

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

Las conclusiones y propuestas que se presentan en las páginas que siguen están organizadas de la siguiente manera. Primero se presenta una conclusión general sobre la relación entre áreas naturales protegidas (ANP) y derechos humanos, para después presentar las conclusiones relativas a seis temas: 1) el contenido mismo de la Recomendación General 26/2016, 2) su nivel de cumplimiento, 3) su impacto sobre diversos espacios sociales e institucionales; 4) las relaciones entre ANP, derechos humanos y prácticas jurídicas predominantes; 5) las condiciones institucionales y 6) las condiciones sociales bajo las cuales operan las áreas naturales protegidas de nuestro país.

CONCLUSIÓN GENERAL: LA RELACIÓN ENTRE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS Y DERECHOS HUMANOS TIENE MUCHAS DIMENSIONES, POR LO QUE SU COMPRENSIÓN REQUIERE DE UNA METODOLOGÍA INTERDISCIPLINARIA.

Para enfrentar esta complejidad se requiere, de entrada, de un gran esfuerzo de reflexión jurídica, que implica tener claro cuáles son los derechos humanos que están en juego, además de ponderar si algunos de los derechos que suelen esgrimirse en la práctica (como el derecho de propiedad) pueden considerarse derechos fundamentales. Pero además, se requiere un esfuerzo por incorporar las aportaciones de las ciencias sociales para la comprensión de esa complejidad, al menos en dos sentidos: primero, para comprender lo que está en juego para las personas involucradas, a la luz de categorías de análisis tales como territorialización, productividad social del conflicto y campo ambiental; y, segundo, comprender el modo en que las políticas públicas pueden incidir en la interacción social en las ANP, de manera tal que se hagan compatibles (o no) con el ejercicio de derechos. Ese conocimiento no puede obtenerse de las doctrinas de los derechos humanos, sino de los métodos propios de las ciencias sociales. Una contribución central de dicho conocimiento, en esta investigación, es haber demostrado que solo en situaciones excepcionales tienen que sacrificarse unos derechos para hacer efectivos otros. Esto significa, entre otras cosas, que llevar a cabo ejercicios de “ponderación” no es lo más importante en la compleja relación entre ANP y derechos fundamentales.

Sobre la Recomendación General 26/2016

Primera. Las contribuciones más importantes de la Recomendación General 26/2016 radican en el esclarecimiento de la relación que existe entre las ANP y los derechos humanos, así como en el planteamiento de los problemas que afectan su conservación bajo un enfoque de responsabilidad constitucional e internacional del Estado mexicano, en el contexto de los instrumentos internacionales relacionados con la diversidad biológica.

Si bien es cierto que muchos de los operadores del sistema de ANP en México tienen conciencia de que ese instrumento de conservación de la biodiversidad está vinculado con el derecho a un

medio ambiente sano que ha sido reconocido por la legislación ambiental hace casi tres décadas, también lo es que la Recomendación General 26/2016 ofrece una visión notablemente enriquecida del conjunto de fuentes jurídicas, en particular las internacionales, que se hacen cargo de las múltiples implicaciones del régimen jurídico de la biodiversidad.

Segunda. La limitación más importante de la RG26 radica en haberse concentrado en los programas de manejo (PdM) de las ANP, dejando de lado aspectos muy importantes que afectan de manera sustantiva la relación entre ANP y los derechos humanos.

Aunque sin lugar a duda los puntos centrales que identifica la CNDH como obstáculos que deben removerse de forma inmediata para lograr una protección más efectiva de las ANP, constituyen la línea de base sobre la cual puede evaluarse el cumplimiento de las diversas obligaciones constitucionales y de derecho internacional que resultan del marco jurídico aplicable a la conservación de la biodiversidad y la tutela de los derechos humanos que dependen de la misma, al limitarse a la Semarnat y la Conanp como autoridades destinatarias, la Recomendación General 26/2016 deja pasar una oportunidad para impulsar el desarrollo de políticas de estado con un enfoque de derechos humanos, aplicables transversalmente a todos los sectores de la economía que tienen un impacto determinante en el estado de conservación de la diversidad biológica y las ANP en México.

Sin que esta conclusión signifique minimizar la importancia de los PdM, es preciso reconocer que existen condiciones institucionales para el logro de los objetivos que persiguen las ANP, que están al alcance del Estado mexicano y que son tan importantes como la existencia o no de PdM. La propuesta derivada de este estudio consiste en ampliar la perspectiva hacia ese conjunto de condiciones, las cuales han quedado descritas en el cuerpo del estudio y se especifican en el resto de las conclusiones.

