaciones en contra del proyecto. Por otro lado, en octubre de 2012, el Congreso del Estado de Baja California Sur realiza un exhorto a la Semarnat, a los

<sup>426</sup> Heidi Romero, *op. cit.*, pp. 289-290.

<sup>427</sup> *Ibid.*, pp. 291-292.

<sup>428</sup> “Los Cardones se ampara de nuevo; Ayuntamiento La Paz y ONG’s se unirán para evitarlo”, BCS Noticias, La Paz, Baja California Sur, 6 abril de 2018. Disponible en <http://www.bcsnoticias.mx/los-cardones-se-ampara-de-nuevo-ayuntamiento-la-paz-y-ongs-se-uniran-para-evitar-que-proceda/> Fecha de consulta: 28 de septiembre de 2018.

<sup>429</sup> “México, S. A.”, *La jornada*, Carlos Fernández Vega, 11 de enero de 2018. Disponible en <http://www.jornada.com.mx/2014/01/11/opinion/018o1eco>, fecha de consulta: 28 de septiembre de 2018.



ayuntamientos de la entidad y al gobierno del estado para que evalúe o reevalúe la factibilidad y viabilidad de los proyectos mineros a cielo abierto y que no se continúen otorgando concesiones, permisos y licencias, además de buscar la forma para dejar sin efectos los actos administrativos que ya existen que permiten a las empresas mineras la explotación de minas a cielo abierto.<sup>430</sup>

Se presenta una nueva MIA para el proyecto Los Cardones, que se somete al proceso de evaluación. Según la normatividad de ANP, la Conanp tiene 10 días para emitir su opinión sobre el proyecto, a solicitud de la Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental (en adelante DGIRA). A pesar de que la Conanp se manifiesta en contra del proyecto su opinión no es vinculante. En ese momento las organizaciones vuelven a tener un papel muy relevante. En palabras del exdirector, “la respuesta de la sociedad ante esas actividades que amenazaban la integridad y conservación de Sierra La Laguna ha sido ejemplar para mí en el país, no había visto nada igual. Procesos muy ordenados, muy pacíficos e informados”.<sup>431</sup>

El artículo 34 de la LGEEPA establece que la Semarnat podrá llevar a cabo una consulta pública. En la consulta que se llevó a cabo, de los poco más de mil asistentes, “más del 80% de las personas que participaron... estaban en contra de la minera y utilizaron argumentos bien fundamentados”, señaló el exdirector.

A pesar de lo anterior, y de la opinión negativa de la Conanp sobre la MIA, incluida en el resolutivo número SGPA/DGIRA/DG 05124,<sup>432</sup> el 12 de junio de 2014 la DGIRA autoriza “de manera condicionada” la MIA para explotar durante 16 años las inmediaciones de Sierra La Laguna.<sup>433</sup>

Ante esta autorización, ese mismo año 400 académicos de la Universidad Autónoma de Baja California Sur, del CIBNOR y del Centro Interdisciplinario de Ciencias Marinas, presentaron un recurso de revisión a la autorización condicionada que la DGIRA le proporcionó al proyecto Los Cardones.<sup>434</sup>

<sup>430</sup> Poder Legislativo del Estado de Baja California Sur, Exhorto a la Semarnat para que se tomen medidas con relación a la minería a cielo abierto que utilicen y liberen para la explotación de minerales, cianuro y otros materiales químicos altamente contaminantes en el territorio de Baja California Sur. 18 de octubre de 2012. Disponible en: [https://drive.google.com/file/d/1IooU1p3J3v5kHy8vDbUENBucvQxvdxsK-T9ajcIC-QM\\_hFHSqaKqCOWd\\_KdP/view](https://drive.google.com/file/d/1IooU1p3J3v5kHy8vDbUENBucvQxvdxsK-T9ajcIC-QM_hFHSqaKqCOWd_KdP/view), fecha de consulta: 2 de octubre de 2018.

<sup>431</sup> Entrevista al Ing. Jesús Quiñones.

<sup>432</sup> “Semarnat no tomó en cuenta opinión negativa sobre Los Cardones de Conanp”, *BCS Noticias*, La Paz, Baja California Sur, 4 de agosto de 2014. Disponible en <http://www.bcsnoticias.mx/semarnat-tomo-en-cuenta-opinion-negativa-los-cardones-por-parte-de-conanp>, fecha de consulta: 5 de octubre de 2018.

