

**UNIVERSIDAD PARA LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL  
(UCI)**



**ESTRATEGIA INTEGRAL DE PARTICIPACIÓN SOCIAL ORGANIZADA PARA LA  
INCIDENCIA EN EL MANEJO EFECTIVO DE LA RESERVA DE LA BIÓSFERA  
SIERRAS LA GIGANTA Y GUADALUPE**

**FRANCISCO JAVIER OLMOS GARCÍA**

**PROYECTO FINAL DE GRADUACIÓN PRESENTADO COMO REQUISITO  
PARCIAL PARA OPTAR POR EL TÍTULO DE MASTER EN GESTIÓN DE  
ÁREAS PROTEGIDAS Y DESARROLLO ECOREGIONAL**

**San José, Costa Rica**

**Febrero del 2018**

**UNIVERSIDAD PARA LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL  
(UCI)**

Este Proyecto Final de Graduación fue aprobado por la Universidad como  
Requisito parcial para optar al grado de Máster en Gestión de Áreas Protegidas y  
Desarrollo Ecorregional.

---

VIVIENNE SOLÍS  
PROFESOR TUTOR

---

SIRLENY VEGA  
LECTOR No.1

---

SABRINA LOÁICIGA  
LECTOR No.2

---

FRANCISCO JAVIER OLMOS GARCÍA  
SUSTENTANTE

## **DEDICATORIA**

Esta investigación la dedico a todas las personas conscientes de que ya es insuficiente seguir obteniendo los mismos resultados en materia de desarrollo social o comunitario y su relación con en el manejo de los recursos naturales y que, en la medida de sus posibilidades, optan por iniciar estrategias o modelos innovadores que busquen como tener un mucho mayor alcance en estas metas.

## **AGRADECIMIENTOS**

Agradezco primeramente a mi Familia, mi Esposa y mi hija quienes me apoyan en todo momento en mi vida profesional.

Gracias también a la Sociedad de Historia Natural Niparajá A. C., quienes me motivaron para iniciar con esta investigación y me apoyaron de toda forma y en todo momento durante todo el tiempo que llevó y, sobre todo, por la libertad de innovar y proponer.

## ÍNDICE

HOJA DE APROBACIÓN	ii
DEDICATORIA	iii
AGRADECIMIENTO	iv
ÍNDICE	v
ÍNDICE ILUSTRACIONES	vii
ÍNDICE CUADROS	viii
ÍNDICE GRÁFICAS	viii
RESUMEN EJECUTIVO	ix
<b>1. INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>13</b>
Antecedentes.....	13
Problemática.....	17
Justificación del problema .....	18
Supuestos.....	19
Restricciones de la investigación.....	20
Objetivo general .....	21
Objetivos específicos.....	21
<b>2. MARCO TEÓRICO .....</b>	<b>22</b>
<b>2.1 Marco referencial o institucional .....</b>	<b>22</b>
2.1.1 Las Áreas Naturales Protegidas como instrumento de conservación en México. ....	22
2.1.2 La gobernanza en el manejo de las Áreas Naturales Protegidas en México.....	22
2.1.3 La Reserva de la Biosfera Sierras La Giganta y Guadalupe.....	34
2.1.4 Marco legal de la participación social en el manejo de las áreas naturales protegidas en México .....	35

2.1.5	Las Áreas Naturales Protegidas en México y su marco legal .....	37
2.1.6	Otras políticas implicadas en la participación social para el manejo de las Áreas Naturales Protegidas en México. ....	64
2.1.7	Estado Actual de las áreas naturales protegidas en México y la necesidad de modelos de participación social en su manejo. ....	76
2.1.8	Contexto sociodemográfico de las Sierras La Giganta y Guadalupe.....	84
	<b>Análisis del marco de referencia .....</b>	<b>94</b>
	<b>3. MARCO METODOLÓGICO.....</b>	<b>95</b>
3.1	<b>Técnicas de Investigación.....</b>	<b>95</b>
3.2	<b>Método de Investigación. ....</b>	<b>96</b>
3.3	<b>Método de Investigación. ....</b>	<b>97</b>
	<b>4. DESARROLLO .....</b>	<b>104</b>
	<b>Fase 1. Integración de los argumentos centrales que motivan la creación de la Reserva de la Biosfera Sierras La Giganta y Guadalupe.....</b>	<b>104</b>
	<b>Fase 2. Diagnóstico de la situación actual de las posturas sociales sobre la creación de la Reserva de la Biosfera Sierras La Giganta y Guadalupe.....</b>	<b>108</b>
	<b>Fase 3. Documentación del marco legal mexicano que permite y promueve la participación en la creación y manejo de Áreas Protegidas.....</b>	<b>115</b>
	<b>Fase 4. Identificación de un grupo social de personas clave y representativas que participen en el desarrollo y presenten una propuesta oficial de incidencia en el manejo de la Reserva de la Biosfera Sierras La Giganta y Guadalupe. ....</b>	<b>124</b>

<b>Fase 5. Desarrollo de un Programa Participativo con los componentes de manejo a incidir .....</b>	<b>128</b>
<b>Fase 6. Integración de una propuesta oficial de colaboración para el manejo participativo de la Reserva de la Biosfera Sierras La Giganta y Guadalupe. ....</b>	<b>143</b>
<b>5. CONCLUSIONES .....</b>	<b>148</b>
<b>6. RECOMENDACIONES .....</b>	<b>160</b>
<b>7. BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>163</b>
<b>8. ANEXOS .....</b>	<b>168</b>
<b>CITAS .....</b>	<b>169</b>

## ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Macrolocalización de la Propuesta de Reserva de la Biosfera Sierras La Giganta y Guadalupe, Estado de Baja California Sur. México. ....	16
Figura 2. Participación de actores civiles en el manejo de recursos naturales. ....	26
Figura 3. Proceso de creación de un área protegida según la legislación Mexicana. ....	40
Figura 6. Reunión de Especialistas para la creación de la Reserva de la Biosfera Sierras La Giganta y Guadalupe. ....	107
Figura 9. Atención a preguntas y respuestas en reunión con actores clave de Comunidades locales. ....	114
Figura 11. Reuniones de trabajo desarrolladas con el grupo de actores clave identificado. ....	126
Figura 12. Ubicación de las tres Regiones Proritarias de las Sierras La Giganta y Guadalupe .....	127

## ÍNDICE DE CUADROS

Tabla 1. Beneficios y limitaciones del comanejo .....	31
Tabla 2. Grupos de edad en la RBSGG .....	87
Tabla 3. Población total en el ANP, desplegada por grupos de edad y nivel educativo según sexo. ....	91
Tabla 5. Componentes de manejo considerados para la incidencia. ....	135
Tabla 6. Argumentos y estrategias identificadas para la incidencia en los componentes de manejo. ....	137

## ÍNDICE DE GRÁFICAS

Gráfica 1. Superficie de ANP por categoría de manejo.....	83
Gráfica 2. Proporción Hombre-mujeres por edad.....	86
Gráfica 3. Distribución de la población por grandes grupos de edad y sexo.....	87
Gráfica 4. Porcentaje de la población en vivienda particular habitada según número de cuartos y sanitario exclusivo. ....	89

## RESUMEN EJECUTIVO

En junio del 2014 fue emitido por el gobierno federal Mexicano el aviso de decreto para la creación de la Reserva de la Biosfera Sierras La Giganta y Guadalupe. Esta es un área de 1.6 millones de hectáreas y, por su tamaño, las actividades productivas y comunidades asentadas, implican una serie de retos para su manejo eficiente y efectivo.

La participación social que da sustento a una gobernanza compartida (comanejo) en el manejo de las áreas protegidas no es una figura común en México y la creación de nuevas áreas protegidas como es el caso de la futura Reserva de la Biosfera Sierras La Giganta y Guadalupe, representa una oportunidad para desarrollar una estrategia integral que permita que la sociedad organizada, compuesta por productores, propietarios y habitantes de una región serrana del Estado de Baja California Sur, incidan y tomen decisiones en su proceso de creación y en las actividades de manejo operativo de su territorio.

Esta investigación se dedicó a documentar los componentes legales, sociales y de manejo de áreas protegidas, necesarios para proponer una estrategia de comanejo innovadora que permita a la autoridad y a las comunidades rurales, asegurar que la creación de esta Reserva de la Biosfera fortalecerá un crecimiento económico de las comunidades locales y un manejo adecuado de los recursos naturales bajo el modelo de una gobernanza compartida.

Entre el marco legal que permite y promueve una participación social en la creación y manejo de las áreas protegidas de México, destacan Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, el Reglamento de esta misma Ley en materia de Áreas Naturales Protegidas y los recientes Lineamientos para el Impulso, Conformación, Organización y Funcionamiento de los Mecanismos de Participación Ciudadana en las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.

Es común observar dentro de las Áreas Naturales Protegidas de México, una carencia de información por parte de sus habitantes y de los usuarios de estas respecto a los mecanismos, medios y métodos de participación para el ejercicio de sus derechos y prerrogativas. Siendo que, aunque las leyes mencionadas contemplan figuras de participación ciudadana generalmente desconocidas por

quienes deben tener interés en ellas y, por ende, son prácticamente letra muerta en nuestra legislación.

En la actualidad, la participación social se deja a una silla con voz y voto en un esquema denominado consejo asesor, figura que se encuentra limitada ya que carece de buena gobernanza: representatividad, imparcialidad, transparencia y destacadamente incidencia en las actividades de manejo de una Reserva de la Biosfera, ya que esta participación se limita a opiniones sobre decisiones y no a una participación activa y propositiva y de corresponsabilidad de habitantes, propietarios y productores.

En esta investigación se desarrolló un plan estratégico regional participativo para la gobernanza compartida expresada en la identificación de componentes de manejo, que aseguren la incidencia oficial de la sociedad civil organizada con el objeto de generar conocimiento en los componentes jurídico, social organizacional e institucional, creación y capacitación de un grupo de actores clave con el fin de lograr un manejo efectivo de la futura Reserva de la Biosfera en las Sierras La Giganta y Guadalupe. De la misma se derivan los siguientes productos:

- a) Un análisis jurídico que identificó cómo la diversidad de políticas públicas de diversos sectores, sustentan la gobernanza compartida e incidencia de la sociedad en la toma de decisiones referidas a la creación y manejo permanente de áreas protegidas en México. En este se considera que todos estos lineamientos aplicados de manera oportuna y en combinación con los ya previstos en la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA) y en su reglamento en materia de Áreas Naturales Protegidas, y en los lineamientos de participación ciudadana, puede constituir una herramienta efectiva para incidir efectivamente en la administración y manejo de las áreas protegidas por parte de habitantes, propietarios y productores. Se considera que se cuenta con una legislación amplia que permite y promueve una incidencia social en el manejo y administración de las áreas protegidas de forma activa que implica responsabilidades en la toma de decisiones.
- b) Se generó una estructura inicial de organización social representativa de la región, con el objetivo de que se convierta en una asociación civil para la coordinación institucional con la autoridad en la materia de áreas protegidas, que permita oficializar la relación y colaboración para el manejo de la Reserva

de la Biosfera Sierras La Giganta y Guadalupe orientada a la buena gobernanza.

- c) Se generó un plan estratégico participativo que identifica las temáticas de gobernanza y manejo necesarias para la región a tener incidencia en la futura área protegida, mismas que están expresadas en componentes de manejo.
- d) Se espera que, por medio de la implementación de este proyecto, se integre un plan estratégico temático a través de una estructura social organizada y representativa, la cual se espera presentar a la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP) para favorecer una colaboración institucional que contribuya al logro de los objetivos de la Reserva de la Biosfera asegurando los beneficios sociales y ambientales.

En la región de estudio existen personas y grupos con un alto grado de marginación que actúan, básicamente, desde la sobrevivencia. En esas condiciones de alta vulnerabilidad y carencias no se puede hablar de participación o apropiación, y mucho menos de coinversión espontánea. Sin embargo, existen estrategias a ser desarrolladas por todos los interesados e involucrados que pueden contribuir a resolver la vulnerabilidad desde la perspectiva de desarrollo de modelos de participación en los que estos puedan ampliar su alcance y beneficiarios y que posteriormente puedan implicar su participación en la toma de decisiones.

Derivado de lo mencionado anteriormente, en esta investigación se pone a consideración un análisis profundo de la necesidad social de participar en estos esquemas de manejo, así como de un marco legal que cuenta con los esquemas y medidas por lo pronto, suficientes, al cual no hemos sabido aprovechar en su completa capacidad y a una situación política institucional de incentivar en toda temática la participación social organizada que incida en las diversas cuestiones de nuestro país.

Resulta entonces relevante, promover y detonar procesos de participación social que permitan tener una incidencia efectiva en la toma de decisiones que aseguren no solo la protección del medio ambiente, si no, el progreso humano de sus comunidades, lo anterior aporta a un equilibrio de poderes, indispensable en todo ámbito y temática para varios de los países de América Latina.

## 1. INTRODUCCIÓN

### Antecedentes

Con el objetivo de establecer un Área Natural Protegida (ANP) bajo la categoría de Reserva de la Biosfera en las Sierras La Giganta y Guadalupe en el Estado de Baja California Sur, México, desde el 2009 se iniciaron los trabajos para integrar el estudio previo justificativo que permitiera proponer la creación oficial de esta Reserva de la Biosfera. En marzo del 2011 fue presentado de manera oficial el Estudio a la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP), organismo desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales del Gobierno Federal Mexicano (SEMARNAT), encargado de la creación y administración de las áreas protegidas federales.

En junio del 2014 fue emitido por el gobierno federal el aviso de decreto para la creación de la Reserva de la Biosfera Sierras La Giganta y Guadalupe (Anexo 2).

Por lo anterior, actualmente existe un proyecto de decreto federal para la creación de la Reserva de la Biosfera Sierras La Giganta y Guadalupe, en el Estado de Baja California Sur, México. Esta es un área 1.6 millones de hectáreas y, por su tamaño, actividades productivas y comunidades asentadas, implica una serie de retos para su manejo eficiente y efectivo.

La participación social que da sustento a una gobernanza compartida (comanejo) en el manejo de las áreas protegidas no es una figura común en México y la creación de esta nueva Reserva de la Biosfera representa una oportunidad para desarrollar una estrategia integral que permita que la sociedad organizada, compuesta por productores, propietarios y habitantes de una región serrana del Estado de Baja

California Sur, incidan y tomen decisiones en su proceso de creación y actividades de manejo operativo.

En la actualidad, la participación social se deja a una silla con voz y voto en un esquema denominado consejo asesor, figura que se encuentra limitada ya que carece de buena gobernanza: representatividad, imparcialidad, transparencia y destacadamente incidencia en las actividades de manejo de una Reserva de la Biosfera, ya que esta participación se limita a opiniones sobre decisiones y no a una participación activa y con conocimiento temático y propositiva de habitantes, propietarios y productores.

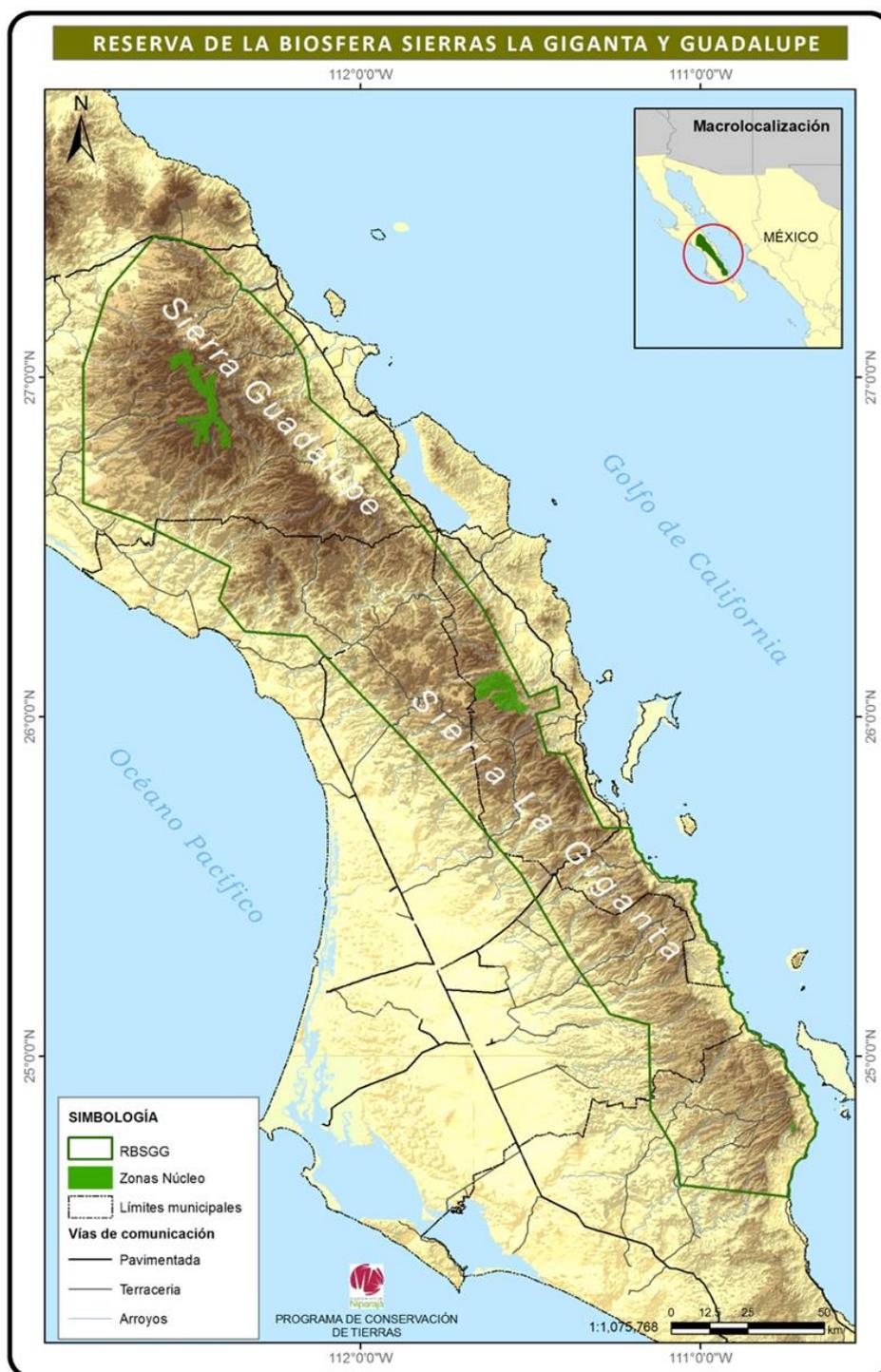
El proyecto consiste en generar conocimiento en los componentes jurídico, social organizacional e institucional, creación y capacitación de un grupo de actores clave y del desarrollo de un plan estratégico regional participativo para la gobernanza compartida por componentes de manejo, que aseguren la incidencia oficial de la sociedad civil para lograr un manejo efectivo de la futura Reserva de la Biosfera.

Derivado de lo anterior, esto consiste en:

- a) Un análisis jurídico que identifique cómo la diversidad de políticas públicas de diversos sectores, sustentan la gobernanza compartida e incidencia de la sociedad en la toma de decisiones referidas a la creación y manejo permanente de áreas protegidas en México.
- b) Una estructura de organización social representativa de la región, que se convierta en una institución para la coordinación institucional con la autoridad en la materia de áreas protegidas, que permita oficializar la relación y colaboración para el manejo de la Reserva de la Biosfera Sierras La Giganta y Guadalupe

- c) Un plan estratégico participativo que identifique las temáticas de gobernanza y manejo necesarias para la región a tener incidencia en la futura área protegida.
  
- d) Por medio de la implementación de este proyecto, se integrará un plan estratégico temático a través de una estructura social organizada y representativa, la cual se espera presentar a la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP) para favorecer una colaboración institucional que contribuya al logro de los objetivos de la Reserva de la Biosfera asegurando los beneficios sociales y ambientales.

El investigador del presente trabajo tiene 10 años coordinando diversos proyectos en la Región de estudio denominada Sierras La Giganta y Guadalupe, mismos que se han realizado con el objetivo de diseñar, implementar y dar seguimiento a proyectos de desarrollo sustentable, al mismo tiempo de documentar los argumentos ambientales y sociales para promover la creación de una Reserva de la Biosfera en estas Sierras.



**Figura 1.** Macrolocalización de la Propuesta de Reserva de la Biosfera Sierras La Giganta y Guadalupe, Estado de Baja California Sur. México.

### Problemática.

Ante las perspectivas locales en la región en estudio sobre que el establecimiento de un área protegida representa un límite a los modelos clásicos de desarrollo productivo e inversión, debido a que que estos modelos se deben adecuar a los lineamientos que obligan al sector productivo a conducirse hacia el desarrollo sustentable y a garantizar el correcto funcionamiento de los ecosistemas que se buscan proteger. Una Reserva de la Biosfera busca reducir los conflictos socioambientales y se brinde un adecuado seguimiento a las actividades orientadas a la conservación de los recursos naturales y culturales; es indispensable involucrar de manera activa a los sectores productivos en los procesos de manejo del área protegida. Es por esto que la categoría de área protegida que se propone de Reserva de la Biosfera, a diferencia del resto de las que permite la legislación mexicana, es la más apropiada ya que es la que tiene como premisa el desarrollo productivo de las comunidades locales que en estas se encuentren al momento de la declaratoria respectiva, por lo que un modelo de gobernanza compartido en el manejo de esta futura Reserva, tiene el sustento legal que así se lo permite y que garantiza, al menos en su marco legal, todas las posibilidades de éxito.

Aunque la legislación nacional permite y promueve esquemas de manejo participativo en áreas protegidas, no se conoce un modelo exitoso de gobernanza compartida (comanejo) en la región, lo que complica la labor de la autoridad responsable de la administración de las áreas protegidas y genera barreras y poca o nula participación social con la autoridad en la toma de decisiones y en las actividades de manejo.

Actualmente la operación de las áreas protegidas en esta región de México implica múltiples retos institucionales y de coordinación, mientras más áreas se suman al sistema nacional de áreas protegidas y la cobertura se amplía, mayor es la carga burocrática inherente, debido a que el incremento en superficie implica la demanda

de recursos técnicos, materiales y de vigilancia. Además de lo anterior, según el Presupuesto de Egresos de la Federación para el año 2017, se presenta una reducción presupuestal de un 22% de recursos públicos para atender las actividades de manejo de las áreas protegidas, por lo que urge buscar no solo alternativas de financiamiento sino también estrategias alternativas para que las actividades de manejo de las áreas protegidas sean más eficientes.

### Justificación del problema

En la última década, la superficie de las áreas protegidas de México ha crecido en un 39%. Sin embargo, los recursos disponibles para el manejo de las mismas se han reducido en un 35% en los últimos cinco años, lo que hace urgente fomentar una participación social para colaborar en la gestión de las áreas protegidas. De las 182 áreas protegidas decretadas para México, 44 están bajo la categoría de manejo Reserva de la Biosfera, siendo estas las que integran mayor Superficie, ya que de las 90,839,521 hectáreas, 62,952,750 corresponden a esta categoría de manejo.

Actualmente, la región en estudio se encuentra bajo presión de una serie de retos provocados por un desarrollo económico productivo desordenado, tal como la expansión de actividades agropecuarias sin control, y el desarrollo turístico e inmobiliario desordenado, ocasionando impactos fuertes en las condiciones de vida de las comunidades y efectos graves en los ecosistemas, afectando al ciclo hidrológico de suma relevancia para esta región de las más áridas del país.

La intención del gobierno federal de crear un área protegida bajo la categoría de manejo Reserva de la Biosfera, representa una oportunidad para aportar elementos de solución a las diversas problemáticas mencionadas anteriormente, mediante mecanismos de gobernanza que incluyan la participación social organizada, un plan

estratégico que incida y asegure una operación efectiva a través de coadyuvar con la autoridad en el cumplimiento de sus objetivos.

Con este proyecto, se pretende generar una estrategia que integre los elementos necesarios para que un grupo organizado de actores o personas clave estén dispuestas a compartir la toma de decisiones e incidir en el manejo de un área protegida.

### Supuestos

- En el marco legal mexicano existen los sustentos suficientes para que la sociedad civil organizada participe activamente en el manejo activo de las áreas protegidas bajo la categoría de reserva de la biosfera que permita incidir en su manejo a través de una gobernanza compartida
- Existen componentes de manejo de las áreas protegidas bajo la categoría de la reserva de la biosfera, que se identifican por su pertinencia y viabilidad técnica, legal y social, para que un grupo organizado y representativo desarrolle una propuesta que incida en el manejo de la Reserva de la Biosfera Sierras La Giganta y Guadalupe
- Hay un interés de productores, habitantes y propietarios de participar de forma organizada a través de un plan de trabajo en la incidencia permanente de manejo de la Reserva de la Biosfera Sierras La Giganta y Guadalupe.
- Las instituciones públicas y privadas de los sectores social, productivo y ambiental, y el administrador de las áreas protegidas en México, apoyan y reciben, la propuesta de productores, habitantes y propietarios, sobre la incidencia en el manejo de la Reserva de la Biosfera Sierras La Giganta y Guadalupe.

### Restricciones de la investigación

Contexto social con posturas opuestas a la creación de la Reserva de la Biosfera: se considera esta restricción que impediría identificar al grupo de actores clave representativo que tengan la voluntad de iniciar este modelo de participación en las actividades de manejo de la Reserva de la Biosfera.

Contexto político institucional: Esta propuesta de Reserva de la Biosfera actualmente tiene ya un aviso de decreto, mismo que se encuentra en proceso de consulta pública y que se espera contar ya con un decreto oficial en el transcurso del presente año, es un escenario de restricción que el gobierno federal decidiera no crear esta Reserva de la Biosfera.

La autoridad en materia de áreas protegidas en México, la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, organismo desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, tradicionalmente posiciona a la participación social organizada en mecanismos de participación que solo avalan las propuestas de acción y manejo en las áreas naturales protegidas en sus diferentes categorías, lo anterior a través del mecanismo de los consejos asesores, que tiene la función de asesorar y apoyar a los directores de las áreas protegidas según la ley y reglamento en las materia. Lo que deja insuficiente el nivel de incidencia en relación a los retos que está enfrentado el área y mayor aún con la creación de la Reserva de la biosfera.

### Objetivo general

Desarrollar los elementos necesarios que permitan la gobernanza compartida en el manejo de la Reserva de la Biosfera Sierras La Giganta y Guadalupe, y contribuya al cumplimiento de los objetivos de la Reserva de la Biosfera y al desarrollo productivo de las comunidades locales.

### Objetivos específicos

- 1.- Analizar y documentar el marco legal mexicano que permite la participación, toma de decisiones e incidencia social en el manejo de las áreas protegidas que sustente jurídicamente una propuesta oficial de colaboración para el manejo de la Reserva de la Biosfera Sierras La Giganta y Guadalupe.
- 2.- Determinar un grupo social representativo de las Sierras integrado por actores clave que demuestren interés jurídico en la Región de las Sierras, que participen en el diseño y presenten la propuesta de oficial de colaboración para la gobernanza compartida en el manejo de la Reserva de la Biosfera Sierras La Giganta y Guadalupe.
- 3.- Desarrollar un Programa Participativo que integre componentes de manejo identificados como prioritarios a incidir por el grupo social representativo en tres Regiones de las Sierras La Giganta y Guadalupe, para ser integrada en la propuesta oficial de colaboración para el manejo de la Reserva de la Biosfera Sierras La Giganta y Guadalupe.
- 4.- Integrar el marco legal, el grupo social representativo, el modelo de gobernanza y el programa de componentes de manejo en una Propuesta Oficial de Colaboración para el Manejo de la Reserva de la Biosfera Sierras La Giganta y Guadalupe a ser presentada a la autoridad en materia de Áreas Protegidas en México.

## 2. MARCO TEÓRICO

### 2.1 Marco referencial o institucional

#### 2.1.1 Las Áreas Naturales Protegidas como instrumento de conservación en México.

La literatura en materia de Áreas Naturales Protegidas y su manejo es amplia y varias fuentes coinciden en que las Áreas Naturales Protegidas son la principal estrategia en materia de conservación. Algunos autores mencionados en el artículo de Martínez *et.al* 2015 conciben a las Áreas Naturales Protegidas como espacios caracterizados por una alta complejidad socioambiental (Abrams et al. 2003, 2) pues en ellos convergen procesos ecológicos y sociales, relaciones culturales, instituciones y una diversidad de actores e intereses (Ludwig *et al.* 2001, 483-484).

En México, las Áreas Naturales Protegidas son uno de los instrumentos más importantes de la política de conservación y se les sujeta a regímenes de protección, restauración y desarrollo a través de un decreto, según diferentes figuras de manejo previstas por la ley ambiental, a fin de garantizar tanto la conservación de la biodiversidad en ellos presente, como los servicios ambientales que proporcionan (Paz María, 2008).

#### 2.1.2 La gobernanza en el manejo de las Áreas Naturales Protegidas en México

La UICN define 4 tipos de gobernanza (Borrini et al 2014). que son descritas así:

Tipo A. Gobernanza por parte del gobierno

En este tipo de gobernanza uno o más organismos gubernamentales (como un ministerio o una agencia de áreas protegidas que reporta directamente al gobierno,

o un organismo subnacional o municipal) detentan la autoridad, la responsabilidad y rinden cuentas por la gestión del área protegida, determinan sus objetivos de conservación (tales como los que distinguen las categorías de la UICN) y desarrollan y ejecutan su plan de gestión.

#### Tipo B. Gobernanza compartida

Las áreas protegidas que están bajo gobernanza compartida están basadas en mecanismos y procesos institucionales en los que —formal y/o informalmente— varios actores comparten la autoridad y las responsabilidades. Este modelo es ampliamente usado y muchos países han estado experimentando con él, en ocasiones adoptando leyes, políticas y arreglos administrativos para compartir el trabajo.

#### Tipo C. Gobernanza por parte de actores privados

La gobernanza privada comprende áreas protegidas bajo control y/o propiedad de individuos, ONG o corporaciones, que con frecuencia se denominan como «áreas protegidas privadas». Ya que una gran parte de la diversidad biológica del mundo se encuentra en tierras privadas, los organismos del sector privado pueden ser importantes propietarios y administradores de áreas dedicadas a la protección de la naturaleza.

#### Tipo D. Gobernanza por parte de pueblos indígenas y comunidades locales

La UICN define este tipo de gobernanza como: áreas protegidas donde la autoridad y la responsabilidad de la gestión recaen sobre pueblos indígenas y/o comunidades locales a través de diversas formas de instituciones y normas consuetudinarias o legales, formales o informales

Dos de ellos se orientan a una gobernanza más participativa, estos son: el modelo de gobernanza compartida y las áreas protegidas donde la autoridad y la responsabilidad de la gestión recaen sobre pueblos indígenas y/o comunidades locales a través de diversas formas de instituciones y normas consuetudinarias o legales, formales o informales, modelo de gobernanza comunitario o de pueblos indígenas.

Este último, incluye dos subconjuntos principales:

- a) territorios y áreas conservadas por pueblos indígenas
- b) territorios y áreas conservadas por comunidades locales

En tanto que las de naciones de *pueblos indígenas* y *comunidades locales* son complejas y evolucionan, la separación entre subconjuntos no es siempre precisa. Pero ambos subconjuntos pueden ser aplicados a comunidades y pueblos sedentarios y móviles. Y ambos se relacionan con algún tipo de comunes, esto es tierra, agua y recursos naturales gobernados y manejados colectivamente por una comunidad de personas.