Tercera. Una limitación adicional, aunque menos importante, de la Recomendación General 26/2016 radica en que, al analizar las poblaciones que entran en contacto con las ANP, muestra un acento muy marcado hacia las comunidades indígenas, invisibilizando otros grupos sociales que se ven afectados con políticas de conservación que no toman en cuenta sus derechos humanos.

Cualquier aproximación empírica a las dinámicas sociales presentes en las ANP muestra que, además de comunidades o pueblos indígenas, residen en ellas grupos que expresan y reivindican otro tipo de identidades culturales, al mismo tiempo que desarrollan prácticas productivas de subsistencia que se ven cuestionadas con las reglas de la ANP. Los miembros de todos los grupos sociales tienen derecho a un nivel de vida adecuado, por lo que se recomienda la adopción de un enfoque que muestre si ese derecho, con todas sus ramificaciones, está siendo respetado, sin que eso implique negar la especificidad de los derechos indígenas cuando sea el caso. El hecho de que se reconozca la existencia de grupos o comunidades *asimiladas* no alcanza a compensar el énfasis que muestra la Recomendación General 26/2016 sobre las comunidades y pueblos indígenas. Los miembros de todos los grupos sociales tienen derecho a un nivel de

vida adecuado, sin necesidad de tener que ser “asimilados” a una categoría que por definición parecería dominante, sin que eso implique negar la especificidad de los derechos indígenas cuando sea el caso.

Cuarta. La Recomendación General 26/2016 otorga gran importancia a los *obstáculos administrativos* que enfrentan las ANP, con lo que no queda suficientemente claro que entre esos obstáculos está la disminución de los recursos presupuestales destinados a las ANP.

Como se señala más adelante, el concepto de *obstáculos administrativos* es pertinente, aunque puede ser ampliado para comprender mejor la gran diversidad de problemas que ellas enfrentan. Aún dentro del mismo sector ambiental, el papel prioritario que debería reconocerse a la conservación de las ANP no parece ser compartido por las instituciones federales en muchos casos y parecería que la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas debe sortear innumerables obstáculos generados dentro la propia Semarnat para cumplir su mandato legal para la conservación de estos espacios.

Otro factor que opera de manera crítica en contra del desempeño efectivo de la Conanp son las limitaciones presupuestales y de recursos humanos bajo las cuales existe desde su creación. Como se ha referido en el presente estudio, algunas proyecciones sobre la brecha financiera a superarse para lograr la conservación y el manejo efectivo de las ANP existentes y que serán creadas para cumplir con compromisos internacionales del Estado mexicano, como las Metas de Aichi en el marco de la Convención de las Naciones Unidas sobre la Diversidad Biológica, sugieren que se requeriría un incremento presupuestal considerable, cuya asignación rebasa el ámbito de actuación de la Conanp, e incluso de la propia Semarnat. Este obstáculo constituye acaso el más relevante de los problemas que están al alcance de la administración pública.

Sobre el cumplimiento de la Recomendación General 26/2016

Quinta. El cumplimiento que se ha dado a la Recomendación General 26/2016 por parte de las autoridades a quienes va dirigida ha sido, en términos generales, muy limitado.

Es verdad que se observan algunas tendencias que apuntan hacia el cumplimiento de la propuesta. Es verdad que el número de ANP sin PdM se redujo de 74 a 55 en dos años y las ANP que tenían programa de manejo elaborado que no había sido publicado pasaron de 20 a 13. También se desarrollaron algunas directrices al interior de la Conanp para avanzar en el involucramiento de las comunidades indígenas en los procesos de decisiones sobre las ANP. Sin embargo, este estudio ha demostrado, sobre todo en sus capítulos segundo y cuarto, que las autoridades competentes (incluyendo al Titular del Ejecutivo Federal), no han desplegado hasta el máximo los recursos disponibles para cumplir con sus obligaciones relacionadas con la publicación de los programas de manejo de las ANP bajo su responsabilidad y, por lo tanto, para llevar a cabo su manejo eficaz en un marco de certeza jurídica y bajo un enfoque de derechos humanos. Tampoco se encontraron esfuerzos acreditables para remover los obstáculos administrativos que están al alcance de la Semarnat y de la Conanp. En particular, el procesamiento

