

## **Primer Informe de avances del componente III. Análisis: Hacia una política pública para la región Usumacinta en México (RUM)**

Autores: Alejandro Mohar y Claudia Molina

### **I. Antecedentes**

El presente documento es resultado de ya más de dos años de trabajo realizado por CentroGeo en la región. Como propuesta para la construcción de una política pública que sustente una mejor gestión en el territorio de la Región Usumacinta en México, tiene su antecedente directo en los resultados del trabajo elaborado por CentroGeo durante 2010. Periodo durante el cual se contó con el apoyo de la Agencia para el Desarrollo Internacional del gobierno de los Estados Unidos (USAID, por sus siglas en inglés) para comenzar a delinear una propuesta para mejorar el desarrollo de la Región.

Durante ese periodo, se realizaron una serie de actividades para identificar sinergias y oportunidades de trabajo conjunto entre las diversas instituciones con incidencia en la región para sustentar una mejor gestión territorial en la RUM y comenzar a delinear y consensar una propuesta de política. De esta forma, se llevaron a cabo encuentros de consenso, reuniones bilaterales y un taller con funcionarios de gobierno que arrojó como resultado el documento base o criterios base para esta segunda etapa del proyecto respaldado por Fordecyt. A continuación se señalan las reuniones y entrevistas que se realizaron.

1. Reunión de consenso del grupo de trabajo de CentroGeo y RedGeo con Salvador Hernández de Ecosur, Federico Morales de UNAM/PROIMSSE y Enrique Provencio de CEIBA. Se obtuvieron aportes en el sentido de algunos puntos clave que fueron retomados para el encuentro con funcionarios de gobierno de diversas instituciones que inciden en la implementación de políticas públicas el día 7 de septiembre. Algunos temas que se discutieron fueron: la RUM como región prioritaria, instrumentos y mecanismos para la ejecución de las políticas públicas en cuestión, monitoreo socio ambiental, situación transfronteriza de la RUM, posicionamiento del tema en la agenda pública.
2. Encuentros bilaterales con funcionarios de INE, Conafor, UNAM-PROIMSSE, Secretaría de Medio Ambiente, Vivienda e Historia Natural del estado de Chiapas, Secretaría de Recursos Naturales y Protección Ambiental del estado de Tabasco y la Conabio, para recoger opiniones y explorar posibilidades de trabajo sinérgico y

búsqueda de cumplimiento de objetivos comunes entre los planteados por la Propuesta y tomadores de decisión del ámbito público en la Región. Los resultados, en general, fueron favorables en el sentido de que se encontró, efectivamente, la intención de realizar trabajos conjuntos en función de la existencia de objetivos concordantes con las agendas de las instituciones.

- 1) Helena Cotler, Instituto Nacional de Ecología
- 2) Sergio Graf, Comisión Nacional Forestal
- 3) Gabriel Asencio, Investigador de UNAM – PROIMMSE
- 4) Antonio Castellanos, Investigador
- 5) Lourdes Adriana López Moreno, Secretaría de Medio Ambiente, Vivienda e Historia Natural de Chiapas,
- 6) Alejandro Callejas Linares, Subsecretaría de Medio Ambiente del estado de Chiapas
- 7) María Antonieta Vázquez, Dirección de Áreas Naturales y Vida Silvestre
- 8) Silvia Whizard, Secretaría de Recursos Naturales y Protección Ambiental del estado de Tabasco
- 9) José Sarukhán Kermez, Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad

3. El día 7 de septiembre de 2010 tuvo lugar en CentroGeo una reunión para buscar consenso y oportunidades de trabajo conjunto con instituciones de intervención gubernamental en la Región. Se invitó a tomadores de decisión de la Conanp, del Corredor Biológico México, de la Conabio, de la Semarnat, del INE, de la UNAM y de Conafor. Además de las consideraciones particulares de los asistentes, se vio una intención común de participación y colaboración en distintas tareas para la gestión de la RUM y para la construcción de una política pública con este fin. Esta reunión arrojó un documento consensado que es el antecedente directo de este estudio: ***Hacia la construcción de una política pública que sustente una mejor gestión territorial de la región Usumacinta en México (RUM).***

- 1) David Gutiérrez Carbonell, Conanp
- 2) Pedro Álvarez Icaza, Corredor Biológico Mesoamericano – México
- 3) Xóchitl Ramírez Reivich, Corredor Biológico Mesoamericano – México
- 4) Lidia Vázquez, Corredor Biológico Mesoamericano – México
- 5) Rafael Obregón Vilorio, Corredor Biológico Mesoamericano – México
- 6) Jorge Larson, Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad
- 7) Armando Yáñez, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
- 8) José Juan Hernández, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
- 9) Salvador Anta, Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad
- 10) Equipo CentroGeo

## II. Avances realizados hasta el momento con apoyo Fordecyt

1. Se elaboró un documento para la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas titulado *“Análisis regional orientado a enriquecer la elaboración y actualización de los Programas de Manejo de las doce Áreas Naturales Protegidas ubicadas en la Región del Usumacinta”*. Este documento está conteniendo en el Anexo I.

El objetivo de dicho documento es ayudar a posicionar las estrategias de la CONANP en la región. El documento resalta el importante papel que debe jugar CONANP para contribuir a la valoración de los territorios fuera de las ANPs, y al reconocimiento de estos territorios como conectores biológicos, y sobre todo al reconocimiento de los servicios ambientales que prestan estos territorios cuyo factor central son los suelos, y de los servicios directamente asociados a ecosistemas agrícolas, entre ellos el valor genético del uso de semillas criollas. En los términos planteados en dicho documento, los resultados del estudio propuesto, debieran aportar en la necesidad de construir una estrategia que responda tanto a la necesidad de consolidar la conservación de los recursos naturales dentro de las ANPs y alrededor de ellas como a la de conservar y usar de manera sustentable los recursos domesticados, incluida la agro biodiversidad.

De esta forma, el estudio presenta dos objetivos principales totalmente articulados:

- i. Enriquecer la elaboración y actualización de los Programas de Manejo de las 12 ANPs ubicadas en la Región del Usumacinta, con un análisis de las condiciones y tendencias regionales.*

En esta dirección apuntan los siguientes temas a escala de la Región del Usumacinta:

- presiones críticas para las ANPs; sus alcances territoriales y medidas contienen estas presiones, las realice o no la CONANP;
- oportunidades existentes para proteger las ANPs, por ejemplo, vía apoyar y converger con otras iniciativas de conservación en la Región del Usumacinta;

- identificación de cadenas productivas que impactan a las ANP, o presentan un potencial económico para los pobladores de estas, que se traduzcan en medios de vida, empleos (especialmente las cadenas de valor asociadas a proyectos ecoturísticos);
- opciones de mitigación de vulnerabilidad y de adaptación de cambio climático;

Lo anterior apunta claramente el segundo objetivo planteado en el estudio, totalmente articulado y no de menor importancia, que se puede frasear como:

*ii. Inducir mayores alcances y concreción a las principales estrategias CONANP, en la Región del Usumacinta; y dar mayor contenido a su agenda de transversalidad para la región.*

2. El jueves 30 de junio y el viernes 1° de julio se llevó a cabo en CentroGeo un encuentro interno con participación de funcionarios del Corredor Biológico Mesoamericano para la discusión de avances del Proyecto Fordecyt-CentroGeo.

En este encuentro se presentó la propuesta para posicionar a la RUM como región estratégica. Se planteó, que esto, permitirá jalar, concentrar y articular esfuerzos nacionales, gubernamentales, sociales/privados y apoyos y “respaldos” internacionales. La estrategia para posicionarla como región estratégica debe estar basada sobre todo en su aporte como productora de imprescindibles servicios ambientales.

La presentación resume las estrategias y razones para posicionar a la RUM como región estratégica, los criterios rectores para cualquier tipo de intervención en la RUM y una serie de instrumentos de intervención territorialmente diferenciados para la RUM. Propuesta que es pilar para delinear y construir una política para la región. Esta presentación se encuentra en el **ANEXO II**.

3. Se ha avanzado en la elaboración del documento *“La Región Usumacinta en México, una región estratégica: hacia la construcción de una política pública que sustente una mejor gestión territorial,*

*segunda parte*”, ver **ANEXO III**; este documento es la componente sustantiva del planteamiento orientado a incidir en la construcción de una política territorial para la Región Usumacinta en México que apoye a una mejor gestión de los territorios comprendidos por la RUM.

4. Se ha elaborado, integrado y concensado una serie de objetivos, enfoques, criterios, elementos conceptuales y recomendaciones específicas, todo desde una perspectiva de política.

Los objetivos específicos consisten en alentar el desarrollo de la región, proteger sus recursos naturales y por lo tanto, mantener y mejorar los servicios ecosistémicos que se obtienen de la RUM y mejorar las condiciones y medios de vida de sus pobladores a través del impulso al desarrollo local aprovechando su ventaja competitiva que son sus recursos naturales.

Todo en la vertiente de avanzar “Hacia la construcción de una política pública...” Esto se debe a que los aportes específicos de este planteamiento son:

- i) una serie de recomendaciones para lograr el posicionamiento de la región como una región estratégica lo que permitirá posicionarla en las agendas de las distintas instituciones con presencia en la región, y atraer apoyos y respaldos tanto nacionales como internacionales;
- ii) recomendaciones para comenzar a insertar a la región en las distintas agendas y para idear y concretar mecanismos institucionales que permitan articular y consolidar una red de tomadores de decisión y agentes relevantes para lograr acuerdos interinstitucionales para avanzar hacia una convergencia de políticas e instrumentos y lograr armonizar las iniciativas públicas y consolidarlas; y
- iii) una serie de recomendaciones a las distintas instituciones para innovar su gestión territorial en la RUM. Estas últimas recomendaciones constituyen criterios rectores, principios orientadores, e instrumentos de política que los expresan.

Estos instrumentos permiten avanzar en políticas e instrumentos diferenciados territorialmente, que responden a las diversas circunstancias socio ambientales en la RUM y permiten avanzar en la adopción de modalidades de gobernanza en el mantenimiento de los recursos y por lo tanto de los servicios ecosistémicos.

No se trata de una política, un plan o programa. Es una propuesta más ambiciosa. El objetivo final es lograr acordar el perfil de una política, impulsar un curso de acción para transitar de la actual problemática de la RUM (rezago social, tasas elevadas de deforestación; prácticas no sustentables de uso de suelo, incluyendo prácticas inadecuadas de tumba y quema en la agricultura y prácticas de ganadería extensiva; niveles no sustentables de explotación y pérdida de hábitat de recursos acuáticos; desarrollo turístico no sustentable y creciente urbanización; participación limitada de los pueblos rurales en las actividades de conservación y manejo de recursos naturales; pérdida de biodiversidad y agro biodiversidad; cambio climático; bioenergéticos; nueva frontera agropecuaria; movimientos migratorios) a una situación deseada y viable que, en esencia, encamine a la Región a una trayectoria de desarrollo con menor desigualdad, basado principalmente en un adecuado aprovechamiento de su capital natural.

La propuesta parte de hacer de la Región Usumacinta de México una región estratégica. De lograr formular y acordar una visión de la RUM desde una perspectiva de región estratégica basada sobre todo en su aporte como productora de servicios ambientales. Esto permitirá jalar, concentrar y articular esfuerzos nacionales, gubernamentales y social/privados; como apoyos y “respaldos” internacionales.

La región del Usumacinta en México, requiere de una estrategia de desarrollo e inserción nacional e internacional. Ante esto se propone reconocerla como una región estratégica. Tratarla como una región estratégica puede ser una herramienta eficaz para contrarrestar la debilidad, fragmentación y desequilibrio que representa su ámbito local. Permitirá tanto a los actores locales como todos aquellos actores gubernamentales y no gubernamentales con incidencia en estos territorios, la planificación de estrategias en un territorio ampliado, en vistas al desarrollo sustentable que hoy se requiere. Propiciará gestionar mayores recursos y estrategias, enfrentar problemas comunes y el despliegue de iniciativas de desarrollo local.

### III. Actividades de apoyo para los avances.

Para todo lo anterior se ha hecho investigación documental y entrevistas.

1. Se llevaron a cabo pláticas con la CONANP, con el titular. Luis Fueyo Mc Donald, para la elaboración de los términos del estudio: *Análisis regional orientado a enriquecer la elaboración y actualización de los Programas de Manejo de las doce Áreas Naturales Protegidas ubicadas en la Región del Usumacinta.*
2. Se sostuvieron conversaciones, con Sergio Graf de CONAFOR (Coordinador General de Producción y Productividad) con el fin de explorar vías para la incorporación de la RUM en su agenda institucional, como región estratégica. Se acordó:
  - explorar su incorporación en las Reglas de Operación (apartado de focalización);
  - articular el tema RUM con la estrategia CONAFOR de cuencas-corredores;
  - analizar opciones de proyectos REDD+ a nivel regional y/o estatal (Chiapas y Tabasco), para estos fines se está revisando el documento "Acciones Tempranas REDD+ en México: Marco para su Desarrollo, Principios y Criterios Orientadores". Este documento representa una primera aproximación al tema de acciones tempranas REDD+ en México; fue elaborado de manera interna en Conafor y se presenta al CTC-REDD+ como un documento de trabajo abierto a comentarios;
3. Quedan pendientes gestiones ante la CNA: con el apoyo de CONAFOR se iniciarán gestiones ante la CNA para la posible creación de una sub-entidad del Consejo de Cuenca Grijalva-Usumacinta, a escala sólo Usumacinta.

