

Estrategias de conservación: la creación de áreas protegidas

*Gabriela de la Mora de la Mora**

Por medio de la creación de áreas protegidas podemos ubicar de manera muy esquemática y general dos estrategias de conservación: las que centralizan la toma de decisiones y las que involucran a los actores locales de manera directa en la toma de decisiones sobre el uso y acceso a los recursos naturales. Tales esquemas de conservación se manifiestan mediante arreglos institucionales estrechamente vinculados con el tipo de tenencia de la tierra (centralizada, privada y comunal), que directamente influyen en las formas de manejo, uso y conservación de los recursos. Las áreas protegidas reflejan las condiciones sociales y las relaciones de poder entre diversos sectores.

Introducción

La conservación de los recursos naturales es un asunto ecológico, pero también es un tema político, económico, cultural y social; como tal se puede presentar en diversas esferas: en los ámbitos internacional, nacional y/o local. Existen estrategias de conservación cuyos objetivos y propósitos son aplicables en todo el mundo, gozando de una amplia aceptación, tal es el caso de la declaratoria de Áreas Naturales Protegidas (ANP). Pero también hay otras alternativas que buscan los mismos objetivos: conservar los recursos naturales, pero la decisión de conservarlos y cómo

* Maestra en Estudios Regionales, Instituto José María Luis Mora. Direcciones electrónicas: gabrieladelamora@prodigy.net.mx y garieladlm@hotmail.com

hacerlo depende de los habitantes locales y no de una instancia externa. En este trabajo nos interesa proporcionar una visión general sobre estas estrategias de conservación considerando tanto el enfoque internacional como el nacional.

Para comprender la conservación ligada a las actividades sociales, es fundamental tener en cuenta el tema de la propiedad, ya que permite definir quiénes y bajo qué condiciones tendrán derechos de acceso y uso a los recursos naturales. La tenencia o propiedad define las relaciones entre la sociedad y los recursos, así como entre las personas. A partir de lo anterior, las principales preguntas que nos interesa responder a partir de las dos estrategias de conservación citadas (ANP frente a reservas comunitarias), son: ¿a quiénes se les permite tener acceso a los recursos?, ¿quiénes son los encargados de crear las normas que servirán como base para la conservación?, ¿quiénes se encargan de implementarlas y de monitorear su cumplimiento? Las respuestas a estas preguntas son muy importantes debido a que entre más participen los habitantes locales en la definición de reglas y normas sobre el manejo de los recursos, tendrán mayores incentivos para conservar los recursos naturales locales.

Generalidades sobre las estrategias de conservación

La conservación de los recursos naturales no sólo se refiere a la conservación de la naturaleza por sí misma, sino al papel que desempeñan en esta labor los diferentes grupos sociales que hacen uso de los recursos. Anteriormente, predominaba el enfoque preservacionista centrado en la necesidad de mantener la naturaleza intacta evitando la intervención del hombre, por lo que buscaba limitar su acceso a los recursos. Este esquema de alguna manera subyace detrás de la declaratoria de áreas protegidas, las que en términos generales tienden a ser excluyentes en cuanto al uso de los recursos y verticales en la toma de decisiones sobre el manejo de los mismos, además de que no siempre estas estrategias han permitido la conservación de los recursos naturales.

En la actualidad se acepta de manera más o menos generalizada que para lograr la conservación, es necesario que el hombre tome decisiones sustentadas en conocimientos o lleve a cabo acciones que ayuden a la protección, manejo y restauración de los recursos. Este hecho permite lograr la conservación de la biodiversidad, la producción de agua, la captura de carbono, la conservación del material genético, etcétera. La conservación de los recursos naturales ha llamado la atención de un número importante de actores tanto en los ámbitos nacional como internacional, entre ellos científicos, gobiernos, organismos internacionales, organizaciones no gubernamentales, así como comunidades campesinas e indígenas que habitan en zonas de alta importancia biológica.

La declaratoria de ANP en zonas de alta biodiversidad es una de las estrategias de conservación más difundidas en el mundo. Se calcula que 10 por ciento de la

superficie de la Tierra se encuentra bajo estos esquemas de protección. Sin embargo, esta estrategia no es la única, pues existen otras alternativas que han permitido a los grupos sociales, particularmente a las comunidades campesinas e indígenas organizadas, emprender por sí mismas acciones en favor de la conservación. Algunas ANP se crearon partiendo de contextos históricos, políticos, sociales y culturales distintos de los que viven los pobladores de estas zonas; lo cual ha causado que se resistan a la implementación de iniciativas que no van muy de acuerdo con sus usos y costumbres. Cualquiera de los esquemas de conservación que se proponga, requiere llevar a cabo arreglos institucionales entre los distintos actores involucrados, así como definir claramente el tipo de tenencia, que influye en la forma de manejar y usar los recursos.

Una perspectiva internacional sobre la conservación

Conocer un poco acerca del proceso de creación de lo que hoy conocemos como ANP en México y el mundo, es importante porque de alguna manera refleja las condiciones sociales, las relaciones de poder y los diversos intereses que existen entre los sectores y actores regionales ocupados y preocupados por desarrollar estrategias de conservación.