En México la gobernanza es un término aún no tan apropiado por los actores y organismos públicos que administran los recursos naturales y los encargados del desarrollo social, por lo que en muchos de los artículos y en la legislación, encontramos que a la gobernanza se entiende por el concepto de participación social. El Dr. A. Figueroa cita en su artículo, *Áreas Naturales Protegidas y la Participación social en México*, que la participación social es uno de los ejes básicos para plantear estrategias de creación, protección y conservación de las Áreas Naturales Protegidas, en este el primer aspecto dentro de esa participación social se refiere al grado de involucramiento, es decir, las Áreas Naturales Protegidas no

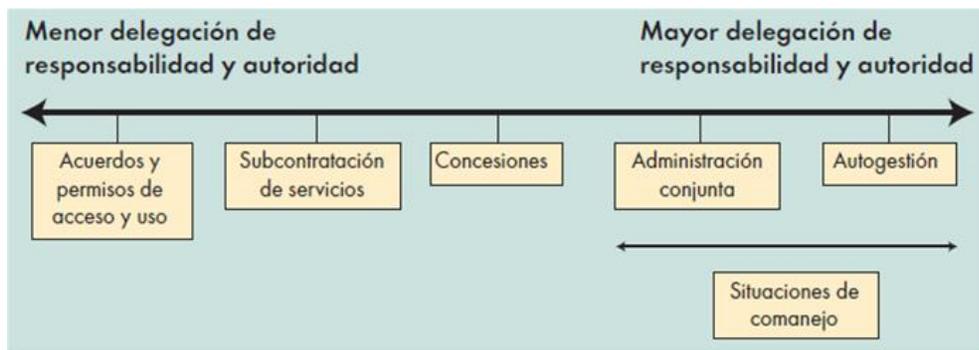
pueden entenderse como “algo” para administrar solamente desde una lógica burocrática, sino como, un continuo de vida.

Paz S. María (2008) complementa esa información citando que sin lugar a dudas la participación ciudadana requiere contar con comunidades fuertes y organizadas en torno a sus recursos; con normas internas claras y colectivamente establecidas y con instituciones legitimadas.

Esto se traduce en el establecimiento de un modelo de manejo compartido (comanejo), Acorde Giro *et al*, (1998) El comanejo debe entenderse como el involucramiento de los usuarios locales de un territorio o conjunto de recursos naturales y/o grupos interesados en su conservación, en la gestión y administración del área protegida donde éstos se encuentran. Es un arreglo institucional que implica una repartición de responsabilidades y competencias y una clara definición entre el ejercicio de la autoridad pública y las pautas de uso, acceso, control y posterior manejo de recursos de un área protegida dada.

En la literatura revisada nos dice que el comanejo va más allá de una simple delegación o autorización de uso de un recurso dado o prestación de un servicio. Por el contrario, es la aplicación en sí de la democratización, desconcentración, descentralización y delegación del manejo sostenible de los recursos naturales.

En la Figura 2 se muestra un esquema sobre el rango de posibilidades que hay en la participación de actores civiles en el manejo de los recursos naturales. Como se muestra, éstos van desde una delegación mínima hasta una delegación que puede ser total. Para el caso del comanejo las diferentes modalidades que se desarrollen deben estar hacia el extremo derecho del esquema donde se presentan situaciones de mayor delegación, involucrando en ello responsabilidades y autoridad.



Fuente: PCCBM

**Figura 2.** Participación de actores civiles en el manejo de recursos naturales.

Núñez (2000) Plantea que el comanejo debe comprenderse como un proceso dinámico entre el Estado y una o varias entidades no lucrativas de la sociedad civil con la finalidad de compartir responsabilidades en el campo legal, técnico y financiero para el logro de los objetivos e implementación del plan de manejo de un área protegida. No obstante, es importante establecer que los procesos de comanejo no deben restringirse a cumplir con el plan de manejo.

Existen muchos ejemplos donde los procesos de comanejo se han realizado con otros propósitos y han sido muy exitosos, por ejemplo, como mecanismo de resolución de un conflicto. Existen experiencias donde el trabajo conjunto y consensuado a través del comanejo ha permitido elaborar, tiempo después, planes de manejo más realistas y ejecutables.

De lo anterior hay que remarcar varios aspectos relevantes de este modelo de gestión:

- Que debe ser con entidades no lucrativas;
- Que abarca todos los aspectos legales, técnicos y financieros y;
- Que no hay una regla clara sobre si debe existir el plan de manejo antes del acuerdo de comanejo, o se debe ver a este documento como parte de los logros.

La realidad nos muestra que el comanejo no es una propuesta nueva y que se viene definiendo hace rato atrás. Existen alianzas para el manejo de recursos en diversas formas, en varios países y muchos profesionales involucrados en el manejo de áreas protegidas están conscientes de sus potencialidades y limitaciones. Por ejemplo, en el Congreso Mundial sobre Parques y Áreas Protegidas de 1992 en Caracas, Venezuela, se reconoció ampliamente el hecho de que el manejo moderno demanda la participación de los residentes locales, ONG, gobiernos regionales y locales; que debe considerar una variedad de acuerdos institucionales y que esto beneficia considerablemente a una mayor autonomía administrativa y financiera para las áreas protegidas.

En Centroamérica se viene discutiendo el tema tanto a nivel de instituciones estatales como en otros sectores interesados en participar. A la fecha se reconocen como interesados (y existen experiencias en la región con cada uno de ellos) a organizaciones no gubernamentales, comunidades indígenas y no indígenas, universidades y municipalidades.

En 1999 se realizó el Taller Centroamericano sobre Comanejo en Áreas Protegidas, apoyado por el Proyecto PROARCA-CAPAS. En la Memoria de este taller se propone que el comanejo de áreas protegidas y de recursos naturales en general, en sus diferentes modalidades, sea visto como el proceso en el cual más de dos actores sociales negocian, definen y formalizan roles y responsabilidades compartidas sobre su administración (Luna, 1999).

En síntesis, si comparamos lo que se entiende por comanejo entre las diferentes corrientes, nos encontramos que existen coincidencias entre sí, aun y cuando se le ha llamado de distintas formas. El común denominador de los diferentes términos, es que éste es un proceso de democratización, descentralización y delegación del manejo de los recursos naturales de las áreas protegidas.

Otro punto en común es que es un proceso dinámico, en el cual se busca la participación de la sociedad, la gestión local y alianzas; en el que intervienen actores muy diversos y con intereses también muy diversos. Debido a lo anterior es importante tener en cuenta que cada caso tiene sus particularidades y que son diferentes, por lo que se hace indispensable aplicar el criterio de “adaptar al contexto”.

La falta de claridad en el concepto trae también como consecuencia la falta de claridad sobre quiénes deben participar y los roles a cumplir. Núñez, (2000) nos dice que podemos encontrar dos tendencias en cuanto a los roles que debe jugar el sector, ya sea actor de la sociedad civil o de la empresa privada:

- Una tendencia es que las entidades participantes no deben ser lucrativas, sino más bien representantes de grupos de sociedad civil como ONG, municipalidades, comunidades, asumiendo responsabilidades compartidas, pero sin lucro.
- La otra es que la empresa privada puede jugar un papel del Estado de servicios, los cuales generan ingresos y rentabilidad, tales como operadores de turismo, usuarios del agua, cooperativas nacionales, hasta corporaciones internacionales.

Sin embargo, esta última posición está ligada a la interpretación del término comanejo como manejo participativo, ya que como se mencionó antes, las opciones en que participan las empresas privadas son más de tipo lucrativo, como por ejemplo las concesiones de servicios públicos, las cuales se mencionó antes, que son parte de la gestión del área protegida pero no representan procesos de comanejo.

Otro rol que es discutido es el de las ONG. Muchos involucrados cuestionan que éstas no cumplen con el rol de servir como intermediarios y facilitadores de un proceso de comanejo donde con el tiempo la relación sea entre Estado y actores locales, que por el contrario, en muchos casos lo que hace la ONG es remplazar a la entidad estatal, cumpliendo con sus mismas funciones de supervisión y control.

Los derechos y responsabilidades que tienen los Estados con la conservación de los recursos naturales y las áreas protegidas son inadjudicables, en tanto éstas son patrimonio de la nación. En ningún momento el comanejo implica la pérdida de soberanía que tiene el Estado sobre los recursos de dominio público. Dentro de los cuidados de mayor responsabilidad que deben tener los que promueven el comanejo es evitar que se vincule al comanejo como un mecanismo de privatización de las áreas protegidas. De lo anterior se desprende que se puede dar en concesión la gestión de un área protegida pero ésta sigue siendo parte del sistema nacional de áreas silvestres y se rige por las normas y políticas que rigen el sistema.

Por otro lado, hay opiniones de expertos que orientadas al concepto de que no todas las áreas protegidas reúnen las condiciones para realizar procesos de comanejo, que hay áreas que por sus características (categoría de manejo, extensión, conflictos de uso local o nacional), deben ser administrados por el Estado exclusivamente.

Los Estados deben por lo tanto identificar las áreas protegidas con mayor potencial para desarrollar procesos de comanejo.

Los escenarios de gobernanza legítimos y receptivos pueden evitar esos resultados insuficientes; pueden brindar orientación e incentivos para solucionar dilemas socioecológicos, incluyendo los relacionados con asuntos de derechos humanos y derechos de los pueblos indígenas; y pueden contribuir con la aspiración de

maximizar los beneficios ecológicos, sociales y culturales derivados de las áreas protegidas asegurando que ningún individuo o comunidad cargue con costos desproporcionados por conservar los bienes y servicios que benefician a todos. (Borrini et al 2014).

El comanejo es una opción a tomar como una política del manejo de las áreas protegidas, cuando se presentan una o más de las siguientes situaciones en ellas:

- Cuando el manejo previo por parte de la administración estatal del área protegida no ha logrado evidentemente producir los resultados esperados.
- Cuando los usuarios locales han gozado históricamente de derechos consuetudinarios y formales sobre el territorio en cuestión.
- Cuando intereses locales han sido directamente afectados por la forma en que el área protegida ha sido manejada.
- Cuando las decisiones de gestión son sumamente complejas (conflicto sobre tenencia de tierras o sobre valoración de usos y derechos).

Además de las condiciones antes mencionadas es importante considerar que hay algunos requisitos que deben darse para promover procesos con menor riesgo de fracaso:

- Existe un marco legal sobre áreas protegidas bien definido.
- Existen roles bien definidos de las partes, antes y después del acuerdo.
- Existe capacidad económica, técnica y administrativa de las partes (gobierno y sociedad civil).

- Capacidad para el acompañamiento de gestión de fondos de parte de la ONG u organización involucrada.
- Voluntad y apoyo político para compartir los beneficios y responsabilidades del manejo.
- Facilidades y voluntad para organizarse en un marco de respeto a las leyes y acuerdos y confianza entre las partes.
- El análisis contextual específico de cada situación.
- La cooperación entre los actores para propiciar la efectividad del comanejo

#### Beneficios y limitaciones del COMANEJO

Acorde Borrini (1997) el establecimiento y ejecución de un proceso de comanejo trae consigo grandes beneficios, pero no debemos olvidar que también surgen obstáculos y que dicho proceso también tiene sus costos. En Tabla 1 se describen brevemente los más relevantes y comunes:

**Tabla 1.** Beneficios y limitaciones del comanejo

Beneficios	Limitaciones
Compartir de manera eficaz las responsabilidades del manejo entre todas las partes involucradas.	Los costos de transacción son altos, tanto en la fase preparatoria como en el proceso de desarrollo del acuerdo.
Beneficios específicos negociados por todas las partes involucradas en el acuerdo.	Capacidad técnica del estado es insuficiente.

Eficacia de manejo incrementada.	Los recursos humanos deben incluir profesionales capacitados
Capacidad de manejar los recursos mejorados, tanto para la agencia a cargo como por parte de los otros interesados.	No siempre se producen ingresos y rentabilidad, por lo tanto no se demuestra auto-sostenibilidad financiera de las áreas.
Mayor confianza entre las agencias estatales y los interesados.	Necesidad constante de subsidios o donaciones para ejecución.
Reducción de los gastos de ejecución del manejo.	Plazo de tiempo puede ser lento.
Mayor conciencia pública sobre los asuntos de conservación.	Oposición por parte de los residentes locales.
Tanto el sector público como el privado, disponen de características y capacidades complementarias en beneficio del manejo de un área protegida.	Factores externos obstaculizan el manejo (conflictos de uso de la tierra, políticas nacionales, cambios de autoridades, entre otros).
Contribuir a una sociedad más democrática y participativa.	
El comanejo es un proceso a través del cual se descentraliza el manejo de los recursos naturales.	

Fuente: Oficina Regional PCCBM

La Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas declara que en México existen Áreas Destinadas Voluntariamente a la Conservación, a las que ayuda a los propietarios al establecimiento, administración y manejo de sus áreas naturales protegidas privadas. Es un proceso unilateral por parte del proponente, la CONANP

participa como fedatario de la voluntad de conservar sus predios y de las políticas, criterios y acciones que el promovente pretende realizar para lograr sus fines.

Este proceso es ideal para que la sociedad en general participe en la conservación de los bosques, selvas, manglares, desiertos y de la vida silvestre que habita en ellos, alentando el compromiso adquirido que tiene el (ser humano) con la naturaleza, de respetar toda forma de vida. Esa responsabilidad implica, necesariamente, un aprovechamiento que responda a la satisfacción de necesidades básicas para la subsistencia de la especie humana, sin atentar con la sobrevivencia de las demás especies en los ecosistemas.

Este mecanismo de conservación ha sido bien aceptado por la sociedad civil, por lo que existe un importante número de reservas privadas y/o comunitarias que se han certificado en el lapso entre junio de 2002 y agosto de 2017. Actualmente se cuenta con un total de 388 áreas certificadas en 20 estados del país que significan más de 417,562 hectáreas y en ellas participan, entre otros, 11 grupos étnicos que involucran a cerca de 85,998 personas.

La relación que se ha desarrollado entre la CONANP, con las comunidades, ejidos o propietarios particulares que pretenden destinar sus predios a la conservación, siempre ha sido mediante el sentimiento de la buena voluntad, el interés por conservar los ecosistemas y dejando un lado la obtención de beneficios económicos por realizar una actividad loable y noble como es la de cuidar y mantener los recursos naturales, ya que la CONANP no ofrece incentivos económicos o cobra las asesorías o procesos administrativos por certificar; encauzado hacia un marco de transparencia, respeto, con los mismos ideales y objetivos que son la conservación y la bienestar social de las personas que habitan dentro de estas ANP's, por medio del uso racional de los recursos naturales.

El compromiso de la CONANP como una institución de gobierno, es ofrecer a los proponentes un respaldo institucional ante gobiernos locales, estatales, o incluso internacionales o respaldarlos ante las ONG's, fundaciones o cualquier fuente de asesoría o financiamiento.

Igualmente, el certificado puede ser utilizado para programas de estímulos nacionales o internacionales, como pago por servicios ambientales, acceso a mercados verdes o justos.

### 2.1.3 La Reserva de la Biosfera Sierras La Giganta y Guadalupe

El objetivo de establecer un Área Natural Protegida (ANP) bajo la categoría de Reserva de la Biosfera en las Sierras La Giganta y Guadalupe en el Estado de Baja California Sur, es contar con las herramientas de conservación que permitan mantener la diversidad biológica y el funcionamiento natural de los ecosistemas, y la preservación del patrimonio cultural, así como fomentar un modelo de desarrollo económico y social que eleven el nivel de vida de sus habitantes actuales y de las futuras generaciones. (Niparajá, 2014).

La revisión de la literatura generada en la región sobre el tema nos presenta a la Península de Baja California como un área de un aislamiento relativo del continente y características bioclimáticas particulares (Nain *et al.* 2015).

Esto generó que Las Sierras La Giganta y Guadalupe sean sitios con niveles altos de endemismo y con gran representatividad de las zonas áridas montañosas de la península. Sus beneficios y servicios ambientales se extienden más allá de sus límites. Por sus características físicas, geológicas y ambientales, la Giganta y Guadalupe son zonas importantes de recarga hidrológica, que alimentan los acuíferos de tres municipios. (Niparajá, 2014)

A través de esta declaración de Reserva de la Biosfera se pretende proponer la creación de esquema de protección, manejo y desarrollo, cuya derrama ambiental, social y económica se extienda más allá de las faldas de la sierra. (Niparajá, 2014)

Actualmente, los habitantes, propietarios de las tierras y productores destacadamente de los sectores forestal, pecuario y agrícola, enfrentan retos de baja productividad y falta de alternativas económicas que complementen las necesidades que integra a la propuesta de Reserva de la Biosfera Sierras La Giganta y Guadalupe. Lo anterior está generando un uso y aprovechamiento de recursos naturales no alineados a principios de sustentabilidad, una inversión de recursos públicos sin la coordinación institucional y sin el suficiente consenso social y análisis para su viabilidad, y por último un despoblamiento de las Sierras debido a una migración de jóvenes a ciudades cercanas.

No se presenta un modelo de gobernanza suficiente para mitigar las amenazas mencionadas, por lo que la creación de una Reserva de la Biosfera, con los suficientes mecanismos de participación social mitigará estos efectos y generará los elementos sociales e institucionales clave para generar el arraigo y promover un desarrollo humano con principios de la sustentabilidad.

#### 2.1.4 Marco legal de la participación social en el manejo de las áreas naturales protegidas en México

Una de las preocupaciones más comunes que encontramos dentro de las Áreas Naturales Protegidas en nuestro país, corresponde a la carencia de información por parte de sus habitantes y de los usuarios de estas reservas, sobre los los mecanismos, medios y métodos de participación para el ejercicio de sus derechos y prerrogativas dentro de la administración de las reservas.

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (en adelante LGEEPA), como su reglamento en materia de Áreas Naturales Protegidas (en adelante RANP), contemplan figuras de participación ciudadana generalmente desconocidas por quienes deben tener interés en ellas y por ende, como ocurre más a menudo de lo deseado en este país, son prácticamente letra muerta en nuestra legislación, el existir, pero sin aplicarse, en particular, por los directos interesados en estos mecanismos, de aquí que este análisis esté orientado a descubrir y promover los medios de participación ciudadana dentro de las áreas naturales protegidas ya constituidas en nuestro país, con el propósito de que comencemos a utilizar estos mecanismos de manera efectiva, dado que es la manera de hacer real un verdadero ejercicio democrático.

Encontraremos entonces que el marco legal directo que previene los métodos de participación ciudadana dentro de áreas naturales protegidas, se encuentra regulado principalmente en la LGEEPA y en su Reglamento en materia de áreas Naturales Protegidas, el RANP. Y recientemente, el pasado 11 de agosto de 2017 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, un esquema nuevo que constituye en sí mismo, aunada a los señalados previamente. Esta es otra herramienta efectiva de participación ciudadana plenamente ejercible en la administración de Áreas Naturales Protegidas en cualquiera de sus modalidades previstas en el artículo 46 de la LGEEPA sí se sabe ejercer oportuna y correctamente. Este este instrumento son los ; “Lineamientos para el Impulso, Conformación, Organización y Funcionamiento de los Mecanismos de Participación Ciudadana en las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal”.

A continuación se realiza un análisis de estos instrumentos para así contar con una idea más clara, del cómo, cuándo y ante quién se pueden ejercer estos derechos y hacer efectiva la participación ciudadana en la toma de decisiones en la administración en las Áreas Naturales protegidas en nuestro país.

### 2.1.5 Las Áreas Naturales Protegidas en México y su marco legal .

Las Áreas Naturales Protegidas son definidas en la LGEEPA como zonas del territorio nacional en donde los ambientes originales no han sido significativamente alterados por la actividad del ser humano o que requieren ser preservadas o restauradas. Según el artículo 46 de. La LGEEPA, se dividen en nueve tipos: Reservas de la Biosfera, parques nacionales, monumentos naturales, áreas de protección de recursos naturales, áreas de protección de flora y fauna, santuarios, parques y reservas estatales así como las demás categorías que establezcan las legislaciones locales, zonas de conservación ecológica municipales así como las demás categorías que establezcan las legislaciones locales y áreas destinadas voluntariamente a la conservación.

Las Sierras La Giganta y Guadalupe se proponen que sean del tipo de Reserva de la Biosfera, para lo cual el artículo 48 de la LGEEPA a las Reservas de la Biosfera las define como áreas biogeográficas relevantes a nivel nacional representativas de uno o más ecosistemas no alterados significativamente por la acción del ser humano o que requieren ser preservados y restaurados, en los cuales habiten especies representativas de la biodiversidad nacional, incluyendo a las endémicas, amenazadas o en peligro de extinción.

Así mismo el artículo 47 Bis 1 de esta Ley, menciona que en las áreas naturales protegidas podrán establecerse una o más zonas núcleo y de amortiguamiento, según sea el caso, las cuales a su vez, podrán estar conformadas por una o más subzonas, mismas que se determinarán en el programa de manejo correspondiente. Es importante conocer que para la propuesta de Reserva de la Biosfera en las Sierras La Giganta y Guadalupe solo el 1.5% se propone como zona núcleo, es decir el resto, el 98.5% se deja como zona de amortiguamiento, zona que según el artículo 48 de la LGEEPA menciona que se podrán realizar actividades productivas

emprendidas por las comunidades que ahí habiten al momento de la expedición de la declaratoria respectiva o con su participación.

Según la misma Ley, las áreas naturales protegidas se crean de la siguiente manera: (5 pasos).

1. El artículo 45 del Reglamento de la LGEEPA en materia de ANPs menciona que dependencias federales, organizaciones públicas o privadas, universidades, instituciones de investigación o cualquier persona física o moral con experiencia y capacidad técnica en la materia, podrá desarrollar estudios que justifiquen el establecimiento de un Área Natural Protegida.

Basados en esto, la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas en coordinación con la Universidad Autónoma de Baja California Sur, el Centro de Investigaciones Biológicas del Noroeste, el Instituto Nacional de Antropología e Historia y la Sociedad de Historia Natural Niparajá, desde inicios del año 2009 iniciaron los trabajos y estudios para integrar este Estudio Previo que justificará la creación de esta Reserva, mismo que fue terminado y entregado oficialmente en Marzo del año 2011.

2. Análisis. Si la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y La Comisión Nacional de áreas Naturales Protegidas consideran que los estudios justificativos que se le entregan tienen sustento para proceder a declarar un área natural protegida,

3. Se procede a la expedición de un Aviso de Decreto, procedimiento en el que se ponen a disposición de público en general el estudio realizado para recibir opiniones y es posterior a este cuando inician el proceso de consulta de opiniones.

4. Consulta de opinión. En este mismo sentido, el artículo 58 de la LGEEPA indica que deben ser consultados los gobierno locales, dependencias federales, organizaciones sociales públicas y privadas, personas físicas o morales interesadas, universidades, centros de investigación y organismos del sector público, social y privado interesados.

Para lograr este proceso de consulta, la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, organismo desconcentrado de la Secretaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales, instalará un grupo interinstitucional que tiene como funciones coordinar el procesos de consulta para garantizar que todos los sectores hayan sido consultados y recibir las opiniones respectivas. Para este proceso de consulta no se determina un plazo determinado, por lo que este durará el tiempo que el involucramiento de todos los sectores requiera.

5. Posteriormente al proceso de consulta mencionado, se crea un Decreto en el que se hayan integrado las opiniones de los diferentes sectores previamente consensuados.

Es así entonces que un Área Natural Protegida se crea de la siguiente manera: (5 pasos)

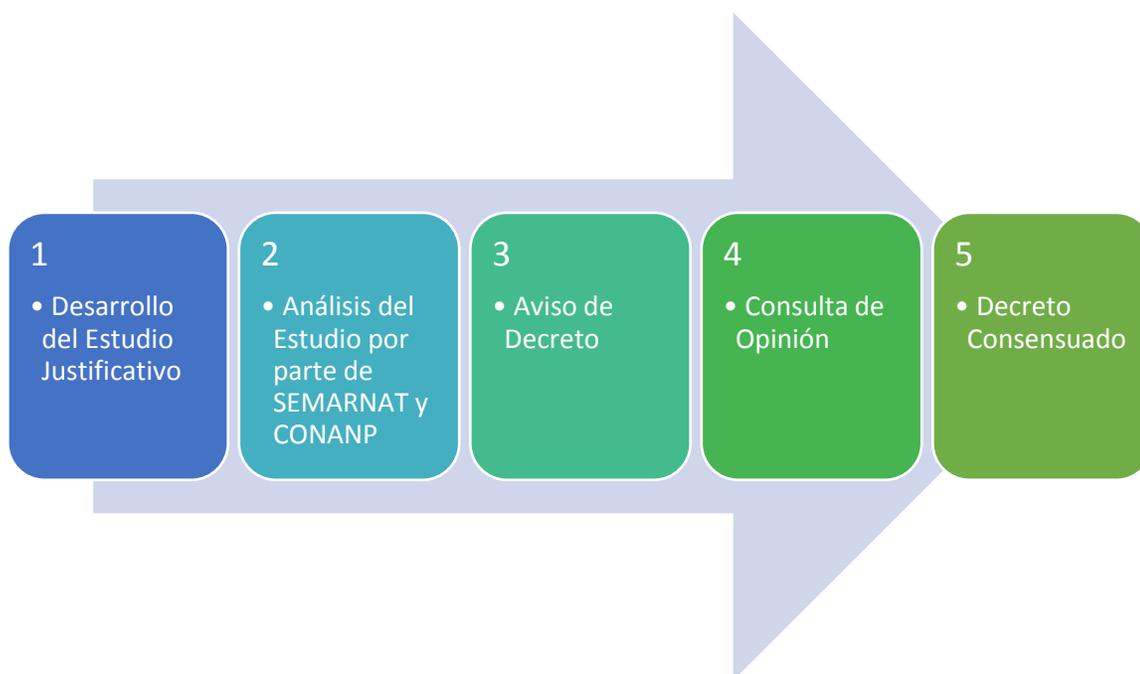


Figura 3. Proceso de creación de un área protegida según la legislación Mexicana.

Actualmente el proceso para la Reserva de la Biosfera Sierras La Giganta y Guadalupe se encuentran en el paso 4, en donde a partir del pasado 26 de Junio del 2014, ha iniciado el proceso de consulta y este terminará cuando el Grupo interinstitucional que coordina el proceso a cargo de Conanp haya culminado la consulta con todos los sectores, es decir no existe un tiempo límite para esto, quedando abierto para tener el tiempo necesario para que la consulta se realice.

En el artículo 47 de la LGEEPA hace referencia a que en el establecimiento, administración y manejo de las áreas naturales protegidas, la Semarnat promoverá la participación de sus habitantes, propietarios o poseedores, gobiernos locales y demás organizaciones sociales, públicas y privadas con el objeto de propiciar el desarrollo integral de la comunidad y asegurar la protección y preservación de los ecosistemas y su biodiversidad. Para tal efecto, la Semarnat podrá suscribir con los interesados los convenios de concertación o acuerdos que correspondan.

El artículo 47 es la base en la Ley que determina una gobernanza en las áreas protegidas, La CONANP, siguiendo lo señalado por la ley, promueve la participación de los diversos sectores de la sociedad en la creación, gestión y administración de las Áreas Naturales Protegidas (ANP). Este proceso pasa por diferentes etapas, y en todas se busca la participación de la sociedad.

La CONANP instrumenta programas de trabajo que buscan fortalecer las capacidades de gestión de los grupos comunitarios, de las autoridades locales y demás grupos y sectores de interés en la región que ocupan las ANP. Se realizan eventos de capacitación, educación ambiental, de organización comunitaria, además de acciones de comunicación en medios, apoyos de negocios sustentables y eventos diversos, todo ello con el propósito de fortalecer las capacidades de la ciudadanía para que informen mejor los trabajos de conservación de las ANP.

Este conjunto de acciones responden a directrices del Programa Nacional de Áreas Naturales Protegidas 2014-2018 (PANP 2013-2018), enmarcadas en uno de los objetivos del Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2013-2018, el cual obliga a la instituciones a promover la participación ciudadana en la política ambiental.

Para la medición de esto, se creó un Índice de Participación Ciudadana del Sector Ambiental (IPC Ambiental ó IPC), el cual es uno de los indicadores del Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2013-2018. Su propósito es ofrecer información sobre el involucramiento de la ciudadanía en la política ambiental.

Este indicador tiene como objetivo general dimensionar la participación de la sociedad en los diferentes instrumentos con los que se ejecuta la política ambiental. Es construido por la SEMARNAT con la información proporcionada por las diversas

unidades responsables y de los organismos sectorizados de la dependencia. Este índice de participación ciudadana recoge en su interior las diversas actividades que los organismos de la SEMARNAT llevan a cabo para promover el conocimiento de los temas de medio ambiente entre la sociedad, así como involucrarlos en la consulta sobre las diferentes acciones de la política ambiental. La información se acopia semestralmente durante los meses de enero y julio de cada año. (Conanp 2002).

Sin embargo, todas las actividades de las que deriva el índice en mención, se refieren a la participación en medios como:

### **I. Participación Ciudadana**

- I.1 Organos de consulta y grupos de participación ciudadana
- I.2 Reuniones públicas de información y consulta públicas temáticas
- I.3 Reuniones públicas de información y consultas públicas temáticas
- I.4 Actividades formativas de ciudadanos en temas ambientales
- I.5 Contraloría social
- I.6 Rendición de cuentas
- I.7 Participación ciudadana con equidad

### **II. Atención ciudadana**

- II.1 Acceso a la información
- II.2 Atención ciudadana
- II.3 Denuncia ciudadana (Profepa)

Todos estos se refieren a una participación no activa, ya que en ninguno de los casos, los pobladores inciden en la gobernanza en manejo de las áreas protegidas, por lo que se considera que el artículo 47 es más amplio a que solo promueva que solo la participación en los medios mencionados, con objeto de se participe en reuniones, consejos y comités donde en la práctica solo de validan iniciativas que el Estado determina. Precisamente el Artículo 47 tiene el objetivo de propiciar el

desarrollo integral de la comunidad y asegurar la protección y preservación de los ecosistemas y su biodiversidad, y menciona que para tal efecto, la Secretaría podrá suscribir con los interesados los convenios de concertación o acuerdos de coordinación que correspondan.

Es en esta última parte donde se le da el alcance de una gobernanza en áreas protegidas, ya que al firmar estos convenios o acuerdos, se determina el nivel y capacidad de incidir en el manejo del área protegida y para los consejos y reuniones, estos convenios no son requeridos.

Por otro lado, el artículo 63 de la LGEEPA menciona que la federación, a través de las dependencias competentes, realizará los programas de regularización de la tenencia de la tierra en las áreas naturales protegidas, con el objeto de dar seguridad jurídica a los propietarios y poseedores de los predios en ellas comprendidos.

#### Participación social en la creación y manejo de las áreas naturales protegidas según el marco legal mexicano

Comenzando con el Inciso VII de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente que indica que se debe de garantizar la participación corresponsable de las personas, en forma individual o colectiva, en la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente;

#### La Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente

Se analizaron diversos mecanismos y herramientas que integra la legislación mexicana en relación a las áreas protegidas, primeramente y como lo indica El artículo 45 del Reglamento de la LGEEPA en materia de áreas naturales protegidas,

menciona que dependencias federales, organizaciones públicas o privadas, universidades, instituciones de investigación o cualquier persona física o moral con experiencia y capacidad técnica en la materia, podrá desarrollar estudios que justifiquen el establecimiento de un área natural protegida. Por lo que con esto se determina quiénes y cómo se pueden crear las áreas naturales protegidas.