jurídico de los PdM suele estar sujeto a condiciones que dificultan su puesta en vigor de manera injustificada. Por otro lado, a lo largo de la estructura de las autoridades ambientales no se reconoce la misma importancia a los PdM. Para los altos funcionarios los PdM no son más que uno más de los instrumentos de una política de conservación, mientras que para el personal que labora en las propias ANP, contar con dichos programas es una condición que les permite regular las actividades con el respaldo de una normatividad, por lo que difícilmente suscribirían la postura oficial que la Conanp ha manifestado ante la propia CNDH en el sentido de que “los programas únicamente tienen por función auxiliar a las declaratorias, resultando insuficientes ante la propia LGEEPA y el RLGEEPA, las normas oficiales u otros instrumentos normativos; de manera que la falta de un programa de manejo no impide que se lleve a cabo la adecuada protección, conservación, administración y manejo de las áreas naturales protegidas”.

Sexta. El esfuerzo por publicar los PdM, bajo supuestos cuestionables, en ocasiones ha conducido a las autoridades ambientales a incorporar en dichos programas regulaciones que resultan demasiado laxas para los fines de conservación de la biodiversidad que persiguen las ANP.

La publicación de PdM que incluyen reglas permisivas de actividades que pueden poner en riesgo los ecosistemas de las ANP, no puede considerarse un cumplimiento satisfactorio de la Recomendación 26/2016, ya que dichas regulaciones desvirtúan los objetivos de las ANP. En ocasiones ello tiene lugar bajo el supuesto de que todos los actores interesados deben tener, en los PdM, respuestas que les favorezcan. Esto que se puede caracterizar como el “costo ambiental de la gobernanza” resulta particularmente grave tratándose de empresas que están presentes en las ANP con intereses económicos y no en defensa de derechos fundamentales. Por ello, es aconsejable que la CNDH mantenga un seguimiento puntual sobre el contenido de los PdM en relación con las finalidades propias de ese instrumento.

Sobre el impacto de la Recomendación 26/2016

Séptima. El impacto de la Recomendación 26/2016 ha sido variable de un ámbito a otro, aunque en términos generales ha sido menor a lo esperado y a lo deseable.

A pesar de sus limitaciones, la Recomendación 26/2016 es un parteaguas en la historia de la reflexión sobre las ANP y los derechos humanos en nuestro país. A pesar de ello, no ha tenido las repercusiones que podían haberse esperado. No hay indicios de que en el mundo de las organizaciones sociales dedicadas a la biodiversidad hubiese despertado nuevas expectativas o hubiese sido retomado para organizar sus demandas. Lo mismo puede decirse de los medios de comunicación.

En ninguno de los procesos legislativos más destacados desde la expedición de la Recomendación General 26/2016 se hizo mención a la misma. En el Poder Judicial, si bien es cierto que la Suprema Corte de Justicia de la Nación organizó un foro para discutirla, ella no ha sido mencionada en alguna resolución en materia de amparo o en controversias constitucionales.

Entre los funcionarios del sector ambiental es donde puede apreciarse un impacto más claro, ya que el instrumento general se convirtió en un estímulo más para acelerar la puesta en vigor de los PdM, e incluso en una fuente de preocupación por no incurrir en responsabilidad.

Para que los instrumentos de la CNDH referidos a la biodiversidad o a cuestiones ambientales en general, tengan un impacto similar al que ha tenido en temas de otras recomendaciones generales, como las relativo a los periodistas o a los migrantes, se propone concentrar el esfuerzo en los temas donde se pueda establecer una relación clara entre el incumplimiento y la situación de los derechos humanos de las personas vinculadas al tema.

Sobre la relación entre ANP, derechos humanos, prácticas jurídicas y políticas públicas

Octava. En las ANP entran en juego una diversidad notable de derechos humanos y es importante reconocer que existen conflictos potenciales entre ellos, sobre todo cuando se clasifican en dos grupos: los derechos asociados al medio ambiente y a los servicios ambientales que prestan los ecosistemas, por un lado, y los asociados al derecho a un nivel de vida adecuado, por el otro. Sin negar la importancia de esos conflictos, esta investigación ha demostrado que existen muchas vías, sobre todo en el terreno de las políticas públicas, para hacer compatibles las pretensiones de diversos grupos sociales sin que sus divergencias se conviertan en conflictos entre derechos que obliguen al sacrificio de unos en beneficio de los otros.