La primera experiencia de creación de un área protegida se presentó en 1887, con la declaración del Parque Nacional Yellowstone en Estados Unidos. La perspectiva preservacionista de esta categoría de protección buscaba mantener la naturaleza virgen, sin intervención del hombre. Este esquema de conservación fue resultado de una imposición burocrática que desconoció la dinámica de uso del suelo y la existencia de instituciones locales por parte de los pobladores originarios. Desde su creación, y hasta mediados del siglo XX, la categoría de *parque nacional* se expandió a lo largo y ancho del planeta.¹ Las regiones declaradas como parques nacionales no eran espacios vírgenes, sino zonas habitadas por grupos que a lo largo del tiempo habían logrado mantener las particularidades de esos espacios.

Tanto en países desarrollados como en vías de desarrollo, esta estrategia de conservación excluía a la población local de la toma de decisiones sobre el uso y manejo de los recursos, pasando por alto las necesidades económicas y culturales de estos grupos. Los parques naturales sólo podían funcionar en lugares donde la densidad de población era baja y donde los habitantes no dependían de manera directa de los

¹ En 1911 se declaró el Parque Imperial Nikko, en Japón; en 1914 el primero en Europa llamado La Bralowieza, en Suiza, en 1876 el primero en América Latina fue el Parque Nacional Desierto de los Leones (Hesselbach y Pérez, 1996:11), además de la Reserva Perito Moreno, en Argentina, declarada en 1903 y la Reserva Forestal Malleco, creada en 1907 en Chile (Primack *et al.*, 2001:49).

recursos naturales para su sustento, situación contraria a la que se presenta en países como México. Al no reconocer los derechos de las poblaciones locales respecto del uso y manejo de los recursos naturales, en muchos de los parques nacionales sucedió lo que se deseaba evitar: la destrucción de ecosistemas, saqueo, prácticas ilegales, mal aprovechamiento y descuido de los recursos, falta de recursos económicos para llevar a cabo las actividades relativas a la conservación, además de los costos políticos que trajo consigo no involucrar a los habitantes locales. Las autoridades no pudieron resolver fácilmente estos problemas, por lo que se empezaron a buscar alternativas que integraran a la población en las tareas de conservación.

Surgieron distintas propuestas que además de incluir la protección de los recursos naturales, planteaban tomar en cuenta a las comunidades indígenas y campesinas en los proyectos de conservación sobre el uso y aprovechamiento de los recursos. Estas proposiciones se han manifestado por medio de la adopción de convenciones e instrumentos internacionales que solicitan a los gobiernos nacionales considerar los derechos de propiedad privados y comunitarios (White y Martin, 2002:2), así como reconocer la labor de los pueblos indígenas y campesinos en el manejo de los recursos. Tal es el caso de la Convención sobre Diversidad Biológica (CDB) y la Convención 169 de la Organización Internacional del Trabajo, las propuestas formuladas por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), los proyectos de conservación que promueven el Banco Mundial (BM) y el *Global Environmental Fund* (GEF), entre otros.

Al intentar definir la conservación y sus diferentes categorías, varios especialistas del mundo, instancias gubernamentales y no gubernamentales dedicadas a la conservación de los recursos naturales, participaron en la elaboración de una Lista Internacional de Parques Nacionales y Reservas Equivalentes que fue aprobada en 1962 y preparada por la UICN. Ésta definió seis categorías de áreas protegidas, entre las que se conciben dos tipos de manejo de los recursos: los de protección restrictiva y los de manejo integral de los ecosistemas.

Las categorías de la UICN que se refieren a la protección estricta son: (Ia) *reserva natural estricta*; (Ib) *área natural silvestre* y (II) *parque nacional*. En éstas, la capacidad de toma de decisiones sobre los recursos naturales (el control de acceso, uso y manejo) reside en el gobierno y no en los usuarios o en las sociedades que las habitan; por lo tanto, estas categorías están bajo un esquema centralista. En el segundo bloque, el manejo dominante es la conservación, ya que las categorías de: (III) *monumento natural*; (IV) *área de manejo de hábitat/especies*; y (V) *paisaje terrestre y marino protegido*, buscan mantener y conservar los hábitats y la diversidad biológica. Sólo en el caso de la categoría (VI) *área protegida con recursos manejados*, se reconoce la posibilidad de utilizar y aprovechar los recursos de manera sostenible para satisfacer las necesidades humanas. En términos generales, estas categorías estaban mucho más perfiladas hacia

la preservación de los recursos naturales que a la conservación, pues muchas de ellas buscaban mantener las relaciones y los mecanismos de los que depende el funcionamiento de los ecosistemas, la evolución biológica y la diversidad genética, más allá de considerar al hombre como parte importante del ecosistema.