<sup>433</sup> “Es oficial, la Semarnat autorizó el proyecto minero Los Cardones”, *BCS Noticias*, La Paz, Baja California Sur, 31 de julio de 2014. Disponible en <http://www.bcsnoticias.mx/es-oficial-la-semarnat-autorizo-el-proyecto-minero-los-cardones/>

<sup>434</sup> “400 científicos interponen recurso de revisión en la Semarnat por Los Cardones”, *BCS Noticias*, La Paz, Baja California Sur, 2 de septiembre de 2018. Disponible en <http://www.bcsnoticias.mx/400-cientificos-interponen-recurso-de-revision-en-la-semarnat-por-los-cardones>, fecha de consulta: 2 de octubre de 2018.

Por su parte, en octubre de 2014, la empresa Desarrollos Zapal decide suspender el proyecto debido a las numerosas manifestaciones en contra.<sup>435</sup> Sin embargo, diez meses después hace un nuevo intento y en septiembre de 2015, el XIV Ayuntamiento de La Paz le otorga una autorización para el cambio de uso de suelo en una sesión privada<sup>436</sup> de Cabildo a pocos días del cambio de administración, la cual fue duramente criticada por la ciudadanía. Ante esta situación, el Gobierno del Estado emite un comunicado en el que manifiesta, entre otras cosas, que “no ha recibido solicitud alguna por parte del XIV Ayuntamiento de La Paz para publicar algún acuerdo de cabildo en el Boletín Oficial” y que lamentan “profundamente que la autoridad municipal de La Paz genere una percepción de opacidad en la toma de decisiones, especialmente en un asunto de interés público”.<sup>437</sup>

El 28 septiembre de ese año el entrante Ayuntamiento de la Paz no reconoció los efectos jurídicos de la Sexagésima Sesión Privada de Cabildo en la que se había autorizado el cambio de uso de suelo, argumentando que no se cumplieron las formalidades necesarias para que se llevara a cabo esa sesión “secreta”, por lo tanto, declararon que no reconocen sus efectos jurídicos. Lo anterior, en atención a los compromisos que adquirieron con las organizaciones sociales de revisar las condiciones en las que se aprobó el cambio de uso de suelo, tal como lo relató el alcalde Armando Martínez Vega.<sup>438</sup>

Ante la revocación, el 3 de noviembre de 2015 Desarrollos Zapal promovió un juicio de amparo ante el Juzgado Tercero de Distrito en BC.S., en el que sostuvo que la revocación a la autorización del cambio de uso de suelo vulneró sus derechos al limitar los permisos que habían conseguido con la autorización, pero el juez niega la suspensión provisional.<sup>439</sup> La compañía de nueva cuenta solicitó un segundo amparo en contra de la negativa de suspensión provisional ante el Tribunal Colegiado del 26º Circuito, el cual declaró infundada la queja interpuesta por la minera.<sup>440</sup>

<sup>435</sup> “Desarrollos Zapal anuncia la suspensión del proyecto minero Los Cardones en BCS”, *BCS Noticias*, La Paz, Baja California Sur, 28 de octubre de 2014. Disponible en <http://www.bcsnoticias.mx/desarrollos-zapal-anuncia-la-suspension-del-proyecto-minero-los-cardones-en-bcs>, fecha de consulta: 2 de octubre de 2018.

<sup>436</sup> “Regidores de La Paz sí aprobaron Los Cardones; todos, incluyendo Monroy, sabían”, *BCS Noticias*, La Paz, Baja California Sur, 25 de septiembre de 2015. Disponible en <http://www.bcsnoticias.mx/regidores-de-la-paz-si-aprobaron-los-cardones-todos-incluyendo-monroy-sabian>, fecha de consulta: 5 de octubre de 2018.

<sup>437</sup> “Gobierno de Baja California Sur dice que Los Cardones es ‘ambientalmente inviable’”, *BCS Noticias*, La Paz, Baja California Sur, 25 de septiembre de 2015. Disponible en <http://www.bcsnoticias.mx/gobierno-de-baja-california-sur-dice-que-los-cardones-es-ambientalmente-inviable>, fecha de consulta: 5 de octubre de 2018.