Como se sabe, uno de los temas centrales en el pensamiento jurídico contemporáneo es el de los conflictos que pueden surgir entre diferentes derechos humanos. En los temas ambientales con frecuencia aparecen conflictos de esa naturaleza. Sin embargo, la propia doctrina jurídica reconoce que, en muchas ocasiones, esos conflictos son de naturaleza *circunstancial*, es decir que es posible conciliar los intereses de los actores en conflicto a través de diversas mediaciones que son propias de los estados modernos. En sus diversas partes, este trabajo ha mostrado que la complejidad territorial de las ANP proporciona oportunidades importantes para que diversos actores en conflicto puedan ejercer su derecho a un nivel de vida adecuado sin poner en riesgo el derecho al medio ambiente sano que es el origen de las ANP y su justificación más importante.

Novena. Si bien son pocos los casos en los que no es posible conciliar todos los derechos en conflicto, cuando este sea inevitable y resulte necesario emprender un ejercicio de ponderación, este debe considerar la diversidad de valores que la sociedad asigna al patrimonio natural.

Efectivamente, las ANP pueden representar una variedad de valores, desde los puramente escénicos, hasta los relacionados de manera más estricta con la biodiversidad, pasando por los servicios ecosistémicos que producen bienes de utilidad evidente como el agua. En virtud de que no existen fórmulas universales para asignar proporciones incontrovertibles a cada uno de esos valores, en cada caso la autoridad responsable tendrá que reconocer a los mismos en su conjunto, como parte de la ponderación que lleve a cabo. Lo que sí puede esperarse de esa autoridad, sea judicial o administrativa, es que explique de la manera más exhaustiva posible el razonamiento que está utilizando para poner unos derechos antes que otros.

Décima. En la gestión de las ANP suelen surgir dos tipos de tensiones entre derechos: unas son las que se dan cuando el derecho al medio ambiente sano de un conjunto indeterminado (difuso) de personas se enfrenta al derecho a un nivel de vida adecuado (y sus derivaciones) de las poblaciones residentes en la ANP; otras tensiones, muy diferentes, son las que surgen entre el derecho al medio ambiente y los que esgrimen las empresas que encuentran atractivos económicos en las ANP.

Es importante no confundir esos dos tipos de tensiones ya que, en el segundo caso, los derechos de las empresas no son derechos fundamentales, a pesar de lo cual en muchas ocasiones los PdM les otorga el mismo nivel de protección que a los que sí lo son. Sin embargo, la CNDH y los interesados en este tipo de problemas deben reconocer que existe un dilema adicional, que es el que se presenta cuando los grupos sociales vulnerables residentes en (o en las inmediaciones de) una ANP obtienen empleos bien remunerados y otros beneficios de empresas mercantiles, como puede ser el caso del ecoturismo. En tal situación, la reflexión sobre los derechos humanos debe estar abierta a la posibilidad de conciliar los diversos intereses, sin que ello signifique reconocer derechos fundamentales a las empresas mercantiles.

Décima primera. La Recomendación General 26/2016 destaca, correctamente, los derechos de los grupos indígenas en relación con las ANP. Sin embargo, si se considera a dicho grupos como los únicos sectores sociales vulnerables en las ANP se corre el riesgo de dejar desprotegidos a otros sectores con otras identidades culturales y cuyo derecho a un nivel de vida adecuado también puede verse comprometido.

Como se pudo apreciar a lo largo de esta investigación, el modelo mexicano de conservación implica la existencia de ANP con una población residente que puede llegar a ser importante. Por regla general, la mayoría de esa población se encuentra en condiciones de vulnerabilidad social y económica y puede, o no, pertenecer a un pueblo o comunidad indígena. Por ello es aconsejable recuperar el sentido de la formulación original del derecho a un nivel de vida adecuado y aportar elementos para otorgarle un contenido acorde con el contexto de las ANP.

Décimo segunda. La actividad jurisdiccional en torno a las ANP en nuestro país no suele versar sobre conflictos entre derechos fundamentales. La propiedad de la tierra es la institución jurídica que se erige como la más problemática en esta materia, aunque se presenta de maneras tan distintas, que otorga una protección jurídica importante para grupos sociales con condiciones muy diversas.