Así mismo el artículo 58 de la LGEEPA indica como deben de participar diversos actores en sus opiniones antes de crear las áreas naturales protegidas, mismos que indica que deben ser consultados los gobierno locales, dependencias federales, organizaciones sociales públicas y privadas, personas físicas o morales interesadas, universidades, centros de investigación y organismos del sector público, social y privado interesados.

Hasta aquí, la ley determina como deben participar la sociedad civil en la creación de las áreas protegidas, ahora bien, este apartado estará más focalizado en determinar los sustentos jurídicos que determinan no solo crearlas, si no participar en su operación y manejo a perpetuidad con el fin de incidir en la toma de decisiones operativas que busquen equilibrar la participación y poderes en la búsqueda de beneficios tangibles para la sociedad y para el medio ambiente.

Hoy en día, uno de los términos que con mayor frecuencia invocan los políticos mexicanos al pronunciar sus discursos, es el de participación ciudadana; hablan de su importancia y de su necesidad para la profundización de la democracia en nuestro país. Sin embargo, este pensamiento no siempre ha imperado; de hecho, es una palabra muy novedosa, pues si nos remontamos a unas décadas más atrás, se podrá observar que la participación ciudadana nunca fue tan importante. Sin embargo, debido a las pocas capacidades e insuficientes recursos de las autoridades en la materia, surge y urge la necesidad de participar. (Serrano Rodríguez 2015)

Ahora bien, la participación puede ser tan activa como tan simulada, aunque nuestra legislación ya permite la participación social no solo en la creación de políticas públicas como las áreas protegidas, si no, en si permanente operación o implementación, esta no es siempre activa y efectiva como debería de serlo, desafortunadamente se han encontrado esquemas o “estrategias” para que esta sea solo simulada y las decisiones sigan siendo tomadas por el estado.

Como lo indica Figueroa Hernández 2003, el primer aspecto dentro de esa participación social se refiere al grado de involucramiento, es decir, las ANPs no pueden entenderse como “algo” para administrar solamente desde una lógica burocrática, sino como, un continuo de vida, donde las comunidades humanas viven y sobreviven con otras formas y expresiones de vida, mismas que desconocen los límites políticos administrativos, de tal manera que, la dinámica social donde se implican una serie de necesidades y desarrollos sociales y económicos, demarca claramente cómo y hacia dónde puede tender el futuro de una ANP, ya sea por sus impactos ambientales directos que se pueden provocar por dichas actividades o por los efectos secundarios provenientes de lugares distantes.

Así mismo menciona que la ciudadanía organizada interviene en las áreas protegidas de forma activa o pasiva, activa cuando se les ve con acciones organizadas, pasiva, cuando no están trabajando directamente, pero sí de forma turística o practicando alguna otra actividad económica en los sitios naturales. Esta idea se queda corta si la vemos desde otros puntos de vista más interactivos, por ejemplo, evaluando las “huellas ecológicas” que se dan in situ sólo por el hecho de estar allí determinadas poblaciones, por supuesto, a esta idea matricial se le tendría que agregar una serie de parámetros, como son la temporalidad, capacidades, vulnerabilidad, desarrollos, diversidades, etcétera. Los anteriores puntos lógicos que deben estar en la agenda de cualquiera que esté inmerso con trabajos en ANPs, nos remiten a otros asuntos igualmente importantes, tal es el caso del

involucramiento social, siendo menester señalar que a esta panacea sólo podremos acercarnos si cambiamos una serie de posiciones dogmáticas con respecto al entendimiento del manejo y conservación ambiental, así como en la planeación ambiental y otra serie de programas de vida silvestre, reforestación, manejo de cuencas y elaboración de ordenamientos ecológicos y territoriales, donde el factor humanista se armonice con las áreas naturales, ya sea porque lo veamos o sintamos como una necesidad de sobrevivencia (estética, económica, médica, turística, social) sin vuelta para atrás o lo comprendamos como una ética incluida en una cultura ambiental integral.

Por último el mismo autor menciona que aún que ya en México se presentan una serie de experiencias de orígenes administrativos, una selección y ordenación de categorías y mapas de distribución de las áreas protegidas, y por supuesto siempre presente una semblanza óptica de las bellezas naturales que justifican muchos de los decretos existentes, pero aún con todo ese panorama que pareciera alentador porque cada día hay más hectáreas protegidas, tendremos que hacer un balance con las estadísticas que nos hablan de pérdida de suelos, contaminación, tasas de extinción y, adelgazamiento y falta de capacitación del sector público encargado de la protección ambiental.

La Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, indica en su artículo 18 que el Gobierno Federal promoverá la participación de los distintos grupos sociales en la elaboración de los programas que tengan por objeto la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente, según lo establecido en esta misma Ley y las demás aplicables.

El artículo 47 de la misma Ley establece que en el establecimiento, administración y manejo de las áreas naturales protegidas, la Secretaría promoverá la participación de sus habitantes, propietarios o poseedores, gobiernos locales, pueblos indígenas,

y demás organizaciones sociales, públicas y privadas, con objeto de propiciar el desarrollo integral de la comunidad y asegurar la protección y preservación de los ecosistemas y su biodiversidad.

Para tal efecto, la Secretaría podrá suscribir con los interesados los convenios de concertación o acuerdos de coordinación que correspondan.

La participación social para incidir en la toma de decisiones en las áreas protegidas primeramente es determinada en el artículo 56 BIS de la misma Ley, en la que se indica que La Secretaría constituirá un Consejo Nacional de Áreas Naturales Protegidas, que estará integrado por representantes de la misma, de otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de instituciones académicas y centros de investigación, agrupaciones de productores y empresarios, organizaciones no gubernamentales y de otros organismos de carácter social o privado, así como personas físicas, con reconocido prestigio en la materia.

El Consejo fungirá como órgano de consulta y apoyo de la Secretaría en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de la política para el establecimiento, manejo y vigilancia de las áreas naturales protegidas de su competencia.

Las opiniones y recomendaciones que formule el Consejo, deberán ser considerados por la Secretaría en el ejercicio de las facultades que en materia de áreas naturales protegidas le corresponden conforme a éste y otros ordenamientos jurídicos aplicables.

El Consejo podrá invitar a sus sesiones a representantes de los gobiernos de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios, cuando se traten asuntos

relacionados con áreas naturales protegidas de competencia federal que se encuentren dentro de su territorio. Asimismo, podrá invitar a representantes de ejidos, comunidades, propietarios, poseedores y en general a cualquier persona cuya participación sea necesaria conforme al asunto que en cada caso se trate.

Posteriormente se indica en su artículo 65 que la Secretaría formulará, dentro del plazo de un año contado a partir de la publicación de la declaratoria respectiva en el Diario Oficial de la Federación, el programa de manejo del área natural protegida de que se trate, dando participación a los habitantes, propietarios y poseedores de los predios en ella incluidos, a las demás dependencias competentes, los gobiernos estatales, municipales y del Distrito Federal, en su caso, así como a organizaciones sociales, públicas o privadas, y demás personas interesadas.

Destacadamente aquí descansa el sustento de la participación social en el manejo de las áreas protegidas en el artículo 67 de La Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, se indica que la Secretaría podrá, una vez que se cuente con el programa de manejo respectivo, otorgar a los gobiernos de los Estados, de los Municipios y del Distrito Federal, así como a ejidos, comunidades agrarias, pueblos indígenas, grupos y organizaciones sociales, y empresariales y demás personas físicas o morales interesadas, la administración de las áreas naturales protegidas a que se refieren las fracciones I a VIII del artículo 46 de esta Ley (refiriéndose a las diversas categorías de manejo). Y menciona que para cumplir con este efecto se deberán suscribir los acuerdos o convenios que conforme a la legislación aplicable procedan.

#### Reglamento a la Ley (LGEEPA) en Materia de Áreas Naturales Protegidas.

A continuación se menciona lo que para esta materia se indica en el Reglamento en materia de áreas naturales protegidas (RANP) de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA), mismo que en su artículo 1

menciona que tiene por objetivo la observancia general en todo el territorio nacional y en las zonas donde la Nación ejerce su soberanía y jurisdicción, y tiene por objeto reglamentar la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en lo relativo al establecimiento, administración y manejo de las áreas naturales protegidas de competencia de la Federación.

Así mismo en su artículo 6° se indica que las áreas naturales protegidas serán administradas directamente por la Secretaría (Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales) y, en el caso de los parques nacionales establecidos en las zonas marinas mexicanas, se coordinará con la Secretaría de Marina. Ésta podrá, una vez que se cuente con el programa de manejo respectivo, otorgar a los gobiernos de los estados, el Distrito Federal y municipios, así como ejidos, comunidades agrarias, pueblos indígenas, grupos y organizaciones sociales y empresariales, universidades, centros de educación e investigación y demás personas físicas o morales interesadas, previa opinión del Consejo, suscribiéndose para tal efecto los convenios de concertación o acuerdos de coordinación en los términos previstos en el Capítulo VI del presente Título.

Para las personas físicas o morales interesadas en administrar un área natural protegida, se indica en su artículo 7 que deberán demostrar ante la Secretaría que cuentan con capacidad técnica, financiera o de gestión y, presentar un programa de trabajo acorde con lo previsto en el programa de manejo, que contenga la siguiente información:

I.- Objetivos y metas que se pretenden alcanzar;

II.- Período durante el cual se pretende administrar el área natural protegida;

III.- Origen y destino de los recursos financieros, materiales y humanos que se pretenden utilizar, y

IV.- Gestiones o mecanismos propuestos para obtener el financiamiento del área natural protegida durante el período pretendido de administración.

#### El Consejo Nacional de Áreas Protegidas

Como se indicó en el artículo 56 BIS de la Ley mencionado anteriormente, se debe contar con un Consejo Nacional de Áreas Naturales Protegidas, y en su artículo 10 del Reglamento (RANP), indica que este debe estar integrado por:

I. Un Presidente, que será designado por el titular de la Secretaría de una terna sugerida por el propio órgano colegiado, misma que se integrará de entre sus miembros;

II. Un Secretario Técnico, que será el titular de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas;

III. Un representante por cada una de las siguientes instituciones:

- a) Secretaría de Marina
- b) Instituto Nacional de Ecología.
- c) Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.
- d) Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad.

IV. Se invitará a formar parte del Consejo a miembros de:

a) Instituciones académicas y centros de investigación relacionados con la materia de áreas naturales protegidas.

b) Organizaciones no gubernamentales con reconocida experiencia en las tareas de protección y conservación de áreas naturales protegidas.

c) Organizaciones de carácter social y privado vinculadas con el manejo de recursos naturales.

d) Agrupaciones de productores y empresarios.

Asimismo, se invitará a participar a personas físicas con reconocido prestigio en materia de áreas naturales protegidas.

Los Consejeros mencionados en la fracción III serán nombrados por las instituciones a las que representan. Los demás Consejeros se incorporarán al Consejo a invitación que les formule el Presidente del mismo.

El Presidente del Consejo, de conformidad con los acuerdos tomados por el pleno, podrá invitar a otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. De igual manera, el número de representantes no gubernamentales podrá ampliarse, de conformidad con el procedimiento que se establezca en el Reglamento Interno del Consejo. En todo caso deberá procurarse un equilibrio en la proporción numérica de las representaciones no gubernamentales.

En su artículo 11 se indica que a las Sesiones del Consejo podrán asistir especialistas y representantes de los sectores público, social y privado, distintos a los representados en el Consejo, en calidad de invitados, cuando por la naturaleza de los asuntos que se discutan se requiera o se considere pertinente contar con sus opiniones. Asimismo, cuando el Consejo lo estime conveniente, invitará a sus sesiones a representantes de las dependencias o entidades del Gobierno Federal, de los Gobiernos de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios.

El Consejo sesionará de manera ordinaria cada seis meses o, de manera extraordinaria, cuando medie convocatoria de su Presidente. (Artículo 12).

El Consejo sesionará válidamente con la asistencia de por lo menos la mitad más uno de sus miembros.

Las resoluciones se tomarán por mayoría de los miembros presentes teniendo el presidente voto de calidad para el caso de empate.

Por cada miembro propietario se designará un suplente, excepto cuando se trate de los miembros del Consejo que participen a título individual, los cuales deberán asistir personalmente. (Artículo 13).

Para la celebración de las reuniones, la convocatoria deberá ir acompañada del orden del día y de la documentación correspondiente, los cuales deberán ser enviados por el Secretario Técnico y recibidos por los miembros del Consejo, con una anticipación no menor a quince días. (Artículo 14).

De cada sesión del Consejo, el Secretario Técnico levantará una minuta en la que se harán constar los acuerdos tomados. (Artículo 15).

Sobre las atribuciones de este Consejo, se indica en su artículo 16 las siguientes:

- I. Fungir como órgano de consulta y apoyo de la Secretaría en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de la política para el establecimiento, manejo y vigilancia de las áreas naturales protegidas de su competencia;
- II. Emitir opinión sobre el otorgamiento de la administración de las áreas naturales protegidas, a que se refiere el artículo 6o. del presente Reglamento;
- III. Emitir opiniones y recomendaciones para ser adoptadas por la Secretaría en el ejercicio de las facultades que en materia de áreas naturales protegidas le corresponden conforme a la Ley, a éste y a otros ordenamientos jurídicos aplicables;

- IV. Proponer a la Secretaría las ternas de los posibles candidatos a ocupar el cargo de Director de las Áreas Naturales Protegidas;
- V. Proponer criterios para:
- a) La formalización, seguimiento y evaluación de la política del Gobierno Federal para la creación, administración, descentralización, manejo y vigilancia de las áreas naturales protegidas;
  - b) La integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, y
  - c) El establecimiento o modificación de áreas naturales protegidas;
- VI. Promover acciones a nivel nacional, y en su caso, dentro de alguna de las áreas naturales protegidas en particular, para fomentar, en su caso, actividades de protección, restauración, preservación, conservación, investigación científica, educación ambiental y capacitación;
- VII. Elaborar y aprobar su normatividad interna;
- VIII. Apoyar el buen funcionamiento de los Consejos Asesores;
- IX. Fomentar la participación directa de las organizaciones de ciudadanos y personas físicas que habiten dentro y en las zonas de influencia de las áreas naturales protegidas, con el objetivo de conservar y preservar dichas áreas y recomendar, para los mismos efectos, la acción coordinada de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios;

- X. Recoger las opiniones del sector privado, universidades y organizaciones no gubernamentales, respecto al manejo y administración de alguna de las áreas naturales protegidas;
- XI. Sugerir acciones para fomentar el financiamiento destinado al manejo de las áreas protegidas y las áreas prioritarias a las que deben aplicarse los recursos;
- XII. Emitir recomendaciones en las materias anteriormente mencionadas y las demás que se señalan en el presente Reglamento;
- XIII. Proponer la vinculación de la Secretaría con otras dependencias cuando lo considere oportuno, y
- XIV. Realizar, a solicitud de la Secretaría, la evaluación de los directores de las áreas naturales protegidas.

#### Los Consejos Asesores de las Áreas Naturales Protegidas

En su artículo 17, se menciona que, para el manejo y administración de las áreas naturales protegidas, la Secretaría podrá constituir Consejos Asesores, que tendrán por objeto asesorar y apoyar a los directores de las áreas protegidas.

En su artículo 18 se indican que estos Consejos tienen las siguientes funciones:

- I. Proponer y promover medidas específicas para mejorar la capacidad de gestión en las tareas de conservación y protección del área;
- II. Participar en la elaboración del programa de manejo del área natural protegida y, en la evaluación de su aplicación;

- III. Proponer acciones para ser incluidas en el programa operativo anual del área natural protegida;
- IV. Promover la participación social en las actividades de conservación y restauración del área y sus zonas de influencia, en coordinación con la Dirección del área natural protegida;
- V. Opinar sobre la instrumentación de los proyectos que se realicen en el área natural protegida, proponiendo acciones concretas para el logro de los objetivos y estrategias consideradas en el programa de manejo;
- VI. Coadyuvar con el director del área en la solución o control de cualquier problema o emergencia ecológica en el área natural protegida y su zona de influencia que pudiera afectar la integridad de los recursos y la salud de los pobladores locales;
- VII. Coadyuvar en la búsqueda de fuentes de financiamiento para el desarrollo de proyectos de conservación del área;
- VIII. Sugerir el establecimiento de mecanismos ágiles y eficientes que garanticen el manejo de los recursos financieros, y
- IX. Participar en la elaboración de diagnósticos o de investigaciones vinculadas con las necesidades de conservación del área natural protegida.

Al respecto de la instalación de un Consejo Asesor, el RANP se menciona en su artículo 19 que la Secretaría a través de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, realizará las acciones de concertación necesarias con los diversos sectores involucrados. El Consejo Asesor, quedará formalmente instalado en la

sesión que para tal efecto se celebre, debiéndose levantar un acta que deberá ser firmada por cada uno de los Consejeros.

Así mismo en su artículo 20 se indica que este Consejo estará integrado de la siguiente manera:

- I. Un Presidente Honorario, que recaerá en el Gobernador Constitucional del Estado o Jefe de Gobierno del Distrito Federal, o, en su caso, en la persona que él mismo designe;
- II. Un Presidente Ejecutivo, que será electo por mayoría de votos en reunión del Consejo;
- III. Un Secretario Técnico, que será el director del área natural protegida;
- IV. El Presidente de cada uno de los Municipios en que se ubique el Área Natural Protegida, y
- V. Representantes de instituciones académicas, centros de investigación, organizaciones sociales, asociaciones civiles, sector empresarial, ejidos y comunidades, propietarios y poseedores y, en general, todas aquellas personas vinculadas con el uso, aprovechamiento o conservación de los recursos naturales del área natural protegida.

El Consejo Asesor podrá invitar a sus sesiones a otros representantes de la Secretaría, así como de dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y Estatal, cuando lo considere conveniente.

El Presidente Ejecutivo y el Secretario Técnico convocarán a reuniones ordinarias y extraordinarias del Consejo Asesor, en términos de lo dispuesto en su normatividad interior.

Para que las personas morales a que se refiere la fracción V del presente artículo participen en el Consejo Asesor, deben acreditar su legal existencia, así como el carácter y alcances de sus representantes para ese efecto.

Por cada miembro propietario se designará un suplente, excepto cuando se trate de los miembros del Consejo Asesor que participen a título individual, los cuales deberán asistir personalmente (Artículo 21).

En ningún caso el total de integrantes de estos Consejos Asesores excederá de 21 miembros.

El artículo 22 lamentablemente tiene una errónea redacción y es confuso en su sentido al señalar que;

Los miembros del Consejo e invitados especiales al Consejo Asesor, podrán participar en las reuniones de éste con voz, pero sin voto. (Artículo 22).

Cuando un área natural protegida esté ubicada en dos o más entidades federativas podrá constituirse un Consejo Asesor por cada una de ellas. Dichos Consejos deberán reunirse conjuntamente por lo menos una vez al año. (Artículo 23).

En su artículo 24 se menciona que este Consejo funcionará de acuerdo a las necesidades propias del área natural protegida, a través de Subconsejos, y se podrán establecer preferentemente los siguientes:

- I.- Subconsejos Sectoriales o Regionales, los cuales se integrarán con los mismos propósitos de los referidos en fracciones II y III del presente artículo,

y se referirán a asuntos relativos a un solo grupo de interés, sector productivo, actividad específica, o bien, atendiendo a las características fisiográficas del área protegida;

II.- Subconsejo Científico-Académico, que será el responsable de emitir opiniones técnico científicas en relación a lo que el Consejo Asesor le encomiende, y

III.- Subconsejo de Desarrollo Social y Concertación, que será responsable de emitir opinión y recomendación de tipo social respecto a los asuntos que le encomiende el Consejo Asesor.

El establecimiento de los subconsejos será convocado por el Presidente Ejecutivo y el Secretario Técnico del Consejo Asesor; para las reuniones de los subconsejos convocará el Coordinador Técnico de cada subconsejo y el Secretario Técnico.

Estos subconsejos, constituyen una herramienta útil para las organizaciones de productores o comunidades organizadas, las cuales generalmente no cuentan con representación en los Consejos de las ANP y por ende, son un instrumento valioso para acceder a influir en la administración de estas áreas, siendo que se requerirá para su establecimiento que cada grupo de productores organizados u organizaciones ya constituidas, acudan ante el consejo que les corresponde en el área protegida de interés para proponer que se establezca este tipo de subconsejo, ya que el mismo debe ser establecido por el consejo correspondiente al área protegida respectiva y se establecen siguiendo el mismo método conforme se conformó el consejo asesor del que dependerán. Estos consejos se han implementado insuficientemente y sus participantes o miembros, no se considera sean representativos, además, este nivel de participación no se considera gobernanza.

Por acuerdo del Consejo Asesor, podrán crearse comisiones especiales para la atención de asuntos específicos de interés del área natural protegida y se darán por terminadas en cuanto el asunto que las generó sea concluido, las mismas deberán organizarse conforme a lo dispuesto en su normatividad interna de cada Consejo Asesor.

Cada Consejo Asesor elaborará su normatividad interna, en un plazo que no podrá exceder de sesenta días posteriores a su instalación. (Artículo 25).

Cada Consejo Asesor deberá proponer anualmente la agenda de reuniones ordinarias y podrá convocar, a través del Secretario y a petición de sus miembros, reuniones extraordinarias. (Artículo 26).

Los Consejos Asesores deberán celebrar reuniones ordinarias cuando menos una vez al año, de la cual se elaborará la minuta de acuerdos. (Artículo 27).

Las reuniones de cada Consejo Asesor serán conducidas por el Presidente Ejecutivo y el Secretario Técnico. Las resoluciones se tomarán por el voto de la mayoría de los miembros presentes. En caso de empate el Presidente Ejecutivo tendrá voto de calidad. (Artículo 28).

Si el día señalado para llevar a cabo alguna reunión no asistiera la mayoría requerida para su validez, el Secretario Técnico elaborará una constancia, misma que servirá de base para que de inmediato se expida la segunda convocatoria. (Artículo 29).

Para la instalación de las reuniones, cuando éstas se realicen en primera convocatoria, deberá concurrir cuando menos la mitad más uno de los representantes. Cuando se lleven a cabo por virtud de segunda o ulterior

convocatoria, se celebrarán válidamente cualquiera que sea el número de representantes que concurra. (Artículo 30).

### Los instrumentos de concertación y colaboración

A continuación se detalla lo que indica el mismo reglamento en materia de los convenios de concertación o acuerdos de coordinación que deben ser como lo indica el artículo 31, en el que se menciona que para el establecimiento, administración y manejo de las áreas naturales protegidas, la Secretaría podrá suscribir convenios de concertación o acuerdos de coordinación con los habitantes de las áreas, propietarios, poseedores, gobiernos locales, pueblos indígenas, instituciones académicas y de investigación y demás organizaciones sociales, públicas y privadas, con el fin de propiciar el desarrollo integral de la comunidad y de asegurar la protección, conservación, desarrollo sustentable y restauración de los ecosistemas y su biodiversidad.

Los convenios y acuerdos que se suscriban deberán sujetarse, en todo caso, a las previsiones contenidas en la Ley, el presente Reglamento y las demás disposiciones legales y reglamentarias aplicables, así como a lo establecido en las declaratorias y en los programas de manejo respectivos.

Sobre los temas y materias a lo que estos convenios y acuerdos, como lo indica el artículo 32, son instrumentos de concertación y coordinación que suscriba la Secretaría podrán referirse, entre otras, a las siguientes materias:

- I. Administración de las áreas;
- II. Prevención de contingencias y control de emergencias;
- III. Capacitación y educación ambiental;
- IV. Asesoría técnica;

- V. Ejecución de programas, proyectos y acciones de desarrollo comunitario y aprovechamiento sustentable, conservación y restauración de los recursos;
- VI. Investigación, y
- VII. Financiamiento y mecanismos para su aplicación.

Así mismo, en su artículo 33 se indica que estos instrumentos de concertación y coordinación deberán contener por lo menos la siguiente información:

La referencia a los planes y programas en materia de política ambiental nacional con los que se relacionen;

- I. Un plan de trabajo que incluya:
  - a) Los objetivos y metas que se pretendan alcanzar;
  - b) El desglose, origen y destino de los recursos financieros, materiales y humanos que se pretendan utilizar;
  - c) Los datos generales de las personas responsables de la ejecución del plan, y
  - d) El cronograma de las actividades a realizar;
- II. Los mecanismos de financiamiento;
- III. Las obligaciones de las partes;
- IV. Resolución de controversias, y
- V. La vigencia del instrumento, sus formas de terminación y, en su caso, el número y la duración de sus prórrogas.

Este precepto plantea una obligación fundamental para la participación ciudadana al señalar expresamente que; “En el establecimiento, administración y manejo de las áreas naturales protegidas a que se refiere el artículo anterior, la Secretaria promoverá la participación de sus habitantes, propietarios o poseedores, gobiernos

locales, pueblos indígenas, y demás organizaciones sociales, públicas y privadas...”, asunto y tema no menor, que en términos generales es letra muerta en prácticamente todas las áreas protegidas decretadas y establecidas debido al desconocimiento de esta obligación por parte de los habitantes y usuarios de las áreas protegidas y de la mayoría de los funcionarios encargados de su administración y de los pocos casos que cuentan con funcionarios enterados de este tema, prefieren no hacer realidad estas posibilidades de participación ciudadana, de aquí que convenga entrar en adelante al análisis de los mecanismos para su implementación y ejercicio contenidos en el Reglamento de la Ley (LGEEPA) en materia de áreas naturales protegidas.

Se menciona en su artículo 34, que los convenios y acuerdos a través de los cuales se otorgue la administración de las áreas naturales protegidas deberán especificar, además de lo previsto en el artículo anterior, las acciones cuya ejecución, en su caso, mantenga la Secretaría.

En este caso, se indica que se deberá elaborarse un acta de entrega recepción que contenga el inventario de los bienes muebles e inmuebles que se encuentren bajo la administración directa del área natural protegida de que se trate.

Así mismo, en su artículo 35 se indica que la Secretaría podrá suscribir bases de colaboración con otras dependencias o entidades de la Administración Pública Federal, cuyas actividades se encuentren relacionadas con la administración y manejo de las áreas naturales protegidas.

En materia de seguimiento y evaluación al desarrollo de estos instrumentos, se menciona en el artículo 36 que la Secretaría llevará a cabo la evaluación y seguimiento anual de las acciones que se deriven de los instrumentos que se suscriban. Asimismo, podrá modificar o dar por terminados dichos instrumentos cuando se presente alguna violación a las obligaciones contraídas.

Para el desarrollo de los Programa de Manejo de las Áreas Naturales Protegidas En los artículos 72 y 73 del RANP se indica que Las áreas naturales protegidas deberán contar con un programa de manejo que será elaborado por la Secretaría en los términos del artículo 65 de la Ley. El programa deberá sujetarse a las disposiciones contenidas en la declaratoria del área natural protegida de que se trate, y tendrá por objeto la administración de la misma.

Y que en la formulación de estos se deberá de promover la participación de:

- Los habitantes, propietarios y poseedores de los predios que conforman el área respectiva;
- Dependencias de la Administración Pública Federal que, por su competencia, pudieran aportar elementos al programa;
- Los gobiernos estatales, municipales y del Distrito Federal, en su caso, y
- Las organizaciones sociales, públicas o privadas, y demás personas interesadas.

**Coordinación:** Se refiere a compromisos los cuales se celebran entre el sector público en sus tres niveles de gobierno, tienen como objetivo coordinar acciones entre los sectores y/o actores involucrados en la región y las instituciones de educación superior.

**Concertación:** Pretenden el mismo objetivo que los acuerdos de coordinación, aunque a diferencia de aquellos, éstos se celebran entre el sector público y los sectores social y privado bajo para la realización conjunta y coordinada de acciones en materia ambiental.

Hasta aquí se describieron los elementos esenciales que sustentan la participación en el manejo de las áreas protegidas y los criterios y contenidos mínimos de los instrumentos con lo que se oficializa esta colaboración.

### 2.1.6 Otras políticas implicadas en la participación social para el manejo de las Áreas Naturales Protegidas en México.

Se analizaron una serie de leyes y normas que se encontró son vinculantes con el sector ambiental y el subtema de participación en áreas protegidas, posteriormente se analizan las que por el objetivo de la investigación se considera relevantes. En el Anexo 9, se enlistan 70 Leyes y Reglamentos vinculantes con el sector ambiental sobre la participación y manejo de áreas protegidas Mexicanas.

Para el fin de la presente investigación, encontramos relevante unos lineamientos recientemente publicados en México el pasado 8 de Agosto del 2017. En estos se establecen los diversos mecanismos en la que los ciudadanos pueden incidir en las dependencias federales, y como la SEMARNAT está en esta categoría y es quien administra las áreas protegidas a través de la CONANP, analizaremos como estos lineamientos refuerzan la incidencia y se complementan con los mencionados en la LEGEEPA y el RANP.

La Ley General de Desarrollo Social que tiene por uno de sus objetivos por garantizar formas de participación social en la formulación, ejecución, instrumentación, evaluación y control de los programas de desarrollo social.

Por su carácter de Reserva de la Biosfera, en la que el marco del desarrollo social de sus habitantes es primordial, la Ley de Desarrollo Social tiene por objetivo en su artículo 43 que dice que corresponde al Gobierno Federal por conducto de la Secretaria de Desarrollo Social (SEDESOL), el Promover y fomentar la participación de la sociedad, en la elaboración, ejecución y evaluación de las Políticas Públicas de Desarrollo Social. En general esta Ley, menciona los procesos de participación social en diferentes programas de desarrollo social que el gobierno federal

implementa, por lo que esta se vuelve en vinculante con las mencionadas del sector ambiental.

Es importante mencionar que para estos fines también México es parte de tratados internacionales que incentivan la participación de comunidades o grupos indígenas en el manejo de recursos naturales y en otros de desarrollo social, en esta investigación no se profundiza debido a que en la Región de estudio no se encuentran presentes estos grupos.

Ahora bien, dentro de este contexto y aprovechando los instrumentos aquí ya analizados, se presenta relevante pasar al análisis de los; “Lineamientos para el Impulso, Conformación, Organización y Funcionamiento de los Mecanismos de Participación Ciudadana en las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal”, que fueron recientemente publicados en el Diario Oficial de la Federación el pasado 11 de agosto de 2017 y en los que la federación abre una puerta, limitada como veremos, pero al fin una apertura a la participación ciudadana.

Encontramos que el Título Primero, correspondiente a las disposiciones generales, en el CAPÍTULO I, previene en específico los objetos, alcances y definiciones de estos lineamientos que a saber son los siguientes:

Primero. Los presentes Lineamientos tienen por objeto establecer las condiciones y requisitos mínimos que deben observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para el impulso, conformación, organización y funcionamiento de los Mecanismos de participación ciudadana.

Segundo. Los Lineamientos son aplicables a todos los Mecanismos de participación ciudadana que implementen las dependencias y entidades de la Administración

Pública Federal, sin menoscabo de las obligaciones establecidas en otras disposiciones jurídicas aplicables.

Tercero. Los Mecanismos de participación ciudadana deben contar con perspectiva de derechos humanos, perspectiva de género y la promoción de procesos participativos de incidencia en políticas públicas y fortalecimiento de la gobernabilidad democrática.