Una de las primeras iniciativas de conservación que considera importante la participación de los grupos humanos en la conservación es la Reserva de la Biosfera (RB).² Ésta es parte del programa internacional El Hombre y la Biosfera (MAB, por sus siglas en inglés), impulsado en 1972 por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco). El objetivo de la RB es lograr el manejo integrado de la tierra, el agua y la biodiversidad; sus funciones son: contribuir a la conservación del paisaje, los ecosistemas, especies y variedades genéticas, así como lograr el desarrollo económico y humano de manera ecológica y sostenida y proporcionar apoyo a la investigación, monitoreo, educación e intercambio de información relacionada con los mecanismos de conservación y desarrollo, en los ámbitos local, nacional y global.

Este esquema de protección considera a los grupos humanos asentados en la zona como un elemento esencial para la conservación; pese a ello, la capacidad de toma de decisiones en torno al aprovechamiento y uso de los recursos en las zonas permitidas³ está a cargo de la administración gubernamental o privada. Aunque existe el mandato de incorporar a las poblaciones e instituciones locales a las tareas de conservación, esto no implica que las comunidades participen directamente en la formulación y diseño de los proyectos de conservación y desarrollo de la región, más bien éstas suelen perder parcial o totalmente los derechos de acceso, uso, manejo y alienación de su territorio, lo que incide directamente en la carencia de incentivos para la conservación.

Por otra parte, el Banco Mundial, por medio de la Estrategia de Bosques (1991), planteó la necesidad de consolidar políticas intersectoriales para la conservación de la biodiversidad, siendo esto explícitamente una crítica al esquema de áreas de conservación que centralizaban la toma de decisiones en el gobierno. Mediante esta estrategia, el banco proponía que participaran las comunidades campesinas e indígenas locales,

² Según datos de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (Conanp) a finales de 2000 existían 368 reservas de la biosfera en 91 países, de ese total 32 se encuentran en México (Conanp, 2002b).

³ En general las ANP se dividen en dos tipos de zonas: las de núcleo y de amortiguamiento y cada una tiene sus propias subzonas. Las zonas núcleo son los ecosistemas que han sufrido poca alteración y que requieren de un cuidado especial para asegurar su preservación en el largo plazo y excepcionalmente se podrán realizar actividades de aprovechamiento controladas. En las zonas de amortiguamiento se pueden llevar a cabo actividades de aprovechamiento, pero con manejo sustentable, que promuevan la conservación de los ecosistemas.

⁴ El GEF fue lanzado en octubre de 1991 por el Banco Mundial para avanzar en la cooperación internacional relativa al financiamiento de acciones relacionadas con cuatro temas globales: pérdida de biodiversidad, cambio climático, degradación de aguas y destrucción de la capa de ozono.

las entidades nacionales y globales, así como los sectores privado y gubernamental en las tareas de conservación. El Banco Mundial y el GEF⁴ reconocen la capacidad de las comunidades locales para conservar los recursos forestales, considerando a estos grupos como los administradores naturales y tradicionales de los bosques. El planteamiento de ambos organismos hace énfasis en la idea de generar incentivos para que las comunidades lleven a cabo un uso sostenido de los recursos, combinándolo simultáneamente con estrategias de conservación, como la creación de áreas protegidas, en donde sea posible establecer un sistema de comanejo (Campbell y Martin, 2000:17).

La conservación de los recursos y los derechos de los habitantes locales sobre sus territorios: el marco jurídico internacional

La conservación de los recursos naturales y el reconocimiento de los derechos de propiedad y acceso a los recursos por parte de las comunidades y pueblos indígenas están respaldados jurídicamente por dos instrumentos internacionales: la Convención 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y como parte de los acuerdos tomados en la Conferencia de Río de 1992, por medio de la Convención sobre la Diversidad Biológica (CDB) de las Naciones Unidas.

La Convención 169 especifica que los gobiernos nacionales deben adoptar medidas especiales para salvaguardar las prácticas culturales, sociales e institucionales, los valores, los territorios y el ambiente de los pueblos indígenas. La convención menciona que se deberán proteger de manera especial los recursos naturales existentes en las tierras donde se encuentran asentados los grupos indígenas, a quienes se les deben reconocer los derechos de propiedad y posesión de las tierras que tradicionalmente han ocupado en términos de la capacidad de usufructo y de la toma de decisiones en lo relativo a su territorio. Por lo tanto, esta convención apoya la gestión comunitaria de los recursos naturales, además establece que los pueblos indígenas deben participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional que les puedan afectar directamente (Convención 169, 1989, arts. 4, 7, 13, 14 y 15).

Por su parte, la CDB especifica que es necesario conservar la biodiversidad del planeta por medio del uso sostenible de todos sus componentes y el acceso adecuado a los recursos. Para lograr lo anterior, la CDB menciona que se requiere la cooperación internacional y regional entre Estados, aunque enfatiza que cada país puede y debe ejercer su soberanía en el manejo y uso de los recursos, siempre y cuando no se perjudique a otros Estados. En relación con el tema de la diversidad biológica, la CDB distingue entre lo que es la conservación, el acceso a los recursos y la distribución de beneficios, destacando la necesidad de compensar de manera justa la participación

de las comunidades que habitan en zonas de alta diversidad biológica, por el importante rol que desempeñan en la conservación de los recursos naturales.