## **ANEXO I**

### **Estudio propuesto a CONANP: *Análisis regional orientado a enriquecer la elaboración y actualización de los Programas de Manejo de las doce Áreas Naturales Protegidas ubicadas en la Región del Usumacinta***

#### ***Justificación del estudio***

1. La revisión de los términos de referencia para la elaboración de los Programas de Manejo de las ANPs, marca claramente la necesidad de incorporar toda una gama de condiciones y tendencias territoriales con énfasis en los aspectos socio ambientales, cuyos impactos y oportunidades se extienden más allá de los límites de la poligonal de la ANP, e inclusive de su zona de influencia (ver LISTADO ANEXO).
2. Estas condiciones y tendencias territoriales (ver en los siguientes apartados, el detalle) expresan las presiones y oportunidades presentes en diferentes territorios de la región, y que son determinantes para una exitosa gestión territorial de la ANPs involucradas.
3. Por tratarse de doce ANPs que presentan muy altos valores ambientales de acuerdo a los criterios del Sistema de ANPs federales, que se encuentran relativamente contiguas y ubicadas en el territorio de la cuenca del Río Usumacinta, y que suman del orden de 800 mil has; en consecuencia, adquiere una mayor relevancia el estudio de estas condiciones y tendencias territoriales.
4. En paralelo a la estrategia específica de CONANP relativa a acelerar la elaboración y actualización de los Programas de Manejo (se tiene una meta del 95 % de ANPs con Programa para fines de esta administración); el Programa Nacional de Áreas Naturales Protegidas 2007-2012 que orienta la gestión de la misma CONANP, en sus objetivos y principales estrategias está marcado en forma explícita o implícita, la necesidad de incorporar una visión regional (ver en los siguientes apartados, el detalle).

5. Tanto en los Programas de Manejo como en los objetivos y estrategias generales de la CONANP está presente la política transversal referida a transitar hacia una gestión territorial que considere en forma preponderante la funcionalidad ecológica de las cuencas hidrográficas; lo cual es un imperativo en la Región del Usumacinta, cuya delimitación obedece esencialmente a una gestión de cuencas.
6. También justifica este estudio, un elemento clave de la gestión de la CONANP, referido a buscar un mucho mayor grado de coordinación interinstitucional, un mayor acuerdo y transversalidad en las políticas de las instituciones de la Administración Pública Federal, que se complemente con sinergias hacia las intervenciones territoriales de instituciones estatales y municipales, y de otros agentes relevantes.
7. En el ámbito de la CONABIO, específicamente del Corredor Biológico Mesoamericano, ocurre un creciente reconocimiento de la Región del Usumacinta; y en territorios críticos donde se manifiestan con mayor intensidad las presiones regionales, la convergencia interinstitucional tiende a multiplicarse y densificarse, en esta dinámica destacan las iniciativas de CONAFOR, SAGARPA, SEMARNAT y el mismo CBMM, entre otros.
8. Los puntos anteriores refieren estrategias y programas transversales, como son los de Pago por Servicios Ambientales, Mitigación de los efectos de Cambio Climático, REDD+, restauración en zonas forestales; y sin duda, todas las iniciativas para atenuar las presiones sobre las ANPs. La Región del Usumacinta es un claro ejemplo de esta evolución en la gestión territorial.
9. En otra gran vertiente están las presiones y oportunidades regionales que presentan un claro perfil social y económico, referidas esencialmente a problemas de generación de medios de vida; altas tasas poblacionales; débiles e insuficientes mercados laborales y cadenas productivas; baja integración territorial en términos de conectividad física y flujos entre los asentamientos humanos, ubicados al interior o en las zonas de influencia de las ANPs. Estos problemas presentan una extendida presencia en la Región del Usumacinta, y son temas de agenda en la gestión de

las doce ANPs en la región y especialmente en la elaboración y actualización de sus Programas de Manejo.

10. El estudio de las presiones y oportunidades regionales debe integrarse de la mejor manera posible con el análisis profundo que presuponen los Programas de Manejo, por elaborarse o actualizarse; en este sentido, cabe mencionar que de las 12 ANP de la Región, la mitad cuentan con su Programa de Manejo respectivo (CONANP, 2009): las reservas de la biosfera Montes Azules y Pantanos de Centla; y, las áreas de Protección de Flora y Fauna Laguna de Términos, Metzabok, Lagunas de Montebello y Naha.
11. Además, este estudio se justifica y es viable por la acelerada acumulación de conocimiento e iniciativas favorables a una mejor gestión territorial de la Región del Usumacinta. La región ha sido y es estudiada intensamente en diversos aspectos, étnico, antropológico, prácticas productivas, migración, biodiversidad, condición socioeconómica, explotación de recursos naturales, entre otros, existen cientos de estudios científicos que dan cuenta de ello de instituciones como Ecosur, Ciesas, INAH, UAM, UNAM, entre otros.

*Sin embargo, la gran mayoría de estos trabajos son de alcances locales, sin perspectiva de la Región del río Usumacinta.*

12. Bajo un enfoque regional, el CENTRO GEO (institución perteneciente al Sistema de Centros Públicos de Investigación de CONACYT), viene trabajando en amplias alianzas con instituciones federales, estatales y locales de la Región del Usumacinta; a continuación se presentan avances emblemáticos; y al final se incluye un recuadro con antecedentes recientes.
  - i. Con el apoyo de USAID, en mayo de 2009 CENTRO GEO inició los trabajos encaminados a una propuesta de reformas en la gestión territorial de la Cuenca Usumacinta en México. Para ello se realizaron dos líneas de actividades convergentes:
    - trabajos de análisis y encuentros interinstitucionales para contar con una guía consensuada para la gestión territorial de la RUM, en la que participaron funcionarios de CBMM, Conafor, Semarnat, Conabio, Conanp, y de las secretarías de medio ambiente de Tabasco y Chiapas: La

propuesta se presentó en un taller el 7 de septiembre de 2010;

- acciones de diseño y fomento para la creación de la Red de Investigadores de la Región Usumacinta en México (denominada RedRUM); en sus reuniones han participado del orden de cincuenta investigadores, y algunos representantes de organizaciones civiles e instancias gubernamentales; se organizó el Primer Encuentro de Investigación en la Región Usumacinta (en Villahermosa, Tabasco del 2 al 4 de marzo);
- ii. Con el apoyo de CONACYT vía el fondo regional denominado FORDECYT, el CENTRO GEO ha iniciado un proyecto de dos años, orientado a la conformación de redes colaborativas y su interacción a través de GeoWeb RUM y la disposición de información de la Región a través de diversos servicios en la GeoWeb RUM. Cabe destacar que se trata de un conjunto de servicios más que un producto, en el que de diferente forma los usuarios/beneficiarios, son participantes en su construcción y desarrollo.

Un primer grupo de participantes es el de la red básica que administra GeoWeb RUM y se constituye inicialmente por la Unicach, la Universidad Politécnica Mesoamericana y CentroGeo. Y contará con el apoyo de la Universidad Tecnológica de la Selva, el Instituto Tecnológico de Comitán, Instituto Tecnológico de los Ríos y la Universidad Tecnológica del Usumacinta que también serán beneficiarios, ya que se transferirá conocimiento de la región y de tecnologías de información geográfica, orientadas a una visión de Región.

Otros participantes se integran a través de la red académica que estará conformada por investigadores dedicados a algún aspecto de la Región o que pueda aportar al proceso GeoWeb. Como inicio se cuenta con el apoyo de investigadores de Ecosur, Ciesas, Unicach, UNAM, UAM. UANL, Conabio, INE.

*Antecedentes de proyectos del CENTRO GEO en la Región del Usumacinta*

Con el Corredor Biológico Mesoamericano-México el CentroGeo ha participado en el desarrollo de un sistema de monitoreo y evaluación participativo multiescala para la región que cubre el CBM-M. En este sentido, desde el año 2006 el Centro participó en el diseño del monitoreo ecológico regional, incluyendo la elaboración del “Módulo de información territorial básico”;

además de realizar la investigación para impulsar la red de servicios de información, que es base del sistema de monitoreo y evaluación participativa.

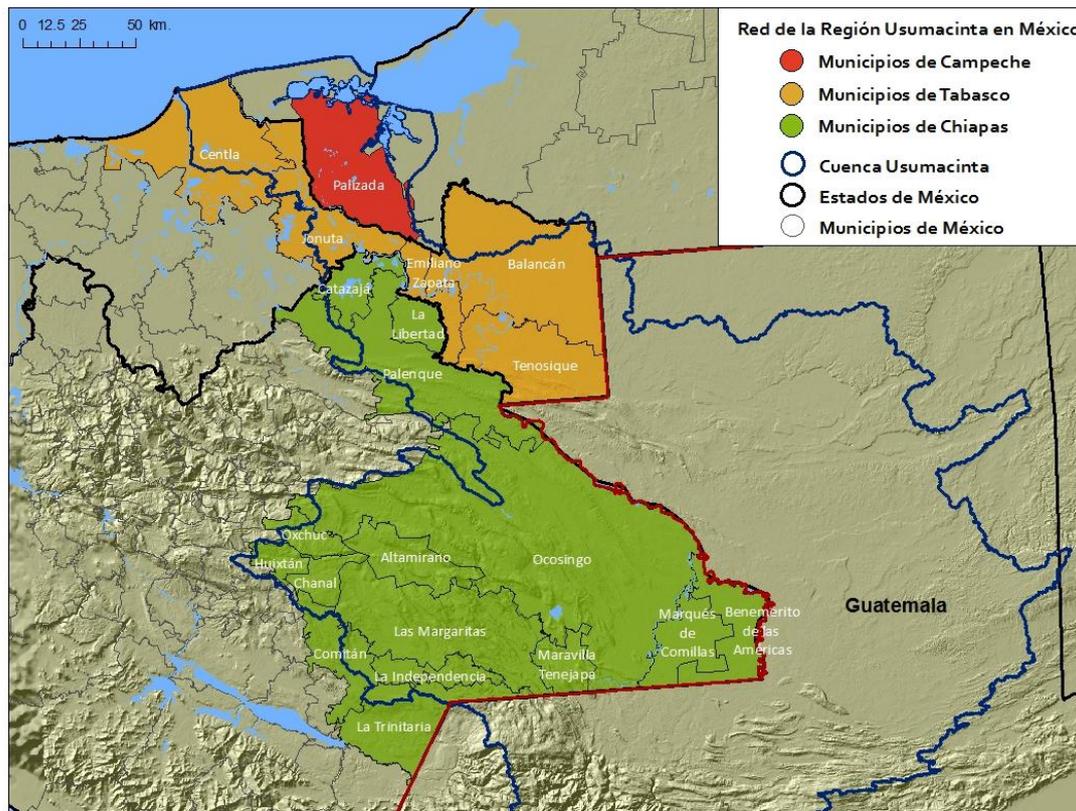
También se avanzó en la definición de indicadores, con pruebas de concepto, y en la realización del estudio “Coordinación de las consultorías asociadas al monitoreo ecológico en el Corredor Biológico Mesoamericano – México y desarrollo cartográfico”, con el fin de aportar a la construcción de políticas públicas territoriales en el CBMM.

Posteriormente, se trabajó en la creación de servicios de información territorial para un proyecto prioritario en la Selva Lacandona (cuenca del río Lacantún): “Programa de Desarrollo Rural Sustentable en Corredores Biológicos de Chiapas”, el cual comprende los municipios contiguos al área natural protegida Montes Azules. En el marco de este proyecto, se construyen servicios de información territorial a nivel regional y comunitario, generando información con procesamiento de imágenes satelitales, fotografías y talleres en campo.

En el 2008 se elabora el “Programa para el Manejo de la Cuenca del Río Usumacinta para el Desarrollo Económico con Sustentabilidad Ambiental”, por parte de Querkus, CentroGeo, Natura Mexicana, Conservación Internacional, y con el apoyo de USAID; en este programa se retoman los esfuerzos de estudios de la Región, y se incluye un planteamiento inicial para su manejo.

### ***Área de estudio***

La Región del Usumacinta abarca una superficie total de más de 7 millones de hectáreas; quedando el 58 por ciento de su territorio en Guatemala y 42 por ciento en México (Ecosur, 1996). Los datos básicos de la parte de México: del orden de un millón de habitantes; sólo 7 ciudades entre 20 y 100 mil habitantes; sólo 31 localidades con más de 2,500 habitantes; y 1,782 localidades con menos de 10 habitantes; 3.7 millones de hectáreas; 12 ANPs que suman 850 mil has; y 600 km de frontera. En términos de división político-administrativa se tiene:



La cuenca Usumacinta representa una zona de importancia en términos históricos y culturales, un acervo invaluable de biodiversidad y servicios ambientales, que contrasta con las malas condiciones de vida de la gran mayoría de su población. La cuenca ha sido relativamente poco alterada, lo que se refleja en su condición como último *río vivo* que desemboca en el Golfo de México, el agua corre libremente a lo largo de todos sus cauces; con un aporte invaluable en nutrientes para las pesquerías y las condiciones ambientales costeras. También se expresa en que: las ciudades más pobladas son relativamente pequeñas (Ocosingo, 52,000 habitantes; Palenque, 37,000; Tenosique, 32,000; Frontera, 21,000; y Emiliano Zapata, 17,000). Salvo la explotación del petróleo en la región de la costa, no hay ninguna gran industria en la cuenca.

En éste contexto es de vital importancia el mantener y desarrollar de la mejor manera posible las áreas naturales protegidas, en particular las doce federales que ocupan alrededor de 850,000 hectáreas. Al estar todas en la Cuenca Usumacinta tiene como un conector biológico natural el sistema hidrológico de la cuenca (la red de ríos y arroyos), éste hecho debe de ser tomado en cuenta para los planes de manejo de las ANP.



La Región Usumacinta en México se puede visualizar como cuatro grandes regiones por el tipo de cobertura terrestre, que corresponden a diferentes altitudes promedio sobre el nivel del mar. Estas diferencias altitudinales permiten que en la misma cuenca se presenten diversos ecosistemas, como bosques templados, bosques mesófilos de montaña, selvas húmedas tropicales, sistemas lagunares y humedales en general, ya en la parte baja de la cuenca.