Efectivamente, el estatuto del derecho de propiedad frente a las ANP presenta en la práctica una gran complejidad. Por un lado, suele esgrimirse en defensa de intereses económicos particulares de modo tal, que se reproduce la bien conocida tensión entre los intereses colectivos y los individuales, en torno a la cual se cuenta con una tradición relevante en el constitucionalismo social mexicano, que sin embargo pierde vigencia con la tendencia reciente en el Poder Judicial de la Federación, ciertamente cuestionable, de considerar la propiedad privada como derecho fundamental. Por otra parte, el derecho de propiedad también aparece como el medio de

defensa jurídica de muchos grupos vulnerables, sobre todo en el caso de muchos núcleos agrarios, cuyos miembros no hacen valer el derecho a un nivel de vida adecuado sino, justamente, sus derechos de propiedad.

Décimo tercera. La complejidad de la relación entre derechos de propiedad y ANP obliga a un análisis que rebasa el horizonte de los derechos fundamentales y que tiene que incluir tanto problemas jurídicos tradicionales como problemas emergentes.

Entre los elementos de dicha complejidad destacan los siguientes: 1) la existencia de numerosas personas que residen en las ANP y que no tienen propiedad sobre tierras u otros recursos naturales (que suelen ocupar las posiciones más vulnerables de las comunidades locales); 2) la existencia de grupos que no lograron consolidar sus demandas agrarias y que quedaron con expectativas frustradas con el fin del reparto agrario en la última década del siglo XX; y 3) la vigencia de derechos de carácter administrativo (tales como las concesiones pesqueras o mineras) a los cuales indebidamente se ha otorgado un estatus equivalente al de los derechos fundamentales.

Sobre las condiciones institucionales de las ANP

Décimo cuarta. La persistencia de políticas opuestas a los fines de las ANP es uno de los obstáculos más importantes para el ejercicio de los derechos asociadas a la conservación de la biodiversidad.

Como se indica más arriba, en la segunda conclusión, una limitación importante de la Recomendación General 26/2016 es que al concentrarse en las responsabilidades de la Conanp y la Semarnat en materia de ANP, deja fuera de su alcance a un conjunto de políticas del gobierno federal que aún se aplican en el territorio de las mismas y que contradicen los fines de las mismas. A pesar de que ha habido esfuerzos en el sentido de alinear el conjunto de las políticas en la dirección del desarrollo sustentable, las inercias institucionales de las políticas sectoriales no han sido del todo neutralizadas. Así, entre otras cosas, se han mantenido diversos estímulos y subsidios a actividades agropecuarias no compatibles con la conservación; se siguen autorizando proyectos mineros a nombre de una “prioridad” establecida por la legislación de la materia, que ignora los principios de la legislación ambiental; y la política turística no ha sido sensible a la necesidad de imponer las restricciones en ANP. La reciente publicación del Programa de Manejo en Yum Balám, con la posibilidad de construir nueve mil habitaciones en la isla de Holbox es apenas una muestra de ello. De aquí surge una clara propuesta en el sentido de que la CNDH considere el conjunto de las atribuciones y los programas del Gobierno Federal para que adopte políticas transversales en relación con las ANP.

Décimo quinta. La fragmentación de las políticas que confluyen en las ANP puede ser tan grave como la inexistencia de programas de manejo.

Además de la existencia de políticas que contradicen abiertamente los objetivos de las ANP, se observa que con frecuencia las políticas que en principio podrían contribuir hacia dichos

objetivos, no se traducen en un conjunto de acciones coordinadas en el terreno. Existe una cantidad importante de programas gubernamentales mediante los cuales se canalizan recursos y apoyos de diversa naturaleza hacia las ANP. En ellos está la posibilidad de compensar a las comunidades por las restricciones en el aprovechamiento de los recursos naturales que traen consigo las ANP y, por lo tanto, de reducir a un mínimo los conflictos entre el derecho a un medio ambiente sano y el derecho a un nivel de vida adecuado. Sin embargo, la materialización de esa posibilidad depende de la existencia de mecanismos eficientes de coordinación administrativa y eficientes estrategias de financiamiento, claramente articulados con mecanismos de participación social. En este sentido, los programas de manejo pueden convertirse en el marco de referencia del conjunto de la actividad estatal en las ANP o bien mantenerse como documentos al margen de la compleja dinámica de las relaciones entre actores sociales y órganos de la administración pública.