<sup>438</sup> “Armando Martínez y nuevo Cabildo dejan sin efectos la aprobación de Los Cardones”, *BCS Noticias*, La Paz, Baja California Sur, 29 de septiembre de 2015. Disponible en <http://www.bcsnoticias.mx/armando-martinez-y-nuevo-cabildo-dejan-sin-efectos-la-aprobacion-de-los-cardones>, fecha de consulta: 5 de octubre de 2018.

<sup>439</sup> “Minera Los Cardones intentó ampararse contra Ayuntamiento de La Paz, pero se le niega”, *BCS Noticias*, La Paz, Baja California Sur, 06 de noviembre de 2015. Disponible en <http://www.bcsnoticias.mx/minera-los-cardones-intento-ampararse-contra-ayuntamiento-pero-se-le-niega/> Fecha de consulta: 5 de octubre de 2018.

<sup>440</sup> “Niegan segundo amparo a Los Cardones; sigue juicio contra exfuncionarios de La Paz”, *BCS Noticias*, La Paz, Baja California Sur, 17 de noviembre de 2015. Disponible en <http://www.bcsnoticias.mx/niegan-segundo-amparo-a-los-cardones-sigue-juicio-contra-exfuncionarios-de-la-paz>, fecha de consulta: 5 de octubre de 2018.

Por otro lado, ante el recurso que habían promovido en 2014 diversos académicos en contra de la aprobación de la MIA que otorgó la DGIRA, el 16 de marzo de 2017 el Tribunal Federal de Justicia Administrativa decidió invalidar la autorización condicionada.

Pero el caso no terminó ahí. En mayo de 2018 un Juez de Distrito concedió un amparo a la empresa Desarrollos Zapal, en el que ordena al Ayuntamiento de La Paz a reconocer el permiso de cambio de uso de suelo. Como respuesta, el Ayuntamiento presentó un Recurso de Revisión ante el Décimo Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa.<sup>441</sup> En agosto de 2018, el presidente municipal de La Paz dijo ante medios de comunicación que “quedó sin efecto la autorización de uso de suelo para la construcción del proyecto minero Los Cardones”, ya que no existía registro de la resolución del cabildo de septiembre de 2015. De tal suerte que para que la minera opere, tendrá que volver a iniciar los trámites.<sup>442</sup>

No obstante, las anteriores declaraciones del alcalde, el 23 de agosto de 2018 el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito le otorgó a Desarrollos Zapal el amparo. Este fue otorgado exclusivamente para que se respete su garantía de audiencia y seguridad jurídica, ya que no se le citó a defender su derecho, de tal suerte que la sentencia no obliga al Ayuntamiento de La Paz otorgar ninguna autorización de cambio uso de suelo.<sup>443</sup>

Hasta este momento, si la minera pretende hacer valer la autorización que le fue otorgada en 2015, lo presentará ante el Ayuntamiento de La Paz, el cual tendrá que fundar y motivar su resolución, previa audiencia con la empresa. Obviamente, aún si pudiese obtener una autorización municipal, ello no bastaría ya que en el ámbito federal no cuenta con autorización alguna para operar.