El caso de la biodiversidad agrícola es particularmente interesante. La variada composición sociocultural de la región, surgida de la convivencia de pueblos originarios y de inmigrantes, ha traído consigo la mezcla de un gran número de plantas nativas e introducidas. Con la rápida expansión de la ganadería, la demanda de un cada vez más reducido número de cultivos y el abuso de incentivos económicos que favorecen prácticas no tradicionales de uso de suelo, se han reducido peligrosamente los espacios para la agro diversidad, particularmente en las regiones de Pantanos de Centla y los Ríos, en Tabasco.

### **Objetivos y alcances del estudio**

El estudio presenta dos objetivos principales totalmente articulados:

- 1. Enriquecer la elaboración y actualización de los Programas de Manejo de las 12 ANPs ubicadas en la Región del Usumacinta, con un análisis de las condiciones y tendencias regionales (ver LISTADO ANEXO).*

Antes de plantear el segundo objetivo, resulta indispensable preguntarse cuál es el beneficio de esta mejora en los Programas de Manejo, más allá de la gestión de cada una de las ANPs; la respuesta apunta claramente: estas mejoras se traducen en vertientes y prioridades para la actuación institucional de CONANP a escala regional.

En esta dirección apuntan los siguientes temas a escala de la Región del Usumacinta:

- qué presiones son críticas para las ANPs;
- cuáles son sus alcances territoriales y cuáles medidas contienen estas presiones, las realice o no la CONANP;
- cuáles oportunidades existen para proteger las ANPs, por ejemplo, vía apoyar y converger con otras iniciativas de conservación en la Región del Usumacinta;
- qué cadenas productivas impactan a la(s) ANP(s), o presentan un potencial económico para los pobladores de las ANPs, que se traduzcan en medios de vida, empleos (especialmente las cadenas de valor asociadas a proyectos ecoturísticos);
- cuáles son las opciones de mitigación de vulnerabilidad y de adaptación de cambio climático;

Lo anterior apunta claramente el segundo objetivo, totalmente articulado y no de menor importancia, que se puede frasear como:

- 5. Inducir mayores alcances y concreción a las principales estrategias CONANP, en la Región del Usumacinta; y dar mayor contenido a su agenda de transversalidad para la región;*

### ***Líneas de trabajo***

Para ambos objetivos y para las siguientes líneas de trabajo del estudio, los principales referentes normativo institucionales son las directrices y términos de referencia para la elaboración y actualización de Programas de Manejo (***ver LISTADO ANEXO***); el Programa Nacional de Áreas Naturales Protegidas 2007-2012; Estrategia de Conservación para el Desarrollo; Estrategia de Cambio Climático para Áreas Protegidas; Estrategia Nacional para un Desarrollo Sustentable del Turismo y la Recreación en las Áreas Protegidas de México; y sus programas respectivos, cuando sea el caso.

También son un referente principal los programas conducidos por otras dependencias que son determinantes para las ANPs de la región, como es el caso del programa de Pago por Servicios Ambientales, y otros etiquetados como PROARBÓL.

### *Líneas de trabajo*

I. Analizar las condiciones y tendencias de la Región del Usumacinta que inciden en las doce ANPs y sus zonas de influencia; con énfasis en la identificación de presiones y oportunidades:

- tendencias poblacionales ponderadas por opciones de empleo e ingreso no rural;
- tendencias en los niveles de pobreza y marginación;
- otros procesos causales del deterioro ambiental (presiones urbanas y sus derivaciones; incentivos a la ganaderización; tendencias en los precios de granos básicos; tendencias en biocombustibles y plantaciones; etc..) y pautas de afectación a ecosistemas forestales (deforestación, degradación);
- iniciativas de conservación, restauración y manejo sustentable, en curso y potenciales;
- intervenciones institucionales territoriales compensatorias (valoración acotada de los recursos naturales) vía pago por servicios ambientales, proyectos especiales, proyectos de reconversión productivas, etc.
- otras intervenciones institucionales positivas, especialmente en materia de cambio climático;
- tendencias de los mercados y la conservación: potencial de turismo; expansión y densificación en la Región del Usumacinta de cadenas productivas;

II. Valoraciones cualitativas de vulnerabilidad con énfasis en zonas críticas (por ejemplo, frentes de deforestación), desde la perspectiva de *protección* y de *mitigación de la vulnerabilidad* de CONANP (ver recuadro).

CONANP: “evitar que los ecosistemas y su biodiversidad en las Áreas Protegidas Federales y otras áreas de conservación se salgan de los *límites de cambio aceptable* por procesos antropogénicos o la interacción de éstos con procesos naturales... (se trata de) contrarrestar el posible deterioro ambiental provocado por las actividades productivas no sustentables o cambios en los patrones y procesos ecológicos a gran escala ... y reducir los riesgos de factores antropogénicos y fenómenos naturales que pueden vulnerar la integridad de los ecosistemas y la permanencia de la biodiversidad.”.

III. Análisis de la actuación del CBMM en la Región del Usumacinta desde la perspectiva de las 12 ANPs y de las estrategias CONANP. Con énfasis en:

- Enfoque y acciones en materia de conectividad, corredores, ordenamiento comunitario, mercados verdes, etc.;
- Emergente proyecto de cadenas productivas sustentables (destaca la de turismo);
- Agenda de transversalidad;

IV. Identificación, visibilidad y pautas de valoración de los principales servicios ambientales asociados a cada una de las doce ANPs, que definen desde una perspectiva de funcionalidad ecosistémica un área de influencia. Con énfasis en la articulación de servicios ambientales con el objetivo rector de la CONANP: *Conservar los ecosistemas más representativos del país y su biodiversidad.*

V. Para cada una de las doce ANPs y sus zonas de influencia, elaborar aportes para la agenda compartida de CONANP con otras instancias gubernamentales; que revelen el potencial de mejorar y ampliar las sinergias en curso. Con especial énfasis en la incorporación de la visión de cuencas y la protección del ciclo hidrológico, lo cual brinda elementos de funcionalidad ecosistémica (aspecto central por las características del Cuenca del Usumacinta); y facilita la interacción con intervenciones territoriales de CONAFOR (versión PSAH), y de la misma CONAGUA.

VI. Análisis de enfoques e iniciativas convergentes con la *Estrategia de Conservación para el Desarrollo* de CONANP (que se considera eje rector de sus políticas de participación, actividades productivas alternativas y de sinergia institucional), en su doble propósito: apoyar en el mejoramiento de la calidad de vida de los pobladores locales y mitigar los impactos negativos a los ecosistemas y su biodiversidad.

VII. Valoración de otras iniciativas de establecimiento de zonas de conservación, con énfasis en el enfoque CONANP: “... una visión de conjunto en las áreas de conservación en sus diferentes modalidades, en la cual todos los proyectos y acciones que se lleven a cabo deberán estar sustentados en procesos de desarrollo comunitario de mediano y largo plazo en los que se hagan explícitos los impactos socioeconómicos y ambientales entre los beneficiarios, los ecosistemas y su biodiversidad.”

Este enfoque está asociado al fomento a la conectividad ecológica, la CONANP enfatiza que se requiere que en el diseño de los sistemas de conservación se asegure la integración de diversos usos de la tierra en paisajes de conservación. Por lo cual, se plantea como un objetivo clave el establecer en los Programas de Manejo de cada ÁNP las medidas necesarias para asegurar una adecuada conectividad a nivel de paisaje entre diversas áreas sujetas a conservación y otros usos del suelo, así como su instrumentación.

## ANEXO

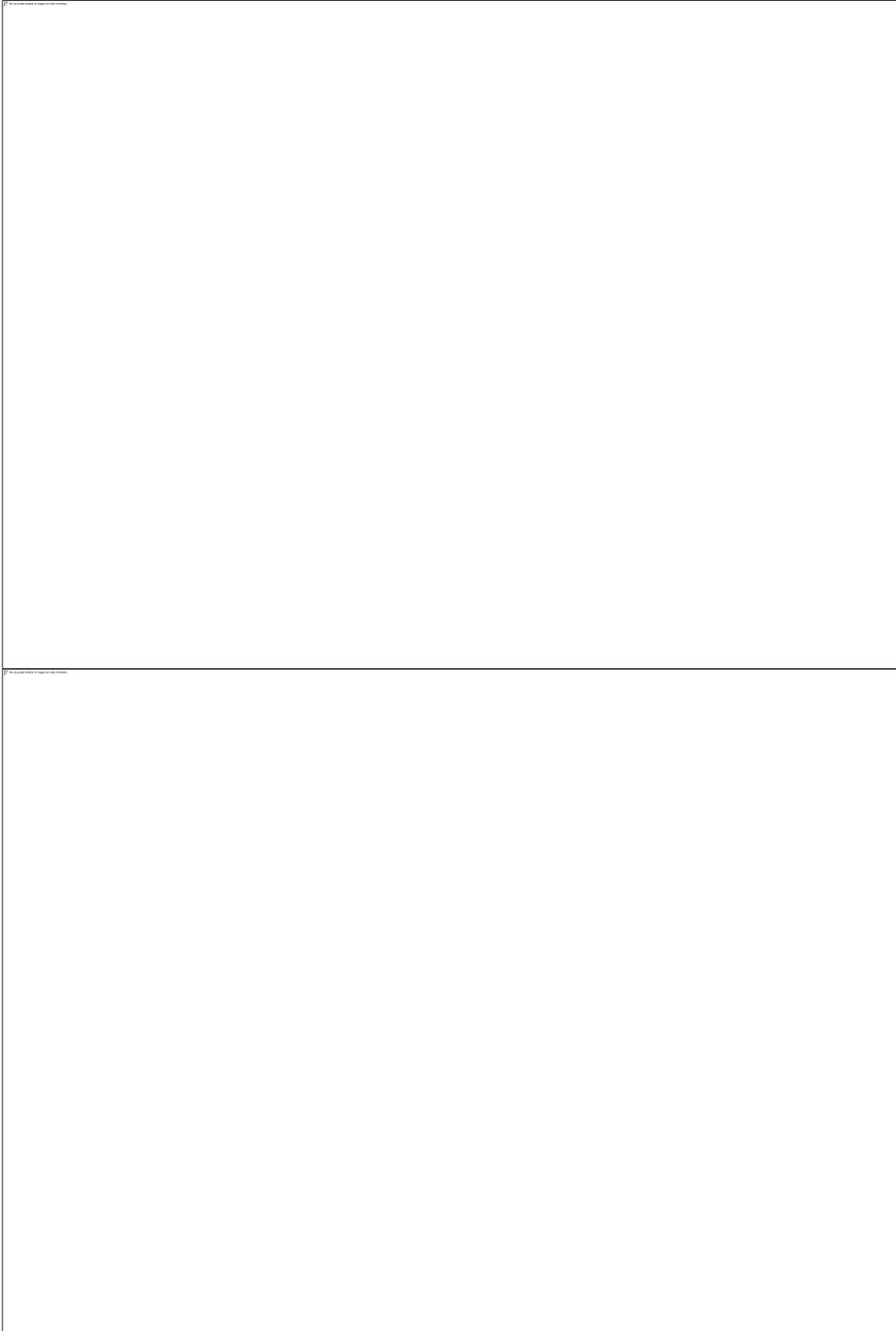
En el siguiente listado se brindan ejemplos ilustrativos (sin ningún orden de importancia) de los contenidos de los Programas de Trabajo que apuntan la necesidad de contar con un análisis regional que permita conocer las condiciones y tendencias territoriales; y cómo se expresan en presiones y oportunidades presentes en diferentes territorios de la región, y que son determinantes para una exitosa gestión territorial de la doce ANPs ubicadas en la Región del Usumacinta.