Cuarto. Para efectos de la aplicación de los presentes Lineamientos se entiende por:

- I. Academia: a las instituciones de educación superior, los centros de investigación y los colegios de profesionales;
- II. Colectivos o grupos no constituidos: al grupo de personas que comparten un objetivo común y que no está formalizado ante Notario Público;
- III. Comunidades indígenas: al grupo de personas indígenas que forman una unidad social, económica y cultural, asentada en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres;
- IV. Dependencias: a las Secretarías de Estado y los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética a que hace referencia el artículo 28, párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- V. Entidades: a los organismos descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito, institutos nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos públicos que tengan el carácter de entidad paraestatal a que se refieren los artículos 3, 45, 46 y 47 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal;
- VI. Integrantes: al personal del servicio público y personas representantes de la sociedad civil que forman parte de un Mecanismo de participación ciudadana;

- VII. Lineamientos: a los Lineamientos para el impulso, conformación, organización y funcionamiento de los mecanismos de participación ciudadana en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;
- VIII. Mecanismos de participación ciudadana: a aquellos a través de los cuales el gobierno y la sociedad se relacionan y articulan para fortalecer la planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas públicas;
- IX. Nivel de incidencia: al grado de influencia que tiene la participación ciudadana en la gestión pública sobre el diseño, ejecución, monitoreo y evaluación de las políticas, programas y proyectos públicos;
- X. Organismos empresariales: a las cámaras de comercio, servicios y turismo, así como confederaciones y asociaciones empresariales;
- XI. Organizaciones de la sociedad civil: a las agrupaciones civiles legalmente constituidas en las que participan personas o grupos sociales con el propósito de realizar actividades relacionadas y a favor de derechos de terceros;
- XII. Organizaciones sociales: a los grupos constituidos por una causa común en razón de los intereses propios de quienes los conforman, y que pudieran tener una finalidad productiva;
- XIII. Secretaría: a la Secretaría de Gobernación;
- XIV. TIC: a las tecnologías de información y comunicación, y
- XV. Unidad de Desarrollo Político: a la Unidad de Desarrollo Político y Fomento Cívico adscrita a la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana de la Secretaría de Gobernación.

Se presenta por lo menos de relevante interés, el objeto de estos lineamientos, pero en particular las definiciones contenidas en las fracciones II, VI, VII, VIII Y IX que para el análisis aquí realizado son las de mayor relevancia, dado que nos define conceptos como lo son Colectivos o Grupos no Constituidos, mecanismos de participación ciudadana, nivel de incidencia, etc., con los que podemos concretar de mejor manera el ejercicio de una participación ciudadana efectiva y real, siendo que

el CAPÍTULO II, nos remite a los “Principios rectores de los Mecanismos de participación ciudadana” a los que deben sujetar sus actuaciones en este tema las dependencias federales, incluidas evidentemente las Direcciones de las ANP y a saber los las siguientes referidas en el artículo 8º de estos lineamientos:

Octavo. Las dependencias y entidades deben observar los siguientes principios en las acciones que implementen para el impulso, conformación, organización y funcionamiento de los Mecanismos de participación ciudadana:

I. Incidencia efectiva: que la participación ciudadana influya de manera efectiva en el diseño, ejecución, monitoreo y evaluación de políticas, programas y proyectos públicos, a través de los Mecanismos de participación ciudadana, mediante los cuales, los planteamientos de la sociedad sean considerados y reciban una respuesta argumentada;

II. Igualdad y no discriminación: la participación en los Mecanismos de participación ciudadana debe estar caracterizada por el acceso que tienen las personas o grupos de personas al igual disfrute de derechos, por la vía de las normas y los hechos, y por estar abierta a todas las personas que cumplan con los requisitos que señala la normativa aplicable al mecanismo correspondiente, considerando la igualdad de oportunidades, derechos y responsabilidades, sin distinción del origen étnico o nacional, el color de piel, la cultura, el sexo, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, económica, de salud o jurídica, la religión, la apariencia física, las características genéticas, la situación migratoria, el embarazo, la lengua, las opiniones, las preferencias sexuales, la identidad o filiación política, el estado civil, la situación familiar, las responsabilidades familiares, el idioma, los antecedentes penales o cualquier otro motivo que atente contra la dignidad humana;

III. Inclusión: los Mecanismos de participación ciudadana deben incorporar a todas las personas y grupos que tengan interés de participar en la gestión pública y conocer las diversas opiniones y puntos de vista;

IV. Transversalidad: el proceso mediante el cual las dependencias y entidades instrumenten las políticas, programas y acciones, relacionados con los Mecanismos de participación ciudadana, debe estar basado en un esquema de acción y coordinación de esfuerzos y recursos;

V. Corresponsabilidad: la colaboración entre personas, grupos sociales y órdenes de gobierno, de manera corresponsable para el mejoramiento de la calidad de vida de la sociedad;

VI. Transparencia, acceso a la información y protección de datos: las dependencias y entidades que cuenten con Mecanismos de participación ciudadana tienen que dar publicidad a las deliberaciones y actos relacionados con sus atribuciones, así como dar acceso a la información que generen, de conformidad con la legislación en materia de transparencia, acceso a la información pública y protección de datos personales, y

VII. Promoción de la innovación tecnológica: los Mecanismos de participación ciudadana deben facilitar la participación de la población en la gestión pública mediante la adopción y uso de las TIC.

Estos principios, en especial el de inclusión, corresponsabilidad, transversalidad, igualdad y no discriminación, son en estos parámetros, incluso novedosos y derivan seguramente de la reforma en materia de derechos humanos de nuestra Carta Magna, asunto no menor y de suyo relevante, dado que con este instrumento, podemos ligar los otros instrumentos aquí ya revisados, por lo que se presenta

relevante entrar al análisis de los tres mecanismos de participación ciudadana que establecen estos lineamientos en sus artículos del 9º que corresponden a los siguientes:

Noveno. Los Mecanismos de participación ciudadana pueden ser de tres tipos:

- I. De consulta: las dependencias y entidades recaban la opinión e información de la ciudadanía que les facilite la toma de decisiones sobre la planeación de las políticas, programas y proyectos públicos;
- II. De ejecución: las personas representantes de la sociedad civil pueden participar en la implementación de políticas, programas y proyectos públicos, en los términos establecidos en las disposiciones jurídicas aplicables, y
- III. De monitoreo: las personas representantes de la sociedad civil vigilan el seguimiento y cumplimiento adecuado y oportuno de las metas, aplicación de recursos públicos asignados y desarrollo de las políticas, programas y proyectos públicos de las dependencias o entidades.

Los siguientes artículos, regulan la manera y nivel para ejercer estos mecanismos, precisando para ello lo siguiente en los artículos 10º, 11º:

Décimo. Para cumplir el objetivo de los Mecanismos de participación ciudadana, las dependencias y entidades podrán implementar alguna de las siguientes modalidades:

- I. Presenciales: aquellos en los que la participación ciudadana se ejerce de manera presencial, o

II. Digitales: aquellos en los que la participación ciudadana se lleva a cabo a través de las TIC.

Décimo primero. Los niveles de incidencia en los Mecanismos de participación ciudadana pueden ser los siguientes:

I. Información: las personas representantes de la sociedad civil tienen acceso a información, datos, hechos o mensajes sobre un asunto público;

II. Diálogo: el personal del servicio público y las personas representantes de la sociedad civil intercambian información respecto a temas o problemas en particular, en una relación de doble vía;

III. Opinión: las personas representantes de la sociedad civil opinan o plantean propuestas sobre temas o problemas a partir de preguntas formuladas por las personas del servicio público;

IV. Deliberación: el personal del servicio público y las personas representantes de la sociedad civil debaten en forma colectiva para mejorar la adopción de una decisión determinada;

V. Cogestión: el personal del servicio público y las personas representantes de la sociedad civil se involucran de manera conjunta en la implementación de las políticas, programas y proyectos públicos,

Este apartado de los lineamientos refieren a la participación ciudadana en las dependencias de la administración federal como la SEMARNAT y la CONANP, mismos que se complementan con lo expresado en el artículo 47 de la LEGEEPA.

Ambos, sustentan una participación que significa gobernanza y que va más allá de la asistencia a reuniones, consejos y comités.

VI. Vigilancia: las personas representantes de la sociedad civil realizan el seguimiento del cumplimiento de las decisiones públicas.

El CAPÍTULO II, trata sobre la “Creación de Mecanismos de participación ciudadana”, el CAPÍTULO III, regula las “Acciones para impulsar y fortalecer los Mecanismos de participación ciudadana y el CAPÍTULO IV, se refiere a los Integrantes de los Mecanismos de participación ciudadana, siendo que el CAPÍTULO V, se refiere a los Procesos de conformación de estos instrumentos para lo cual previene a este respecto lo siguiente:

*Décimo octavo. Las dependencias y entidades deben realizar convocatorias públicas para integrar los Mecanismos de participación ciudadana, las cuales deben contener por lo menos:*

- I. Tipo, modalidad y nivel de incidencia en el Mecanismo de participación ciudadana;
- II. Objetivo del Mecanismo de participación ciudadana;
- III. Perfil de las personas representantes de la sociedad civil;
- IV. Plazos para el desarrollo del Mecanismo de participación ciudadana;
- V. Demarcación geográfica en que se desarrollará el Mecanismo de participación ciudadana, y
- VI. Personal del servicio público responsable o coordinador del Mecanismo de participación ciudadana, según el tipo y modalidad de dicho mecanismo.

Este precepto es relevante ya que establece la obligación de las dependencias a emitir convocatorias para la participación ciudadana, siendo que en caso de no

hacerlo, se puede presionar vía amparo para que emitan estas convocatorias, que en el caso que se trata, correspondería a las direcciones de cada ANP cumplir con esta obligación, que no es potestativa.

*Décimo noveno. Las dependencias y entidades pueden invitar directamente a personas representantes de la sociedad civil, cuando el Mecanismo de participación ciudadana así lo requiera.*

Para efectos de lo dispuesto en el párrafo anterior la dependencia o entidad debe valorar por lo menos los siguientes aspectos:

- I. Trayectoria: la persona representante de la sociedad civil invitada debe contar con reconocimiento público en la materia del Mecanismo de participación ciudadana;
- II. Experiencia: la persona representante de la sociedad civil invitada debe contar con conocimientos y habilidades derivados de su práctica social, laboral o profesional en la materia del Mecanismo de participación ciudadana, y
- III. Las demás que determine la dependencia o entidad.

Encontramos que en el TÍTULO TERCERO, que se refiere al tema de “Organización de los Mecanismos de participación ciudadana” previene en su CAPÍTULO I, la Estructura de los Mecanismos de participación ciudadana, como sigue:

Vigésimo tercero. Los Mecanismos de participación ciudadana presenciales deben contar en su estructura, con una secretaría técnica, que estará a cargo de una persona perteneciente al servicio público, con nivel mínimo de dirección de área u homólogo. La persona titular de la secretaría técnica tiene las siguientes funciones:

- I. Convocar a los Integrantes del Mecanismo de participación ciudadana a la primera sesión;

- II. Elaborar y someter a consideración de los Integrantes del Mecanismo de participación ciudadana el programa de trabajo;
- III. Asegurar que las acciones del Mecanismo de participación ciudadana se encuentren apegadas a las disposiciones jurídicas aplicables;
- IV. Facilitar y apoyar el trabajo del Mecanismo de participación ciudadana y el de sus Integrantes;
- V. Resguardar los archivos físicos y electrónicos que genere la ejecución del Mecanismo de participación ciudadana;
- VI. Publicar y mantener actualizada la información referida en el Lineamiento Trigésimo quinto;
- VII. Proporcionar la información del Mecanismo de participación ciudadana de conformidad con la normativa en materia de archivos, transparencia, protección de datos personales, Ventanilla Única Nacional y demás disposiciones aplicables, y
- VIII. Las demás que establezca el programa de trabajo del Mecanismo de participación ciudadana, así como la dependencia o entidad responsable.

En su artículo 24 establece una nueva modalidad consistente en mecanismos digitales:

Vigésimo cuarto. Los Mecanismos de participación ciudadana digitales deben contar con una coordinación que estará a cargo de una persona perteneciente al servicio público, con nivel mínimo de dirección general u homólogo. La persona titular de la coordinación tiene las siguientes funciones:

- I. Elaborar cronograma del Mecanismo de participación ciudadana;
- II. Asegurar que las acciones del Mecanismo de participación ciudadana se encuentren apegadas a las disposiciones jurídicas aplicables;
- III. Resguardar los archivos físicos y electrónicos que genere la ejecución del Mecanismo de participación ciudadana;

- IV. Publicar y mantener actualizada la información referida en el Lineamiento Trigésimo quinto;
- V. Proporcionar la información del Mecanismo de participación ciudadana que de conformidad con la normativa en materia de archivos, transparencia, protección de datos personales, así como aquella aplicable a la Ventanilla Única Nacional y demás disposiciones aplicables, y
- VI. Las demás que establezca la dependencia o entidad correspondiente.

EL CAPÍTULO III, regula la “Demarcación de actuación de los Mecanismos de participación ciudadana”, tema interesante toda vez que comprende el ejercicio de estos mecanismos de manera local, asunto relevante, como se establece en el artículo 29:

Vigésimo noveno. Los Mecanismos de participación ciudadana en las dependencias y entidades pueden tener una cobertura nacional, o bien establecerse en las entidades federativas, regiones, municipios o localidades de los Estados Unidos Mexicanos, conforme a las atribuciones y competencia de la dependencia o entidad correspondiente. La cobertura territorial puede ser:

- I. Nacional: cuando la organización y ámbito de operación del Mecanismo de participación ciudadana sea federal;
- II. Entidad Federativa: cuando la organización del Mecanismo de participación ciudadana tiene una estructura territorial que le permite tener presencia en una entidad federativa;
- III. Regional: cuando la organización del Mecanismo de participación ciudadana cuenta con una estructura territorial en varias entidades federativas, y
- IV. Municipal o Local: cuando la organización del Mecanismo de participación ciudadana contempla una estructura territorial a nivel municipal o comunitario.

### 2.1.7 Estado Actual de las áreas naturales protegidas en México y la necesidad de modelos de participación social en su manejo.

Esta sección está fundamentada en los informes de la CONANP, incluidos el prontuario estadístico 2016 y los informes de las direcciones regionales. En estos se establece como la conservación de la naturaleza en México ha pasado por diversas etapas, producto de las dinámicas culturales y socioeconómicas propias, así como por la influencia de tendencias y concepciones internacionales.

Así mismo menciona como las estrategias de conservación equivalentes a las Áreas Naturales Protegidas de hoy, inician formalmente en México en 1876 con la protección del Desierto de los Leones, cuyo propósito original era asegurar la conservación de 14 manantiales que abastecen de agua a la Ciudad de México. Y como es que, hasta la publicación de la Constitución Política de 1917, es que se integra el concepto de propiedad como una función social, y se establecen regulaciones y limitaciones para el aprovechamiento de los recursos naturales susceptibles de apropiación. Sobre esta base se decreta el Desierto de los Leones como el primer Parque Nacional. Sin embargo, durante las cinco décadas siguientes, México no establece con claridad ni efectividad políticas públicas en materia de conservación de los ecosistemas y su biodiversidad.

Aun así, se realizaron importantes esfuerzos de conservación bajo el liderazgo de Miguel Ángel de Quevedo, cuyo resultado fue la protección de las cuencas de ciudades importantes y la constitución de Parques Nacionales y Reservas Forestales en espacios con valor escénico y ambiental.

Durante este período, los decretos expropiatorios o declaratorios de los Parques Nacionales fueron percibidos como imposiciones centralistas, tanto por propietarios como por las comunidades y autoridades locales. En muchos de los casos, las

limitaciones del dominio no fueron instrumentadas, por lo que se consideran como "Parques de Papel".

A partir de los años setenta se inicia una nueva etapa donde la conservación se enfoca de manera más importante, por un lado a conservar la biodiversidad, y como complemento a los servicios ambientales o ecológicos; y por el otro a la incorporación expresa de las comunidades humanas al modelo a través de las reservas de la biosfera. Resulta evidente que el futuro de las ANP requirió de un compromiso para lograr niveles dignos de bienestar para los residentes, de quienes, a la vez, depende la capacidad de éstas para seguir ofreciendo sus servicios ambientales, de ecoturismo, etc. Esto ocurría al tiempo que, lamentablemente, se subsidiaba ampliamente y como política pública la destrucción de ecosistemas en todo el país y sobre todo la "ganaderización" de importantes extensiones de selvas.

Durante las siguientes dos décadas con base en grandes esfuerzos de la sociedad y con el liderazgo de importantes grupos académicos, principales instituciones públicas del país y en alianza con organizaciones de la sociedad civil, se reactiva la creación de áreas protegidas. La protección de éstas es un instrumento que a nivel mundial y nacional las convierte en íconos del compromiso con la conservación por parte del sector oficial, lo cual facilita su decreto, pero no un compromiso real en su manejo efectivo. A principios de los noventa se da la primera institucionalización de la gestión ambiental en lo general, así como de la conservación ecológica en lo particular a través de la asignación de funciones a las instituciones públicas.

La cumbre de la Tierra en 1992 representó la oportunidad de cambio ambiental que hoy vive México en lo político. Es ahí donde nuestro país, en el marco de la Agenda 21, asumió importantes compromisos con el fin de hacer efectiva la voluntad de que los decretos de Áreas Naturales Protegidas habían representado en el papel durante 75 años. En el mismo lapso, la sociedad civil había crecido en su

conocimiento, conciencia y sofisticación de las organizaciones conservacionistas nacionales y aquellas internacionales con presencia en México, aliadas en ocasiones con grupos ecologistas y ambientalistas. Desde diversos ámbitos, nuevos líderes en conservación se sumaron en buen número a los maestros pioneros de dos generaciones.

En este marco y gracias a la participación que durante años habían obtenido los centros académicos y de manera creciente la clase política, se forman dos importantes instituciones cuya influencia seguirá por mucho tiempo más. En 1992 se crea la Comisión Nacional para el Conocimiento y uso de la Biodiversidad (CONABIO) y poco después el Fondo Mexicano para la Conservación de la Naturaleza (FMCN). Juntos continúan proyectando y fortaleciendo a nivel nacional e internacional la imagen del país en la materia, e inciden en las políticas públicas. La primera lo hace desde el sector público, por su capacidad de buscar, rescatar, organizar y utilizar la información en materia de biodiversidad para la toma de decisiones por la sociedad y el gobierno; y la segunda, desde los sectores privados y filantrópicos, al obtener, administrar y distribuir estratégicamente recursos financieros y técnicos para programas y proyectos de conservación de la sociedad y gobierno, y para fortalecer las propias organizaciones conservacionistas.

Como resultado directo de estas coyunturas de los años noventa, las ANP aceleradamente ganaron el terreno que habían perdido durante décadas. Institucionalmente, pasan de una dirección de área, con reducido presupuesto y un papel centralizado, lejano y básicamente normativo, a convertirse en una unidad coordinadora dentro del Instituto Nacional de Ecología (INE) en 1996 y éste a su vez en la estructura de una Secretaría, con capacidad operativa directa, aunque mínima, en más del 80% de la superficie bajo protección. Finalmente, en el año 2000, se crea la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP) como órgano desconcentrado de la ahora SEMARNAT, con los retos de consolidación e institucionalización que el rápido crecimiento le imponen. Paso a paso se ha

avanzado en la atención del rezago acumulado, tanto en acciones de conservación como en el incremento del presupuesto, sin embargo, la CONANP tiene aún necesidades de crecimiento.

Para la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas se cuenta con una Visión y misión concreta sobre la Conservación.

MISIÓN, Conservar los ecosistemas más representativos de México y su biodiversidad, mediante las Áreas Naturales Protegidas y otras modalidades de conservación, fomentando una cultura de la conservación y el desarrollo sustentable de las comunidades asentadas en su entorno, con criterios de inclusión y equidad.

VISIÓN al 2018, la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP) habrá consolidado el sistema nacional de Áreas Protegidas y otras modalidades de conservación de los ecosistemas más representativos de México y su biodiversidad de manera corresponsable con todos los sectores de la sociedad y en coordinación con los tres órdenes de gobierno, promoviendo el uso sustentable de los recursos naturales, contribuyendo así al desarrollo sustentable, al bienestar de las comunidades de las ANP del país bajo criterios de inclusión y equidad.

Es por eso que la visión en conservación acepta que sin el humano ésta no tiene sentido. Es por ello que, aunque con frecuencia se enfoca a la atención de problemas con los ecosistemas y su biodiversidad, subyace un interés de mantener condiciones de vida dignas y oportunidades para todas las personas de la presente y futuras generaciones. Además, involucra de forma explícita la participación de las comunidades y el mantener oportunidades se convierte en una oportunidad en sí misma.

La conservación es la que da el carácter sustentable al desarrollo y por ello sin conservación la sustentabilidad es imposible. Pero para atender plenamente y poder aplicar efectivamente el concepto de conservación debemos desagregarlo y

ordenarlo en diferentes componentes. La conservación se logra tanto con acciones directas sobre los ecosistemas y su biodiversidad como con indirectas que influyen en comportamientos y decisiones de las personas.

A su vez, la conservación directa se compone de protección, manejo y restauración, conceptos que se constituyen en los tres ejes o pilares de la misma.

Preservar y prevenir con la protección. La protección es la forma tradicional de hacer conservación y busca evitar que se alteren las condiciones naturales que inciden en el buen funcionamiento de un ecosistema y su biodiversidad. Es importante mencionar que no pretende evitar el cambio, si no que ocurra de una manera natural incluyendo algunos regímenes de disturbio que les son intrínsecos. Buscamos mantener el sistema dentro de sus "límites de cambio aceptables" simplemente evitando intervenir en él o haciéndolo sólo en casos muy concretos y de manera muy sutil.

Usar y mantener a través del manejo. El manejo implica una mayor intervención que simplemente permitir que el cambio ocurra; conduce el cambio en un ecosistema con diferente grado de intervención humana. Las áreas y especies manejadas por definición le producen algo a la sociedad, esa es la razón de ser del manejo, y por ello se considera que el manejo y el uso están ligados de manera indisoluble.

Es decir, el uso y aprovechamiento son parte del manejo y a su vez este último parte de la conservación. Como aún persisten los atavismos de que "conservar" no incluye "aprovechar" en ocasiones, para hacer más clara esta relación y evitar los temores del "conservacionismo a ultranza", hablamos de "uso y manejo" o "aprovechamiento" e incluso en ocasiones nos repetimos usando la palabra "sustentable".

Recuperar y restituir mediante la restauración. Finalmente, nuestra acción directa más intensiva, la que requiere de los mayores plazos para lograrse (y que

desafortunadamente es cada vez más necesaria) es la restauración, que nos permite recuperar parcial o totalmente valores perdidos en los ecosistemas y su biodiversidad. Cuando decimos parcialmente nos referimos a una afectación grave porque puede significar la pérdida de especies o fenómenos completos. Si bien la restauración es costosa, debe de realizarse puesto que a largo plazo sigue siendo una buena inversión y, por el contrario, el no efectuarla incrementa costos y puede llevar más allá del punto de no retorno. Similarmente, los pilares de la conservación indirecta son: conocimiento, cultura y gestión.

Entender y decidir con el conocimiento. La conservación en la CONANP se rige por el concepto de aplicar el mejor conocimiento disponible en la toma de decisiones. La generación, transferencia y aplicación del conocimiento en materia de conservación es requisito para que las políticas y acciones estén sustentadas y sean sustentables. Para alcanzar políticas efectivas en materia de conservación, es particularmente importante integrar el conocimiento biológico y ecológico que tradicionalmente ha representado al área ambiental con el económico y social.

Este conocimiento se basará en la demanda que la sociedad tenga para las soluciones a sus problemas más apremiantes. El rol de instituciones operadoras de áreas protegidas como la CONANP no es realizar investigación si no fomentar que se realice y, en ciertos casos, financiarla cuando los resultados son necesarios para la toma de dediciones.

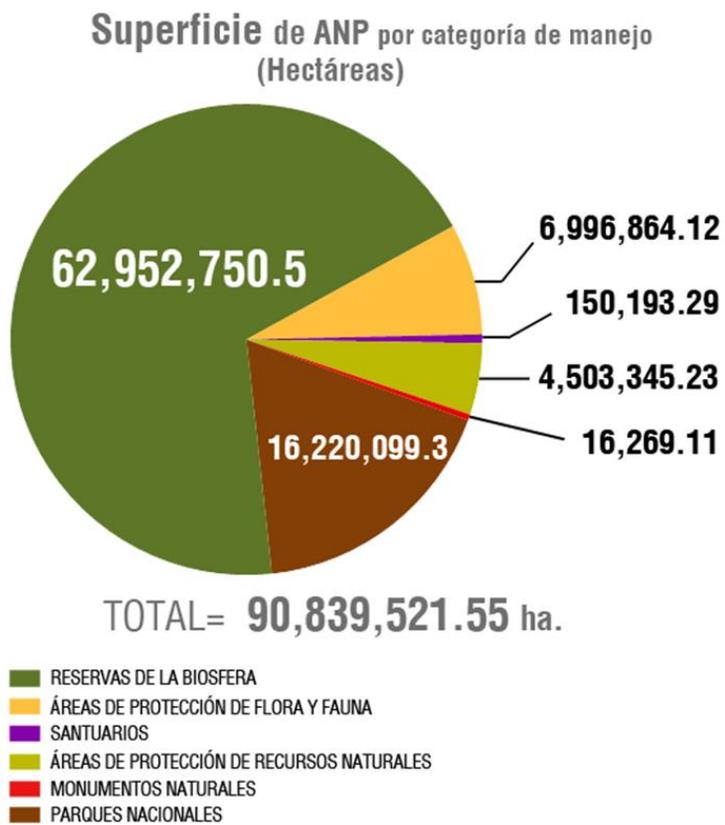
Valorar y participar mediante la cultura. Para alcanzar la sustentabilidad se debe de involucrar al conjunto de la sociedad. La cultura conservacionista busca alcanzar una adecuada valoración de los ecosistemas y su biodiversidad en todos los sentidos y se basa en la educación (formal, no formal e informal), la capacitación, la participación y el uso de la comunicación estratégica: ya que la cultura de la conservación implica que la gente modifique su comportamiento. Estos cambios,

que ya se vienen dando, pueden ser graduales, pero no dejan de ser urgentes considerando la magnitud de la crisis ambiental.

Regular y fomentar a través de la gestión. Es en el proceso de gestión donde se planifica, se determinan políticas, se establecen normas y se administran recursos humanos, físicos, tecnológicos o financieros. También se fomentan actividades y formas de hacerlas, mediante autorizaciones y permisos: se logra que la sociedad y sus instituciones realicen la conservación.

En resumen, la conservación es simplemente la manera de abordar la sustentabilidad de la especie humana desde el punto de vista de los ecosistemas y su biodiversidad y de comprometerse como individuos y sociedad en alcanzarla.

Parte de todo el trabajo que se ha realizado dentro de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas ha sido el aumento de terrenos Federales durante el 2016-2017, aumento dos veces y media para alzar 90.6 millones de hectáreas, lo que equivale a la superficie terrestre de España, Italia y Portugal juntos.



**Gráfica 1.** Superficie de ANP por categoría de manejo.

### 2.1.8 Contexto sociodemográfico de las Sierras La Giganta y Guadalupe.

Esta sección se basa en la información obtenida del Estudio Previo Justificativo, documento que como lo indica la Ley debe ser desarrollado integrando todos los argumentos técnicos que sustente la creación de un área natural protegida, este fue elaborado por Niparajá A. C. en coordinación con investigadores de la Universidad Autónoma de Baja California Sur, del Centro de Investigaciones Biológicas del Noroeste, del Instituto Nacional de Antropología e Historia y la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, basados en estudios realizados y en la información del Instituto Nacional de Geografía e Informática, como parte de la propuesta para la creación de la Reserva de la Biosfera Sierra La Giganta y Guadalupe (Anexo 3).

#### Distribución de la población

El área que comprende la propuesta para la creación de Reserva de la Biosfera Sierra La Giganta y Guadalupe, abarca un conjunto de localidades rurales que forman parte de los municipios de La Paz, Comondú, Loreto y Mulegé. En este territorio se emplazan y dispersan un conjunto de pequeñas comunidades asentadas en pueblos, rancherías y ranchos territorialmente articuladas en función de dos actividades productivas que fueron la base sobre la cual se construyó la antigua ruralidad sudcaliforniana: la ganadería como actividad económica principal y la horticultura como actividad económica secundaria (Castorena, 2009).

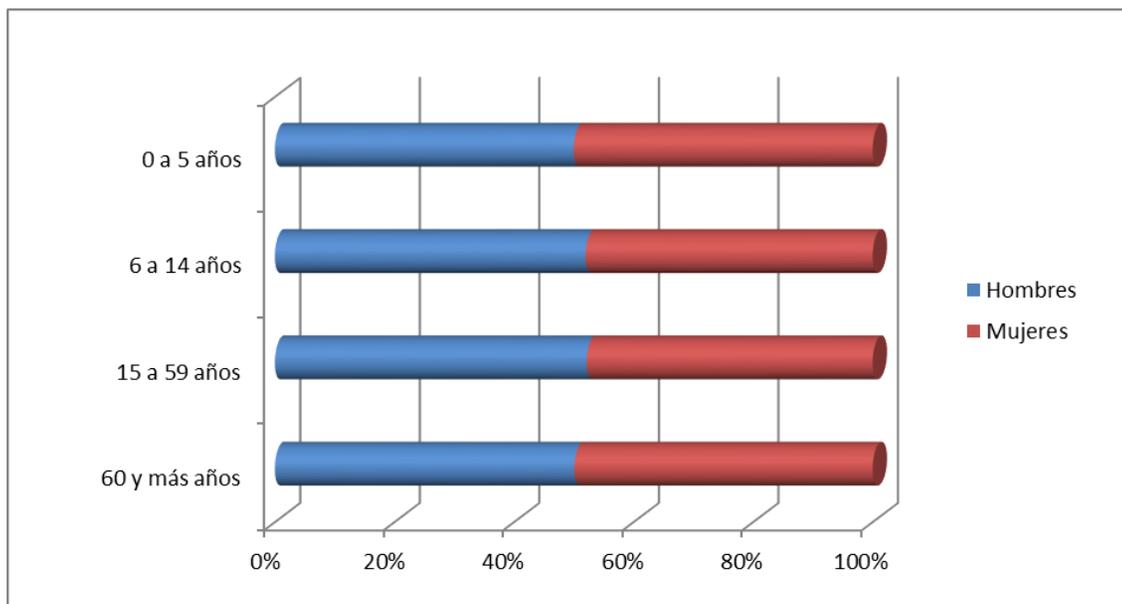
Estas comunidades representan una de las más antiguas estrategias de apropiación territorial de la península de Baja California. Como grupo social, los rancheros y sus familias fueron durante el siglo XIX y hasta la primera mitad del siglo XX, los únicos representantes de la sociedad rural sudcaliforniana, cuyo predominio se perdió en la década de los cuarenta, cuando se emplazaron las primeras colonias agrícolas y se dio inicio al reparto ejidal. Las colonias agrícolas del Valle de Santo Domingo

fueron concedidas a un contingente de campesinos y pequeños propietarios privados provenientes de regiones centrales de México como Jalisco y Querétaro, en tanto que los ejidos se repartieron entre algunos grupos campesinos y los antiguos habitantes de la ruralidad sudcaliforniana, como los rancheros que forman parte de los 20 ejidos que se encuentran dentro del área (Castorena y Breceda, 2008).

El número de habitantes en el ANP, de acuerdo a Censo de Población y Vivienda 2010 del INEGI, es de 4,420 habitantes. La población respecto a localidades se describe detalladamente más adelante en el apartado centros de población existentes al momento de elaborar el estudio.