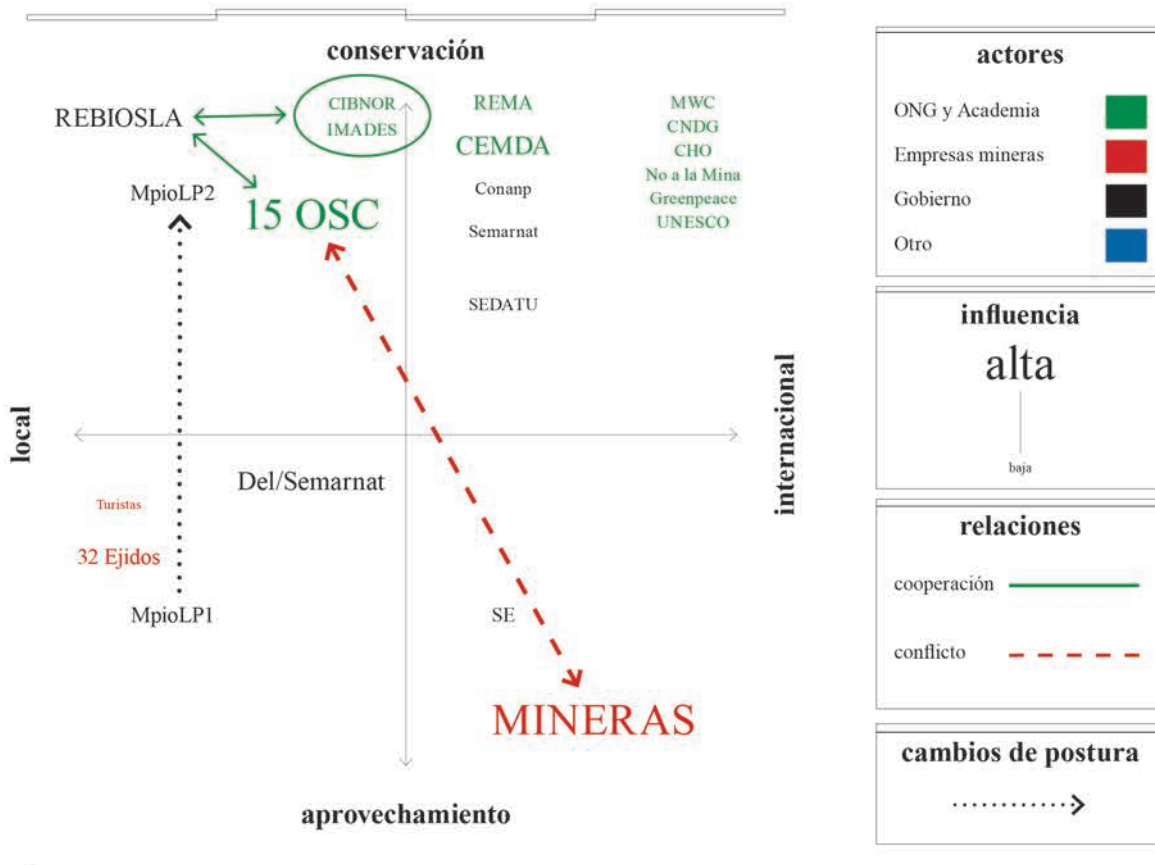
Como se ha indicado hasta ahora, el caso ilustra un conflicto complejo y que no tiene un panorama alentador sobre su resolución. La multiplicidad de actores incidiendo en diversos niveles de gobierno por la conservación de la zona se enfrenta (y enfrentará en los años siguientes) a una industria que busca por todos los medios tener acceso a los recursos mineros a los que afirma tiene derecho. Uno de los aliados de la reserva y de las autoridades ambientales es la gran cantidad de organizaciones civiles de carácter local, lo que posiciona a Sierra La Laguna como ícono de la acción social para la conservación del medio ambiente.

<sup>441</sup> “Los Cardones se ampara de nuevo; Ayuntamiento La Paz y ONG’s se unirán para evitarlo”, *BCS Noticias*, La Paz, Baja California Sur, 6 de abril de 2018. Disponible en <http://www.bcsnoticias.mx/los-cardones-se-ampara-de-nuevo-ayuntamiento-la-paz-y-ongs-se-uniran-para-evitar-que-proceda>, fecha de consulta: 5 de octubre de 2018.

<sup>442</sup> “Juzgado Federal canceló autorización de uso de suelo para Los Cardones, en La Paz”, *BCS Noticias*, La Paz, Baja California Sur, 29 de agosto de 2018. Disponible en <http://www.bcsnoticias.mx/juzgado-federal-cancelo-autorizacion-de-uso-de-suelo-para-los-cardones-en-la-paz>, fecha de consulta: 6 de octubre de 2018.

<sup>443</sup> Poder Judicial de la Federación, Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, Resolución del Amparo en Revisión R.A. 476/2017, 23 de agosto de 2018.