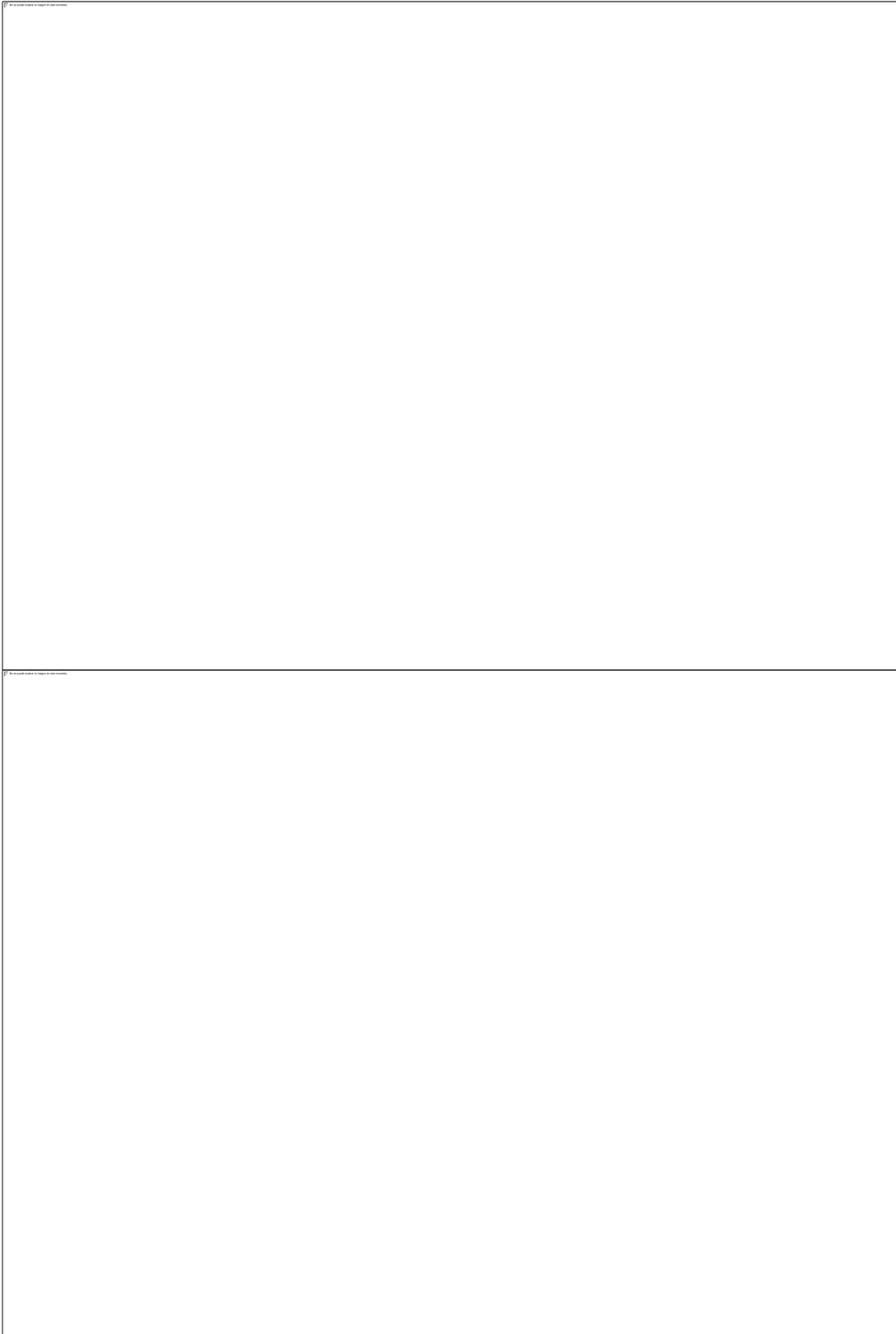
- i. la importancia de estudiar y **caracterizar el entorno biofísico y socioeconómico;**
- ii. la relevancia del **entorno regional y de la zona de influencia del ANP;**
- iii. la necesidad de un diagnóstico y problemática del área protegida con base en la **evaluación del desarrollo socioeconómico local, municipal y regional;**
- iv. la generación de estrategias que logren la conservación de los ecosistemas y su biodiversidad y 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;**
- v. la necesidad de identificar **los principales obstáculos y oportunidades para el logro de los objetivos de conservación, el desarrollo social;**
- vi. los mecanismos de participación **de las instituciones, organizaciones y grupos sociales interesados en la protección y el aprovechamiento sustentable** del área protegida;
- vii. la zonificación incluir **la identificación de cuencas y subcuencas señalando la relevancia del área protegida para las mismas;**
- viii. la descripción de **los fenómenos naturales de mayor relevancia que han causado en forma histórica y recurrente o periódica perturbaciones a los ecosistemas, tales como huracanes, incendios forestales, sequías, etc.;**

- ix. los programas deberán **describirse los servicios ecosistémicos, tales como la protección ante perturbaciones naturales**, su relevancia en la fijación de bióxido de carbono, **producción de agua, protección de la línea de costa y otros** importantes;
- x. el análisis de **los procesos naturales y humanos que determinan las condiciones actuales de uso de suelo, tenencia de la tierra, contaminación, uso inadecuado de los ecosistemas y su biodiversidad**, omisiones administrativas, degradación de los ambientes naturales, etc.;
- xi. la **dinámica poblacional** al interior del área protegida **y de su zona de influencia, especialmente en los aspectos relacionados con tendencias demográficas, movimientos migratorios, educación y salud**;
- xii. **los principales procesos socioeconómicos, internos o externos, que representan, a corto, mediano y largo plazos, zonas de presión o áreas de oportunidad para regular o promover el aprovechamiento de los recursos del área protegida, incluyendo los de uso turístico**, así como las prácticas y aprovechamientos tradicionales de los recursos;
- xiii. **la situación de mercado... de los principales productos derivados del aprovechamiento de los ecosistemas y su biodiversidad, las condiciones para la producción**, la organización familiar;
- xiv. la inclusión de **un mapa social identificando las localidades, número de habitantes, principales actividades económicas, ecosistemas y su biodiversidad aprovechada, caminos y sitios de importancia (natural, biológica y/o cultural)**;
- xv. la integración de **un análisis de los servicios e infraestructura con relación a los principales agentes sociales que interactúan en el área protegida y su efecto sobre la conservación de los ecosistemas y su biodiversidad**;

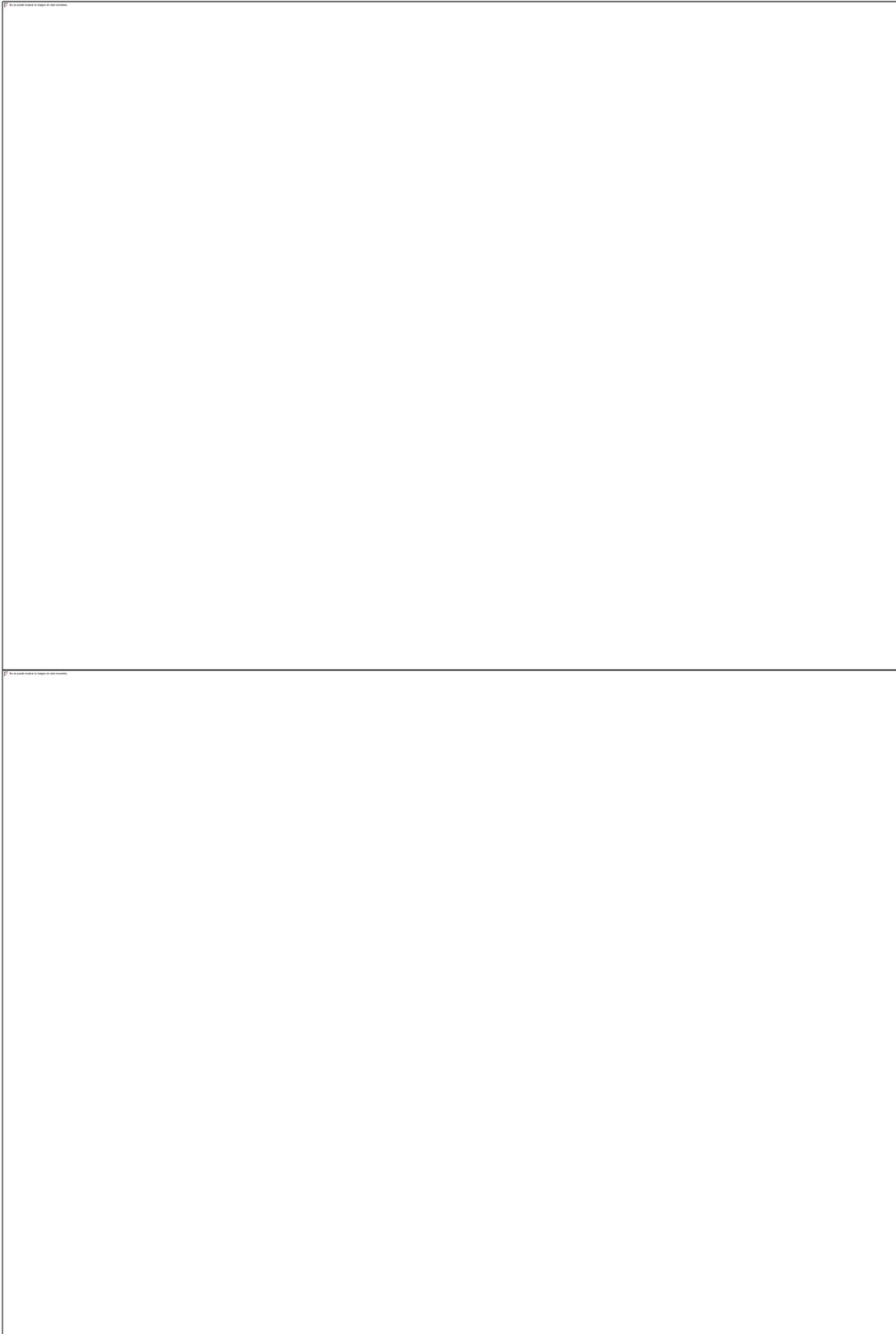
***ANEXO II:***

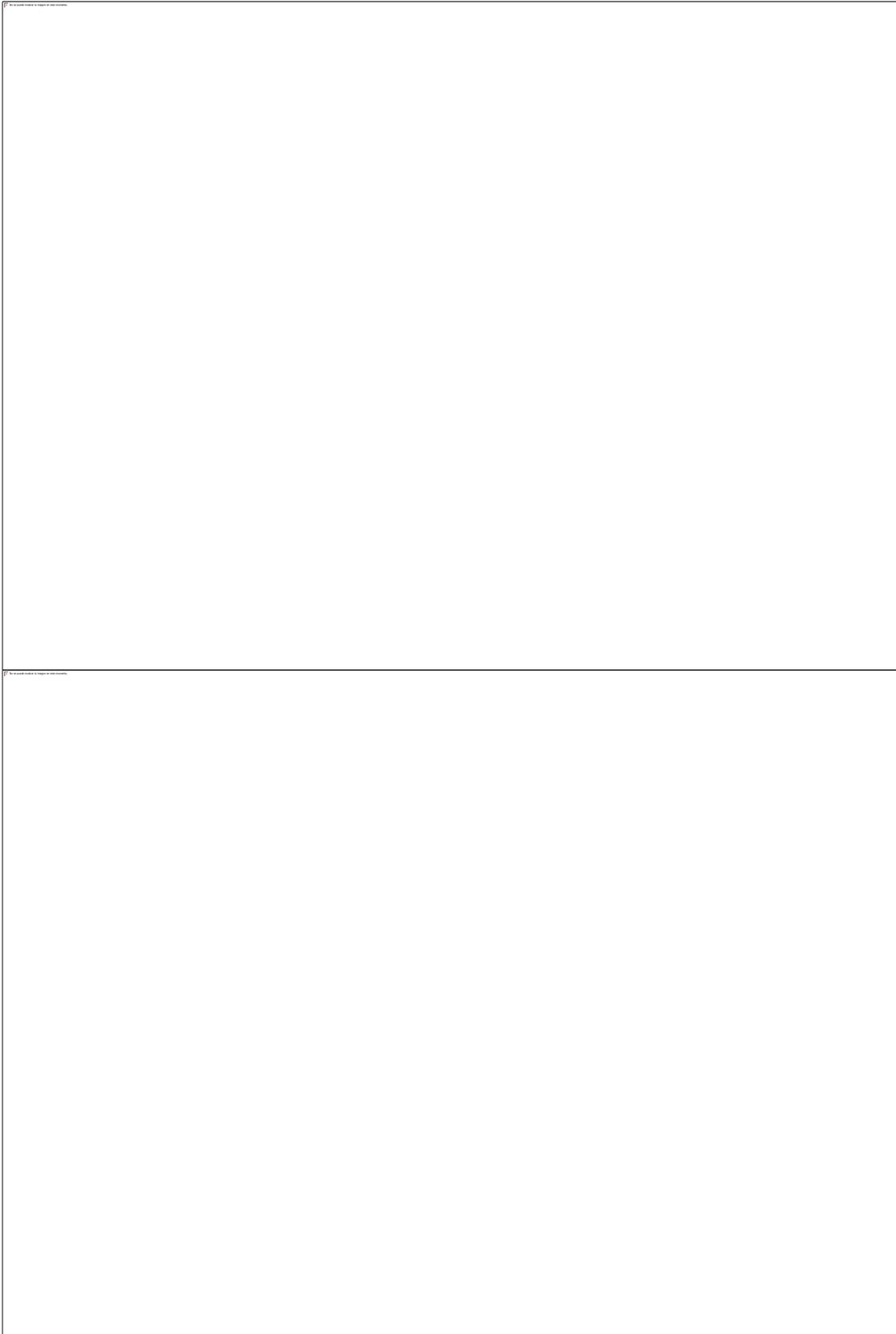
***Versión en imágenes JPG del PPT original***