Sobre las condiciones sociales prevalecientes en las ANP

Décimo sexta. La comprensión de las dinámicas sociales en torno a las ANP es una condición fundamental para la conformación de políticas orientadas por derechos humanos.

Al analizar la dinámica social que se despliega en relación con las ANP este estudio ha mostrado que la contribución de las ciencias sociales al campo de los derechos humanos no se limita a registrar hechos que indiquen niveles de cumplimiento, ejercicio o respeto de los derechos. Entre otras cosas, una postura sociológicamente informada puede ayudar a los operadores jurídicos, en las tres ramas del estado, a tener en cuenta, por un lado, las condiciones reales bajo las cuales operan las ANP y, por el otro a reflexionar sobre las consecuencias sociales de sus propias decisiones. Trascender el esquema tradicional que distingue entre el derecho y la realidad social, que entre otras cosas ignora que es en la práctica social donde los derechos adquieren sentido, es un reto que en las ANP se puede observar, tal como se ha tratado de mostrar a lo largo de este trabajo.

Décimo séptima. Hay dos conceptos fundamentales (y complementarios) para comprender las dinámicas sociales en torno a las ANP, el de territorialización y el de productividad social del conflicto.

El principal efecto de la creación de una ANP es la reconfiguración de un territorio y es importante reconocer que en ese proceso participan activamente los actores locales, cuya interacción con los actores estatales produce territorialización, entendida como la transformación de las relaciones sociales en torno a un ámbito espacial determinado. Con frecuencia ese orden, que puede ser precario, es producto de conflictos sociales cuya naturaleza e intensidad deben ser examinadas. Observar esas dinámicas es imprescindible para comprender que el consenso social en torno a las ANP (o sea su legitimidad) no proviene de una aceptación abstracta de los valores que ellas transmiten, sino de una aceptación bajo condiciones locales que, en gran medida, tienen que ver con las condiciones de vida y las oportunidades para consolidar, en la propia región, medios de vida sostenibles en cortos y medianos horizontes temporales.

Décimo octava. Un concepto complementario para la comprensión de las condiciones sociales de las ANP es el de campo ambiental, el cual permite identificar y analizar el espacio social donde se produce (o no) la legitimidad de las ANP y de los derechos asociados a las mismas.

El hecho de que la aceptación a las ANP por los actores locales sea un hecho importante no significa que la legitimidad de las mismas se produzca solamente en espacios locales. Ella se da como producto de una red compleja de comunicación entre actores que actúan en diversas escalas geográficas. Como se ha documentado ampliamente por la bibliografía especializada, los debates en el espacio público (tanto en el plano nacional como en el internacional) se articulan de múltiples maneras con los procesos locales. Solamente a través de conceptos como el de campo ambiental, que incluye la condición multi-escalar de la acción social en torno a las ANP, es posible comprender los procesos que dan lugar a la legitimidad de las mismas –o a su cuestionamiento.

Décimo novena. La conflictividad social presente en las ANP puede girar en torno a diversos temas. Entre ellos, el que presenta mayores retos es el de la inestabilidad de la propiedad de la tierra derivada de la persistencia de derechos y expectativas de derechos que proviene del fin de la reforma agraria.

A lo largo del estudio se ha ilustrado la diversidad de los conflictos presentes en las ANP, que ponen en entredicho el cumplimiento de sus objetivos y con ello el ejercicio pleno de los derechos involucrados. Esa diversidad incluye desde amenazas a la biodiversidad y el territorio provenientes de empresas mercantiles dedicadas a actividades extractivas, inmobiliarias o de otro tipo, hasta prácticas de comunidades locales que también resultan incompatibles con la conservación de la biodiversidad y de los servicios ambientales de las ANP. Para la inmensa mayoría de esos conflictos existen salidas a través de la concertación social y del despliegue de políticas públicas. Pero, en términos jurídicos, los dilemas suelen referirse al alcance de los derechos de propiedad. Los conflictos más complejos son los que se derivan de la inestabilidad de los derechos agrarios. En términos jurídicos, ya no se trata solamente del alcance de los derechos de propiedad frente a las llamadas restricciones legítimas, sino la titularidad misma de esos derechos. La sugerencia, que no solo va dirigida a la CNDH sino a los interesados en la relación entre ANP y derechos humanos, es emprender una reflexión sobre la propiedad y su lugar en el sistema de derechos, a la luz de una aproximación interdisciplinaria a este campo de conocimiento y de intervención social.