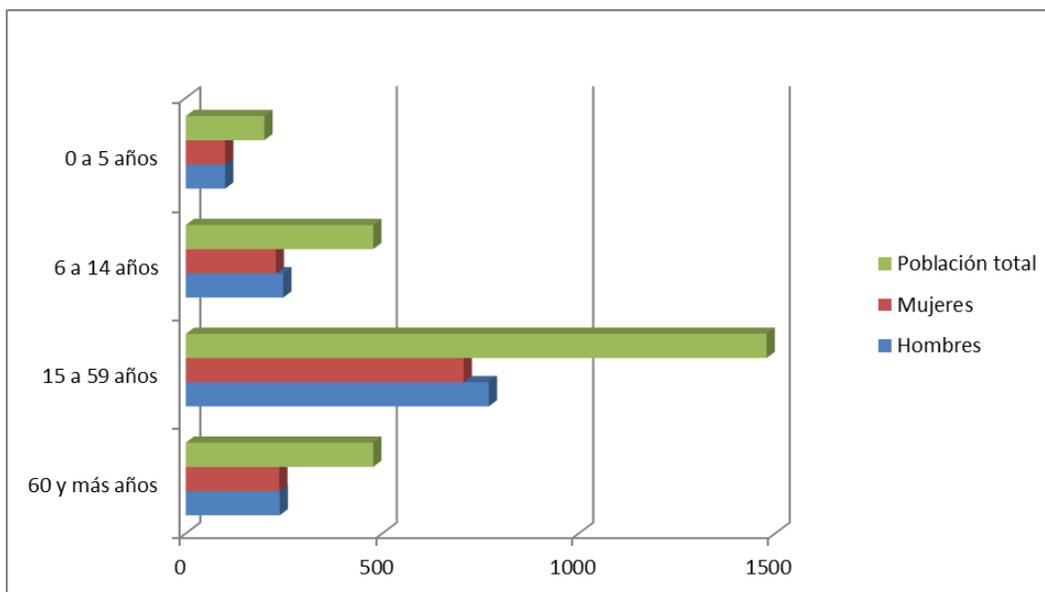
#### Distribución de la población por grupos de edad y sexo

Las características básicas de una población son las que derivan de la edad y el sexo. La composición por edad y sexo es decir, el número y proporción de hombres y mujeres en cada grupo de edad varían con el tiempo y en cada región o país adquieren características propias: “La estructura de la población por edad y sexos es resultado de la interacción de los tres componentes de la dinámica demográfica: fecundidad, mortalidad y migración” (INEGI, 2005) Dependiendo de cómo se estructura una población a partir de la edad y el sexo, serán los efectos demográficos y socioeconómicos del presente y futuro de una sociedad. En la Gráfica 2 se observa que la proporción hombres-mujeres por grandes grupos de edad en las localidades del área de estudio, presenta pocas diferencias (INEGI, 2010).



**Gráfica 2.** Proporción Hombre-mujeres por edad.

Con base en los datos recogidos en campo, fue posible reconstruir 6 grupos de edad representativos de la población serrana, mismos que se presentan en la Tabla 30, donde se corrobora que la generación de entrada, es significativamente menor a las intermedia y de salida. Con base en esta misma información, se extrajo el promedio de edad en los hogares encuestados, que asciende a 43 años. Este dato, complementado con la observación en campo, es suficiente para sostener la idea de que la población del área enfrenta un proceso inexorable de envejecimiento (LCE/11:2009).



**Gráfica 3.** Distribución de la población por grandes grupos de edad y sexo.

**Tabla 2.** Grupos de edad en la RBSGG

Edad	Total	%
0-11	100	16.81
12-17	88	14.79
18-30	101	16.97
31-59	220	36.97
60 -89	82	13.78
90-101	4	0.67
Total General	595	100
Promedio de edad de los integrantes del hogar	43.00	

### Tipo de hogar

Con base en los datos del INEGI: 2010, en la zona de estudio existen alrededor de 778 hogares, de los cuales el 81.36% tienen jefatura masculina y el 18.64% jefatura femenina. Según la encuesta, casi la totalidad (99.5 %) de los hogares serranos son multipersonales y familiares, compuestos por una familia nuclear (pareja casada y

su descendencia). Son muy pocas las personas divorciadas (.34%), las que viven en unión libre (1%) y las madres solteras (.34%). Los roles familiares dan cuenta de una estructura familiar tradicional: la mayoría de las mujeres son amas de casa y la casi totalidad de los jefes de hogar, son ganaderos y representan tanto al proveedor principal, como a la autoridad respecto al uso y destino de los recursos familiares.

### Vivienda y educación

Por vivienda, se entiende como el espacio delimitado generalmente por paredes y techos de cualquier material, con entrada independiente, que se construyó para la habitación de personas, o que al momento del levantamiento censal se utiliza para vivir (INEGI, 2010).

### Características de la vivienda

La mayoría de las viviendas en el área son particulares y tienen piso diferente a tierra. Según la encuesta, los pisos son en su mayoría de cemento y muy pocos, de loseta o mosaico. El 38% tiene piso de tierra apisonada, como se le conoce en los ranchos. La mayoría de los techos son de palma, cuando no, de lámina (aluminio o asbesto) y sólo algunas tiene techo de losa o teja. Respecto a las paredes, la mayoría son de mampostería, madera o palma. (LCE/11:2009). En la Figura 66, se expresa que la mayoría de las viviendas tiene más de dos dormitorios y sanitario exclusivo. Según la encuesta, el número oscila de 3 a 5 habitaciones, los dormitorios están separados de la sala-comedor y cocina. En 64% de las viviendas, el número de personas que usa una habitación dormitorio es de dos. Aunque el índice de hacinamiento es bajo, se encontró 21% de viviendas con algún grado de hacinamiento (+de 3 y hasta 6 personas por dormitorio). En 73% de las viviendas, la habitación de los hijos está separada de la de los padres. (LCE/11:2009)



**Gráfica 4.** Porcentaje de la población en vivienda particular habitada según número de cuartos y sanitario exclusivo.

### Escolaridad

El análisis de este indicador debe realizarse por estratos porque la información varía sustancialmente cuando se observa en función de los grupos etarios y el sexo. En el grupo de 15 años y más que es analfabeta, se encuentra 11.15% del total de la población del área de ese rango de edad, que representa en realidad, el índice de analfabetismo en la sierra. Las personas sin escolaridad (que son alfabetas, pero no han terminado ningún grado educativo y por lo tanto sólo estudiaron algunos años de educación primaria) se encuentran también en el grupo mayor de 15 años y representan el 14.02% de la población total de ese rango de edad. Gran parte (28.8%) de la población de 15 años y más, no terminó la educación básica

(preescolar, primaria y secundaria); 44.6% si la completó, en tanto que el 11.35% tiene educación pos-básica (preparatoria y/o licenciatura). De acuerdo con los datos obtenidos en campo, el promedio de escolaridad en la sierra es de 7 años.

**Tabla 3.** Población total en el ANP, desplegada por grupos de edad y nivel educativo según sexo.

Población	total	%	Hombres	%	Mujeres	%
Población de 8 a 14 años que no sabe leer y escribir	18	4.86	13	6.74	15	8.47
Población de 15 años y más analfabeta	218	11.15	112	11.09	106	11.22
Población de 3 a 5 años que no asiste a la escuela	47	23.50	27	27.00	20	20.00
Población de 6 a 14 años que no asiste a la escuela	50	13.55	28	11.29	22	9.61
Población de 15 a 24 años que asiste a la escuela	105	28.46	56	29.32	49	27.53
Población de 15 años y más sin escolaridad	274	14.02	140	13.86	134	14.18
Población de 15 años y más con educación básica incompleta	563	28.80	281	27.82	282	29.84
Población de 15 años y más con educación básica completa	872	44.60	468	46.34	404	42.75
Población de 18 años y más con educación posbásica	207	11.35	101	10.71	106	12.03
Los porcentajes son respecto a la población total de la clase de edad correspondiente. Fuente: Censo de Población y Vivienda 2010.						

Estos datos se modifican de manera radical cuando se analizan a partir de la población infantil y adolescente, donde 95.14% de la población entre los 8 y 14 años de edad son alfabetos, y 86.45% de la población entre 6 a 14 años asiste a la escuela. Esta información refleja los efectos positivos del cambio generacional: la población analfabeta en los grupos etarios más jóvenes está de salida gracias a la

cobertura de la educación básica. Según la información recogida con la encuesta, en la sierra funcionan tres internados rurales que otorgan el servicio educativo básico a 9% de los niños y jóvenes de la sierra. Además de las escuelas de educación básica, en algunas comunidades es posible acceder a telesecundaria y a algún programa de educación para adultos. De cualquier manera, la mayoría de la población joven que desea continuar sus estudios más allá de la escuela secundaria, debe abandonar la sierra.

Como puede deducirse del promedio educativo en el área, el abandono escolar antes de concluir el ciclo básico es frecuente.

En el Previo Justificativo para la creación de la Reserva se realizó una encuesta, en esta se preguntó las razones por las cuales se produce la deserción escolar y encontramos las siguientes respuestas, agrupadas por frecuencias de mayor a menor (9<>1): porque no les gustó estudiar; porque dejaron de mandar profesores a la escuela rural; por trabajar y ayudar a la familia; por problemas económicos; porque su padre ya no los dejó ir a la escuela; por la distancia y los gastos que implicaba llevar a los niños todas las semanas al internado y para casarse.

### Actividades económicas principales

Como se mencionó anteriormente, la actividad productiva principal en el área es la ganadería. La mayoría de los hombres se dedica a esta actividad, en tanto que la mayoría de las mujeres solo se asumen como amas de casa, a pesar de que en el rancho y el pueblo desempeñan un conjunto de actividades económicas relacionadas con la transformación de los productos del rancho y la huerta, como la producción de quesos, machaca y dulce regional (guayaba, mango e higo). Algunos rancheros de los Comondús y San Javier producen vino ajerezado con las uvas de sus huertas. Otros, construyen palapas y algunas mujeres, realizan objetos de tejido de palma.

Además del ganado, en las huertas se produce una rica variedad de frutos y vegetales: cebolla, alfalfa, chícharos, frijol, ajo, calabaza, habas, lentejas, rábanos, tomate, calabacitas, maíz, chile verde y cilantro. Naranjas, limones, toronjas, guayabas, dátiles, higos, mangos, uvas y ciruelas. La mayoría de la producción hortícola se usa para el autoconsumo, aunque suelen vender los dulces y las conservas, así como los quesos (de leche de cabra y vaca). Si bien el turismo alternativo no está generalizado en el área, alrededor de una veintena de personas se dedica a atender a los visitantes, a quienes ofrecen guía para las pinturas rupestres, renta de cabañas y venta de comida.

## **Análisis del marco de referencia**

Se observa derivado del análisis de los marcos de referencia anteriores que efectivamente existe una diversidad de sustentos respecto a la importancia, necesidad, prioridad y efectividad del involucramiento social en las actividades de manejo de las áreas protegidas, particularmente a esta propuesta de Reserva de la Biosfera por los retos que enfrenta.

En México, existe mucha información al respecto del tema de comanejo y participación social en áreas protegidas, pero poca o casi nula, que deriven de experiencias prácticas de éxito en esta materia, y aunque se sabe que, si ha habido intentos de comanejo en algunas áreas protegidas en México, no se encontró información útil que haya documentado los retos a los que se hayan enfrentado y las razones por las cuales no se hayan concretado en casos de éxito estos esfuerzos.

Aún cuándo se encuentran documentaciones muy profundas sobre la relevancia de esquemas de comanejo y algunos casos de éxito para otros países de América Latina, mucha de la información en materia de aplicación social, cultural e institucional resulta poco útil debido a la diversidad de condiciones en las que se documenta con respecto a las condiciones sociales, culturales, políticas, legales que México. Se encontraron una diversidad de referencias de estudios, documentos, análisis y marcos legales, muy útiles de apoyo empírico que sugieren variables importantes y que se aplican a nuestro problema de investigación.

En este sentido, cabe destacar lo encontrado en los análisis de los marcos legales que permiten, motivan y promueven la participación social organizada en la creación y manejo de las áreas protegidas en México. Se observó que estos lineamientos, aplicados de manera oportuna y en combinación con los ya previstos en la LGEEPA

y en su reglamento en materia de Áreas Naturales Protegidas, puede constituir una herramienta efectiva para incidir efectivamente en la administración de ANP por parte de habitantes y/o usuarios de las mismas, pero para ello es necesario elaborar y establecer una estrategia bien definida en que se combinen estos medios y promovamos que las entidades encargadas de la conservación a reconocer y atender la participación ciudadana pase de una forma pasiva a una activa que implica de responsabilidades: gobernanza.

### **3. MARCO METODOLÓGICO**

A continuación, en este apartado se explica los mecanismos utilizados para el desarrollo de la investigación:

#### **3.1 Técnicas de Investigación**

Para la realización de esta investigación se utilizaron tanto fuentes de información primarias como secundarias:

Las fuentes de información primaria analizadas se basan en información directa, originaria del estudio en particular, o proveniente de personas o comunidades que tienen contacto directo con el fenómeno en estudio, hechos mismos y la realidad que el investigador observa y mide. También se consideró libros, tesis, monografías, disertaciones y documentos oficiales como censos o leyes.

Las fuentes secundarias empleadas consideraron información que partió de conclusiones basadas en fuentes primarias. La investigación consideró documentos, personas, material fílmico o grabaciones.

Para mucho de lo que se aporta en la parte metodológica, es importante señalar que el investigador del presente trabajo tiene 10 años coordinando diversos proyectos en la Región de estudio denominada Sierras La Giganta y Guadalupe, mismos que se han realizado con el objetivo de diseñar, implementar y dar seguimiento a proyectos de desarrollo sustentable, al mismo tiempo de documentar los argumentos ambientales y sociales para promover la creación de una Reserva de la Biosfera en estas Sierras.

Por lo tanto, al respecto de esta investigación, las fuentes primarias fueron conclusiones realizadas por el investigador derivadas de la experiencia de trabajo con los actores clave y en la región, análisis de los resultados de los diversos proyectos que se han coordinado los últimos diez años, encuestas y entrevistas realizadas en materia de participación y organización social para la incidencia en instrumentos de conservación, caso áreas protegidas, estudios de ordenamientos territoriales comunitarios e insumos generados para el desarrollo del estudio previo justificativo con el que se propuso y están en proceso la creación de la Reserva de la Biosfera Sierras La Giganta y Guadalupe.

Respecto a las fuentes secundarias se utilizaron varios diagnósticos sociales, históricos y ambientales hechos por otros investigadores y académicos de la región, mismos que fueron realizados a partir de las encuestas y censos oficiales analizados previamente en otras investigaciones.

### **3.2 Método de Investigación.**

Los métodos utilizados para la obtención de la información fueron los siguientes:

Observación: a lo largo de 10 años de trabajo en la región se logró documentar hechos, eventos, experiencias y realidades que permitieron analizar e identificar

estrategias, métodos e instrumentos que aportaron a las problemáticas identificadas. Para esto se utilizó la documentación de campo realizada en un periodo de tiempo de ocho años y un análisis de cada uno de estos factores para enfocarlos en los objetivos de la presente investigación.

Entrevista: se realizaron entrevistas con personas clave de las comunidades locales que permita conocer y diseñar la estrategia de incidencia en el manejo de la futura Reserva de la Biosfera. Estas entrevistas fueron focalizadas con los actores clave y con personas de las comunidades locales que han estado involucradas en etapas previas al proceso de creación de la Reserva y/o en proyectos productivos sustentables que se han implementado en la Región, así como investigadores que desde hace ocho años han participado con estudios e investigaciones para el Estudio Justificativo de la Reserva como para los proyectos productivos en las comunidades locales.

Estos además, que a los largo de los últimos ocho años han demostrado interés y voluntad suficiente para participar en el manejo de la Reserva.

Grupos Focales (talleres participativos): Con ayuda de técnicas de participación social, se desarrollaron talleres participativos con un grupo de personas clave identificadas que permitiera el diseño de una estrategia de incidencia en el manejo de la futura Reserva de la Biosfera de forma consensuada y apropiada a las realidades actuales de cada región.

### **3.3 Método de Investigación.**

Debido a que la presente investigación esta basada en algo que es imposible medir con precisión, es principalmente una investigación exploratoria y se utiliza para obtener una comprensión de las razones subyacentes, opiniones y motivaciones y por proporcionar información sobre el problema o ayuda a desarrollar ideas o

hipótesis para la investigación cuantitativa potencial, se considera del tipo deductivo con un enfoque cualitativo.

Para el logro de los objetivos planteados en la presente investigación, se diseñó e implemento un método que integrara los pasos clave que en su conjunto arrojará la información suficiente y práctica para presentar una propuesta a la autoridad de incidencia en el manejo de la Futura Reserva de la Biosfera Sierras La Giganta y Guadalupe. Este método fue diseñado con base en los avances que en la región ya se habían obtenido de otros proyectos en materia de desarrollo comunitario, de manejo de recursos naturales y de diagnósticos y planeación territorial, información y relaciones que se focalizaron ahora en identificar los retos y destacadamente las áreas de oportunidad para los objetivos de esta investigación.

Esta consistió en seis fases:

#### Fase 1. Integración de los argumentos centrales que motivan la creación de la Reserva de la Biosfera Sierras La Giganta y Guadalupe.

El tiempo que ha transcurrido desde la presentación de los estudios necesarios para la creación de esta Reserva de la Biosfera y los tiempos que le han impuesto los procesos políticos e institucionales, han superado los procesos naturales locales de memorias sociales para la creación de un instrumento de planeación territorial como esta área protegida.

Por lo que desde un inicio se decidió diseñar una estrategia que permitiera reposicionar el tema y los argumentos que existen, sustentan y motivan la creación de esta Reserva, con los actores sociales clave y destacadamente institucionalmente con la autoridad encargada de la creación de las áreas protegidas de México.

Debido a que han transcurrido ya ocho años desde que se iniciaron los trabajos de creación de esta Reserva, se vio necesario reposicionar los argumentos centrales que motivan y sustentan la creación de la Reserva de la Biosfera Sierras La Giganta y Guadalupe.

Se desarrolló una compilación de información desarrollada por cada uno de los especialistas entrevistados, esta información sirvió también para a manera de artículo, ser enviada por parte de este grupo para solicitar a las autoridades en la materia, la atención al proceso de creación de esta área natural.

Para esto se realizaron entrevistas que derivaron en una reunión con los académicos e investigadores que han aportado información que sustenta la creación de esta Reserva de la Biosfera, en la que estos actualizaran en un documento los argumentos centrales en diversos componentes que sustentan la creación de esta Reserva y esta se presentara a la autoridad en materia de áreas protegidas. Así mismo esta reunión sirvió para discutir los argumentos con instituciones que tuvieran dudas al respecto.

### Fase 2. Diagnóstico de la situación actual de las posturas sociales sobre la creación de la Reserva de la Biosfera Sierras La Giganta y Guadalupe.

Con el objetivo de actualizar el conocimiento sobre las posturas sociales sobre la creación de esta Reserva, se desarrolló un diagnóstico general a través de una serie de entrevistas con un grupo representativo de habitantes de la Sierra.

Esto consistió en el diseño y desarrollo de entrevistas que permitió obtener información sobre las principales dudas y cuestionamientos de los habitantes y productores sobre las implicaciones que tendría esta Reserva de la Biosfera. Y en el mismo momento, responder con argumentos técnicos y legales sobre los

cuestionamientos identificados y enfocarlos en detonar la participación que permitiera identificar la estrategia objeto de esta investigación.

Fase 3. Documentación del marco legal mexicano que permite y promueve la participación en la creación y manejo de áreas protegidas.

Esta fase consistió en analizar e identificar el sustento legal que existe en el marco legal mexicano que permite, detona y promueve la participación e incidencia social en el manejo y creación de las áreas protegidas, con el objeto de que sustente jurídicamente una propuesta oficial de colaboración para el manejo de la Reserva de la Biosfera Sierras La Giganta y Guadalupe.

Para esto se realizaron varias entrevistas con abogado especialista en materia ambiental y en materia agraria, así como con personal de la Comisión Nacional de Áreas Naturales protegidas y otros especialistas en la materia de áreas protegidas, lo anterior para identificar y validar el alcance de los diferentes marcos jurídicos encontrados, estrategias potenciales para la región y otros lineamientos legales que tienen relación directa con los procesos sociales participativos en la creación y manejo de áreas protegidas en México y con el sector ambiental y social.

Fase 4. Identificación de un grupo social de personas clave y representativas que participen en el desarrollo y presenten una propuesta oficial de incidencia en el manejo de la Reserva de la Biosfera Sierras La Giganta y Guadalupe.

Esta etapa consistió en identificar un grupo social representativo integrado por actores clave que demostraron interés jurídico en la Región de las Sierras, que participaron en los talleres para el diseño de una propuesta oficial de colaboración para la gobernanza compartida en el manejo de la Reserva de la Biosfera Sierras La Giganta y Guadalupe, seleccionados a partir de su participación en etapas

previas de creación de la Reserva, por su efectiva participación en diversos proyectos productivos sustentables que se han implementado los último ocho años en la Región, así como por ser miembros activos de asociaciones de productores, que cuentan con los conocimientos suficientes para iniciar un modelo de gobernanza como el que se pretende.

Derivado de análisis del marco legal, los actores clave fueron seleccionados con los siguientes criterios:

- Interés jurídico en la región propuesta como Reserva de la Biosfera Sierras La Giganta y Guadalupe: es decir, que para hacer una propuesta de incidir en el manejo, preferentemente estos deben demostrar un interés jurídico de esta incidencia y esta se logra por demostrar que son propietarios, productores o habitantes de esta Región.
- Posturas objetivas y disponibilidad para iniciar un modelo de manejo de áreas protegidas en México, se buscó actores que estuvieron lo suficientemente informados y con un postura lo suficientemente abierta y objetiva para ser capacitados sobre los alcances e implicaciones de esta Reserva de la Biosfera.

La premisa para lo anterior fue, que aunque es común que existan dudas sobre las potenciales afectaciones negativas derivadas de la creación de esta Reserva de la Biosfera, esta especulación se convierte en el argumento y sustento de promover una participación, misma que tenga por objetivo que asegure no solo que no sucedan estas especulaciones de afectaciones negativas, si no, que se asegure que estas sean en todo ámbito positivas para la personas y para la región en general.

Esta premisa permitió identificar un grupo de ocho personas que en su conjunto representan a estas tres regiones y que cumplen cabalmente con las condiciones identificadas en el marco legal y que se determinaron claves para iniciar un modelo de manejo participativo y que posteriormente se vayan integrando más personas a esta iniciativa.

#### Fase 5. Desarrollo de un Programa Participativo con los componentes de manejo a incidir.

Con la colaboración del grupo de actores clave previamente identificado en las fases anteriores, se desarrolló un Programa Participativo que integra componentes de manejo que, derivado de los talleres participativos, fueron identificados a incidir de acuerdo con los criterios técnicos y características de las tres Regiones de las Sierras La Giganta y Guadalupe, para ser integrada en la propuesta oficial de colaboración para el manejo de la Reserva de la Biosfera Sierras La Giganta y Guadalupe.

Para el desarrollo de esto, se realizó un acuerdo de colaboración con una Asociación Regional de Productores Forestales quienes coadyuvaron en la convocatoria y en la identificación del grupo de actores clave, así mismo facilitaron sus instalaciones para el desarrollo de los talleres y reuniones de trabajo.

#### Fase 6. Integración de una propuesta oficial de colaboración para el manejo participativo de la Reserva de la Biosfera Sierras La Giganta y Guadalupe.

Esta etapa consistió en analizar que se han desarrollado todos los elementos necesarios para en su momento el grupo de actores clave identificado, pueda transformarlos en una propuesta que sea presentada a la autoridad.

Esto es asegurar que esta investigación generó los elementos esenciales que el análisis técnico jurídico determinó: el marco legal, el grupo social representativo identificado y el programa de componentes de manejo.

Lo anterior para asegurar que se tienen los elementos para la futura integración de una Propuesta Oficial de Colaboración para el Manejo de la Reserva de la Biosfera Sierras La Giganta y Guadalupe, misma que en su momento el grupo la pueda presentar a la autoridad en materia de áreas protegidas en México y dar así inicio a una potencial colaboración en el manejo de la Futura Reserva de la Biosfera, con el fin de que la presente investigación trascienda del trabajo académico a su puesta en marcha y detone un modelo de gobernanza colaborativa en el manejo de una Reserva de la Biosfera en México.

#### **4. DESARROLLO**

A continuación, se presentan los resultados de cada una de las fases implementadas para el desarrollo de esta investigación:

##### **Fase 1. Integración de los argumentos centrales que motivan la creación de la Reserva de la Biosfera Sierras La Giganta y Guadalupe.**

En esta fase y con el objetivo de reposicionar los argumentos centrales para la creación de la Reserva de la Biosfera Sierras La Giganta y Guadalupe, se realizaron una serie de reuniones y entrevistas con especialistas en la materia, quienes en los últimos 15 años han trabajado con el desarrollo de diversos estudios en la Región y han sido aportadores de información y argumentos para el estudio justificativo para la creación de esta Reserva.

Fueron 10 personas las que se entrevistaron al respecto (Anexo 4 Lista de especialistas e investigadores entrevistados).

Posteriormente, debido a que han transcurrido ya ocho años desde que se iniciaron los trabajos de creación de esta Reserva, se vio necesario reposicionar los argumentos centrales que motivan y sustentan la creación de la Reserva de la Biosfera Sierras La Giganta y Guadalupe.

A continuación se presenta la compilación realizada:

Esta compilación consistió en seis componentes:

- 1.- Hidrológico
- 2.- Biodiversidad

- 3.- Arqueológico
- 4.- Histórico-Cultural
- 5.- Sociodemográfico
- 6.- Económico

Derivado de las entrevistas y del análisis de la información compilada, se concluye que aunque todos los elementos que sustentan la creación de la Reserva son de importancia para Baja California Sur y para el país, destaca el servicio ambiental hidrológico debido a las condiciones de aridez de la región. Por ello es prioritario conservar las zonas de captación e infiltración de agua identificadas en estas sierras, así como los sistemas naturales que proveen la disponibilidad del preciado líquido para el uso humano y ambiental. Esto explica que este elemento natural haya sido considerado fundamental para el trazado del polígono propuesto, integrando en un sistema regional determinado por el servicio ambiental agua, a los sistemas sociales, culturales y de biodiversidad.

Ver Anexo 5. Compilación de los Argumentos centrales que sustentan la creación de la Reserva de la Biosfera Sierras La Giganta y Guadalupe, Baja California Sur, México. Información que deriva de los entrevistados

### Reunión de Especialistas e investigadores

Posterior al desarrollo de la anterior compilación de información, en coordinación con los especialistas, se decidió como estrategia el desarrollo de una reunión que permitiera presentar oficialmente estos argumentos por cada uno de los especialistas en cada componente, por lo que se buscó la ayuda del Delegado Federal de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales en el Estado de Baja California Sur, quien es la cabeza del sector ambiental en representación en el Estado de Baja California Sur, a quien se le presentó la propuesta y propuso el desarrollo de esta reunión para atender varias de las dudas de algunas instituciones al respecto de la creación de esta Reserva.

La delegación aceptó la propuesta y acepto ser quien invitaba a la reunión, esta se desarrolló con 25 asistentes y se presentaron los argumentos todos ellos por cada uno de los especialistas en cada materia, a esta reunión se invitaron los representantes (delegados) de cada una de las dependencias de gobierno del sector ambiental, social y productivo, por ser estos quienes tiene relación directa con los efectos de esta Reserva. Ver Anexo 6 Listas de Asistencia a Reunión de Especialistas para la creación de la Reserva de la Biosfera Sierras La Giganta y Guadalupe



Figura 4. Reunión de Especialistas para la creación de la Reserva de la Biosfera Sierras La Giganta y Guadalupe.

Como resultado de esta fase de decidió enviar un oficio dirigido al Secretario Federal de Medio Ambiente y Recursos Naturales, quien encabeza el tema ambiental en el País y a quien pertenece la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, organismo que se encarga de la creación y manejo de las Áreas Protegidas en México. Dicho oficio expresa y solicita por parte de todos los especialistas e investigadores, continuar con el proceso de creación de la Reserva de la Biosfera de las Sierras La Giganta y Guadalupe.

Ver Anexo 7. Oficio enviado al Gobierno Federal solicitando la creación de la Reserva de la Biosfera Sierras La Giganta y Guadalupe.

## **Fase 2. Diagnóstico de la situación actual de las posturas sociales sobre la creación de la Reserva de la Biosfera Sierras La Giganta y Guadalupe.**

Siendo que en el proceso de creación surgieron dudas de actores sociales, principalmente de propietarios, sobre potenciales efectos negativos en la creación de la Reserva de la Biosfera Sierras La Giganta y Guadalupe, esta fase consistió en actualizar el conocimiento sobre las posturas sociales respecto a la creación de esta Reserva, se desarrolló un diagnóstico general a través de una serie de entrevistas con un grupo representativo de habitantes de la Sierra.

Esto consistió en preguntar cuáles han sido las principales dudas que persisten y cuestionamientos de propietarios, habitantes y productores sobre las implicaciones que tendría la creación de esta Reserva de la Biosfera.

Durante este proceso, el resultado fue la identificación de las principales dudas del sector social respecto a la creación de esta Reserva de la Biosfera. Para lo cual se plantearon las siguientes principales preguntas, sobre las que también se preparó respuestas para cada uno de los cuestionamientos expresados.

A continuación se presentan las principales dudas expresadas y las respuestas que se dieron a cada una de ellas:

1. ¿Porque no se consultaron a los pobladores y propietarios en la creación de esta Reserva de la Biosfera, ya que se asumía que esta Reserva ya existía por desconocer el proceso legal que la creación de un área protegida implica?

Para dar respuesta a esto, se procedió a explicar que el artículo 58 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA) indica que deben ser consultados los gobierno locales, dependencias federales, organizaciones sociales

públicas y privadas, personas físicas o morales interesadas, universidades, centros de investigación y organismos del sector público, social y privado interesados.

Para lograr este proceso de consulta, la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, organismo desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, instalará un grupo interinstitucional que tiene como funciones coordinar el procesos de consulta para garantizar que todos los sectores hayan sido consultados y recibir las opiniones respectivas. Para este proceso de consulta no se determina un plazo determinado, por lo que este durará el tiempo que el involucramiento de todos los sectores requiera.

Es decir, no es que no hayan sido consultados, este es justo el momento legal para hacer la consulta, ya que actualmente justamente nos encontramos en la etapa de consulta pública.

2. ¿Se ve afectada la propiedad de la tierra con la nueva ANP? se asumía una afectación en la pérdida de la propiedad de la tierra, particularmente a los Ejidatarios, que es la figura mexicana de propiedad social o común de la tierra.

Para esto se dio la respuesta de que las áreas naturales protegidas no afectan en la propiedad de la tierra, existe una ley agraria y la ley en materia de áreas protegidas no esta por encima de esta, al contrario, en el **artículo 63 de la LGEEPA** se menciona que la federación, a través de las dependencias competentes, realizará los programas de regularización de la tenencia de la tierra en las áreas naturales protegidas, con el objeto de dar seguridad jurídica a los propietarios y poseedores de los predios en ellas comprendidos.

3. ¿Se ven afectadas las actividades productivas tradicionales como ganadería con la nueva AP? se observó un temor importante sobre una afectación negativa en el desarrollo de las actividades productivas como las agrícolas y pecuarias.