Respecto de la conservación de los ecosistemas y hábitats naturales, la convención propone que se establezca un sistema de áreas protegidas que permita tomar medidas especiales para la conservación de la diversidad biológica, por medio de un proceso de ordenación y creación de reglamentos que garanticen el uso y la conservación sostenibles. Para esto se deben establecer directrices específicas que respeten los conocimientos y las prácticas tradicionales de las comunidades indígenas locales, siempre y cuando sean compatibles con la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica (CDB, 1992, art. 8, fracs. a, b y j; Martínez, 2002:27-28).

En relación con la utilización sostenible de los componentes de la diversidad biológica, específica que se deberá proteger y alentar la utilización consuetudinaria de los recursos biológicos, en función de las prácticas culturales tradicionales, siempre y cuando éstas sean compatibles con la utilización sostenible. Además, menciona que se deberá ayudar a las poblaciones locales a preparar medidas de restauración en zonas degradadas y fomentar la cooperación entre autoridades gubernamentales y el sector privado para la utilización sostenible de los recursos naturales (CDB, 1992, art. 10, fracs. c, d, e).

La CDB es un marco jurídico internacional que plantea de manera general las directrices y los principales temas relacionados con la conservación de los recursos naturales. Los países que suscriben esta convención deben considerar y tener en cuenta su contenido en la implementación de sus estrategias de conservación y aunque este instrumento no tiene un carácter obligatorio, su existencia ha implicado importantes avances en materia de política ambiental, en los ámbitos nacional e internacional. Tanto la Convención 169 como la CDB, forman parte de un marco normativo general que de manera deseable se esperaría fueran respetados en la implementación de estrategias de conservación en los gobiernos nacionales.

El contexto de la conservación de los recursos naturales en México

La creación de áreas protegidas en México inició formalmente (o con reconocimiento jurídico) en 1917 con el decreto del Desierto de los Leones como Parque Nacional.⁵ En este mismo año se integró el concepto de *propiedad* como una función social en la Constitución política mexicana, con lo que se establecieron regulaciones y limitaciones en el aprovechamiento de los recursos naturales susceptibles de apropiación.

Durante el siglo XX, la creación de parques nacionales fluctuó considerablemente

⁵ En 1876 se expropiaron los terrenos del Desierto de los Leones a las comunidades locales, con lo que se dio la creación de facto de esta área protegida.

de una administración a otra. Los decretos expropiatorios o declaratorios de los parques fueron percibidos como imposiciones centralistas, pues no existían criterios bien definidos para establecer áreas protegidas ni categorías de manejo. Muchos decretos se hicieron sin que existiera un estudio previo y sin considerar las necesidades de los habitantes locales, por lo que estas estrategias de conservación sólo fueron “parques de papel” (Conanp, 2000). Asimismo, las políticas de desarrollo rural implementadas en México pasaron por alto la conservación de los recursos naturales, ya que éstas consideraban como *tierras ociosas* o *baldías* aquellas superficies que no eran utilizadas para la agricultura o la ganadería. Desde 1950 hasta los setenta operó la Comisión Nacional de Desmontes,⁶ con la finalidad de transformar las tierras ociosas en productivas, fomentando con esto el cambio de uso de suelo.

Además, se concesionaron importantes extensiones de bosques y selvas a empresas madereras, lo que contribuyó a la realización de intensas extracciones comerciales. El propósito de las concesiones era incorporar las áreas marginales campesinas e indígenas al desarrollo industrial del país, mediante la extracción de madera destinada a la industria de la construcción y la producción de celulosa (Gerez, 2001:4). Las concesiones duraron en promedio 25 años, pero hubo casos que se ampliaron hasta 60. Por medio de éstas se imponía a las comunidades campesinas afectadas infinidad de restricciones para el uso de los bosques y generalmente no tenían posibilidad de tomar decisiones sobre el uso y acceso a los recursos.

Por otro lado, se declararon vedas a las extracciones forestales, lo que en algunos casos evitó la desaparición de importantes zonas boscosas en el país, contribuyendo de esta manera a la conservación, pero en otros casos se fomentó el saqueo y uso ilegal de los recursos forestales debido a las restricciones impuestas para su uso. Se calcula que para 1958, el 58 por ciento del territorio forestal en México había sido declarado bajo veda forestal. Haciendo a un lado las diferencias entre las estrategias de concesiones y vedas, ambas coincidían en la centralización del control de los bosques y la marginación campesina para su uso (Merino, 2001:80, 82).

En los años setenta se presentó una pérdida acelerada del patrimonio natural de México como consecuencia de los procesos económicos y sociales que había vivido el país durante la primera mitad del siglo XX. Entre las causas del deterioro encontramos los conflictos agrarios, los programas de colonización, la creciente presión demográfica, la puesta en marcha de proyectos agropecuarios poco sostenibles, así como la falta de movilización social preocupada por la conservación de la naturaleza. A finales de los setenta, se promovió la creación de algunas Reservas de la Biosfera en México, siendo las primeras las de Mapimí y Michilí, en Durango, y la de Montes Azules, en

⁶ Esta Comisión operó sobre todo en las planicies de Veracruz, Tamaulipas, Tabasco y Campeche, que-mando millones de metros cúbicos de madera, a fin de transformar millones de hectáreas de selvas en pastizales, que con el paso de los años resultaron poco productivas (Gerez, 2001:4).