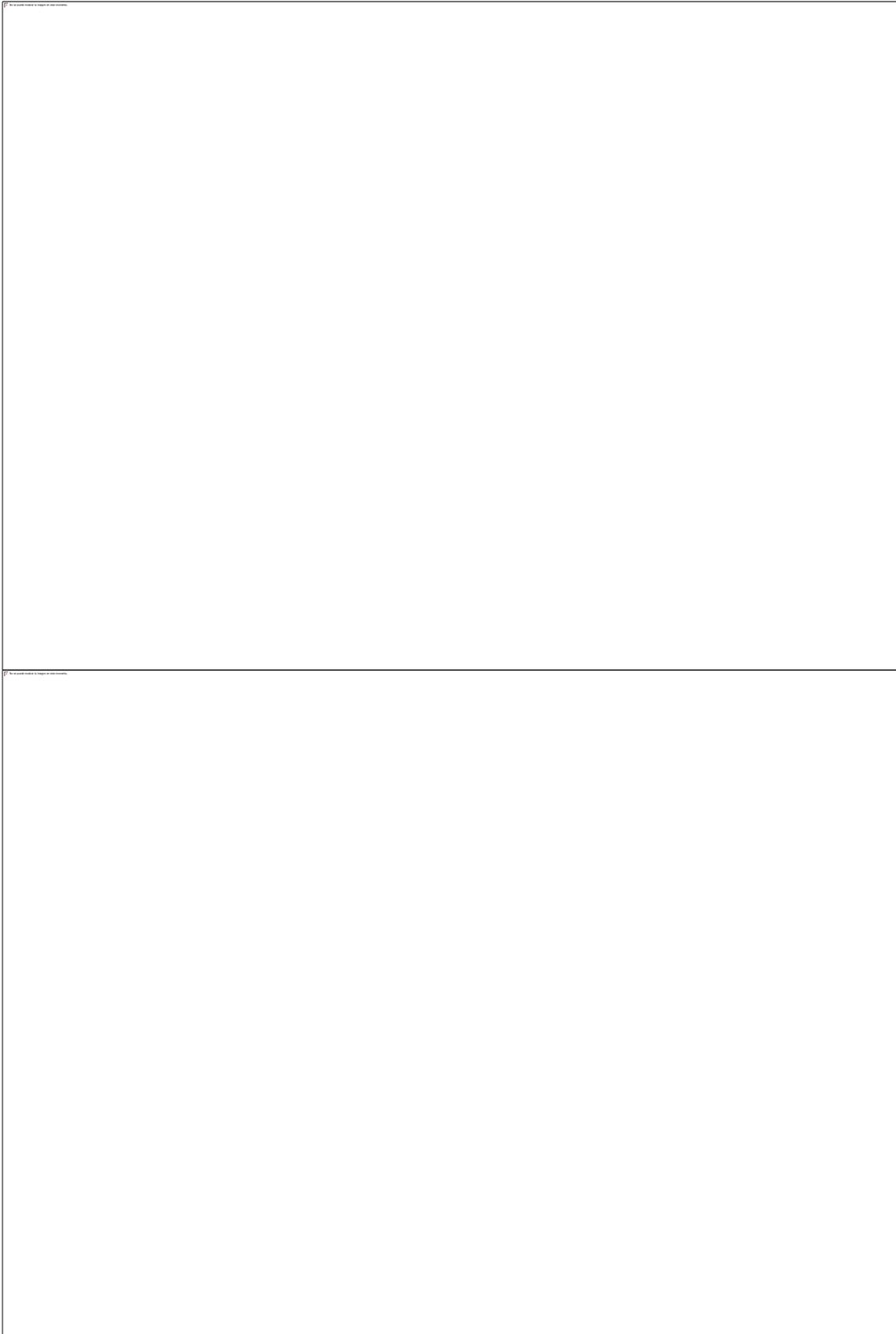


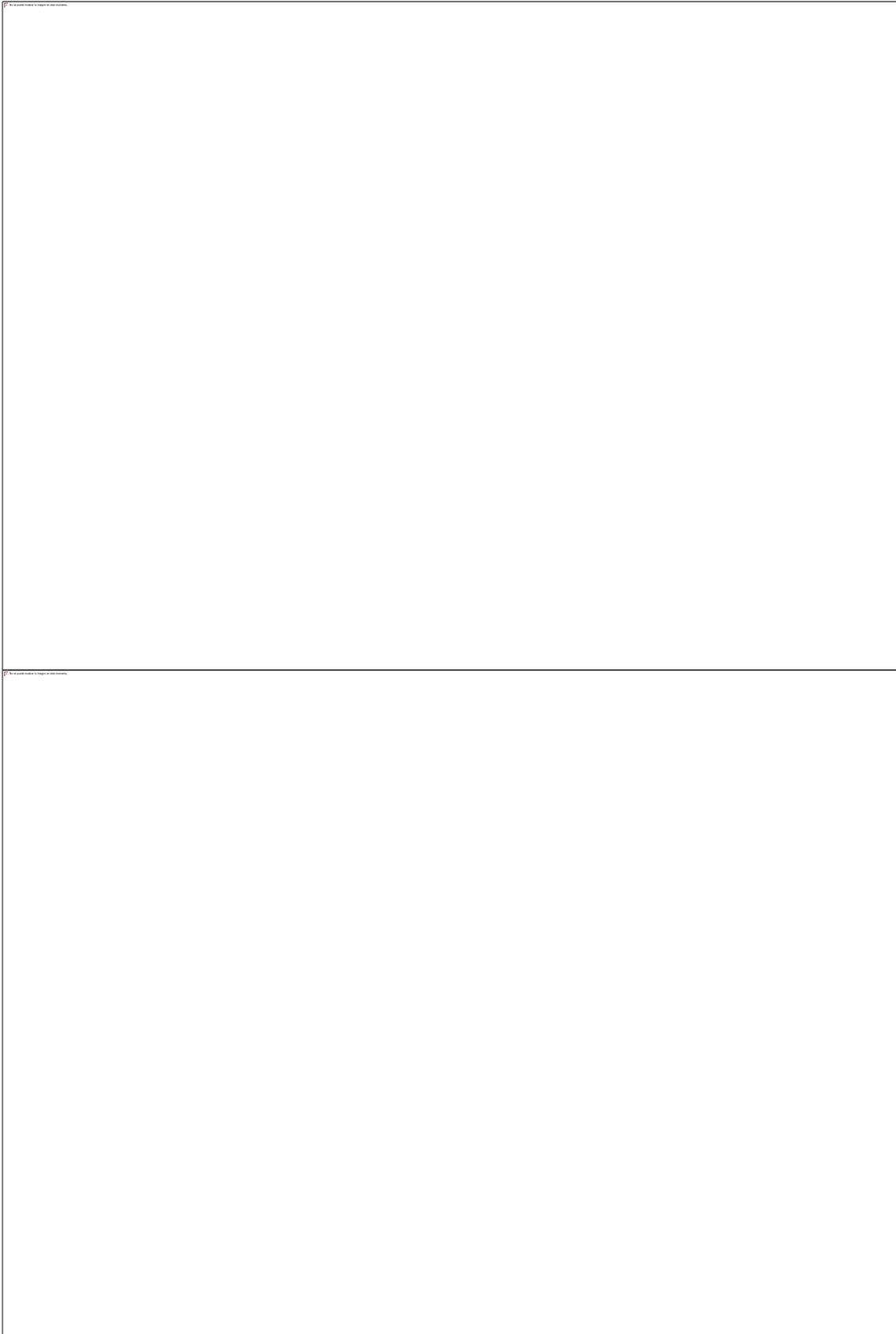


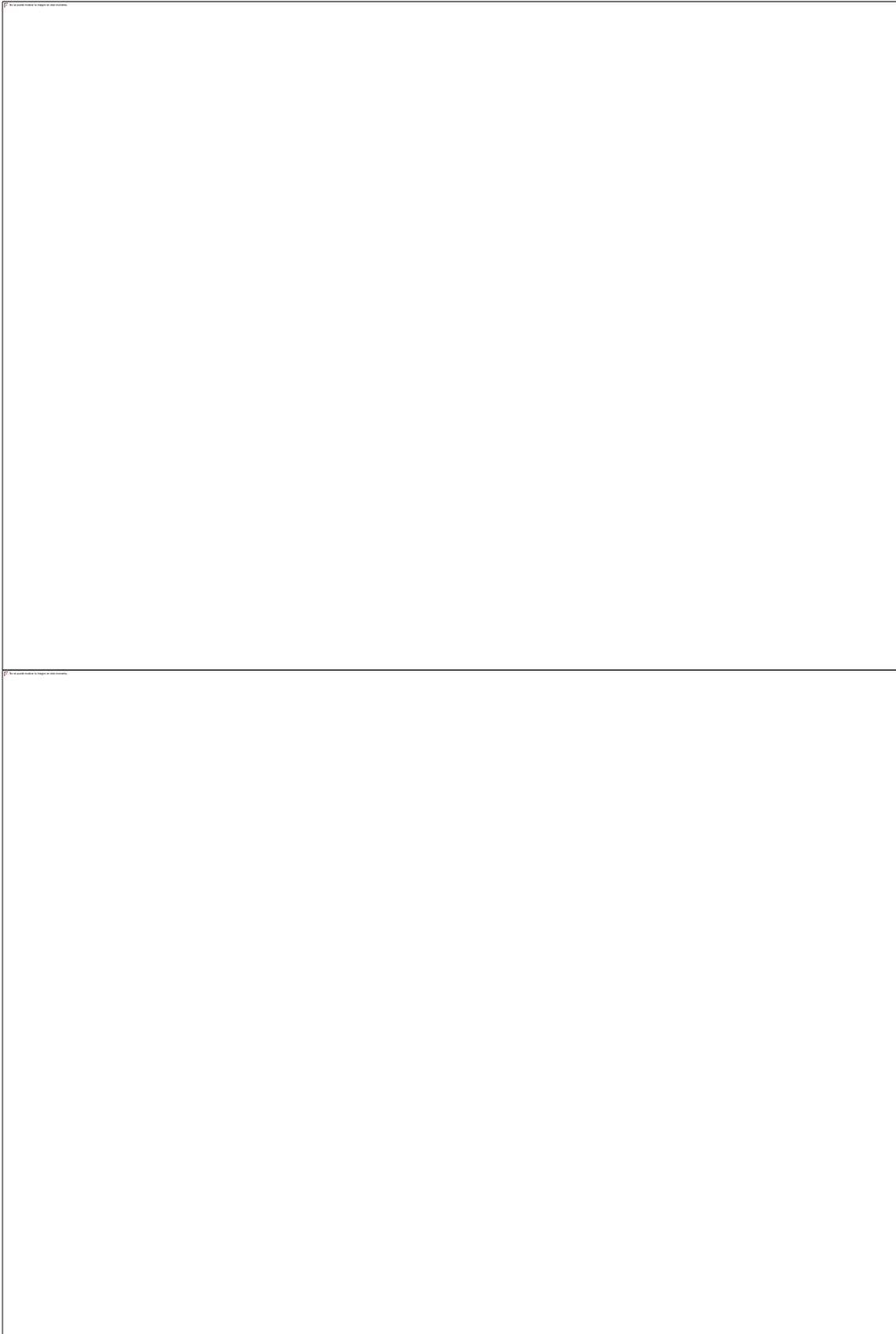


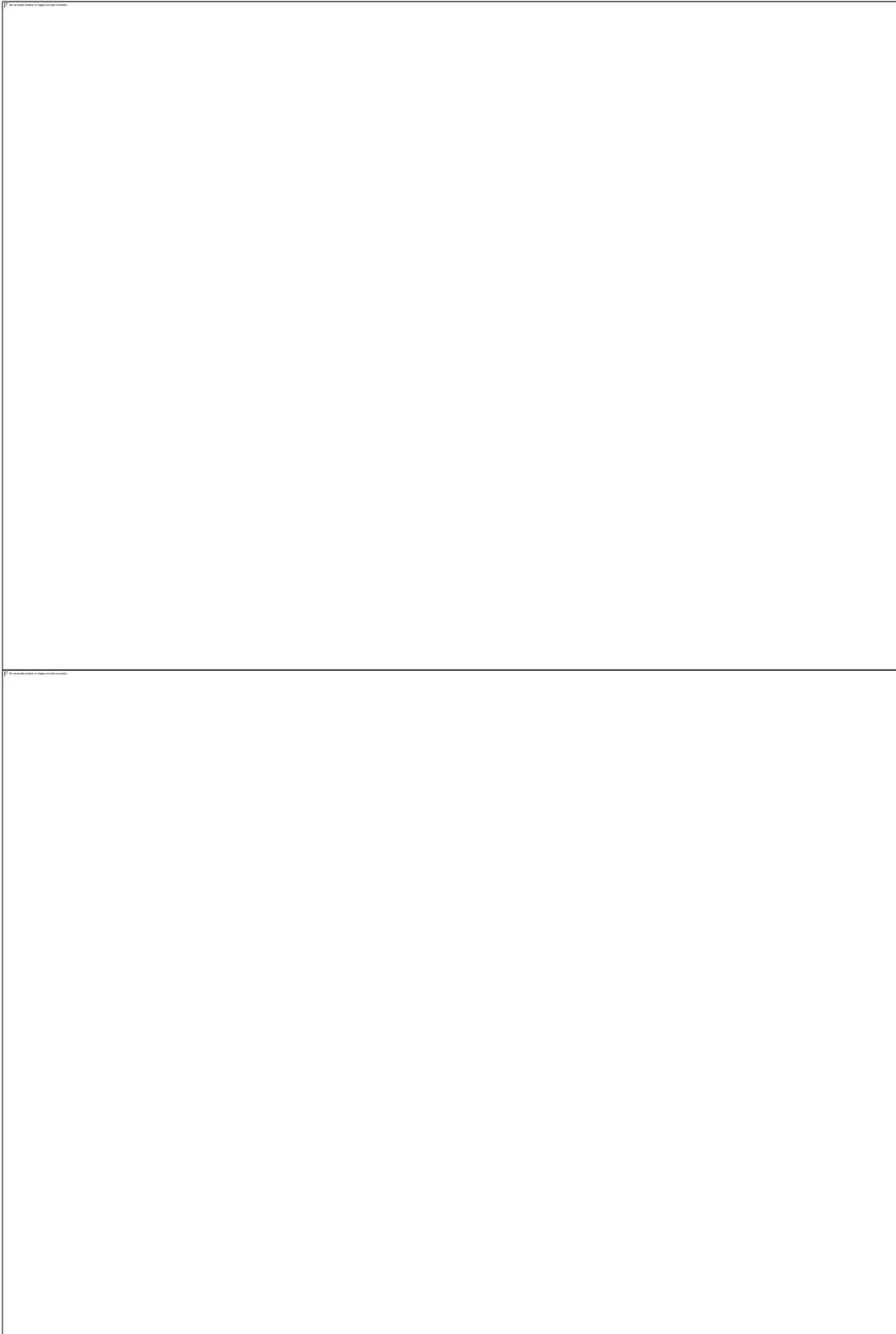




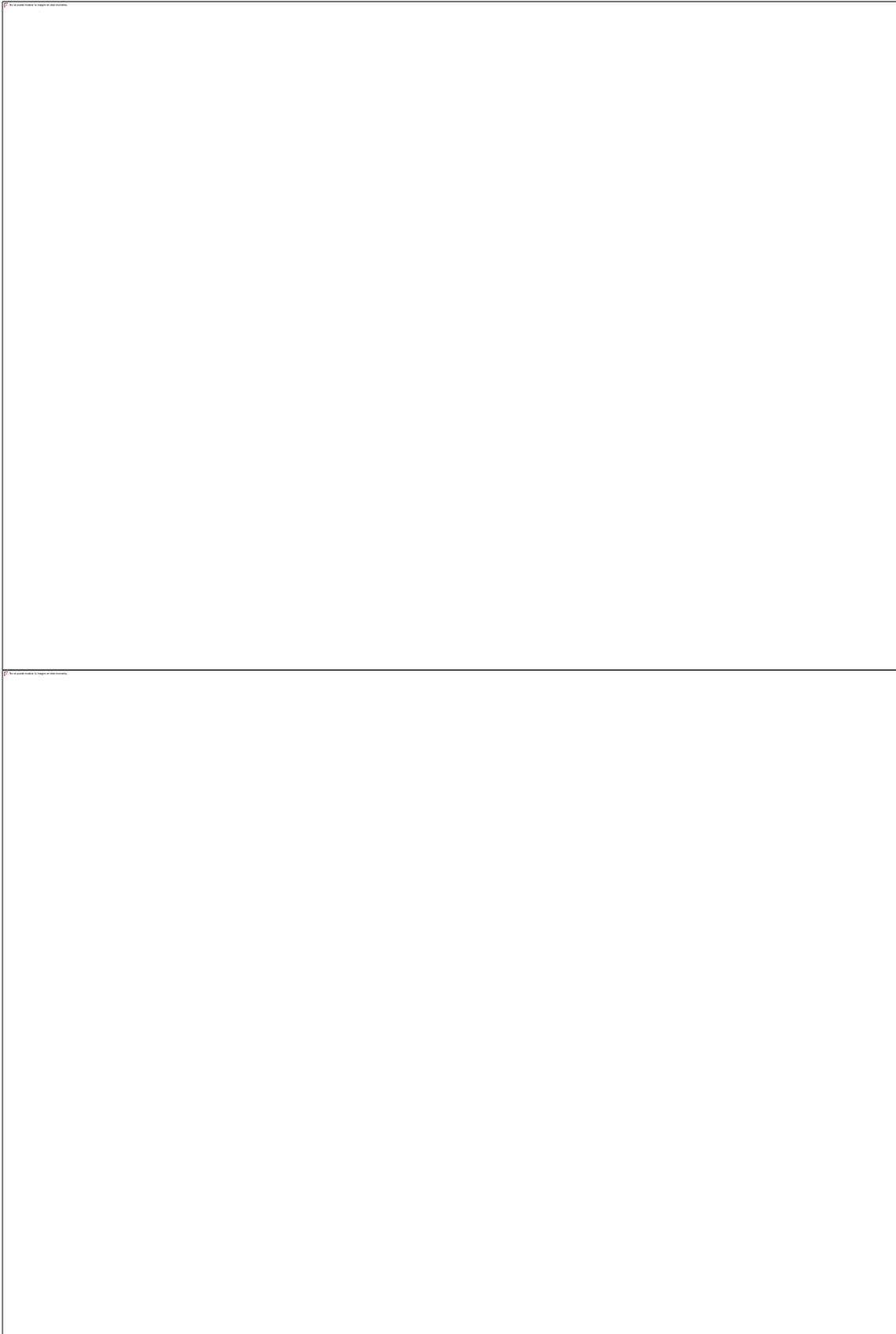




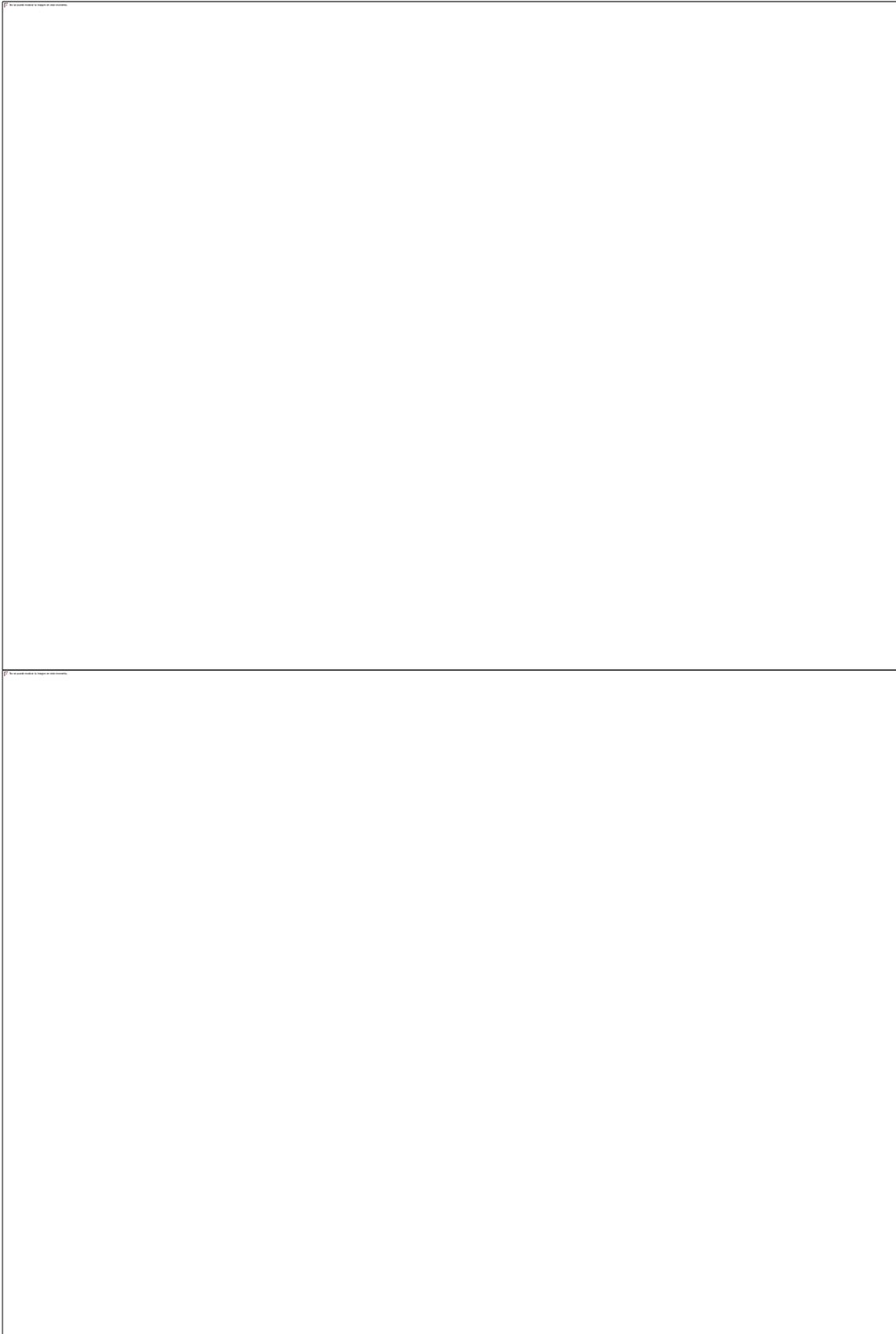


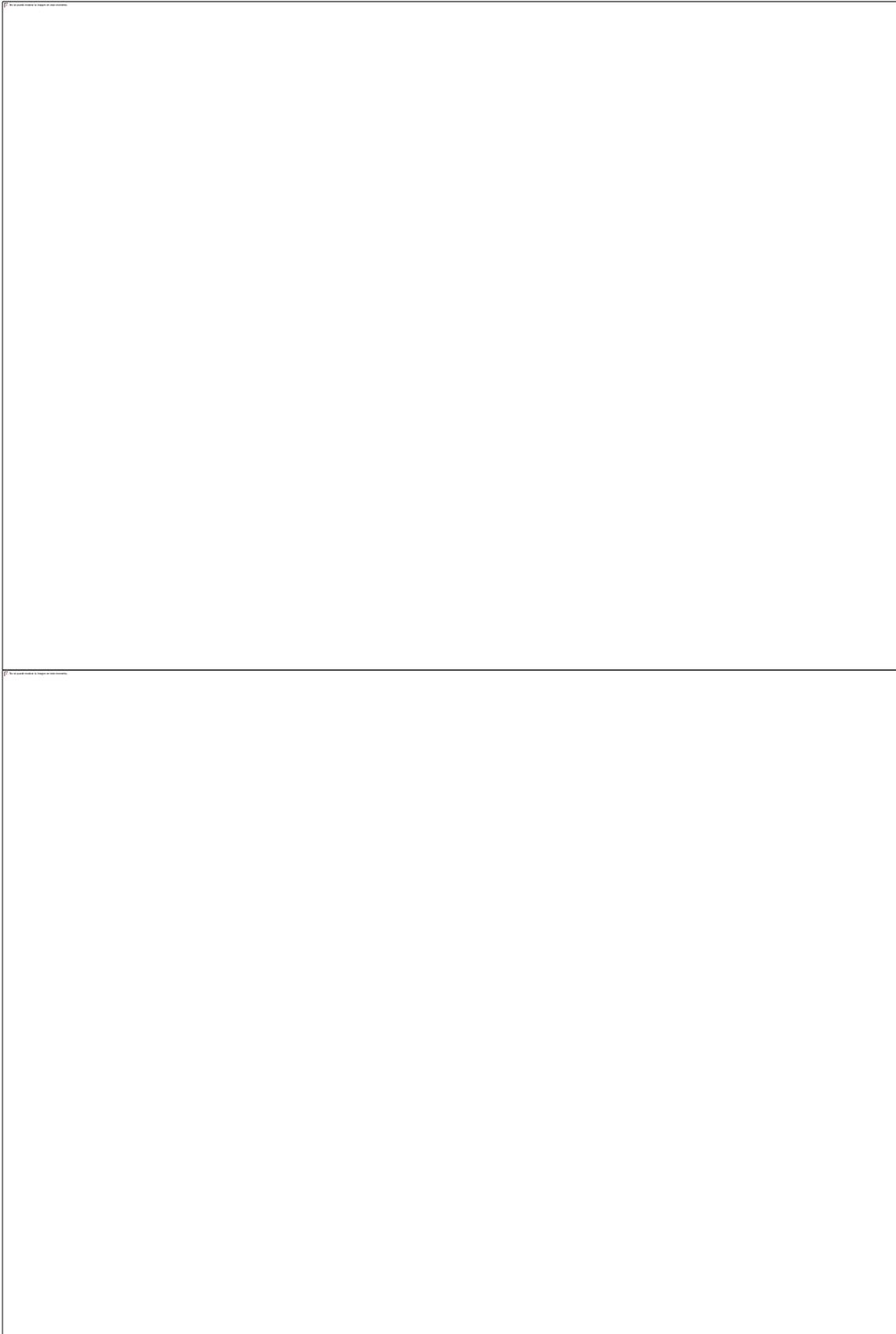












### ***ANEXO III***

## **“La Región Usumacinta en México, una región estratégica: hacia la construcción de una política pública que sustente una mejor gestión territorial, segunda parte”**

### **Introducción**

La presente propuesta busca incidir en la construcción de una política territorial para la Región Usumacinta en México que apoye a una mejor gestión de los territorios comprendidos por la RUM. Los objetivos específicos consisten en alentar el desarrollo de la región, proteger sus recursos naturales y por lo tanto, mantener y mejorar los servicios ecosistémicos que se obtienen de la RUM y mejorar las condiciones y medios de vida de sus pobladores a través del impulso al desarrollo local aprovechando su ventaja competitiva que son sus recursos naturales.

Apuntalar a una mejor gestión significa avanzar hacia una convergencia de políticas e instrumentos, hacia la convergencia de los mecanismos que actualmente inciden en las relaciones entre los distintos actores con presencia en la región; para precisamente resolver problemas y limitaciones en la gestión territorial de la RUM.

Se busca la integración de acciones, actuales y futuras. No sólo su sumatoria sino lograr llevarlas a cabo de otra manera, armonizar las iniciativas públicas, ampliarlas, fortalecerlas y consolidarlas. De la misma forma, un objetivo puntual es lograr incidir en estrategias e iniciativas de agentes locales y no gubernamentales.

El título señala claramente que el objetivo es ayudar a avanzar “Hacia la construcción de una política pública...” Esto se debe a que los aportes específicos de esta propuesta son: i) una serie de recomendaciones para lograr el posicionamiento de la región como una región estratégica lo que permitirá posicionarla en las agendas de las