Mapa de actores: Reserva de la Biósfera Sierra la Laguna, 2007-2018



15 OSC	Organizaciones locales de la Sociedad Civil (véase texto)	MpioLP1	Gobierno municipal de La Paz 2012 a 2015
REMA	Red Mexicana de Afectados por la Minería	MpioLP2	Gobierno municipal de La Paz 2015 a 2018
CIBNOR	Centro de Investigaciones Biológicas del Noroeste S.C.	Del/Semarnat	Delegación de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales en BCS
CEMDA	Centro Mexicano de Derecho Ambiental	Conanp	Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas
MWC	Mining watch Canada	IMADES	Instituto para el Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable de Sonora
CNDG	Campaña No Dirty Gold	Semarnat	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
CHO	Campaña Hands Off!!	SEDATU	Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano
No a la Mina	No a la Mina (Argentina)	SE	Secretaría de Economía
Greenpeace	Greenpeace México	MINERAS	El Triunfo Mining Comercial Company, Echo Bay, Vista Gold
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura		
REBIOSLA	Dirección de la Reserva de la Biósfera Sierra la Laguna		

#### 4.7.5 Actualización del Programa de Manejo

El programa de manejo de la REBIOSLA vigente ha permitido impulsar programas para la conservación de especies y ecosistemas, ha promovido la realización de actividades sustentables y ha incrementado considerablemente las investigaciones científicas en la reserva.

Son diversas las actividades de restauración promovidas a partir del programa de manejo: la construcción de bordos y represas que protegen el suelo de los procesos erosivos; la producción y plantación de especies nativas en viveros; las acciones para el conocimiento y control de especies invasoras o el impulso al pago de servicios ambientales. Además, los habitantes de la REBIOSLA participan activamente en los programas de reforestación, educación ambiental, promoción de servicios ecoturísticos, etcétera.<sup>444</sup>

Sin embargo, el programa de manejo se encuentra desactualizado, ya que debió ser modificado a finales de la década de 2010. En entrevista con el ex director de la reserva, señaló que buscaron que el nuevo programa manifestara que la zona de aprovechamiento especial son terrenos nacionales “y no de la minera, sin embargo, intereses económicos son los que no han permitido que estos terrenos sean establecidos”, apuntó. Para él, la relevancia de la actualización del Programa de Manejo consiste en el reconocimiento de que los terrenos que están en la figura de aprovechamiento especial, son terrenos nacionales y, por tanto, deben destinarse a la conservación.

Hasta este momento, no hay certeza sobre la titularidad de los terrenos en la región de Sierra La Laguna. Por ello se buscó que en el 2008 “el Comisionado Nacional solicitara formalmente a la Secretaría de la Reforma Agraria que le transfiera los terrenos para la administración. A lo que Reforma Agraria respondió que tampoco se tiene claridad de la tenencia”, se realizó entonces un procedimiento de deslinde en Sierra La Laguna, han pasado 10 años y aún no hay resolución.

Con base en el trabajo del Delegado de la Reforma Agraria, se realizó una nueva propuesta de zonificación para la actualización del Programa de Manejo, donde se establece que “los terrenos clasificados como zonas de aprovechamiento especial son subzonas de preservación y considera a estos terrenos como nacionales”. Sin embargo, esta es solo una opinión del delegado estatal.

El actual Director de la reserva, el Biól. Benito Bermúdez Almada,<sup>445</sup> apunta que “según los expedientes de la Conanp, se sabe que son terrenos nacionales pero no hay certeza jurídica al respecto”. Desde 2012, la Conanp ha insistido a la Sedatu para conocer el estatus que guarda el procedimiento, sin embargo, hasta este momento no hay respuesta.<sup>446</sup> Tanto el actual director como el exdirector coinciden en la relevancia que tiene adquirir certeza sobre la propiedad de los terrenos para así emitir un programa de manejo acorde a las necesidades de la reserva.

<sup>444</sup> Aurora Breceda, “La Sierra La Laguna en Baja California Sur...”, pp. 480-482.

<sup>445</sup> Entrevista con el Biólogo Benito Bermúdez, actual director de la REBIOSLA, realizada el 17 de agosto de 2018 en la ciudad de La Paz, Baja California Sur.

<sup>446</sup> “Pasaron 5 años y Sedatu no dice si otorgará a Conanp los terrenos que quiere Los Cardones”, *BCS Noticias*, La Paz, Baja California Sur, 27 de agosto de 2015. Disponible en <http://www.bcsnoticias.mx/pasaron-5-anos-y-sedatu-no-dice-si-otorgara-a-conanp-los-terrenos-que-quieren-los-cardones>, fecha de consulta: 6 de octubre de 2018.