Chiapas. Con la creación de RB se buscaba lograr la protección de la biodiversidad así como cubrir las necesidades sociales y económicas de las poblaciones locales, además de lograr la conservación de los recursos naturales y el desarrollo regional. En algunos casos ha sido difícil concertar acuerdos con los habitantes locales a fin de modificar los usos tradicionales de los recursos, ya que aunque no se expropian los predios donde se declara una RB, el gobierno es el encargado de llevar a cabo el ordenamiento en función de los objetivos de conservación, que en ocasiones se contraponen a las dinámicas sociales locales de uso y aprovechamiento de los recursos además de que no se respetan los derechos tradicionales de los habitantes para el acceso a los mismos.

A partir de los ochenta, gracias a la influencia de organismos no gubernamentales y algunas agencias de cooperación internacional interesadas en el tema de la conservación, se reactivó la creación de áreas naturales protegidas por decreto; simultáneamente, otros sectores empezaron a apoyar y reconocer estrategias de conservación sin decreto gubernamental, que fundamentalmente tenían en cuenta la capacidad de gestión de las comunidades indígenas y campesinas sobre sus recursos naturales.

La conservación de los recursos en México: una perspectiva jurídica

En México la propiedad de la tierra y el acceso a los recursos naturales está reglamentada en el artículo 27 constitucional, el cual fue modificado en 1992 con el propósito de terminar el reparto agrario que había empezado desde la época posrevolucionaria. Este artículo señala que la conservación de los recursos naturales está ligada a la propiedad, especificando que el Estado tiene derecho a imponer modalidades distintas a la propiedad privada en función del interés público, así como a regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación en beneficio de la sociedad. Asimismo, establece que el Estado es el responsable de lograr una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y buscar el mejoramiento de las condiciones de vida tanto de la población rural como urbana. En este artículo también se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidal y comunal y establece la protección de este tipo de propiedad tanto para asentamientos humanos como para actividades productivas, así como para la protección de las tierras de los grupos indígenas. Es así como jurídicamente se reconocen las formas de organización y los derechos de propiedad de las comunidades indígenas y campesinas sobre sus recursos, así como la necesidad de fortalecer la vida comunitaria de los ejidos y las comunidades, a fin de elevar la calidad de vida de sus pobladores.

La Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA) que se desprende del artículo 27, menciona en su artículo tercero que las ANP son áreas en las que los ambientes originales no han sido significativamente alterados por la actividad del ser humano o que requieren preservarse y/o restaurarse y están sujetas al régimen previsto por la ley. Existen varias categorías de ANP: las seis primeras son competencia de la federación y la última de los gobiernos estatales: (1) Reservas de la biosfera; (2) Parques nacionales; (3) Monumentos naturales; (4) Áreas de protección de los recursos naturales; (5) Áreas de protección de flora y fauna; (6) Santuarios; (7) Parques y reservas estatales y (8) Zonas de preservación ecológica de los centros de población.

En México las ANP abarcan una extensión total de 17.3 millones de hectáreas, 60.5 por ciento corresponde a Reservas de la Biosfera (34 decretos), y en segundo lugar se encuentran las áreas de protección de flora y fauna que abarcan 33 por ciento de la extensión total protegida (26 decretos). En total, la superficie bajo protección por decreto representa 5 por ciento del territorio nacional. Casi todas estas categorías de protección se encuentran bajo resguardo gubernamental, ya sea federal o estatal. En este tipo de ANP se centraliza la capacidad de toma de decisiones sobre el uso, acceso, manejo y enajenación de los recursos.

Cada categoría tiene restricciones para el aprovechamiento de los recursos. En el caso de los parques nacionales, monumentos naturales y santuarios, las actividades se restringen a la investigación científica, recreación, educación y algunas otras que no están relacionadas con el aprovechamiento de los recursos. En lo relativo a la tenencia de la tierra, en particular la declaratoria de parques nacionales se basa en la expropiación de tierras a los pobladores originales, con lo que pierden todo derecho y capacidad de uso y aprovechamiento de los recursos. Las categorías que contemplan el aprovechamiento de los recursos son las reservas de la biosfera, las áreas de protección de recursos naturales y las de protección de flora y fauna. En éstas debe existir un plan de manejo que especifique las reglas para el aprovechamiento. Estos programas son elaborados por iniciativa gubernamental por un grupo técnico y no siempre involucran a los pobladores. Aunque los esquemas contemplan la intervención de la sociedad para el manejo de los recursos naturales, esto no implica que los habitantes locales tengan la capacidad de tomar decisiones de manera directa sobre el tipo de aprovechamiento, acceso y restricciones relativas al uso de los recursos.