distintas instituciones con presencia en la región, y atraer apoyos y respaldos tanto nacionales como internacionales; ii) recomendaciones para comenzar a insertar a la región en las distintas agendas y para idear y concretar mecanismos institucionales que permitan articular y consolidar una red de tomadores de decisión y agentes relevantes para lograr acuerdos interinstitucionales para avanzar hacia una convergencia de políticas e instrumentos y lograr armonizar las iniciativas públicas y consolidarlas; y iii) una serie de recomendaciones a las distintas instituciones para innovar su gestión territorial en la RUM. Estas últimas

recomendaciones constituyen criterios rectores, principios orientadores, e instrumentos de política que los expresan. Estos instrumentos permiten avanzar en políticas e instrumentos diferenciados territorialmente, que responden a las diversas circunstancias socio ambientales en la RUM y permiten avanzar en la adopción de modalidades de gobernanza en el mantenimiento de los recursos y por lo tanto de los servicios ecosistémicos.

No se trata de una política, un plan o programa. Es una propuesta más ambiciosa. El objetivo final es lograr acordar el perfil de una política, impulsar un curso de acción para transitar de la actual problemática de la RUM (rezago social, tasas elevadas de deforestación; prácticas no sustentables de uso de suelo, incluyendo prácticas inadecuadas de tumba y quema en la agricultura y prácticas de ganadería extensiva; niveles no sustentables de explotación y pérdida de hábitat de recursos acuáticos; desarrollo turístico no sustentable y creciente urbanización; participación limitada de los pueblos rurales en las actividades de conservación y manejo de recursos naturales; pérdida de biodiversidad y agro biodiversidad; cambio climático; bioenergéticos; nueva frontera agropecuaria; movimientos migratorios) a una situación deseada y viable que, en esencia, encamine a la Región a una trayectoria de desarrollo con menor desigualdad, basado principalmente en un adecuado aprovechamiento de su capital natural.