Al respecto, se analizaron las políticas de manejo presentadas en el Estudio Previo Justificativo desarrollado en el 2014, para identificar como se presentaban las zonas núcleo. Se observó que solo el 1.5% se propone como zona núcleo, es decir el resto, el 98.5% se deja como zona de amortiguamiento, zona en la que según el **artículo 48 de la LGEEPA** se podrán realizar actividades productivas emprendidas por las comunidades que ahí habiten al momento de la expedición de la declaratoria respectiva o con su participación.

Se observó que se había desarrollado una pequeña campaña mediática, se refiere a que “lo leyó en el periódico”, sobre las afectaciones negativas en la creación de la Reserva.

Existía una generalizada confusión sobre la propuesta que hay de decretar Reserva de la Biosfera a las sierras Giganta y Guadalupe. En primera instancia, en toda esa zona existe un total desconocimiento acerca de lo que es en sí la propuesta que existe en torno a tal aviso. La gran mayoría de las personas ignora qué es una Reserva de la Biosfera.

Destacadamente los temas tratados en el desarrollo de estas conversaciones estuvieron enmarcados en los beneficios que implica la creación de una Reserva de la Biosfera por lo que se les presentó la siguiente información:

### Utilidad de la Reserva de la Biosfera

La Reserva de la Biosfera es una herramienta que aporta de manera importante a las afectaciones previamente mencionadas.

La Reserva de la Biosfera permite Focalizar la atención a los problemas sociales y ambientales que se presentan, desarrollando por si mismas actividades para su solución y promoviendo que diversas dependencias publicas y privadas implementen una estrategia integral con el mismo objetivo de desarrollo comunitario, manejo y conservación de los recursos naturales:

- Atención en la solución de problemas de tenencia de la tierra
- Fortalecimiento de actividades productivas tradicionales
- Diversificación de actividades productivas hacia las que se considere viables social, cultural y ambientalmente, así como en el mercado.
- Capacitación
- Organización Comunitaria para promover el desarrollo localmente
- Presencia de organismo públicos y privados que actualmente no existen y que tienen como fin aportar al desarrollo social y conservación
- Reconocimiento nacional e internacional de los valores sociales, culturales y ambientales.
- Apertura a recursos nacionales e internacionales de organismos con fines de desarrollo social y conservación para inversión en proyectos.
- Protección ante amenazas que puedan afectar la vida de las personas que viven y de sus actividades productivas
- Promover la investigación para obtener investigación que permita la toma de decisiones de manejo
- Promueve la participación de sus habitantes e interesados en las actividades de manejo.

Se identificó también una serie de situaciones y problemáticas que actualmente tienen amenazada a las poblaciones y recursos naturales en de la Región, sobre lo que actualmente se presentan algunos indicadores.

Ante lo que se comenta de una potencial afectación en la vida de los rancheros que viven en las Sierras, Ejidos principalmente, gente que se dedica a las actividades como la ganadería y agricultura, es importante conocer que NO es solo el hecho de una potencial afectación por la creación de esta Reserva de la Biosfera, esta afectación ya existe y esta presente en las comunidades rurales de las Sierras, existe actualmente una problemática seria en diversos aspectos, para lo que se les presentó la siguiente información:

1. Tan solo del 2005 al 2010 dejaron de vivir en la Sierra poco mas de 700 personas (INEGI), cada cinco años se reduce la población un 8 a 10%. Se calcula que para el año 2035 ya no existirán personas o solo adultos mayores en las Sierras.
2. Se presenta una falta de alternativas productivas económicas.
3. Las Actividades tradicionales como la ganadería y venta de artesanías son cada vez menos redituables para las comunidades por fenómenos como la sequias.
4. Las actividades productivas redituables como turismo y cacería cinegética no dejan grandes beneficios para las poblaciones locales, todo queda prácticamente en intermediarios.
5. Demandan servicios de salud y educación

6. Problemas de tenencia de la tierra lo que genera conflictos sociales e imposibilita acceso a recursos.
7. Acceso: caminos en malas condiciones.
8. Proyectos productivos de subsidios que mantienen en estado de sobrevivencia mas que generar desarrollo.
9. Insuficiente atención de autoridades y dependencias de gobierno y sociales.
10. Desinformación total y falta de capacidades para generar esquemas de desarrollo económico.
11. Sobreexplotación de Recursos naturales
12. Pérdida de identidad cultural
13. Especulación y venta de parcelas

Mucho de lo encontrado al respecto de las dudas auténticas sobre la creación de la Reserva de la Biosfera, deriva del mecanismo aplicado por las autoridades en la materia para realiza los procesos de consulta referentes a la creación de este tipo de políticas públicas.



Figura 5. Atención a preguntas y respuestas en reunión con actores clave de Comunidades locales.

### **Fase 3. Documentación del marco legal mexicano que permite y promueve la participación en la creación y manejo de Áreas Protegidas.**

Esta fase consistió en analizar e identificar el sustento legal previsto en el marco jurídico mexicano que permite, detona y promueve la participación e incidencia social en el manejo o creación de las áreas protegidas, y con ello la base jurídica para una propuesta oficial de colaboración para el manejo de la Reserva de la Biosfera Sierras La Giganta y Guadalupe.

Bajo tal perspectiva, se realizaron entrevistas a un abogado especialista en materia ambiental y a personal de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, con el objetivo de identificar y validar el alcance de las diferentes normas y que tienen relación directa con los procesos sociales participativos en la creación y comanejo de áreas protegidas en México

Se ha encontrado que el marco legal directo que previene los métodos de participación ciudadana dentro de áreas naturales protegidas, se encuentra regulado principalmente en la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA) y en su Reglamento en materia de áreas Naturales Protegidas (RANP), además de esto, encontramos que recientemente, el pasado 11 de agosto de 2017 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, un esquema nuevo que constituye en sí mismo, aunado a los señalados previamente, otra herramienta efectiva de participación ciudadana plenamente ejercible en la administración de Áreas Naturales Protegidas en cualquiera de sus modalidades previstas en el artículo 46 de la LGEEPA, sí se sabe ejercer oportuna y correctamente, correspondiendo este instrumento a los; **“Lineamientos para el Impulso, Conformación, Organización y Funcionamiento de los Mecanismos de Participación Ciudadana en las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal”**, por lo que entraremos al análisis de estos

instrumentos para así contar con una idea más clara, del cómo, cuándo y ante quién se pueden ejercer estos derechos y hacer efectiva la participación ciudadana en la toma de decisiones en la administración en las Áreas Naturales protegidas en nuestro país.

Así mismo, y debido a que en la Fase anterior se identificó como uno de los elementos importantes el tema de la propiedad o la tenencia de la tierra, se procedió a desarrollar un análisis también del marco legal agrario y su relación con las áreas protegidas en México previo a tratar el tema de la participación social en el manejo de las Áreas Protegidas e iniciamos el análisis con este:

### **Análisis del marco legal agrario y su relación con las áreas protegidas en México.**

Derivado del análisis del marco legal agrario y de las entrevistas con el abogado los resultados fueron los siguientes:

De conformidad al artículo 2 de la Ley Agraria, el ejercicio de los derechos de la propiedad bajo régimen agrario, la de los ejidos, también conocida como propiedad social, se ajustará, es decir queda subordinado, a lo dispuesto en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) y demás leyes en la materia. El artículo indica:

Artículo 2º de la Ley Agraria.- *“En lo no previsto en esta ley, se aplicará supletoriamente la legislación civil federal y, en su caso, mercantil, según la materia de que se trate.*

*El ejercicio de los derechos de propiedad a que se refiere esta ley en lo relacionado con el aprovechamiento urbano y el equilibrio ecológico, se ajustará a lo dispuesto*

*en la Ley General de Asentamientos Humanos, la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y demás leyes aplicables.”*

En éste último ordenamiento, la LGEEPA, se establece a su vez lo propio en tratándose del régimen de las áreas naturales protegidas que abarquen o comprenda ejidos, de acuerdo a sus numerales 44 y 66. Es decir, está previsto que la propiedad ejidal quede sujeta, total o parcialmente, al régimen de área natural protegida, toda vez que no implica una expropiación, solamente una regulación e inducción de dichos derechos y de las actividades que en los ejidos están en aptitud de realizar. Literalmente las normas mencionadas dicen:

*Artículo 44 de la LGEEPA.- “Las zonas del territorio nacional y aquellas sobre las que la Nación ejerce soberanía y jurisdicción, en las que los ambientes originales no han sido significativamente alterados por la actividad del ser humano, o que sus ecosistemas y funciones integrales requieren ser preservadas y restauradas, quedarán sujetas al régimen previsto en esta Ley y los demás ordenamientos aplicables.*

*Los propietarios, poseedores o titulares de otros derechos sobre tierras, aguas y bosques comprendidos dentro de áreas naturales protegidas deberán sujetarse a las modalidades que de conformidad con la presente Ley, establezcan los decretos por los que se constituyan dichas áreas, así como a las demás previsiones contenidas en el programa de manejo y en los programas de ordenamiento ecológico que correspondan.”*

*Artículo 63 de la LGEEPA.- “Las áreas naturales protegidas establecidas por el Ejecutivo Federal podrán comprender, de manera parcial o total, predios sujetos a cualquier régimen de propiedad.*

*El Ejecutivo Federal, a través de las dependencias competentes, realizará los programas de regularización de la tenencia de la tierra en las áreas naturales*

*protegidas, con el objeto de dar seguridad jurídica a los propietarios y poseedores de los predios en ellas comprendidos.”*

La atribución que tiene el Gobierno para decretar un área natural protegida, esto es, para establecer un régimen especial de ejercicio de la propiedad, incluyendo a la propiedad ejidal, tiene su fundamento próximo en las disposiciones legales antes invocados, y su fundamento directo, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), que en su artículo 27 párrafo tercero, en el caso en trato, refiriéndose a áreas naturales protegidas, en relación con su arábigo 4 párrafo quinto. Rezando:

*Artículo 27 párrafo tercero de la CPEUM.- “La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; [...]”*

*Artículo 4 párrafo quinto de la CPEUM.- “Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. [...]”*

Así, efectivamente, el artículo 27 párrafo tercero de la CPEUM, prevé que la Nación tiene el derecho, entendido como facultad, de imponerle modalidad a la propiedad privada que dicte el interés público para regular el aprovechamiento de los recursos naturales, su conservación, y para preservar el equilibrio ecológico. Dicha potestad tiene su parte correlativa, en el derecho humano establecido en el arábigo 4 párrafo quinto a su vez de la Carta Magna, que consagra el derecho a un medio ambiente sano y la obligación del Estado, que incluye a la Nación y al Gobierno, de respetarlo. Cabe poner en relieve que el artículo 27 párrafo tercero de la Constitución, al hacer alusión a la propiedad privada, hace también referencia e incluye a la propiedad ejidal, y de esto hay profusas jurisprudencias por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN).

La única restricción a la potestad del Gobierno de imponerle a la propiedad, incluyendo la ejidal, las modalidades que dicte el interés público, como es tratándose del manejo y utilización de los recursos naturales destinados a mejorar la calidad de vida y la productividad de las personas, sin comprometer la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras, vía, para el caso en trato, del régimen de área natural protegida, es que dichas regulación o modulación del derecho de propiedad sea razonable y proporcional, en el sentido que tiende hacia el cumplimiento de dicho interés público el cual se encuentra contemplado en la propia Constitución.

La regulación e inducción de los derechos de propiedad y del ejercicio de ésta en relación a los recursos naturales y potenciales de aprovechamiento o actividad en un predio, es la norma no la excepción, y desde luego no se circunscribe a la propiedad agraria. Lo hace la Federación y los Ayuntamientos a través de los ordenamientos ecológicos territoriales, y éstos último en adición, a través de los planes y programas de desarrollo urbano; y en términos generales, toda la legislación ambiental, por mencionar un corpus normativo, gira en torno a su

regulación, en ordenamientos como la LGEEPA, la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, la Ley General de Vida Silvestre (LGVS), la Ley de Aguas Nacionales, etc.

Quizá el ejemplo más conocido de los alcances que puede tener la determinación de modalidades a la propiedad, sea el artículo 60 Ter de la LGVS, en materia de humedales con presencia de manglar, que ciñe las obras que o actividades que afecten la integralidad del flujo hidrológico del manglar a las que tengan por objeto proteger o conservar las áreas de manglar. Aún dicha modulación estricta de la propiedad ha sido considerada por la SCJN como constitucional y enmarcada en la potestad del Estado de establecerle a la propiedad las modalidades que dicte el interés público.

*Artículo 60 Ter de la LGVS.- “Queda prohibida la remoción, relleno, trasplante, poda, o cualquier obra o actividad que afecte la integralidad del flujo hidrológico del manglar; del ecosistema y su zona de influencia; de su productividad natural; de la capacidad de carga natural del ecosistema para los proyectos turísticos; de las zonas de anidación, reproducción, refugio, alimentación y alevinaje; o bien de las interacciones entre el manglar, los ríos, la duna, la zona marítima adyacente y los corales, o que provoque cambios en las características y servicios ecológicos.*

*Se exceptuarán de la prohibición a que se refiere el párrafo anterior las obras o actividades que tengan por objeto proteger, restaurar, investigar o conservar las áreas de manglar.”*

En suma: el régimen de áreas naturales protegidas, su regulación específica para sus distintas categorías, como son las reservas de la biosfera, no implican pues una expropiación, ni pérdida de derechos agrarios para los ejidatarios y ejidos presentes en su ámbito, como tampoco para propietarios o poseedores diversos. Sí hay, se

reitera la determinación de modalidades al ejercicio de la propiedad, posesión y manejo de recursos naturales, pero éstas no tienen por origen el decreto de la zona como área natural protegida, sino la situación particular de biodiversidad y estado de los ecosistemas, hábitats y recurso naturales presenten en el área. Es decir, aún sin área natural protegida, el aprovechamiento de los recursos naturales presentes en ésta, se tiene que realizar en el ámbito del desarrollo sustentable, satisfaciendo las necesidades de sus pobladores, sin comprometer las necesidades de las generaciones futuras.

A continuación se presentan una serie de beneficios encontrados que genera la creación de un área protegida a sus habitantes, ejidos, propietarios y poseedores resultado de la entrevista con el abogado agrario:

1. Se implementan, con rango prioritario, programas de regulación de la tenencia de la tierra y resolución de conflictos relativos existentes en el Área Natural Protegida (ANP), por parte de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), Procuraduría Agraria, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) y otras dependencias y entidades de la administración pública.<sup>i</sup>
2. Los ejidatarios, propietarios y poseedores de tierras en el ANP tienen una prioridad para obtener permisos, autorizaciones y concesiones para cualesquier obras y actividad económica y de aprovechamiento de recursos naturales en el ANP.<sup>ii</sup>
3. La SEDATU, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) y SEMARNAT, prestar asesoría oportuna a los ejidatarios, propietarios, poseedores y habitantes de la ANP para el otorgamiento

de permisos, licencias, autorizaciones y concesiones de recursos naturales en el ANP. <sup>iii</sup>

4. Los habitantes de la ANP y quienes en ésta realicen actividades, tienen garantizado el otorgamiento de estímulos fiscales, retribuciones económicas; y que el Ejecutivo Federal, en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SCHP), SEMARNAT, el Gobierno Estatal y los Municipales, promuevan inversiones públicas y privadas para el manejo de los recursos naturales del ANP.

<sup>iv</sup>

5. La SEMARNAT, con la participación de las dependencias de la administración pública federal, como la SAGARPA, y la participación de los habitantes, poseedores, propietarios y ejidatarios del ANP elaboran un instrumento de planeación, uso y aprovechamiento de los recursos naturales del ANP para impulsar su desarrollo sustentable; incluyendo o acciones para el desarrollo de actividades turísticas, obras de infraestructura y en general actividades productivas.

<sup>v</sup> A éste instrumento se le denomina Programa de Manejo.

6. Los habitantes del ANP, sean ejidatarios, poseedores o propietarios, disponen del apoyo permanente de un equipo de servidores públicos de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP), encabezado por un Director del ANP, encargado de la ejecución y seguimiento del Programa de Manejo de la ANP. <sup>vi</sup>

7. Para la atención de los retos, oportunidades y en general situación de la población del ANP y sus actividades productivas se constituye un Consejo Asesor del ANP, en el que participa el Gobernador del Estado, en calidad de Presidente Honorario, los Presidentes Municipales, de cada uno de los Municipios en que se ubique el ANP, SEMARNAT, CONANP, así como representantes de los ejidos

propietarios, poseedores y habitantes del ANP, instituciones y centros de investigación, y todos aquéllos vinculados con el aprovechamiento de los recursos naturales del ANP. <sup>vii</sup>

8. Incorporación de los pobladores del ANP a los subsidios y financiamiento del Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible (PROCODES), Programa de Empleo Temporal (PET) focalizado en las áreas naturales protegidas diverso y complementario a otros fondos PET, a los del Fondo para Áreas Naturales Protegidas, que engloba, por ejemplo, los fondos internaciones *Global Environment Facility (GEF)* y del mecanismo de Reducción de Emisiones de Deforestación y Degradación (REED) ; así como a los estímulos de la Estrategia de Conservación para el Desarrollo, Estrategia Nacional de Negocios Sociales Sustentables 2014-2018, Estrategia de Cambio Climático para Áreas Naturales Protegida, y a la difusión y promoción que la CONANP realiza de los productos y servicios generados y que se prestan en tales área.

9. Los ejidos, propietarios y poseedores de terrenos en un ANP, y en los predios colindantes con ésta, reciben una atención prioritaria de parte de SAGARPA, SEMARNAT y la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR) para aumentar la productividad de sus áreas arboladas y actividades agropecuarias. <sup>viii</sup>

10. Coordinación de acciones entre CONANP y CONAFOR para la atención e implementación de programas y actividades en materia forestal en el ANP en beneficio de sus pobladores. <sup>ix</sup>

11. Apoyo de la CONANP a los propietarios y poseedores de terrenos forestales y sus colindantes en el ANP para prevenir y controlar incendios forestales. <sup>x</sup>

12. La SEMARNAT favorece y promociona en beneficio de la población del ANP, y sus área aledañas, la conformación de Unidades de Manejo de Vida Silvestre (UMA).<sup>xi</sup>

13. Los habitantes del ANP y los núcleos agrarios ahí presentes, reciben apoyo técnico del Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC) de la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático, según sea el caso, y de otras dependencias de la administración pública, para el establecimiento del ANP, la elaboración de su Programa de Manejo del ANP, planes de protección y de contingencias ambientales, pago e incentivos por la prestación de servicios ambientales, medidas de manejo y que incrementen la cobertura vegetal nativa, etc.<sup>xii</sup>

**Fase 4. Identificación de un grupo social de personas clave y representativas que participen en el desarrollo y presenten una propuesta oficial de incidencia en el manejo de la Reserva de la Biosfera Sierras La Giganta y Guadalupe.**

Esta etapa consistió en Determinar un grupo social representativo de las Sierras integrado por actores clave que demuestren interés jurídico en la Región de las Sierras, que participen en el diseño y presenten la propuesta de oficial de colaboración para la gobernanza compartida en el manejo de la Reserva de la Biosfera Sierras La Giganta y Guadalupe.

Lo anterior se realizó en función de la definición de áreas prioritarias de representación social, para lo cual se utilizaron los datos demográficos de poblaciones y de tenencia de la tierra y destacadamente, las condiciones sociales identificadas en cuanto a las posturas respecto a la creación de esta Reserva de la Biosfera que se identificaron en la fase 2 de esta investigación. Para esto se

identificaron tres regiones prioritarias para las cuales se buscó un grupo de actores clave que en su conjunto representaran a estas regiones.

Se desarrollaron tres reuniones con este grupo de actores a quienes se les presentó la propuesta de:

- Integrar a un grupo que inicie y proponga una estrategia de manejo participativo para la Reserva de la Biosfera Sierras La Giganta y Guadalupe.
- Capacitarlos en las dudas y preguntas que pudieran tener en materia de las afectaciones negativas por la creación de esta Reserva.
- Desarrollo de un taller participativo en la que se defina la estrategia de componentes de manejo, sus estrategias y argumentos, necesarios para incidir en el manejo de la Reserva de la Biosfera.
- Presentar formalmente una propuesta de colaboración con la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas para el futuro desarrollo del Programa de Manejo y con las actividades de manejo en su implementación permanente.

Derivado de lo anterior, se identificó a un grupo de ocho personas que reúnen las condicionantes empleadas en su selección, lo cual permitirá la conformación de una persona moral que adopte e integre la estrategia de comanejo y sea presentada a la autoridad.



Figura 6. Reuniones de trabajo desarrolladas con el grupo de actores clave identificado.

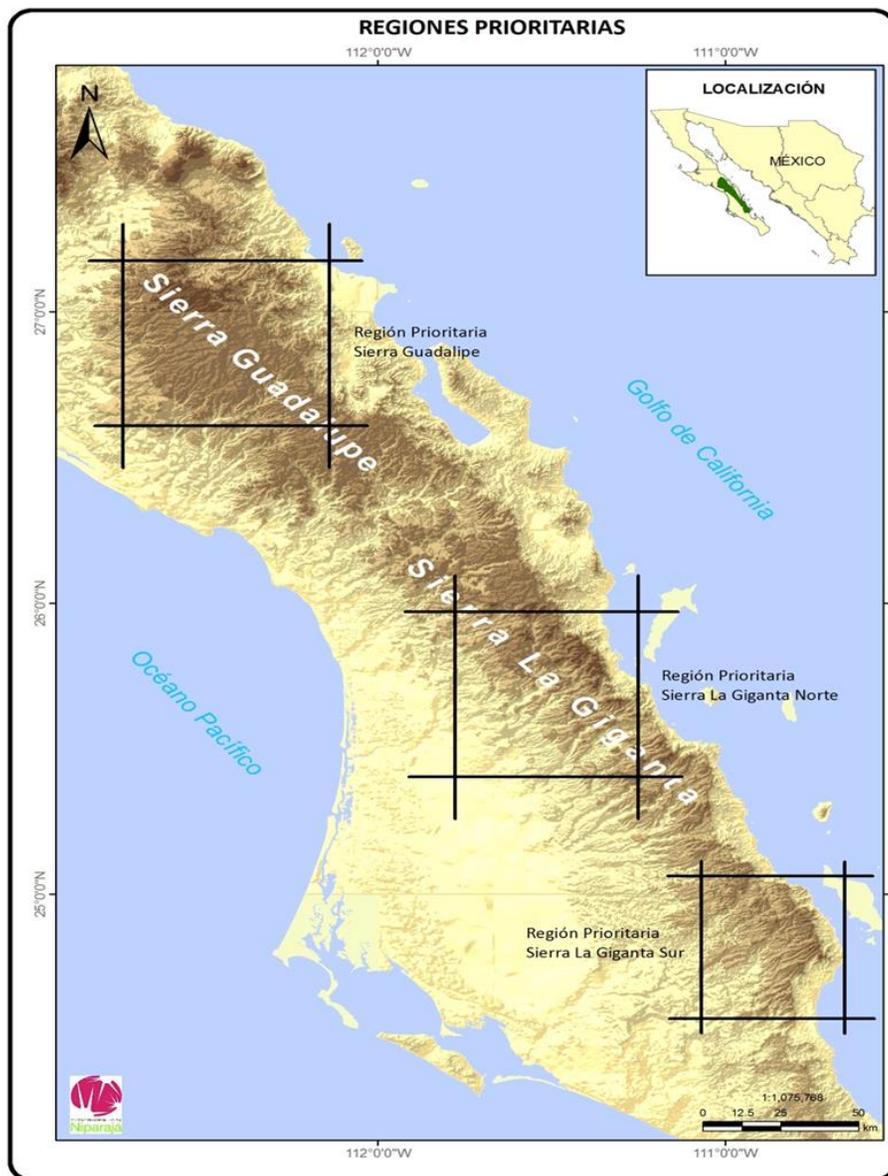


Figura 7. Ubicación de las tres Regiones Proritarias de las Sierras La Giganta y Guadalupe

### **Fase 5. Desarrollo de un Programa Participativo con los componentes de manejo a incidir**

Con la colaboración del grupo de actores identificado en la fase anterior y con los elementos de participación potencial identificados en el análisis del marco legal, esta etapa consistió en desarrollar un Programa que integre componentes de manejo, mismos que en tres Regiones de las Sierras La Giganta y Guadalupe identificadas.

Para proceder a describir los componentes de manejo en los que se desea y considera pertinente incidir, primeramente debemos considerar que la LGEEPA en su artículo 66 indica que el programa de manejo de las áreas naturales protegidas deberá contener, por lo menos, lo siguiente:

I.- La descripción de las características físicas, biológicas, sociales y culturales del área natural protegida, en el contexto nacional, regional y local, así como el análisis de la situación que guarda la tenencia de la tierra en la superficie respectiva;

II.- Las acciones a realizar a corto, mediano y largo plazo, estableciendo su vinculación con el Plan Nacional de Desarrollo, así como con los programas sectoriales correspondientes. Dichas acciones comprenderán, entre otras las siguientes: de investigación y educación ambientales, de protección y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, la flora y la fauna, para el desarrollo de actividades recreativas, turísticas, obras de infraestructura y demás actividades productivas, de financiamiento para la administración del área, de prevención y control de contingencias, de vigilancia y las demás que por las características propias del área natural protegida se requieran;

III.- La forma en que se organizará la administración del área y los mecanismos de participación de los individuos y comunidades asentadas en la misma, así como de todas aquellas personas, instituciones, grupos y organizaciones sociales interesadas en su protección y aprovechamiento sustentable;

IV.- Los objetivos específicos del área natural protegida; V.- La referencia a las normas oficiales mexicanas aplicables a todas y cada una de las actividades a que esté sujeta el área;

VI.- Los inventarios biológicos existentes y los que se prevea realizar, y

VII.- Las reglas de carácter administrativo a que se sujetarán las actividades que se desarrollen en el área natural protegida de que se trate.

La Secretaría deberá publicar en el Diario Oficial de la Federación, un resumen del programa de manejo respectivo y el plano de localización del área.

Derivado de esto, la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, desarrolla los Terminos de Referencia para la elaboración de los Programas de Manejo de competencia de la federación. Los instrumentos de planeación de las áreas protegidas se conocen, a nivel mundial como planes o programas de manejo, programas de conservación, programas de manejo, planes rectores, planes directores, plan de gestión y conservación, etc. En México antes de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA), estos instrumentos se denominaban planes de manejo, programas de trabajo o programas integrales.

En la actualidad la LGEEPA define como Programa de Manejo en su Reglamento en Materia de Áreas Naturales Protegidas (RANP), el instrumento rector de planeación y regulación que establece actividades, acciones y lineamientos básicos para la operación y administración del área natural protegida, que deberá contener entre otros datos, la especificación de las densidades, intensidades, condicionantes y modalidades a que se ajustarán las obras y actividades que se vienen realizando en las mismas, en términos de lo establecido en el Decreto de creación, su categoría y demás disposiciones legales y reglamentarias aplicables.

El Programa de Manejo (PM); tiene como premisa básica lograr la conservación de los ecosistemas y su biodiversidad en las Áreas Protegidas, además de ser uno de los pilares para lograr la Misión de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP) ya que establece, fortalece y renueva la sinergia institucional, construye canales de participación de los diferentes actores en las políticas de conservación y constituye un instrumento dinámico, flexible y congruente para el cumplimiento de los objetivos de creación de las áreas protegidas.

Como parte de un proceso de planeación para la toma de decisiones e instrumentación de acciones en un área protegida, el PM fundamenta su diseño e implementación en seis ejes:

- I. Caracterización y descripción del entorno biofísico y socioeconómico.
- II. Diagnóstico y problemática del área protegida con base en la evaluación del desarrollo socioeconómico local, municipal y regional.
- III. Planeación, derivada de los procesos de diagnóstico y participación social a partir de las cuales se establecen las líneas de acción para lograr los objetivos del área protegida organizados en subprogramas de conservación directa e indirecta.
- IV. Zonificación, generada a partir de la evaluación de las características biológicas, ecológicas y del uso del territorio (terrestre, dulceacuícola, marino, costero e insular), así como los ordenamientos territoriales vigentes.
- V. Reglas Administrativas, que definen los elementos normativos derivados del decreto de establecimiento del área protegida, de la categoría, la LGEEPA, el RANP y las Normas Oficiales Mexicanas aplicables, entre otras, para regular las actividades que se desarrollen en el área protegida.

VI. Evaluación de la integración funcional del sistema. El desarrollo de estos ejes temáticos permite un análisis ordenado que apoya la toma de decisiones orientadas hacia la localización óptima de las actividades de conservación, de las áreas de conservación y de las áreas sometidas a amenazas naturales, el desarrollo de sistemas productivos sostenibles y la adecuación y recuperación de espacios al lograr la optimización del uso actual del territorio y consolidar las formas que sean compatibles con las cualidades y aptitudes del mismo, buscando alternativas para aquellas que sean inadecuadas. Por lo tanto, a partir del conocimiento de las características físicas, biológicas, socioeconómicas, y la problemática, se podrá plantear un aprovechamiento adecuado de sus ecosistemas y biodiversidad, identificar las necesidades de conservación, establecer prioridades, metas y objetivos medibles, así como organizar las acciones a realizar para lograr la conservación del área. El Programa de Manejo incorporará componentes temáticos de carácter social, económico, ecológico y un marco legal, que permitirá la generación de estrategias que logren la conservación de los ecosistemas y su biodiversidad mediante la protección, manejo incluyendo su uso y aprovechamiento, y restauración de los mismos, el fomento de un adecuado uso del sistema y el apoyo a actividades productivas, que promuevan el incremento en la calidad de vida o bienestar de la población con énfasis en las comunidades rurales e indígenas asentadas dentro o cerca de las áreas protegidas. Esto permite la toma de decisiones y el establecimiento de prioridades y acciones y actividades a corto, mediano y largo plazo, relacionadas con la conservación del área protegida. Al respecto, los Términos Referencia también cumplen la función de homologar los contenidos que deben estar presentes en todo Programa de Manejo, lo cual permita de una manera más transparente y efectiva su evaluación y mejora continua así como la replicabilidad de éxito.

Los terminos de referencia indican que las temas de manejo estan divididos en subprogramas de manejo y estos a su vez, en diversos componentes de manejo:

6.1. SUBPROGRAMA DE PROTECCIÓN. 6.1.1. Componente de inspección y vigilancia. 6.1.2. Componente de mantenimiento de regímenes de perturbación y procesos ecológicos a gran escala. 6.1.3. Componente de prevención, control y combate de incendios y contingencias ambientales. 6.1.4 Componente de preservación e integridad de áreas núcleo, frágiles y sensibles. 6.1.5. Componente de protección contra especies invasoras y control de especies nocivas. 6.1.6 Componente de mitigación y adaptación al cambio climático.

6.2. SUBPROGRAMA DE MANEJO. 6.2.1. Componente de desarrollo y fortalecimiento comunitario. 6.2.2. Componente de actividades mineras y extractivas. 6.2.3. Componente de actividades productivas alternativas y tradicionales. 6.2.4. Componente de manejo y uso sustentable de agroecosistemas y ganadería. 6.2.5. Componente de manejo y uso sustentable de ecosistemas insulares. 6.2.6. Componente de manejo y uso sustentable de ecosistemas terrestres y recursos forestales. 6.2.7. Componente de manejo y uso sustentable de vida silvestre. 6.2.8. Componente de manejo y uso sustentable de pesquerías y arrecifes. 6.2.9. Manejo y uso sustentable de ecosistemas dulceacuícolas y humedales. 6.2.10. Componente de manejo y uso sustentable de ecosistemas marinos, costeros e intermareales. 6.2.11. Componente de mantenimiento de servicios ecosistémicos. 6.2.12. Componente de patrimonio arqueológico, histórico y cultural. 6.2.13. Componente de uso público, turismo y recreación al aire libre.