En términos generales, los esfuerzos institucionales de conservación relacionados con las ANP se han inclinado más hacia el cuidado de áreas de relevancia internacional, ya que se pretende consolidar un grupo de ANP que sirva de base para ampliar la atención institucional hacia otras áreas, mediante el autofinanciamiento y la obtención de fondos por parte de organismos multilaterales. El Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas (Sinap) busca incluir las áreas que por su diversidad biológica y características ecológicas son de especial importancia para el país. La misión de esta

instancia es ayudar a relacionar entre sí sólo a aquellas áreas que son de “especial relevancia para el país”, mas no todas las áreas naturales protegidas que están bajo vigilancia del gobierno federal (Brañes, 2000:344).

Las categorías de protección de los recursos naturales sin decreto

Existen otro tipo de áreas protegidas que no tienen decreto y que se encuentran comprendidas en el artículo 59 de la LGEEPA, en el cual se señala que cualquier persona interesada puede promover ante la Secretaría de Medio Ambiente el establecimiento, “en terrenos de su propiedad o mediante contrato con terceros, de áreas naturales protegidas, cuando se trate de áreas destinadas a la preservación, protección y restauración de la biodiversidad”, es decir, que cualquier pueblo o comunidad indígena, organización social (pública o privada) etcétera, puede promover la creación de un área protegida ante la Semarnat. Igualmente se reconoce que los promoventes “pueden optar por destinar voluntariamente los predios que les pertenezcan a acciones de preservación... sin que medie la constitución formal de un ANP”; sin embargo, la Semarnat debe reconocer esta decisión por medio de un certificado⁷ (Brañes, 2000:338).

El objetivo de estas áreas es proteger y conservar ecosistemas o áreas que son propiedad de individuos u organizaciones. En particular nos referimos a las reservas forestales, los ranchos cinegéticos, las reservas privadas, las zonas forestales permanentes, las estaciones de investigación con áreas protegidas y las reservas campesinas y comunitarias.

En particular, las iniciativas de conservación promovidas por las comunidades indígenas y campesinas, buscan al mismo tiempo manejar sus recursos naturales, además de definir áreas permanentes de bosque. Las *reservas campesinas* o *comunitarias*, son predios propiedad de ejidos o comunidades indígenas que se dedican por voluntad de la misma comunidad a la conservación de servicios ambientales y ecológicos. En éstos se incluyen no sólo las zonas forestadas con poca perturbación, sino también diversos agroecosistemas y ecosistemas que constituyen el reservorio genético más importante de plantas cultivadas (Gómez-Pompa, 1995).

Anteriormente, la legislación agraria no favorecía estas iniciativas de conservación campesina, incluso las penalizaba por medio de la Ley de las Tierras Ociosas, la cual declaraba enajenables las tierras no utilizadas. Por esto, muchos campesinos se vieron en la necesidad de desmontar terrenos para evitar que se los quitaran (CEPAL, 1986). Las reservas campesinas pueden tener algún documento legal que las acredite (decreto, acuerdo, estatutos comunales registrados ante el Registro Agrario Nacional, etcétera);

⁷ Este certificado deberá contener el nombre del promovente, la denominación del área, su ubicación, superficie y colindancias, el régimen de manejo al que estará sujeto y el plazo de vigencia (Art. 59, LGEEPA).

en realidad esto no es lo que importa, sino que más bien estén reconocidas por los distintos órdenes de gobierno. De esta forma se puede lograr la conservación de los ecosistemas forestales en el ámbito nacional teniendo como base las actividades de las comunidades campesinas e indígenas.

Dos ejemplos de reservas campesinas: Los Chimalapas y Mazunte

El reconocimiento de la capacidad para gestionar (manejar y conservar) los recursos naturales por parte de las comunidades campesinas e indígenas puede observarse en distintos lugares del país y en otras regiones del mundo. A continuación se presentan brevemente dos casos en los que las comunidades y los ejidos han logrado organizarse a fin de aprovechar sus recursos y al mismo tiempo conservarlos.

Los Chimalapas

La reserva ecológica campesina de Los Chimalapas es una de las más importantes por su extensión y complejidad. En esta región el Pacto de Grupos Ecologistas (PGE) y algunas instituciones académicas propusieron decretar una Reserva de la Biosfera (en 1987) con el propósito de detener la depredación y el deterioro ecológico (INE, 1994). Esta propuesta se oponía al interés de los comuneros locales, quienes deseaban crear una Reserva Ecológica Campesina (REC) en sus tierras, con estrategias de gestión y organización diseñadas por ellos mismos.