La propuesta parte de hacer de la Región Usumacinta de México una región estratégica. De lograr formular y acordar una visión de la RUM desde una perspectiva de región estratégica basada sobre todo en su aporte como productora de servicios ambientales. Esto permitirá jalar, concentrar y articular esfuerzos nacionales, gubernamentales y social/privados; como apoyos y “respaldos” internacionales.

La región del Usumacinta en México, requiere de una estrategia de desarrollo e inserción nacional e internacional. Ante esto se propone reconocerla como una región estratégica. Tratarla como una región estratégica puede ser una herramienta eficaz para contrarrestar la debilidad, fragmentación y desequilibrio que representa su ámbito local. Permitirá tanto a los actores locales como todos aquellos actores gubernamentales y no gubernamentales con incidencia en estos territorios, la planificación de estrategias en un territorio ampliado, en vistas al desarrollo sustentable que hoy se requiere. Propiciará gestionar mayores recursos y estrategias, enfrentar problemas comunes y el despliegue de iniciativas de desarrollo local.

De gran importancia es señalar que este documento forma parte del estudio "Desarrollo de Redes para la Gestión Territorial del Corredor Biológico Mesoamericano - México" el cual es un amplio estudio sobre la Región Usumacinta en México. En especial, este estudio apoyó para la generación de información que constituye valiosas aportaciones para la detección de medidas urgentes y selección de estrategias. Tal es el caso de los siguientes estudios:

- “Eco-regionalización de la Cuenca del Usumacinta como base para el Análisis de Sistemas de Producción”. Eco-regionalización como una herramienta básica para el Análisis del uso actual y el estudio del uso potencial de las Tierras.
- “Estimación del balance hidrológico de la cuenca Usumacinta”. Precipitación, evapotranspiración, escurrimientos, almacenamiento en suelos.
- “Estrategia para el monitoreo de la cubierta forestal de la RUM”. Monitoreo del impacto en la cubierta forestal del proyecto "Desarrollo Rural Sustentable en Corredores Biológicos de Chiapas."
- “Investigación sobre la detección de la degradación utilizando Imágenes Multiespectrales en la región Tenosique – Balancan, Tabasco.
- Modelo de balance hídrico con base en datos de temperatura, precipitación, radiación, suelo, capacidad de almacenamiento de agua en suelo para obtener evapotranspiración real, potencial, almacenamiento, déficit, excedente mensual y anual.
- “Análisis de la relación entre en la hidrología superficial y los cambios de la cobertura vegetal en nano-cuenca de la Cuenca del Rio Usumacinta, Chiapas: Modelado de Escenarios y Procesos Hidrológicos mediante Sistemas de Información Geográfica (SIG)”.
- “Exploración de parámetros biofísicos con series de tiempo y estimación de biomasa en manglares con productos MODIS e imágenes de radar”. Estudio de caso: vegetación de manglar en Laguna Pom – Atasta, Campeche y Agua Brava, Nayarit Alma Vázquez Lule.

Estos estudios permitirán hacer recomendaciones puntuales necesarias o de urgente aplicación para las distintas políticas territoriales e instrumentos contenidos en la presente propuesta. De igual forma, los resultados de la segunda parte de dicho estudio, el Observatorio, cuyo objetivo es articular, analizar y generar información que sirve para comprender las interacciones entre la sociedad y el territorio en la

Región del Usumacinta son de gran importancia para la aplicación de las estrategias contenidas en esta propuesta. Dicha información del observatorio comprenderá aspectos, sociales y ambientales, que servirán de “insumo” a los tomadores de decisiones y a todos los involucrados en la gestión del territorio.

Los siguientes elementos convierten la presente propuesta en atractiva para expertos y para tomadores de decisiones:

- a) su aporte a la agenda pública y gubernamental;
- b) la incorporación de una serie de ideas fuerza (nuevas visiones, enfoques y elementos conceptuales) que perfilan como viable convertir el aprovechamiento sustentable del capital natural de la RUM, en el pilar de su competitividad y desarrollo;
- c) el diseño de una serie de instrumentos de gran alcance, acordes con el reto anterior;
- d) su articulación con estudios y metodologías de análisis y monitoreo territorial que orienta y cataliza procesos de evaluación, retroalimentación, rediseño de la misma política y aplicación.

## **1. La Región Usumacinta en México: una región estratégica**

El principal objetivo de esta propuesta consiste en logra posicionar a la Región Usumacinta de México como una región estratégica. Esto, permitirá jalar, concentrar y articular esfuerzos nacionales, gubernamentales, sociales/privados y apoyos y “respaldos” internacionales. La estrategia para posicionarla como región estratégica debe estar basada sobre todo en su aporte como productora de imprescindibles servicios ambientales.

El objetivo final como ya se ha señalado, es alentar una mejor gestión para el desarrollo de la región, para proteger sus recursos naturales y por lo tanto, mantener y mejorar los servicios ambientales que se obtienen de la RUM y mejorar las condiciones y medios de vida de sus pobladores a través del impulso al desarrollo local aprovechando su ventaja competitiva que son sus recursos naturales.

Lograr concebir a la RUM, como región estratégica sobre todo en el ámbito de las principales instituciones con incidencia en la región, apuntalará una mejor gestión, una convergencia de políticas,

instrumentos o mecanismos que inciden actualmente en las relaciones entre los distintos actores con presencia en la región.

Actualmente, una de las principales limitaciones para la gestión de este territorio y convergencia de políticas e instrumentos es el hecho de que no se trata de una región de tipo administrativo, cultural ni socioeconómica. Al contrario, la RUM consiste en veintiún municipios de tres estados distintos de la República, marcados por la heterogeneidad del territorio, de los recursos biológicos, de la sociedad y de la cultura. Se trata de aproximadamente 3.7 millones de hectáreas de las cuales, más de la tercera parte corresponde a dos municipios: Ocosingo (22%) y las Margaritas (14%) en Chiapas. Si se considera el porcentaje de la RUM por entidad federativa, el 68% corresponde a Chiapas, el 27% a Tabasco y el 5% a Campeche. En lo que se refiere a la regionalización administrativa, abarca dos regiones de Tabasco (región de los Ríos y región de los Pantanos) y tres de Chiapas (la región de la Selva, la Fronteriza y una pequeña porción de los Altos).

La única característica común, que es de mayor importancia, es que dentro de ellos se encuentra la parte de la Cuenca del Río Usumacinta que corresponde a México, marcada además por la importancia de sus recursos naturales y de los servicios ambientales que de ahí se obtienen. Por supuesto, varios de los territorios que abarca la RUM comparten otras características en común negativas como el rezago social y las tasas elevadas de deforestación y pérdidas de hábitat, etc.

La región del Usumacinta se encuentra fragmentada y sus recursos de distinto tipo, particularmente económicos y humanos distribuidos en forma fuertemente heterogénea. La región presenta un nivel importante de aislamiento y falta de articulación institucional para el fomento del territorio, protección de los recursos y el desarrollo productivo de las localidades pequeñas y medianas.

Esta región representa un complejo abierto de fenómenos naturales y humanos que consideramos contiene sus propios factores de desarrollo, donde es necesario un proyecto político-regional que le dé marco, sustento y perspectiva. Las condiciones actuales, de deterioro ambiental y rezago social, hacen evidente que la región del Usumacinta en México, carece de este proyecto y requiere de una estrategia de desarrollo e inserción nacional e internacional. Posicionarla como una región estratégica ayuda directamente en este proyecto político-regional, le da marco, sustento y perspectiva. Tratarla como una región estratégica

puede ser una herramienta eficaz para contrarrestar la debilidad, fragmentación y desequilibrio que representa su ámbito local.

Se trata de posicionarla como una región estratégica entendida como un sistema dinámico de interacciones físicas, sociales y económicas. Compuesto por subsistemas naturales, productivos, institucionales culturales, etc. Esta herramienta ayudará tanto a las instituciones gubernamentales y actores no gubernamentales con incidencia en la región, así como a los actores locales a la planificación de estrategias en un territorio ampliado, en vistas al desarrollo sustentable que hoy se requiere. Propiciará gestionar mayores recursos y estrategias, enfrentar problemas comunes y el despliegue de iniciativas de desarrollo local. En este sentido construir una región estratégica quiere decir construir una unidad geográfica pertinente para que el territorio responda de la manera más eficiente a las obligaciones del contexto.

La planificación de este territorio no puede ser estrictamente local. La continuidad del territorio y los efectos que las políticas o su omisión generan, repercuten en conjuntos mayores. Los problemas ambientales, y sociales, como las inundaciones, la degradación ambiental, y las migraciones de población, por ejemplo, son interlocales, e incluso interregionales, por lo que requieren de soluciones y políticas asociativas y coordinadas.

En este sentido, la región estratégica se presenta como un espacio favorable para un desarrollo más equilibrado y sustentable, como un nuevo actor que adquiere fuerte relevancia a nivel territorial.

Como ya se mencionó, la estrategia para posicionarla debe estar basada en su capacidad como productora de servicios ecosistémicos por lo que la valorización de los recursos naturales en la Región del Usumacinta constituirá un poderoso instrumento para promover el desarrollo sustentable en todo el territorio que logre los objetivos de conservación y enriquecimiento de su biodiversidad, a través de la maximización de la producción integral, una mayor ocupación y en general, un mayor desarrollo económico y social.

### **1.1 Razones para considerar a la RUM una región estratégica**

Hay varias razones positivas y negativas para considerar a la RUM una región estratégica. De varias de las razones positivas se desprende la

estrategia de la propuesta y tienen que ver con su papel como productora de servicios ambientales. Las razones negativas se relacionan con la problemática actual y son de suma importancia en la región como son el rezago social, tasas elevadas de deforestación; prácticas no sustentables de uso de suelo, incluyendo prácticas inadecuadas de tumba y quema en la agricultura y prácticas de ganadería extensiva; niveles no sustentables de explotación y pérdida de hábitat de recursos acuáticos; desarrollo turístico no sustentable y creciente urbanización; participación limitada de los pueblos rurales en las actividades de conservación y manejo de recursos naturales; pérdida de biodiversidad y agro biodiversidad; cambio climático; bioenergéticos; nueva frontera agropecuaria; y movimientos migratorios, entre otros. De igual importancia son las razones positivas como las negativas, siendo estas últimas el objetivo para mejorar la gestión: la imperiosa necesidad de alentar el desarrollo local, proteger los recursos y mejorar la calidad de vida de la población. No que sean de mayor importancia las positivas sino que, como se señaló, sobre éstas se basa la estrategia para lograr posicionarla.

Los siguientes atributos de la RUM representan razones positivas, varias de ellas hacen evidente su importancia por su aporte como productora de imprescindibles servicios ambientales:

- su invaluable capital natural (la selva lacandona, tropical húmeda; el bosque mesófilo de montaña; sistemas lagunares y humedales, entre otros. Esta diversidad de ecosistemas brinda importantes servicios ambientales al país y al planeta;
- el hecho de que el Usumacinta, es el único río vivo que alimenta al Golfo de México, lo que significa, una gran cantidad de nutrientes y por lo tanto concentra una alta cantidad de la biodiversidad de todo el país;
- en la región existe una importante agro diversidad (agrocombustibles, cadenas forestales); y
- se trata de un río de importancia macro regional y binacional, y de la mayor relevancia ambiental y económica.

Existen otras razones que pueden ser consideradas como negativas que de igual manera hacen evidente la necesidad de decretar a la RUM

como región estratégica para poder lograr una mejor gestión de sus territorios y alentar su necesario desarrollo -entendido éste como un proceso de transformación de la sociedad y la economía de un determinado territorio, con el fin de mejorar las condiciones de vida de la población de ese territorio- y proteger los recursos naturales. Estas son:

- En la Región se encuentran las demarcaciones de 12 ANPs, que actualmente se encuentran condicionadas a una gran variedad de amenazas y presiones. Nueve están en el estado de Chiapas, dos en Tabasco y una en Campeche;
- Existe una escasa valoración de los territorios fuera de las ANPs, salvo su papel como conectores biológicos y un muy bajo reconocimiento de los servicios ambientales cuyo factor central son los suelos, y de los servicios directamente asociados a ecosistemas agrícolas, entre ellos el valor genético del uso de semillas criollas.

Lo anterior, hace evidente la necesidad de construir una estrategia que responda tanto a la necesidad de consolidar la conservación de la biodiversidad silvestre dentro de las ANPs y alrededor de ellas como la de conservar y usar de manera sustentable la biodiversidad domesticada en los paisajes culturales, incluida la agro biodiversidad.

- Razones fronterizas; la RUM no es ajena a la compleja problemática de la Frontera Sur, lo cual acentúa presiones poblacionales por la tierra y el empleo, y también se ve afectada en aspectos de seguridad pública. Por otro lado, y poco mencionado en los escasos análisis sobre la Frontera Sur, están los pequeños esfuerzos conjuntos por una gestión compartida de toda la Cuenca del Usumacinta; e inclusive son poco articulados con las iniciativas relacionadas con el Corredor Biológico Mesoamericano.

Es importante marcar los temas poblacionales y de seguridad pública y nacional ya que, junto con el potencial económico de una adecuada integración, respaldan la necesidad de asignarle a la RUM un estatus estratégico en la agenda nacional.

Se trata de una frontera desdibujada de 1,149 kilómetros con nueve puntos oficiales, 32 brechas y 350 cruces peatonales, así como la salida en diez municipios al Océano Pacífico.