6.3. SUBPROGRAMA DE RESTAURACIÓN 6.3.1. Componente de conectividad y ecología del paisaje 6.3.2. Componente de recuperación de especies en riesgo y emblemáticas. 6.3.3. Componente de conservación de agua y suelo 6.3.4.

Componente de reforestación y restauración de ecosistemas. 6.3.5. Componente de rehabilitación de corredores riparios y sistemas fluviales.

6.4. SUBPROGRAMA DE CONOCIMIENTO 6.4.1. Componente de fomento a la investigación y generación de conocimiento. 6.4.2. Componente de inventarios, líneas de base y monitoreo ambiental y socioeconómico. 6.4.3. Componente de Sistemas de información. 6.4.4. Componente Rescate y sistematización de información y conocimientos.

6.5. SUBPROGRAMA DE CULTURA 6.5.1. Componente de participación. 6.5.2. Componente de educación para la conservación. 6.5.3. Componente de capacitación para el desarrollo sostenible. 6.5.4. Componente de comunicación, difusión e interpretación ambiental. 6.5.5. Componente de uso público, turismo y recreación al aire libre.

6.6. SUBPROGRAMA DE GESTIÓN 6.6.1. Componente de administración y operación. 6.6.2. Componente de calidad y efectividad institucional. 6.6.3. Componente de transversalidad y concertación regional y sectorial. 6.6.4. Componente de coadministración, concurrencia y vinculación. 6.6.5. Componente de protección civil y mitigación de riesgos. 6.6.6. Componente de cooperación y designaciones internacionales. 6.6.7. Componente de fomento, promoción, comercialización y mercados. 6.6.8. Componente de infraestructura, señalización y obra pública 6.6.9. Componente de mecanismos de participación y gobernanza. 6.6.10. Componente de planeación estratégica y actualización del programa de manejo. 6.6.11. Componente de procuración de recursos e incentivos. 6.6.12. Componente de recursos humanos y profesionalización. 6.6.13. Componente de regulación, permisos, concesiones y autorizaciones. 6.6.14. Componente de vivienda, construcción y ambientación rural.

En el Anexo 8 se describe como lo indican los Términos de Referencia, el contenido y alcance de cada uno de los subprogramas.

## DISEÑO DE LOS COMPONENTES DE MANEJO PARA INCIDIR

A continuación se presenta el análisis de los componentes de manejo que derivado de los análisis, taller participativo con el grupo de actores clave y asesoría técnica y legal, se determinó como adecuados para la primera etapa en el manejo de la Reserva de la Biosfera Sierras La Giganta y Guadalupe.

El resultado fue abordar: a) un componente del Subprograma de Protección, b) nueve del Subprograma de Manejo, c) dos del Subprograma de Conocimiento, d) cinco del Subprograma de Cultura y e) 9 del Subprograma de Gestión.

Los criterios identificados en el taller participativo para determinar los componentes de manejo en lo que se propone incidir fueron los siguientes:

- I. Tema de Prioridad de potencial afectación negativa por la creación de AP
- II. Tema de Prioridad económica para la Región
- III. Capacidad para recaudar recursos en la temática identificada que sean complementarios a los de la autoridad de ANP.
- IV. Capacidad Técnica para asesorías en el diseño, implementación y seguimiento de proyectos relacionados a los componentes de manejo.
- V. Análisis de como estos temas y componentes de manejo han sido operados insuficientemente por la autoridad en otras Reservas de la Biosfera de la Región y que se considera se debe tomar participación social.

Tabla 4. Componentes de manejo considerados para la incidencia.

Sub – programa	Componente de manejo	Identificado para la incidencia
6.1 Subprograma De Protección	Inspección y vigilancia.	
	Mantenimiento de regímenes de perturbación y procesos ecológicos a gran escala.	
	Preservación de áreas núcleo, frágiles y sensibles.	
	Prevención y control de incendios y/o contingencias ambientales.	
	Protección contra especies invasoras y control de especies nocivas.	
	Mitigación y adaptación al cambio climático.	
6.2. Subprograma De Manejo	Actividades mineras y extractivas.	
	Actividades productivas alternativas y tradicionales.	
	Desarrollo y fortalecimiento comunitario	
	Manejo y uso sustentable de agro ecosistemas y ganadería.	
	Manejo y uso sustentable de ecosistemas insulares.	
	Manejo y uso sustentable de ecosistemas terrestres y recursos forestales	
	Manejo y uso sustentable de vida silvestre	
	Manejo y uso sustentable de pesquerías y arrecifes	
	Manejo y uso sustentable de ecosistemas dulceacuícolas y humedales	
	Manejo y uso sustentable de ecosistemas marinos, costeros e intermareales	
	Mantenimiento de servicios eco sistémicos.	
	Patrimonio arqueológico, histórico y cultural.	
Uso público, turismo y recreación al aire libre.		

6.3. Subprograma De Restauración	Conectividad y ecología del paisaje	
	Conservación de agua y suelo.	
	Recuperación de especies en riesgo y emblemáticas.	
	Reforestación y/o restauración de ecosistemas	
	Rehabilitación de hábitat riparios y sistemas fluviales.	
6.4 Subprograma De Conocimiento	Fomento a la investigación y generación de conocimiento.	
	Inventarios, líneas de base y monitoreo ambiental y socioeconómico.	
	Rescate y sistematización de información y conocimientos.	
	Sistemas de información.	
6.5 Subprograma De Cultura	Participación.	
	Educación para la conservación.	
	Capacitación para el desarrollo sostenible.	
	Comunicación, difusión e interpretación ambiental.	
	Uso público, turismo y recreación al aire libre.	
6.6 Subprograma De Gestión	Administración y operación.	
	Calidad y efectividad institucional.	
	Transversalidad y concertación regional y sectorial.	
	Coadministración, concurrencia y vinculación.	
	Protección civil y mitigación de riesgos.	
	Cooperación y designaciones internacionales	
	Fomento, promoción, comercialización y mercados.	
	Infraestructura, señalización y obra pública.	
	Mecanismos de participación y gobernanza.	
	Planeación estratégica y actualización del programa de manejo.	
	Procuración de recursos e incentivos.	
	Recursos humanos y profesionalización.	
	Regulación, permisos, concesiones y autorizaciones.	
Vivienda, construcción y ambientación rural.		

A Continuación se presenta los componentes de manejo con los resultados relevantes de los argumentos que técnica y socialmente se consideró adecuado considerarlos para incidir en el manejo, aquí se explica los argumentos identificados para cada componente considerado a incidir, así como la definición de una estrategia para hacerlo.

Tabla 5. Argumentos y estrategias identificadas para la incidencia en los componentes de manejo.

Componente de manejo	Argumentos identificados en el Taller Participativo por el Grupo de Actores Clave	Estrategia de incidencia Definida *
<b>6.1 SUBPROGRAMA DE PROTECCIÓN</b>		
<b>Inspección y vigilancia.</b>	Actualmente se presenta una serie de actividades en las que la propia autoridad en la materia no les es suficiente debido al número de inspectores que integra, y por ser esta un elemento de eliminar actividades ilícitas como tala y cacería ilegal, se propone incidir en esta actividad bajo la estrategia de brigadas comunitarias capacitadas.	Brigadas Comunitarias supervisadas
<b>6.2. SUBPROGRAMA DE MANEJO</b>		
<b>Actividades productivas alternativas y tradicionales.</b>	En la Región existe un patrimonio cultural del que derivan varias actividades productivas tradicionales, así mismo, una serie de oportunidades de diversificar estas en la Región, y un conocimiento por varias asociaciones de productores que actualmente ya están diseñando, recaudando, implementado y dando seguimiento a diversos proyectos productivos apropiados a las condiciones socioculturales y ambientales de la Región.	Planes estratégicos de mediano plazo de una Red de Asociaciones de Productores
<b>Desarrollo y fortalecimiento comunitario</b>	Se identificó que la mayor parte de los proyectos productivos actuales derivan su éxito a una fortaleza de las comunidades en su toma de decisiones y organización social, así como que esta debe ser. Seguir fortaleciéndose ahora para ampliar el alcance de estas capacidades sociales. Por lo que se conoce que ya existe un capital social que permite que se incida en esta materia a través de la estrategia que ya se viene realizando en la Región.	Gobernanza estratégica por asociaciones de productores y tenencia de la tierra

<p><b>Manejo y uso sustentable de agro ecosistemas y ganadería.</b></p>	<p>La Región es predominantemente utilizada por la actividad pecuaria y menormente agrícola, y esta ha sido una de las actividades tradicionales de sustento y de las que mayormente se tiene el temor de que sea eliminada por la creación del área protegida, así mismo, esta presenta una necesidad de ser atendida en su eficiencia y en sus impactos ambientales que se tienen por el sobrepastoreo y degradación de suelos, y al ser una actividad cultural se ve obligada a mantener y encontrar los medios para su desarrollo.</p>	<p>Manejo Holístico de Ganado por la creación de asociaciones de productores locales que integran al mercado como parte de su proceso productivo.</p>
<p><b>Manejo y uso sustentable de ecosistemas terrestres y recursos forestales</b></p>	<p>En las Sierras existe un potencial enorme de recursos forestales particularmente los denominados no maderables, y estos son insumos para el fortalecimiento de actividades productivas actuales y para la diversificación de las mismas, actualmente se cuenta con una serie de cadenas productivas locales que se están trabajando y las cuales se quiere detonar, por lo que incidir en este componentes es clave para detonar procesos económicos sustentables que beneficien a las comunidades locales y a los objetivos de uso de la Reserva.</p>	<p>Modelos Regionales de economía rural integral</p>
<p><b>Manejo y uso sustentable de vida silvestre</b></p>	<p>Destacadamente para las Sierras se presenta en materia de vida silvestre las unidades de manejo ambiental, que son actividades de aprovechamiento cinegético de especies como borrego cimarrón y venado bura. Esta primera, al ser la especie de mayor valor económico a nivel mundial, y por estar actualmente afectada en sus poblaciones y sobre todo en tanto intermediarismo y cacería ilegal, se identifica como prioritaria a incidir para mejorar su comercialización y derivado de esto obtener recursos para su manejo y protección.</p>	<p>Modelos cinegéticos regionales de Ejidos</p>
<p><b>Manejo y uso sustentable de ecosistemas dulceacuícolas y humedales</b></p>	<p>Por ser el agua el principal eje y argumento para la creación de la Reserva de la Biosfera y ya que de este dependen las comunidades locales y sus actividades productivas principales como la ganadería, se desea incidir en detonar procesos productivos que utilicen al agua con técnicas y procesos sustentables y que aseguren además el mantenimiento de este servicio.</p>	<p>Modelos de atención a humedales y zonas de captación de agua prioritarios.</p>
<p><b>Mantenimiento de servicios eco sistémicos.</b></p>		

<p><b>Patrimonio arqueológico, histórico y cultural.</b></p>	<p>Actualmente más de la mitad de los sitios arqueológicos identificados para el estado de Baja California Sur están dentro de las Sierras, y son estos un detonador de actividades productivas sustentables como el turismo rural. Por esto se determina que este componente se debe incidir en el manejo para asegurar que este patrimonio es aprovechado como lo determina la ley, además también de que la autoridad en esta materia ha preferido ser totalmente restrictiva al respecto, aun cuando existen posibilidades para su uso, ya que no ha existido una real participación social en la materia.</p>	<p>Turismo rural integral por regiones</p>
<p><b>Uso público, turismo y recreación al aire libre.</b></p>	<p>Baja California Sur es el segundo destino de México de sol y playa, actualmente existe una fuerte demanda por diversificar estos destinos por elementos terrestres y socioculturales, es poder esto que se ve como una oportunidad iniciar modelos de turismo rural operados por asociaciones de productores locales que permitan también diversificar las actividades productivas locales de las comunidades rurales. Además de que los modelos de turismo rural que han implementado las dependencias de gobierno no han funcionado por una diversidad de razones, entre ellas, la falta de análisis de mercado y las capacidades locales para operar este tipo de proyectos.</p>	<p>Turismo rural integral por regiones operado por asociaciones de productores.</p>
<p><b>6.4 SUBPROGRAMA DE CONOCIMIENTO</b></p>		
<p><b>Inventarios, líneas de base y monitoreo ambiental y socioeconómico.</b></p>	<p>Es común encontrar falta de información con respecto a la efectividad y éxito de los proyectos y de los recursos públicos y privados invertidos en un área protegida, por lo que se identifica clave que este grupo inicie común una línea base del estado actual de los diversos sectores social, ambiental, económico y productivo, que permita tener una referencia clara para dar inicio a un sistema de monitoreo anual sobre las actividades del área protegida y sus impactos en diversas materias; información objetiva e imparcial.</p>	<p>Línea base y sistema de monitoreo anual de inversiones</p>
<p><b>Sistemas de información.</b></p>		

<b>6.5 SUBPROGRAMA DE CULTURA</b>		
<b>Participación.</b>	La participación es el principal motivo de las presentes iniciativas, así como el factor que se considera de éxito para estos modelos de cambio. Por tal motivo, la promoción de esta debe ser algo constante y que se esté incrementado a lo largo del tiempo. Para este paso solo se iniciaron con un proceso de un grupo de actores que integraron una persona moral para iniciar este modelo de incidencia en la Reserva de la Biosfera, se tiene el plan de que este grupo de personas se vaya incrementando conforme se van viendo los avances y resultados de estos modelos, por lo que la participación es algo en lo que siempre se debe estar incidiendo.	Incremento en la participación derivados del alcance y éxito de los modelos implementados.
<b>Educación para la conservación.</b>	Actualmente las actividades de conservación o desarrollo sustentable contemporáneas no son lo suficientemente conocidas por las comunidades locales, por lo que se considera se deben seguir promoviendo estos conocimientos con un método diferente al tradicional que se emplea por los subsidios.	Capacitación para el desarrollo económico productivo.
<b>Capacitación para el desarrollo sostenible.</b>		
<b>Comunicación, difusión e interpretación ambiental.</b>	Actualmente en las Sierras justamente este componente es uno de los que mayormente están afectando el desarrollo de nuevos modelos de crecimiento económico y de conservación. Ya que los alcances, impactos, afectaciones o beneficios de iniciativas no se informan adecuadamente, lo que las hace susceptibles a interpretaciones erróneas.	Modelo de comunicación regional por sectores productores, propietarios y habitantes.
<b>Uso público, turismo y recreación al aire libre.</b>	Baja California Sur es el segundo destino de México de sol y playa, actualmente existe una fuerte demanda por diversificar estos destinos por elementos terrestres y socioculturales, es poder esto que se ve como una oportunidad iniciar modelos de turismo rural operados por asociaciones de productores locales que permitan también diversificar las actividades productivas locales de las comunidades rurales. Además de que los modelos de turismo rural que han implementado las dependencias de gobierno no	Turismo rural integral por regiones operado por asociaciones de productores.

	han funcionado por una diversidad de razones, entre ellas, la falta de análisis de mercado y las capacidades locales para operar este tipo de proyectos.	
<b>6.6 SUBPROGRAMA DE GESTIÓN</b>		
<b>Administración y operación.</b>	En este subprograma, la participación e incidencia en cada uno de los componentes deriva en la insuficiente capacidad de la autoridad en el manejo de las áreas protegidas que actualmente administra, en lo que todo parece indicar que para el caso de la Reserva de la Biosfera Sierras La Giganta y Guadalupe, por sus retos y extensión, pasaría no lo mismo, sino en mayor medida una insuficiente capacidad en su administración, lo que derivaría en resultados de manejo e impactos sociales que justamente son lo que esta participación tiene por objetivo evitar que sucedan. Es por esto que se desea incidir en los aspectos de su administración y operación conforme a la legislación actual determina, con la concertación social adecuada, con un sistema de evaluación de efectividad y calidad necesarios.	Modelo de manejo participativo
<b>Calidad y efectividad institucional.</b>		
<b>Transversalidad y concertación regional y sectorial.</b>		
<b>Coadministración, concurrencia y vinculación.</b>		
<b>Fomento, promoción, comercialización y mercados.</b>	Se considera que el éxito en los procesos productivos sustentables que actualmente ya se están operando en la Región deriva del éxito en los últimos eslabones de la cadena productiva; difusión y comercialización. Actualmente este grupo ya coordina y opera el primer centro de comercialización de productores rurales del Estado, por lo que ya está operando este componente y que sin duda se necesita de seguirlo desarrollando e incrementado. Además, se considera que este es un excelente ejemplo de demostrar, a través de ingresos económicos, el valor de los proyectos de conservación para las comunidades locales y como la creación y manejo adecuado de una Reserva de la Biosfera contribuye a esto.	Modelo de Comercio justo de asociaciones de productores locales.

<p><b>Mecanismos de participación y gobernanza.</b></p>	<p>La participación efectiva con no solo la capacidad de tomar decisiones, si no de operar las acciones que de decidan, con el objetivo de asegurar el beneficio para las comunidades locales y para el buen uso de los recursos naturales, es el motivo de la presente iniciativa de incidir en el manejo de la reserva de la biosfera, por tal motivo, es importante que existan y asegurar que se cumplan mecanismos (como el que aquí se propone) de gobernanza permanente y efectiva.</p>	<p>Modelo de manejo participativo</p>
<p><b>Planeación estratégica y actualización del programa de manejo.</b></p>	<p>Como lo indica el análisis del marco legal al respecto de la participación en las actividades de manejo y administración de la Reservada la Biosfera, estas suceden después y derivado lo que se haya identificado en el Programa de Manejo respectivo, por lo que la participación e incidencia en esto inicia desde el desarrollo de este instrumento de planeación, así como posteriormente seguir participando e incidiendo en la actualización de este, ya que gracias a la indecencia en su implementación, se contará con todos los elementos para en su momento actualizarlo.</p>	<p>Modelo de manejo participativo</p>
<p><b>Procuración de recursos e incentivos.</b></p>	<p>Derivado que la participación en el manejo se realizará a través de la constitución de una persona moral con la figura de Asociación Civil, se tiene el potencial y área de oportunidad de recaudar recursos públicos y privados para complementar con los presupuestos para las actividades de manejo en las que se decida colaborar.</p>	<p>Recursos complementarios para la inversión en actividades de manejo.</p>
<p><b>Recursos humanos y profesionalización.</b></p>	<p>Derivado que la participación en el manejo se realizará a través de la constitución de una persona moral con la figura de Asociación Civil, se tiene el potencial y área de oportunidad de recaudar recursos públicos y privados, por lo que esta Sociedad contará con recursos humanos propios que permitan colaborar con la autoridad en el desarrollo de las actividades de manejo que se decida colaborar.</p>	<p>Recursos complementarios para la inversión en actividades de manejo.</p>
<p>* La Estrategia de incidencia estará en función del contenido en el Programa de Manejo.</p>		

## **Fase 6. Integración de una propuesta oficial de colaboración para el manejo participativo de la Reserva de la Biosfera Sierras La Giganta y Guadalupe.**

Esta etapa consistió en asegurar que los resultados de esta investigación integraban los elementos identificados necesarios en materia técnica y jurídica, para que en su momento el grupo de actores clave integraran una propuesta de comanejo a la autoridad.

Los elementos generados fueron:

- Verificación de la existencia de un marco legal que constituye el sustento de una propuesta de participación en el manejo y de la identificación de los subprogramas y componentes de manejo identificados a incidir.
- Grupo social representativo con los elementos de ser propietario, productor o habitante, que garanticen demostrar el interés jurídico para proponer una estrategia o propuesta de comanejo con la autoridad.
- Programa de componentes de manejo apropiados, mismos que hayan sido identificados con argumentos sólidos apropiados a las tres regiones identificadas.

Esta propuesta integrará procesos de participación de diversos niveles que una vez analizados los marcos legales, califican como potenciales y necesarias para el caso de la Reserva de la biosfera Sierra La Giganta y Guadalupe. Lo cual puede involucrar los siguientes niveles y mecanismos de participación ciudadana

(1) Participación inicial

(2) Participación en administración – co-gestión

(3) Participación consultiva

(3) Participación paralela (formal o informal).

La participación inicial se refiere a los mecanismos que se pueden utilizar antes del decreto, estos son las negociaciones que se hacen con CONANP antes de que ocurra el aviso de decreto. Para el caso de la RBSGG, incluye la participación en el EPJ, el estudio de Participación Social y en su momento la participación en la elaboración de un Programa de Manejo. La participación pública también incluye el trámite de entregar la Manifestación del Impacto Regulatorio frente a la COFEMER.

La participación en la gestión del ANP, se dará después de que se haya elaborado el Programa de Manejo. Los acuerdos de coresponsabilidad se hacen a través de convenios de concertación nuevamente. Es común que se hagan por líneas de trabajo del programa de manejo es decir: administración, contingencias y emergencias, capacitación y educación ambiental, asesoría técnica, acciones desarrollo comunitario, aprovechamiento sustentable, conservación, restauración, investigación y financiamiento.

La participación consultiva a través de la participación dentro Consejo Asesor para asesorar a la Dirección de la Reserva en las decisiones sobre el área. En el Consejo Asesor participan diferentes sectores de la sociedad como academia, sector privado, ejidos-comunidad, propietarios, poseedores etc.

La participación paralela formal, son las alianzas y acuerdos que se hacen con las entidades gubernamentales para operar dentro de Reserva.

La participación paralela informal refiere a todos los mecanismos que no están dentro de un convenio acerca de cualquier tema o ámbito. Aquí entra el mecanismo de los fideicomisos.

Para el Caso de la Reserva de la Biosfera Sierras La Giganta y Guadalupe, la estrategia que se plantea integra:

a) Se constituirá una Asociación Civil denominada tentativamente “Economía y Conservación de las Sierras La Giganta y Guadalupe A. C. o algún otro similar que tenga alusión a la integración de los sectores sociales económicos y ambientales en colaboración con la autoridad que administra la Reserva.

Esta Asociación Civil estará integrada inicialmente por ocho personas que reúnen las características del interés jurídico según se determinó en el análisis del marco legal y posteriormente se puede ir incrementado en número de integrantes en calidad de socios agremiados y beneficiarios de los proyectos de manejo que esta Asociación determine en un modelo de colaboración.

b) Desarrollo de Propuesta de componentes de manejo: Como se indicó en el análisis del contexto legal, esta colaboración se da una vez que se termina el programa de manejo de la futura Reserva de la Biosfera, por lo que actualmente lo que se genera es un análisis de los componentes de manejo que señala la misma ley y los Términos de Referencia para el desarrollo de los Programas de Manejo, en la que ya se tiene identificados, los componentes de manejo y subprogramas en lo que se considera pertinente incidir.

Los anterior servirá también para sustentar la colaboración e incidencia en el desarrollo del Programa de Manejo oficial de la Reserva de la Bisofera, en la que por parte del grupo representativo, ya contendrá la especificidad para que cada uno de los componentes de manejo indique los detalles de la colaboración con la matriz de incidencia como la que se señaló en la tabla 6.

c) Posterior a los puntos anteriores, se desarrollará la forma de los acuerdos y convenios de colaboración con la autoridad en la materia, que como lo indica la Ley,

permita oficializar la colaboración entre la Asociación Civil y la autoridad para el desarrollo de las actividades de manejo e inversión de recursos humanos y financieros de la Reserva de la Biosfera Sierras La Giganta y Guadalupe.

Lo que acompañara a lo anterior, es lo acordado en las estrategias de incidencia por subprograma de manejo, mismo que será fortalecido con el desarrollo y acompañamiento que se dará durante el Programa de manejo que, como lo indica y permite la ley, dará sustento a iniciar un modelo de participación y gobernanza compartida con la autoridad en el manejo de la Reserva de la Biosfera Sierras La Giganta y Guadalupe.

Una vez que se haya creado y constituido la persona moral bajo la figura de asociación civil, misma que de la formalidad de un grupo de personas clave ya identificadas, se procederá con lo siguiente:

- Acta constitutiva con los requerimientos de la ley en su objeto social que mencione que es creada con el objetivo de colaborar con la creación y manejo de la Reserva de la Biosfera Sierras La Giganta y Guadalupe. Este con el grupo de actores clave que se identificó en la presente investigación.
- El marco legal desarrollado como sustento que le permite a este tipo de instituciones incidir en el manejo y creación de la Reserva de la Biosfera Sierras La Giganta y Guadalupe. Que se desarrolló en la presente investigación.
- El marco de subprograma de manejo y componentes de manejo identificados y sustentados a incidir que fueron acordes a las características y condiciones actuales de las regiones a incidir. Análisis de se desarrolló en la presente investigación.

Es importante destacar que en la zona de estudio, existen comunidades fortalecidas y organizadas con objetivos de fortalecer procesos productivos y económicos de la

Región, mismos que presentan un potencial grande a ser integrado en estas políticas de planeación territorial.

- i. Artículo 63 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.
  - ii. Artículo 175 de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable y 64 Bis 1 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.
  - iii. Artículos 64 y 64 Bis 1 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.
  - iv. Artículo 45 Bis y 64 Bis de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.
  - v. Artículo 65 y 66 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.
  - vi. Artículo 65 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y 8 del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Áreas Naturales Protegidas.
  - vii. Artículo 20 del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Áreas Naturales Protegidas.
  - viii. Artículo 27 fracción V de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable.
  - ix. Artículo 28 de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable.
  - x. Artículo 124 de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable.
  - xi. Artículo 47 de la Ley General de Vida Silvestre.
- XII.** Artículos 22 fracción XXIX, 30 fracciones IV y XXII, 34 fracción III, incisos e) y h), y 110 fracción II de la Ley General de Cambio Climático.

## 5. CONCLUSIONES

A través del desarrollo de los objetivos planteados mediante el análisis jurídico de los temas planteados, es posible mostrar las siguientes conclusiones:

- A) El marco legal Mexicano permite en diversos niveles, una amplia participación ciudadana o social de conformidad con lo analizado en la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, a su reglamento en materia de áreas naturales protegidas y a los recientes mecanismos de participación ciudadana en dependencias públicas federales, lo que sustenta que se genere una propuesta oficial para la colaboración en el manejo de la Reserva de la Biosfera Sierras La Giganta y Guadalupe.
- B) Todos estos lineamientos aplicados de manera oportuna y en combinación con una participación social organizada y representativa, puede constituir una herramienta útil para incidir efectivamente en la administración de un área protegida por parte de habitantes y/o usuarios de las mismas, pero para ello es necesario elaborar y establecer una estrategia bien definida en que combinemos estos medios y promovemos que las entidades encargadas de la conservación a reconocer y atender la participación ciudadana.
- C) Aún que la legislación lo permite, los esquemas actuales de participación en el manejo de las áreas protegidas, están lejos de ser suficientes para un real y necesario involucramiento de productores, habitantes y propietarios, que promuevan un desarrollo económico y no exclusivamente la conservación y más ahora, con los también insuficientes recursos financieros para su manejo.
- D) Se observó que la participación social en áreas protegidas por parte de la autoridad en la materia, la deja relegada a la que sucede en los consejos asesores que cada área por ley debe tener, destacadamente por lo encontrado en los artículos del 10º al 16 del reglamento de la Ley en materia

de áreas naturales protegidas, consejo que en la realidad al ser nacional, no permite abordar aspectos y temas locales y específicos de relevancia para cada área protegida, por lo que se prevén asimismo Consejos Asesores en cada una de las áreas protegidas, independientemente de su modalidad y que se regulan del artículo 17 al 30 del reglamento y que tiene como función primordial asesorar y apoyar al director de la reserva respectiva, conforme lo sentencia de esta manera el artículo 17 reglamentario: Artículo 17.- Para el manejo y administración de las áreas naturales protegidas, la Secretaria podrá constituir Consejos Asesores, que tendrán por objeto asesorar y apoyar a los directores de las áreas protegidas.

- E) Respecto a los consejos asesores, de cada área protegida y de estos los subconsejos, en teoría, estos subconsejos constituyen una herramienta útil para las organizaciones de productores o comunidades organizadas, las cuales generalmente no cuentan con representación en los Consejos de las ANP y por ende, son un instrumento valioso para acceder a influir en la administración de estas áreas, siendo que se requerirá para su establecimiento que cada grupo de productores organizados u organizaciones ya constituidas, acudan ante el consejo que les corresponde en el área protegida de interés para proponer que se establezca este tipo de subconsejo, ya que el mismo debe ser establecido por el consejo correspondiente al área protegida respectiva y se establecen siguiendo el mismo método conforme se conformó el consejo asesor del que dependerán.
- F) La participación en este tipo de consejos se considera del tipo de aparente “participación ciudadana” se encuentra muy acotado y evidentemente restringido ya cuando se desprende en la práctica, su influencia es marginal y limitada, sin sumar la casi inexistencia de los Subconsejos, sin los cuales difícilmente podemos hablar de una real participación ciudadana en la administración de las áreas protegidas existentes, condición que puede ser transformada sí logramos ejercer una acción combinada de los instrumentos

existentes, que de manera separada, no garantizan una participación ciudadana como sería deseable y sano para el buen funcionamiento de toda área protegida.

- G) La propuesta de esta investigación va más allá a la participación de los subconsejos y subconsejos o demás comités que se puedan crear para “simular” que las acciones se consensuaron con la población local, y que aunque bien desarrollados, estos son limitantes a poder únicamente incidir en una reunión, sobre las decisiones a tomar en el manejo de las áreas protegidas, por otro lado, lo que se pretende es, incidir proactivamente desde proveer insumos de información para la toma de decisiones, diseño de la estrategia de manejo a implementar y destacadamente, participación en la ejecución y seguimiento de la misma hasta su término o permanente ejecución.
- H) Observamos que es muy común escuchar sobre la participación ciudadana o participación social, pero esta puede ser tan activa como tan simulada como se encuentra en el manejo de las áreas protegidas en México. Aunque nuestra legislación ya permite la participación social no solo en la creación de políticas públicas como las áreas protegidas, si no, en su permanente operación o implementación, esta no es siempre activa y efectiva como debería de serlo, desafortunadamente se han encontrado esquemas o “estrategias” para que esta sea solo simulada y las decisiones sigan siendo tomadas por el estado o en otros muchos casos, por las direcciones de las áreas protegidas, por lo que será importante que estos últimos, integren nuevas maneras de participación efectiva y destacadamente buscar en todo momento detonarla con grupos organizados que ya existan o promover la conformación de los mismos, es decir, utilizar todo el potencial que el marco legal en la materia lo permite.
- I) Respecto a la identificación de un grupo de actores clave y representativos de las Sierras que inicie un modelo de gobernanza, se concluye que, a pesar

de que se encontraron posturas opuestas a la creación de esta Reserva de la Biosfera, al mismo tiempo se encontraron también un grupo de actores que, con la premisa de más que evitar que efectos negativos sucedan para los habitantes, propietarios y productores, encontrar esquemas en los que se aseguren beneficios sociales, económicos y ambientales, a través de un esquema de participación que implique una participación activa en el manejo y responsabilizarse por las acciones decididas.