Los Chimalapas comprenden una extensión de 594 000 ha, de las cuales 460 000 corresponden a la comunidad del municipio de Santa María Chimalapa y 134 000 a San Miguel. Los Chimalapas se ubican en el corazón del Istmo de Tehuantepec, entre los límites de los estados de Oaxaca y Chiapas, situación que ha causado problemas por los límites administrativos entre ambas entidades.⁸

Los ecosistemas de la región se encuentran en buen estado de conservación, lo

⁸ En 1967, el presidente Díaz Ordaz mediante decreto presidencial confirmó la propiedad comunal de 594 000 para San Miguel y Santa María Chimalapas. Sin embargo, la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA), nunca llevó a cabo el deslinde físico de los terrenos comunales decretados, lo que causó que los gobiernos chiapanecos posteriores al decreto no reconocieran la propiedad comunal de Santa María y San Miguel y consideraran la superficie en conflicto como terrenos nacionales dentro del estado de Chiapas. La falta de deslinde físico de los terrenos comunales fue el origen del caos agrario y de tenencia de la tierra en la zona, lo que ha favorecido el cambio de uso de suelo para la ganadería extensiva, la colonización, el tráfico de tierras, entre muchos otros problemas (INE, 1994).

que hace de esta zona una de las más biodiversas de México y Mesoamérica, pues constituye un banco de recursos de germoplasma⁹ de gran importancia en el ámbito regional (INE, 1994). El objetivo de la REC es fortalecer la autosuficiencia local y regional por medio del desarrollo comunitario sostenido, ampliando los mecanismos de participación, decisión, gestión y control de los recursos naturales desde la base de las comunidades. Esta reserva fue creada por las comunidades indígenas locales, cuyo territorio se encuentra bajo tenencia comunal y su manejo, control y administración, está en manos de ellas mismas.¹⁰

Mazunte

La Reserva Ecológica Campesina en Mazunte fue creada en 1992 por acuerdo de la comunidad, con el objetivo de proteger los recursos naturales y aprovecharlos ordenadamente. Antes de la creación de la reserva, la comunidad poseía una cooperativa pesquera formada por el 5 por ciento de la población y el restante 95 por ciento trabajaba en el rastro de tortugas localizado en el poblado del mismo nombre (INE, 1994). En junio de 1990 se declaró una veda indefinida a la pesca de todas las especies de tortugas marinas, siendo esta decisión una respuesta al llamado de organizaciones ecologistas, conservacionistas y ambientalistas nacionales e internacionales, ante el riesgo de extinción de varias especies de tortugas. A raíz de la veda, la población tuvo serios problemas económicos, pues casi el ciento por ciento de la comunidad vivía del rastro de tortugas. La Secretaría de Pesca sólo pudo indemnizar a los cooperativistas, quienes eran la minoría de la población.

Para evitar el despojo de las tierras comunales, el 8 de mayo de 1992 la comunidad decidió declarar una Reserva Ecológica Campesina de 14 mil hectáreas y asumió el compromiso de proteger los santuarios de vida silvestre y las regiones de mayor importancia ecológica. Para administrar la reserva se formó la Asociación de Comuneros de la Reserva Ecológica Campesina de Mazunte, AC (Rosa, 2002:21). Posteriormente, se

⁹ *Germoplasma* significa cualquier parte de una planta que se puede usar para hacer crecer otra nueva. Por *germoplasma vegetal* o *material genético* se entiende que es el material de reproducción o de propagación vegetativa de las plantas. La utilidad de esta reserva es por si acaso el sistema silvícola llegara a fallar, una plaga atacara el bosque o se presentara un incendio. Estas áreas guardan el material genético necesario para la reforestación o restauración de los ecosistemas afectados.

¹⁰ Este modelo alternativo de Área Protegida ha sido apoyado desde hace diez años por una red de más de 40 ONG ambientalistas y de derechos humanos, académicos y artistas, todos ellos forman parte del Comité Nacional para la Defensa y Conservación de los Chimalapas. Además, cuentan con la participación técnica y jurídica de la Asociación Civil "Maderas del Pueblo del Sureste" con aportación de fondos del WWF (1990-1995), Fundación Rockefeller (1993-1999), Instituto Synergos de Nueva York (1992-1998) y del Departamento para el Desarrollo Internacional del Gobierno de Gran Bretaña (1995-julio 2000).

decretó la construcción del Museo Vivo la Tortuga Marina, con el propósito de fomentar la investigación y conservación de las especies de tortuga marina (INE, 1994). De esta forma, la comunidad se planteó recuperar y cuidar el ambiente, así como mejorar la calidad de vida de la población a partir de la creación de empresas relacionadas con el ecoturismo y los productos orgánicos (como chocolate, crema de cacahuete y cosméticos) y agroforestales.

Conclusión

La conservación de los recursos naturales a partir de la creación de áreas protegidas (sean decretadas oficialmente por el gobierno o creadas por las comunidades campesinas o indígenas), implica abordar el tema de los derechos de uso y acceso a los recursos naturales, así como quiénes deciden las reglas en uso relativas a esos derechos. Los elementos antes señalados marcan la diferencia entre ambos esquemas de conservación, ya que en función de determinar quiénes tienen la capacidad de tomar decisiones, es decir, el gobierno o la comunidad, y quiénes están sujetos a esos derechos y qué tan acordes están con la realidad local, es como nos estaremos refiriendo a un esquema centralizado o descentralizado.