- J) Se encontró a un grupo de actores que reúnen los criterios legales necesarios al tener interés jurídico en la región, es decir, ser propietario, habitante o productor, elementos que les permitan presentar una propuesta de comanejo a la autoridad. Estos actores pueden dar inicio a este modelo de comanejo y posteriormente ir integrando a otros actores clave.
- K) El Grupo se capacitó en los alcances que tendría la creación de 6ta Reserva de la Biosfera, así como participó en la identificación de los componentes de manejo y las estrategias en las que podrían participar con la autoridad, por lo que se deja a un grupo entusiasta de poder iniciar y poner en práctica un modelo de comanejo en la próxima área protegida, mismo que se comprometió ser el grupo quien se constituya legalmente con el único objetivo de presentar una solicitud de manejo a la autoridad.
- L) Se cuenta con la identificación de los componentes de manejo a incidir, se observó también que existen todos los elementos sociales al contar con el mencionado grupo de actores clave que darán seguimiento a los resultados de esta investigación, en este mismo se encontró una diversidad de componentes de manejo que son adecuados a la categoría de Reserva de la Biosfera, este grupo identificó como necesarios para incidir en su manejo, estos componentes justifican cada actividad y definen una serie de estrategias para que al momento del decreto del área protegida y del desarrollo del programa de manejo, estar listos para la firma de convenio necesarios con la autoridad.

M) Así mismo, integrando los elementos mencionados anteriormente, se concluye que se cuenta en este momento con los elementos planteados en esta investigación: el sustento legal que permite esta participación, un grupo de actores clave representativo que reúnen las condiciones identificadas y unos componentes de manejo identificados viables para comanejar. Todo lo anterior deja listos los elementos para integrar una propuesta que sea presentada a la autoridad en materia de áreas naturales protegidas en México.

Aunque hasta aquí se destacan los argumentos centrales que permite el marco legal Mexicano participar, un grupo social clave y los componentes de manejo necesarios para participar efectivamente en el manejo de áreas protegidas, encontramos también límites y retos para que esta participación suceda, mismos que deben ser tomados en cuenta para iniciar modelos de comanejo y gobernanza para las áreas protegidas, se documentan los siguientes:

A) Una de las preocupaciones más comunes que encontramos dentro de las Áreas Naturales Protegidas en México, corresponde a la carencia de información por parte de sus habitantes y de los usuarios de estas reservas de los mecanismos, medios y métodos de participación para el ejercicio de sus derechos dentro de la administración, siendo así que tanto la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, como su reglamento en materia de Áreas Naturales Protegidas, contemplan figuras de participación ciudadana generalmente desconocidas por quienes deben tener interés en ellas y por ende, son prácticamente letra muerta en nuestra legislación, el existir, pero sin aplicarse, en particular, por los directos interesados en estos mecanismos, asunto que se refuerza dado que por lo general, como regla, los propios funcionarios encargados de las áreas protegidas son cuidadosos o deliberadamente descuidados, en no difundirlas y en particular, en darlas

a conocer, ni mucho menos en concretarlas o detonarlas, dado como se presenta evidente, que estiman que una comunidad informada es más molesta y difícil de manejar, que aquella que vive en la ignorancia de sus derechos y en específico, de cómo hacerlos valer y ejercerlos.

- B) Se observa que ha existido una apatía y una desinformación por los esquemas de participación social en el manejo de las áreas protegidas en México, mismo que ha generado estigmas de afectación de esta política pública y un sobre-empoderamiento no justo y discrecional de las direcciones de las áreas protegidas, un ejemplo de lo anterior es el cómo se asignan los PROCODES que un programa de conservación y desarrollo sustentable, subsidio del gobierno federal que está diseñado a contribuir al desarrollo sustentable de las comunidades locales en las áreas naturales protegidas. En este tenor los Consejos que también participan, generan precisamente en mucho estos escenarios de hacer grupos de referencia positivos y negativos que encuentran en las Áreas Protegidas o Reservas de la Biosfera escenarios nuevos que les crean importante enfrentamientos; que en no pocos casos han fomentado nuevos sistemas de cacicazgos regionales y locales. Sin lugar a dudas la participación ciudadana requiere contar en primera instancia con el sustento de la participación social; es decir, con comunidades fuertes y organizadas en torno a sus recursos; con normas internas claras y colectivamente establecidas y con instituciones legitimadas.
- C) Podemos decir que actualmente observamos que las instituciones de gobierno y las organizaciones de la sociedad civil comienzan a ver la participación social como una necesidad importante y estratégica, a partir del reconocimiento de que cada vez es más apremiante pasar de la planeación sectorial a la integral. En ésta, la visión territorial constituye un componente determinante para el desarrollo social, la conservación y el manejo de los recursos. Apenas los procesos de participación comienzan a ser más allá de la teoría, pasar a la práctica en la que es poco fácil, detonar procesos

auténticos de participación, aún que esto ya está incluido como parte de las políticas del Estado.

- D) Destacadamente encontramos que el asistencialismo que por décadas han implementado las instituciones de gobierno, mismo que ha acostumbrado a las comunidades locales a recibir apoyos económico con poco o nada de compromiso de sus partes, consideramos que paternalismo no es lo mismo que responsabilidad social del Estado, y en México y en nuestra entidad tenemos excelentes ejemplos sobre el paternalismo con fines de sobrevivencia, más que de desarrollo. Del lado de los organismos gubernamentales federales que inciden en el sector rural, un caso destacable es la Secretaría de Desarrollo Social. Este actor gubernamental transfiere recursos al sector rural basado en criterios plasmados en reglas de operación que requieren de una coinversión de los grupos de la comunidad. Pero, al no dar seguimiento o monitorear los proyectos que recibieron recursos, y al no exigir de manera determinante el cumplimiento de esta coinversión o del propio desarrollo del proyecto financiado, las comunidades han identificado a los programas de ésta y otras dependencias como la caja chica a la que año con año pueden acceder de manera gratuita y sin algún perjuicio para ellos. Por otra parte, las organizaciones de la sociedad frecuentemente otorgan recursos o asistencia sin acuerdos de coinversión, lo que se convierten en otra forma de paternalismo o asistencialismo. Esto se expresa en un acompañamiento que puede durar años sin que estas comunidades se empoderen por sí solas. Que dependan de estos grupos es tan dañino y poco sustentable como lo es que dependan de instancias gubernamentales o de cualquier otro actor. Ese sistema de dependencia de las comunidades rurales respecto de actores externos es, en una primera instancia, el mayor obstáculo para lograr un verdadero desarrollo comunitario y por lo tanto una participación efectiva y activa que es el objetivo del tema de esta investigación. Pero el reto más grande es cambiar actitudes asistencialistas

no sólo por parte de comunidades mal acostumbradas sino de los actores externos como los organismos de gobierno o sociedades civiles que utilizan el desarrollo comunitario, los primeros, como parte de sus sistemas de política electoral y, los segundos, como herramienta para conseguir fondos de fundaciones que poco a nada conocen de las situaciones locales, por lo que se considera que el reto es transversal y debe ser atendido desde varias perspectivas y trincheras institucionales, ya que no se podría solucionar solo desde una sola perspectiva.

- E) Es importante señalar también que en la región de estudio existen personas y grupos con un alto grado de marginación que actúan, básicamente, desde la sobrevivencia. En esas condiciones de alta vulnerabilidad y carencias no se puede hablar de participación o apropiación, y mucho menos de coinversión espontánea.

Otras conclusiones que se consideran:

- A) Derivado de las reuniones, entrevistas y talleres de esta investigación, contribuyó a generar y fortalecer una corriente de información verídica, objetiva y de primera mano que aclare las diferentes dudas surgidas y generadas de la campaña de desinformación sobre las implicaciones negativas de la Reserva de la Biosfera, a través de procesos de intervención social de trabajo comunitario, mismo que por tradición oral de persona a persona permitirá a las comunidades replicar la información adecuada.
- B) Se observa también que Las Sierras la Giganta y Guadalupe poseen un gran valor ambiental, social y cultural. En estas Sierras se captura el agua utilizada en una de cada dos localidades de BCS, y esta agua sustenta la vida de cientos de especies de flora y fauna, muchas de ellas de gran valor cultural y económico, como el borrego cimarrón. Las comunidades y rancherías cuentan con una riqueza cultural que es parte definitiva de la identidad

sudcaliforniana. Paralelo a esta riqueza biológica y cultural conviven amenazas inminentes: sequía, pobreza, migración, degradación de suelos y tala indiscriminada, son manifestaciones de una compleja problemática socio ambiental. Este es el momento oportuno para prevenir un mayor deterioro y se considera que iniciar un esquema de manejo aportaría significativamente a los retos que la población de estas Sierras y su ambiente están actualmente enfrentando.

- C) Se encontró también una fuerte oposición al proyecto de Reserva de la Biosfera. Quienes se oponen han difundido información falsa, argumentando que los ejidatarios perderán sus tierras y que se prohibirá la ganadería. No hay nada más alejado de la verdad. Las Reservas de la Biosfera han demostrado ser instrumentos efectivos para detonar el desarrollo local, regular las actividades para beneficiar a las comunidades y atraer nuevas fuentes de inversión pública y subsidios para promover el desarrollo sustentable. Las áreas protegidas permiten además una mejor coordinación de recursos. Y aunque es una realidad de que en algunas Reserva de la Biosfera han tendido no estos, sino otros efectos negativos para las comunidades locales, estos se consideran derivan de una ausente participación activa que asegure beneficios y no afectación para las comunidades locales, por lo que se considera una vez analizada al alcance que la participación y gobernanza permite el marco legal mexicano, que existen todas las posibilidades para incidir con este nivel de efectividad. Así, a nivel local, la oposición ha aumentado debido a estos falsos argumentos, aunque son también muchos los actores que apoyan este proyecto, entre ellos algunas asociaciones de productores organizados en la región.
- D) Se considera también que las condiciones para la creación de esta futura Reserva de la Biosfera, se encuentra que a nivel nacional están mejorando las condiciones para el futuro de las Sierras la Giganta y Guadalupe. Tanto Presidencia como la Secretaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales, y

la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, consideran esta región como fundamental para cumplir compromisos internacionales en materia de conservación y desarrollo sustentable, hechos por el presidente Enrique Peña Nieto. Desde 2015, el presidente declaró que México cumpliría con las metas de Aichi antes del 2018, lo cual consiste en proteger 17% del territorio nacional con alguna modalidad de área natural protegida<sup>1</sup>.

- E) Respecto a las instituciones y grupos sociales se observa que crecientemente las instancias gubernamentales y las organizaciones de la sociedad civil comienzan a comprender que la participación social, gobernanza y su fortalecimiento comunitario y la coinversión comunitaria, así como la coordinación institucional son necesarias y estratégicas, es cada vez más apremiante pasar de la planeación sectorial a la integral, en la cual la visión territorial constituye un componente determinante para el desarrollo comunitario, la conservación y el manejo de los recursos naturales y sociales y destacadamente su incidencia en políticas públicas como las Áreas Protegidas.
- F) No debemos olvidar que la presencia humana genera posibilidades de crecimiento económico y de desarrollo al emplear los recursos de la naturaleza, pero también provoca alteraciones, daños y riesgos que requieren atención a efecto de proteger la herencia natural y cultural de las regiones intervenidas. Las organizaciones territoriales comunitarias con buena gobernanza en su participación, son una herramienta, que bien conducida, auxilie en ese proceso en las zonas rurales, partiendo del compromiso de y del respeto a las propias comunidades involucradas.

<sup>1</sup> <https://www.gob.mx/conanp/prensa/mexico-reafirma-ante-la-comunidad-internacional-su-compromiso-para-cumplir-con-la-meta-11-de-aichi-30333>  
[http://saladeprensa.semarnat.gob.mx/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1931%3Allega-la-marea-negra-a-texas&catid=104%3Aseguimiento&Itemid=159](http://saladeprensa.semarnat.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=1931%3Allega-la-marea-negra-a-texas&catid=104%3Aseguimiento&Itemid=159)

Analizando lo que en esta Región se presenta, se identificaron una serie de ventajas el el contar con un manejo participativo o comanejo en la futura Reserva de la Biosfera que integre una real colaboración:

Para las Comunidades Locales organizadas

- Asegurarse que las potenciales afectaciones negativas que han escuchado tendrían la creación de esta Reserva de la Biosfera, no sucedieran y, sobre todo, asegurarse que las actividades de manejo siempre observen el tema social y productivo económico.
- Trascender de una participación pasiva sin responsabilidad a una que implique compromiso en cada toma de decisión
- Posibilidad en participar y trabajar en el desarrollo de las actividades de manejo determinadas en colaboración con la autoridad, misma que generaría derrama económica.
- Fortalecer las actividades productivas actuales en base a los conocimientos locales que las comunidades locales poseen.
- Diversificar las opciones productivas en la Región en base a análisis reales de viabilidad sociocultural y no solo técnica, de proyectos potenciales de desarrollo económico.
- Conservación del patrimonio cultural y conocimiento tradicional derivado de que las actividades de manejo se aseguren siempre lo tome en cuenta y no lo transgreda.

Para la Autoridad en materia de Áreas Naturales Protegidas:

- Delegar actividades de manejo complejas socialmente en una institución local que posee mayor confianza y arraigo.

- Iniciar con vínculos sociales clave por el antecedente de una campaña de desinformación sobre las posibles afectaciones de esta Reserva de la Biosfera.
- Aprovechar y dar continuidad a las actividades de conservación y desarrollo social que las asociaciones de productores locales han ya emprendido.
- Aprovechar el potencial de recaudación de recursos de la filantropía y públicos tiene una institución de actores locales para complementar las actividades de manejo y recursos financieros disponibles por el Estado.
- Integrar el conocimiento local de forma organizada para desde el desarrollo del programa de manejo y en su permanente implementación, asegurar el éxito en cada uno de los proyectos de conservación y desarrollo comunitario.
- Generar modelos y casos de éxito en manejo y comunidades de experiencias que puedan ser replicadas en otras áreas protegidas de México.
- Comenzar desde un inicio, desde la creación de un área protegida, una nueva manera e innovadora de manejar las áreas protegidas.

Finalmente, en esta investigación se pone a consideración un análisis profundo de la necesidad social de participar en estos esquemas de manejo, así como de un marco legal que cuenta con los esquemas y medidas por lo pronto, suficientes, al cual no lo hemos sabido aprovechar en su completa capacidad y a una situación política institucional de incentivar en toda temática la participación social organizada que incida en las diversas cuestiones de nuestro país.

## 6. RECOMENDACIONES

A partir de las conclusiones derivadas en el presente proyecto se estiman pertinentes las recomendaciones que se detallan a continuación:

a) Crear nuevos esquemas y estrategias de manejo de las áreas protegidas, y no existe una mejor estrategia que la de involucrar activamente a las comunidades locales, mismas que de forma organizada y aprovechando lo que permite el marco legal Mexicano, puedan incidir en el manejo y toma de decisiones de las áreas protegidas de México e incrementar así, las posibilidades en el logro de sus objetivos.

b) Continuar con procesos para descubrir y promover los medios de participación ciudadana dentro de las áreas naturales protegidas en nuestro país, detonando el potencial que el marco legal Mexicano permite, con el propósito de que comencemos a utilizar estos mecanismos de manera efectiva, dado que es la manera de hacer real un verdadero ejercicio democrático. Así mismo a promover esquemas de aprovechamiento sustentable con bases comunitarias y una gobernanza adecuada.

c) Considerar al uso potencial del marco legal mexicano para la participación en el manejo de las áreas protegidas que aquí se identificó, como un área de oportunidad, no solo de mejorar las condiciones de manejo de las áreas protegidas, si no también de diversificar las fuentes de financiamiento a un ámbito en la que los recursos para el medio ambiente son cada vez más reducidos. Dos aspectos actualmente urgentes a atender para las áreas protegidas de México. Así mismo ver como esto como una estrategia mas, puede contribuir a resolver la vulnerabilidad desde las perspectivas de desarrollo de modelos de participación en los que estos puedan detonar ampliar su alcance y beneficiarios. Para el logro de esto, es imperante que

la autoridades en la materia accedan a explotar esta área de oportunidad; al marco legal actual en materia de participación e involucramiento social para la creación y manejo de las áreas protegidas, en la que esta participación vaya más allá de las clásicas participaciones pasivas de las comunidades en comités o consejos, trascender a una participación activa, a una real gobernanza no solo en la presencia cuando se tomas decisiones, sino, que la participación sea representativa y activa en que las actividades que deriven de esas decisiones, la sociedad organizada participe en su ejecución con niveles adecuados de responsabilidad.

d) Considerar al grupo de actores sociales clave que se identificó para iniciar una colaboración quienes les estaran presentando a la autoridad en materia de áreas protegidas, una propuesta que integra el sustento legal para una colaboración oficial y destacadamente una serie de componentes de manejo y estrategias definidas con argumentos adecuados para cada región de las Sierras, mismos que al haber sido definidos en consenso con los actores sociales clave y representativos, se considera adecuados y viables social, cultural y económicamente.

e) Es recomendable avanzar con el fortalecimiento de la autoridad en hacer evidente que, aunque la ley los faculta para la administración de las áreas protegidas de México, en ciertas áreas y bajo ciertas condiciones no necesariamente deben de ser los únicos que realicen esta labor. Es importante concientizarnos para que pueda ser evidente el potencial enorme, de reconocer e iniciar o detonar modelos de colaboración y gobernanza innovadores.

f) Así mismo, es imperante que los actores sociales trasciendan de una participación cómoda sin compromisos ni responsabilidad, a una participación activa que implica la responsabilidad no solo de la toma de decisiones, si no de la implementación de la actividad por la que se decidió. Esto implica una serie de retos sociales y culturales, mismos que pueden ser detonados por un grupo pequeño de personas

que coincidan con esta visión de desarrollo social y que con el ejemplo de éxito, a este grupo puedan irse sumando más personas hasta llegar a un número adecuado para cada Región.

g) En las Sierras La Giganta y Guadalupe existen ya grupos organizados de productores, propietarios y habitantes, con esquemas de organización suficientes y que están ya demostrando, aún sin área protegida, que la conservación puede aportar a esquemas de desarrollo económico. Será entonces prioritario que en la futura creación de esta Reserva de la Biosfera se tomen en cuenta, y particularmente lo que ya están organizándose para poder incidir en el manejo. Esta Región de México, por sus características ambientales, económicas y socioculturales, tiene los elementos necesarios para iniciar un modelo de comanejo en colaboración de este grupo de actores que se propone en esta investigación, junto con la autoridad y con la colaboración de otras instituciones relacionadas al tema.

h) Trascender y ver mas allá del reto que implica el trabajo con comunidades organizadas en la búsqueda del desarrollo económico y del manejo de recursos naturales, que aunque bien es cierto, esto no es sencillo y es mas bien complejo, los beneficios son mayores que el costo del esfuerzo del este tipo de trabajo. Es entonces deseable y recomendable, que esta propuesta de esta investigación sea tomada en cuenta por las instituciones correspondientes, ya que esta va más allá a la participación de los subconsejos y subconsejos, es incidir proactivamente desde proveer insumos de información para la toma de decisiones, diseño de la estrategia de manejo a implementar y destacadamente, participación en la ejecución y seguimiento de la misma hasta su término o permanente ejecución. Esto exige un nivel, no de asistencialismo, sino de responsabilidad social del Estado y también de organización, conciencia y sensibilidad por parte de todos los actores involucrados

en una estrategia de desarrollo integral en esta Región Serrana, en los que se observa la suficiente voluntad para iniciar con un Modelo de esta naturaleza.

## 7. BIBLIOGRAFÍA

Abrams, Peter, Grazia Borrini Feyerabend, Julia Gardner y Pippa Heylings. 2003. Evaluating governance. A handbook to accompany a participatory process for a protected area.. Recuperado 10 Diciembre 2017, consultado en la dirección <https://portals.iucn.org/library/node/12430>

Bomni-Feyerabend, G, 1997. Manejo Participativo de Áreas Protegidas: Adaptando el Método al Contexto, Temas de Política Social, UICN-SUR Quito (Ecuador), Recuperado 10 Diciembre 2017, consultado en la dirección <https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/1996-032-Es.pdf>

Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas. (2017). Recuperado 12 Diciembre 2017, consultado en la dirección <https://www.gob.mx/conanp#1692>

CONANP, 2011. Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas. Historia. Recuperado 25 noviembre 2017, consultado en la dirección [http://www.conanp.gob.mx/quienes\\_somos/historia.php](http://www.conanp.gob.mx/quienes_somos/historia.php)

CONANP, 2014. Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas. Misión y Visión. Recuperado 15 noviembre 2017, consultado en la dirección [http://www.conanp.gob.mx/quienes\\_somos/mision\\_vision.php](http://www.conanp.gob.mx/quienes_somos/mision_vision.php)

CONANP, 2016. Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas. Áreas Destinadas Voluntariamente A La Conservación. Recuperado 15 noviembre 2017,

consultado en la dirección: <https://www.gob.mx/conanp/acciones-y-programas/areas-destinadas-voluntariamente-a-la-conservacion>

CONANP, 2016. Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas. Grandes logros 2016 en Áreas Naturales Protegidas. Recuperado 25 noviembre 2017, consultado en la dirección <https://www.gob.mx/conanp/documentos/grandes-logros-2016-en-areas-naturales-protegidas>

CONANP, 2017. Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas. Listado De Áreas Destinadas Voluntariamente A La Conservación. Recuperado 15 noviembre 2017, consultado en la dirección [http://www.conanp.gob.mx/que\\_hacemos/listado\\_areas.php](http://www.conanp.gob.mx/que_hacemos/listado_areas.php)

CONANP. 2002. Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas. Estrategia De Participación Social En Áreas Naturales Protegidas. (2002). Recuperado 10 diciembre 2017, consultado en la dirección [http://ccds.semarnat.gob.mx/regiones/r-sse/2002-2004/sesion\\_15\\_2002/docs\\_presentados\\_pdf/estrat-ps-anp-15-so-ss.pdf](http://ccds.semarnat.gob.mx/regiones/r-sse/2002-2004/sesion_15_2002/docs_presentados_pdf/estrat-ps-anp-15-so-ss.pdf).

CONANP. 2016. Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas. Índice de Participación Ciudadana del Sector Ambiental en las Áreas Naturales Protegidas 2013-2015. (2016). Recuperado 12 diciembre 2017, consultado en la dirección [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/206049/IPC\\_CONANP\\_2013\\_2014\\_2015\\_texto\\_30marzo2017\\_\\_2\\_.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/206049/IPC_CONANP_2013_2014_2015_texto_30marzo2017__2_.pdf)

Figueroa Adrián J. Hernández. Áreas Naturales Protegidas y la Participación social en México [Online]. 2003. [citado 2017-11-04], Disponible en: <http://www.anea.org.mx/wp-content/uploads/2015/02/Figueroa-ANPsenMexico.pdf>

Giro, P., et al (1998). El Comanejo de áreas protegidas en Centroamérica: Un instrumento para la consolidación del Sistema Centroamericano de Áreas Protegidas (SICAP) y del Corredor Biológico Mesoamericano (CBM). UICN – ORMA. San José, Costa Rica. <http://www.scielo.org.mx/pdf/ep/n34/n34a5.pdf>

Ley General De Vida Silvestre, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de julio de 2000. Última reforma publicada DOF 19-12-2016. Recuperado 5 noviembre 2017, consultado en la dirección: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/146\\_191216.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/146_191216.pdf)

Ley General Del Equilibrio Ecológico y La Protección Al Ambiente, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1988. Última reforma publicada DOF 24-01-2017. Recuperado 5 noviembre 2017, consultado en la dirección: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/148\\_240117.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/148_240117.pdf)

Ludwig, Donald, Marc Mangel y Brent Haddad. 2001. Ecology, conservation, and public policy. Annual Review of Ecology and Systematics. Annu. Rev. Ecol. Syst. 2001. 32:481–517. Recuperado 5 noviembre 2017, consultado en la dirección [https://www.researchgate.net/profile/Marc\\_Mangel/publication/228865084\\_Ecology\\_Conservation\\_and\\_Public\\_Policy/links/5496d6920cf29b9448261f2b.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Marc_Mangel/publication/228865084_Ecology_Conservation_and_Public_Policy/links/5496d6920cf29b9448261f2b.pdf)

Luna, Rafael, 1999, El comanejo de áreas protegidas en Centroamérica, PROARCA/CAPAS/AID. Documento impreso. 20 p. Recuperado 5 noviembre 2017, consultado en la dirección <http://www.bio-nica.info/biblioteca/Luna1999.pdf>

Martínez, Nain, Brenner, Ludger, y Espejel, Ileana. Red de participación institucional en las Áreas Naturales Protegidas de la península de Baja California. Región y sociedad [online]. 2015, vol. 27, n. 62 [citado 2017-11-11], pp. 27-62. Disponible en:

[http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1870-39252015000100002](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-39252015000100002)

Niparajá 2014. Sociedad De Historia Natural, A.C Estudio Previo Justificativo para el establecimiento del Área Natural Protegida de competencia de la Federación con la categoría de Reserva de la Biosfera “Sierras La Giganta y Guadalupe”. Recuperado 5 noviembre 2017, consultado en la dirección [http://www.conanp.gob.mx/acciones/pdf/EPJ\\_RB\\_Sierras\\_La\\_Giganta\\_y\\_Guadalupe\\_23jun2014.pdf](http://www.conanp.gob.mx/acciones/pdf/EPJ_RB_Sierras_La_Giganta_y_Guadalupe_23jun2014.pdf)

Núñez – Saravia, O. M. (2000). El comanejo y la participación de la sociedad civil en las áreas protegidas de Centroamérica. Fundación Defensores de la Naturaleza. Guatemala.

Paz Salinas, María F. De Áreas Naturales Protegidas y participación: convergencias y divergencias en la construcción del interés público. Nueva antropol [online]. 2008, vol. 21, n. 68 [citado 2017-11-11], pp. 51-74. Disponible en: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0185-06362008000100004&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-06362008000100004&lng=es&nrm=iso) .ISSN 0185-0636.

Proyecto para la consolidación del Corredor Biológico Mesoamericano, Estado actual del comanejo de áreas protegidas en Mesoamérica/Proyecto para la consolidación del Corredor Biológico Mesoamericano. --1a ed --Managua: Proyecto Corredor Biológico Mesoamericano, 2003

Reglamento De La Ley General Del Equilibrio Ecológico Y La Protección Al Ambiente En Materia De Áreas Naturales Protegidas, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de noviembre de 2000. Última reforma publicada DOF 21-

05-2014. Recuperado 5 diciembre 2017, consultado en la dirección:  
[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg\\_LGEEPA\\_ANP.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LGEEPA_ANP.pdf)

SEMARNAT. CONANP. Prontuario Estadístico y Geográfico de las Áreas Naturales Protegidas de México. Primera edición. México. 2016 Recuperado 25 noviembre 2017, consultado en la dirección  
<http://entorno.conanp.gob.mx/docs/PRONTUARIO-ANP-2015.pdf>

Serrano R. Azucena. 2015. La participación ciudadana en México. Estud. polít. (Méx.), no.34, p.93-116. Recuperado 5 noviembre 2017, consultado en la dirección  
<http://www.revistas.unam.mx/index.php/rep/article/view/46631>

## **8. ANEXOS**

Anexo 1: Acta del Proyecto final de graduación.

Anexo 2: Aviso de Decreto Reserva de la Biosfera Sierras La Giganta y Guadalupe.

Anexo 3: Estudio Previo Justificativo Reserva de la Biosfera Sierras La Giganta y Guadalupe.

Anexo 4. Lista de especialistas entrevistados.

Anexo 5. Argumentos para la creación de RBSGG.

Anexo 6. Listas de asistencia a Reunión de Especialistas.

Anexo 7. Oficio enviado al Gobierno Federal.

Anexo 8. Subprogramas de manejo.

Anexo 9. Leyes y Reglamentos vinculantes con el sector ambiental sobre la participación y manejo de áreas protegidas Mexicanas.

## CITAS

Artículo: Proyecto para la consolidación del Corredor Biológico Mesoamericano.  
Estado Actual Del Comanejo De Áreas Protegidas En Mesoamérica

Cita:

Estado Actual del Comanejo de Áreas Protegidas en Mesoamérica/Proyecto para la consolidación del Corredor Biológico Mesoamericano, Corredor Biológico Mesoamericano Online [Citado 04 de enero de 2018], --1a ed --, Managua.

Disponible en

<[http://www.ucipfg.com/Repositorio/MGAP/MGAP-04/BLOQUE-ACADEMICO/Unidad-4/lecturas/Comanejo\\_en\\_AP.PDF](http://www.ucipfg.com/Repositorio/MGAP/MGAP-04/BLOQUE-ACADEMICO/Unidad-4/lecturas/Comanejo_en_AP.PDF)>

Artículo: Áreas Naturales Protegidas y la Participación social en México.

Cita:

Figueroa Adrián J. Hernández. Áreas Naturales Protegidas y la Participación social en México [Online]. 2003. [citado 2017-11-04], Disponible en:

<<http://www.anea.org.mx/wp-content/uploads/2015/02/Figueroa-ANPsenMexico.pdf>>

Artículo: Red de participación institucional en las Áreas Naturales Protegidas de la península de Baja California

Cita:

Martínez, Nain, Brenner, Ludger, y Espejel, Ileana. Red de participación institucional en las Áreas Naturales Protegidas de la península de Baja California. Región y sociedad [online]. 2015, vol. 27, n. 62 [citado 2017-11-11], pp. 27-62. Disponible en:

<[http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1870-39252015000100002](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-39252015000100002)> . ISSN 1870-3925.

Artículo: De Áreas Naturales Protegidas y participación: convergencias y divergencias en la construcción del interés público

Cita:

Paz Salinas, María F. De Áreas Naturales Protegidas y participación: convergencias y divergencias en la construcción del interés público. Nueva antropol [online]. 2008, vol. 21, n. 68 [citado 2017-11-11], pp. 51-74. Disponible en: <[http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0185-06362008000100004&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-06362008000100004&lng=es&nrm=iso)> .ISSN 0185-0636.

Artículo: Prontuario Estadístico y Geográfico de las Áreas Naturales Protegidas de México

Cita:

SEMARNAT. CONANP. Prontuario Estadístico y Geográfico de las Áreas Naturales Protegidas de México. Primera edición. México. 2016. [Citado 04 de diciembre de 2017], Disponible en: <<http://entorno.conanp.gob.mx/docs/PRONTUARIO-ANP-2015.pdf>>

Artículo: Estudio Previo Justificativo para el establecimiento del Área Natural Protegida de competencia de la Federación con la categoría de Reserva de la Biosfera “Sierras La Giganta y Guadalupe”.

Cita:

CONANP y Niparajá Sociedad De Historia Natural, A.C Estudio Previo Justificativo para el establecimiento del Área Natural Protegida de competencia de la Federación con la categoría de Reserva de la Biosfera “Sierras La Giganta y Guadalupe”. [Online]. 2014. [citado 2017-12-04], Disponible en: <[http://www.conanp.gob.mx/acciones/pdf/EPJ\\_RB\\_Sierras\\_La\\_Giganta\\_y\\_Guadalupe\\_23jun2014.pdf](http://www.conanp.gob.mx/acciones/pdf/EPJ_RB_Sierras_La_Giganta_y_Guadalupe_23jun2014.pdf)>

Ley General Del Equilibrio Ecológico y La Protección Al Ambiente, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1988. Última reforma publicada DOF 24-01-2017. Disponible en: <[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/148\\_240117.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/148_240117.pdf)>

Ley General De Vida Silvestre, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de julio de 2000. Última reforma publicada DOF 19-12-2016. Disponible en: <[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/146\\_191216.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/146_191216.pdf)>

Reglamento De La Ley General Del Equilibrio Ecológico Y La Protección Al Ambiente En Materia De Áreas Naturales Protegidas, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de noviembre de 2000. Última reforma publicada DOF 21-05-2014. Disponible en: <[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg\\_LGEEPA\\_ANP.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LGEEPA_ANP.pdf)>