Particularmente los decretos de ANP son parte fundamental de los compromisos relativos a la conservación que el gobierno de México ha asumido en el ámbito internacional. Asimismo, esta estrategia goza de mucha aceptación en distintas partes del mundo, pero sin duda, no es la única ni siempre la más viable para lograr la conservación de distintos tipos de ecosistemas.

En el caso de las ANP por decreto en México, cuyas categorías se encuentran definidas legalmente por la LGEEPA, plantean derechos de acceso y uso de los recursos naturales restringidos, en las cuales la toma de decisiones sobre el ordenamiento territorial y los planes de manejo son generados por iniciativa gubernamental. Igualmente, el marco jurídico vigente reconoce que existe otro tipo de estrategias de conservación que no son promovidas por las autoridades gubernamentales, sino que más bien las comunidades o los ejidos deciden directamente destinar a la conservación una zona o área de su territorio. Este tipo de estrategias puede resultar mucho más eficaz para la conservación, ya que las comunidades locales tienen los incentivos necesarios para cuidar sus recursos contra los abusos tanto de los miembros de la comunidad, como de externos. Los habitantes locales pueden tener control más fácilmente de su territorio y llevar a cabo un monitoreo sobre el cuidado de sus recursos a un costo mucho más bajo que el de estrategias en las que la toma de decisiones queda fuera del ámbito local.

Los esquemas comunitarios de protección y conservación de los recursos naturales no son nuevos, algunas comunidades campesinas e indígenas han logrado controlar

la sobreexplotación de sus recursos, ya sea llevada a cabo por ellos mismos o por agentes externos a la comunidad; sin embargo, lo que podría parecer nuevo es que la gente que no es indígena reconozca la capacidad de autoorganización y gestión de las comunidades para conservar y cuidar sus recursos.

El marco jurídico, tanto nacional como internacional, reconoce de manera abierta la necesidad de respetar los derechos de la propiedad social sobre sus recursos naturales; asimismo, cada vez más actores de diversos ámbitos están preocupados y ocupados en establecer nuevos compromisos que fomenten precisamente el manejo y aprovechamiento de los ecosistemas, así como su conservación, que a su vez permita generar un esquema de desarrollo local.

Bibliografía

- Brañes, R. (2000). *Manual de derecho ambiental mexicano*, FCE/ Fundación Mexicana para la Educación Ambiental, México.
- Campbell, G.J. y A. Martin (2000). *Financing the global benefits of forests. The Bank's GEF Portfolio and the 1991 Forest Strategy. A review of the World Bank's 1991 Forest Strategy and its implementation*, World Bank, Washington, DC.
- CEPAL (1986). "La cuestión agraria en México: teoría e ideología", *Economía campesina y agricultura empresarial. Tipología de productores en el agro mexicano*, Siglo XXI Editores, México.
- Conanp (2000). *Programa de trabajo 2001-2006*, Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas.
- (2002b). "Reserva de la biosfera Mapimí, joya del desierto chihuahuense", Revista electrónica *Entorno*, núm. 7, agosto, México.
- Gerez, F.P. (2001). "Manejo forestal y protección de la biodiversidad: aprendizajes de dos políticas contradictorias", *El Jarocho Verde*, Red de Información y Acción Ambiental de Veracruz (Riaave), marzo, México.
- Gómez-Pompa, A. (1995). "Consideraciones sobre la historia de las áreas naturales protegidas y la conservación de la naturaleza en México", *Atlas de Reservas de la Biosfera y otras áreas naturales protegidas de México*, INE, México. www.ine.gob.mx
- Hesselbach, M.H. y C.M.S. Pérez (1996). "Sistema de áreas naturales protegidas: estrategia para la conservación", *Cuadernos de trabajo. Agricultura y recursos naturales*, Gobierno del Estado de Aguascalientes, julio-agosto, México.
- INE (1994). "Plan de desarrollo y conservación de una reserva campesina en Los

- Chimalapas", México, www.ine.gob.mx/ueajei/publicaciones/libros/28/int.html?id_public=28&id_tema=4&dir=Consultas
- Martínez, J. (2002). "Introducción", en Francisco Chapela (coord.), *Manejo comunitario de la diversidad biológica en Mesoamerica*, Universidad Iberoamericana, México.
- Merino, P.L. (2001). "Las políticas forestales y de conservación y sus impactos sobre las comunidades forestales", *Estudios Agrarios*, núm. 18, Procuraduría Agraria, México.
- Primack, R., R. Rozzi, P. Feinsinger, R. Dirzo y F. Massardo (2001). *Fundamentos de la conservación biológica. Perspectivas latinoamericanas*, FCE, México.
- Rosa, H. (2002). *Pago por servicios ambientales y comunidades rurales: contexto, experiencias y lecciones en México*, Fundación Prisma, El Salvador. www.prisma.org.sv
- White, A. y A. Martin (2002). *Who owns the world's forests? Forest tenure and public forests in transition*, Forest Trends, Center for International Law, Washington.

Bibliografía jurídica

- Convención sobre la Diversidad Biológica.*
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Convención 169 OIT.
Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.