La frontera sur es sinónimo de corrupción, violaciones de los derechos humanos, que propician las prácticas viciadas de corrupción y maltrato.<sup>1</sup>

Algunos elementos emblemáticos:

- El mayor peligro en la frontera sur es la presencia de las más peligrosas organizaciones del narcotráfico que operan desde México hasta Colombia.<sup>2</sup>
- En 2004 comenzaron a posicionarse los llamados ‘maras’, organización que ha sabido aprovechar grupos de jóvenes que se organizan en pandillas reafirmando un sentido de violencia. Los maras y los mareros, están representando una amenaza seria para la seguridad pública.<sup>3</sup>
- ‘Balseros’ que, por una cantidad de entre 20 y 50 pesos mexicanos, trasladan personas en un trayecto de cinco minutos y a medio km de la frontera institucional.<sup>4</sup>
- El nivel de violencia y corrupción en la zona constituyen un foco rojo, cuya solución no se vislumbra ni en el corto ni en el mediano plazo<sup>5</sup>.

De igual manera, las tendencias estructurales se vislumbran como razones negativas ya que están insertas en “procesos causales” del deterioro del capital natural. Estas son:

---

<sup>1</sup>[www.puec.unam.mx/PONENCIAS\\_IGLOM/III\\_migracion\\_internacional\\_y\\_regiones\\_transfronterizas/mesaIII\\_ponencia4.pdf](http://www.puec.unam.mx/PONENCIAS_IGLOM/III_migracion_internacional_y_regiones_transfronterizas/mesaIII_ponencia4.pdf)

<sup>2</sup> Jan De Vos en Simposio: el Sur desde el Sur (ponencia sin fecha);

<sup>3</sup>

[http://www.puec.unam.mx/PONENCIAS\\_IGLOM/III\\_migracion\\_internacional\\_y\\_regiones\\_transfronterizas/mesaIII\\_ponencia4.pdf](http://www.puec.unam.mx/PONENCIAS_IGLOM/III_migracion_internacional_y_regiones_transfronterizas/mesaIII_ponencia4.pdf)

<sup>4</sup>

[www.puec.unam.mx/PONENCIAS\\_IGLOM/III\\_migracion\\_internacional\\_y\\_regiones\\_transfronterizas/mesaIII\\_ponencia4.pdf](http://www.puec.unam.mx/PONENCIAS_IGLOM/III_migracion_internacional_y_regiones_transfronterizas/mesaIII_ponencia4.pdf)

<sup>5</sup> Rodolfo Casillas, investigador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), en Carta Mesoamericana, 16, mayo2010

- Casi un millón de habitantes, para 2005; con tasas de crecimiento en los municipios de Chiapas, muy superiores a la nacional;
- Las condiciones de rezago social de la población que es factor común en gran proporción en la RUM. La mitad de la población total de la RUM, en 2005, se concentraba en 12 municipios en condiciones de alto y muy alto rezago social, todos ellos en Chiapas.
- Una gran dispersión de la población, considerando aproximadamente 4,880 localidades en toda la RUM;
- Solamente 8 de las localidades tienen una población de más de 10 mil habitantes. Éstas son, en orden de mayor a menor: la cabeceras municipales de Comitán de Domínguez (Comitán), Palenque (Palenque), Ocosingo (Ocosingo), Tenosique (Tenosique), Centla (Frontera), Las Margaritas (Las Margaritas), Emiliano Zapata (Emiliano Zapata) y Balancán (Balancán);
- Respecto a lo que se refiere a la funcionalidad del territorio, se puede hablar de una región “policéntrica” pues son 4 grandes ciudades las que dominan la dinámica de las relaciones urbano-rurales: Comitán de Domínguez y San Cristóbal de las Casas (esta última fuera de la RUM) y en menor medida Palenque, en Chiapas. En Tabasco, Emiliano Zapata, para la región de los Ríos, y Villahermosa (fuera de la RUM) para los municipios de Centla y Jonuta.
- La RUM está marcada por la inaccesibilidad en algunas áreas del territorio y la falta de conectividad al interior de la región por lo tanto no se puede hablar de una integración de la misma;
- La falta de acceso marca también la economía local: problemas para la comercialización de sus productos lo cual también afecta el ingreso de la población;
- La heterogeneidad del territorio también está dada por sus características culturales, tanto por la variedad de grupos indígenas que habitan principalmente en la región de la Selva y de los Altos de Chiapas donde se encuentran 4 municipios con más del 80% de la población mayor de 5 años hablante de alguna

lengua indígena, como por la diversidad de religiones, donde, además de la religión católica, hay casos de municipios con fuerte presencia de grupos protestantes y evangélicos. No se puede generalizar para toda la región el grado de conflicto que se puede generar a partir de estas diferencias culturales, sin embargo, la toma de decisiones sobre el uso de los recursos está marcada por factores tanto demográficos como culturales por lo que son elementos que se deben señalar;

- Las actividades agropecuarias han sido consideradas por la población como la mejor apuesta para el uso de su territorio, lo que ha configurado el uso de suelo actual de la región y, en los casos donde aún se conserva la cubierta forestal, constituye una presión constante.
- Ciertos elementos contrarios al “valor público” en algunas cadenas de valor. Por ejemplo, en algunas cadenas despejar/deforestar es parte de la evolución de la cadena de valor.

## **1.2 Estrategia para comenzar a posicionar a la RUM como Región Estratégica**

Se ha repetido ya que la estrategia para posicionar a la Región del Usumacinta en México como región estratégica debe estar basada sobre todo en su aporte como productora de imprescindibles servicios ambientales. En el segundo apartado de esta propuesta, como criterios rectores para la gestión de este territorio, se hace especial énfasis en la importancia de la valoración de los recursos naturales en la región lo cual apunta en este sentido. El objetivo es concebirla así, como un reservorio de servicios ambientales, lograr la valoración social de sus recursos, sobre todo –más no exclusivamente- en el ámbito de las principales instituciones con incidencia en la región, para perfilar un proyecto político-regional que le dé marco, sustento y perspectiva lo que apuntalará una mejor gestión, una convergencia de políticas, instrumentos o mecanismos que inciden actualmente en las relaciones entre los distintos actores con presencia en la región.

Ahora bien, la presente propuesta intenta avanzar en este sentido y esbozar una estrategia que permita ir consolidando esta herramienta que permitirá contrarrestar la debilidad, fragmentación y desequilibrio que representa su ámbito local. Sintéticamente, para impulsar una región estratégica consideramos que es necesario:

- Contar con objetivos claros, los cuales se han ya repetido varias veces; y
- Contar con un plan, una estrategia para llevarlo adelante.

Este apartado se divide en dos componentes que forman parte del plan y conforman la estrategia. El primer componente se refiere a un necesario enfoque de intersectorialidad logrando el posicionamiento de la RUM en las agendas de los actores institucionales con incidencia en la región. El segundo componente señala que es necesario lograr acuerdos interinstitucionales y que esto se debe lograr bajo una lógica de red de políticas públicas (*policy networks*).

***Primer componente: orientar acuerdos interinstitucionales bajo un enfoque de red de políticas públicas***

Se ha insistido en que el objetivo de la presente propuesta es avanzar hacia la construcción de una política pública que permita una mejor gestión en los territorios de la RUM. Esto significa, una convergencia de las políticas e instrumentos actualmente llevadas a cabo por distintas instituciones en la región. Este apartado plantea como estrategia para avanzar en este camino que los acuerdos interinstitucionales entre las distintas instituciones deben darse bajo una lógica de red de políticas públicas ya que el objetivo de las redes de políticas es precisamente consensar políticas. Una red de políticas públicas además de permitir la integración y armonización de acciones, e iniciativas públicas, permitirá agrupar y movilizar recursos para llegar a la solución de una política.

Si bien es cierto que otro objetivo puntual en la región debe ser incidir también en estrategias e iniciativas de agentes locales y no gubernamentales, y que las mismas redes de políticas públicas deben contar con estos agentes<sup>6</sup>, comenzar a operar en dirección a estos acuerdos interinstitucionales permitirá, en el corto plazo integrar a los demás agentes. De hecho, las redes de política no pueden ser permanentes ni cerradas, los distintos agentes interpretan, construyen y reconstruyen las redes. Las redes cambian en parte, en función de las decisiones estratégicas de los agentes dentro de la estructura, y estas

---

<sup>6</sup> Las políticas debieran ser elaboradas e implementadas en redes de relaciones relativamente estables informales donde interactúan actores públicos y privados en un sector de política, agrupan y movilizan recursos para llegar a la solución de una política. (Kenis y Schneider 1991; Mayntz 1994).

decisiones estratégicas representan respuestas tanto a factores endógenos como exógenos.

Esta propuesta plantea a la red de políticas como solución a los problemas de coordinación en la RUM. Börzel señala que en un entorno dinámico y crecientemente complejo, donde la coordinación tiende a dificultarse si no a imposibilitarse, la gobernación se hace cada vez más factible sólo en los “policy networks”, proveyendo una estructura para la coordinación horizontal eficiente de los intereses y las acciones de los distintos actores mutuamente dependientes. (Börzel 1997: 15).

Para poder sugerir una red de políticas y lograr acuerdos interinstitucionales, es importante identificar a los actores, clarificar cuáles son las metas de los agentes de la red y cómo es usada su influencia política en la red. Entender el contexto institucional es importante porque, desde una perspectiva de red de políticas públicas, los acuerdos organizacionales son necesarios para coordinar interacciones complejas entre varios actores involucrados en procesos políticos. En el apartado anterior, ya se hizo una identificación de los principales actores y se comenzó a esbozar las estrategias para cada uno de estos. Ahora bien, los mismos agentes debieran determinar los procesos de intercambio de recursos y de información entre ellos. Los mecanismos que guían estos intercambios- reglas, las rutinas informales, los vínculos organizacionales, etc.

La principal función de la red de políticas para la RUM, debe ser superar los problemas de la acción colectiva, restringiendo los comportamientos unilaterales. Esta red de políticas debe permitir acción no estratégica basada en la comunicación y confianza, reducir los costos de transacción e información, disminuir incertidumbre y crear confianza entre los actores. De esta forma, la red de políticas para la región estratégica del Usumacinta debe ser conceptualizada como una estructura institucional informal, no organizada de forma jerárquica, que coordina horizontalmente a los actores públicos -y en un futuro próximo privados- relativamente permanentes que buscan alcanzar objetivos comunes, en este caso una política para la región. De esta forma, los distintos actores coordinarán sus intereses a través de la negociación para producir resultados políticos.

***Segunda componente: lograr posicionamiento de la RUM en las distintas agendas.***

Las principales instituciones en las que es necesario influir por su importancia en la región son el Corredor Biológico Mesoamericano-México, la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, la Comisión Nacional del Agua y la Comisión Nacional Forestal. Estas instituciones están ya trabajando en la región. El objetivo de este apartado es identificar puntos que se requieren insertar en sus agendas y prioridades.

### **Corredor Biológico Mesoamericano México**

El Corredor es una de las instituciones con mayor peso que pueda ayudar para que instituciones como el Banco Mundial asuma a la Región Usumacinta como región Prioritaria.

El Corredor tiene que regionalizar, y aportaría mucho a los objetivos de la presente propuesta si comienza a hacerlo en la RUM. De hecho, el Corredor ha venido trabajando en varias áreas de la RUM ya desde hace varios años. El proyecto Desarrollo Rural en Corredores Biológicos en Chiapas se ha venido implementando desde el 2008 en diferentes regiones del estado de Chiapas.

Obedece a una propuesta de desarrollo territorial que vincula conservación de la biodiversidad con alternativas económicas basadas en el aprovechamiento sustentable de los recursos biológicos. Su objetivo es generar un desarrollo territorial sustentable, que frene los cambios de uso del suelo en terrenos forestales y el deterioro de los recursos naturales, con base en la conservación de la biodiversidad, el sostenimiento de la producción agropecuaria y forestal, y el desarrollo de capacidades locales, en beneficio de las comunidades rurales ubicadas en zonas prioritarias por la riqueza biológica que sostienen.

Este proyecto, pretendió fomentar un desarrollo rural que revalorice la producción primaria con claras prácticas de conservación. Se fomentó la idea de productores como agentes de conservación y de reconocer en la multifuncionalidad de sus actividades productivas, ventajas comparativas sobre otros tipos de producción.

Las acciones del proyecto desarrollaron durante el 2008 y 2009, se apoyaron en 33 comunidades de 4 municipios en la Selva lacandona. Durante el 2010, el proyecto se amplió a 67 comunidades, de los municipios de Tumbala, Ocosingo, Marqués de Comillas, Maravilla Tenejapa y Benemérito de las Américas en la Selva Lacandona, 29 comunidades de los municipios de Siltepec, Pijijiapan, Tapachula, la

Concordia y Cacahotan, circunvecinas a las áreas naturales protegidas del Ocote, El Triunfo y Pico del Oro Paxcal en la Sierra Madre, y 11 comunidades de los municipios de Ocoatepec, Ocozocuautla, Tapalapa y Copainala en la Selva Zoque (anexo 1).

Con el proyecto, *Conectividad Biológica y Gestión Territorial en la Selva Lacandona* Se capacitaron 30 técnicos comunitarios en el tema de conectividad biológica y gestión territorial en la Selva Lacandona. El propósito fue desarrollar en los técnicos las capacidades teórico-práctico, para articular el ordenamiento territorial con énfasis en la producción de servicios ambientales, la restauración y construcción de corredores biológicos, con las directrices del programa especial acordado entre la Sagarpa, Conafor y el CBMM.

Con base en las acciones previas realizadas por el Proyecto de Desarrollo Rural Sustentable en Corredores biológicos del estado de Chiapas se diseñó y gestionó el *Programa Especial para la Conservación, Restauración y Aprovechamiento Sustentable de la Selva Lacandona, en el estado de Chiapas (PEFSL)*, a partir del cual se hace expedita los compromisos interinstitucionales con el propósito de alinear acciones agropecuarias y forestales con los objetivos estratégicos de conservar biológica y la producción de servicios ambientales.

### **Comisión Nacional del Agua**

Es indispensable que la Comisión Nacional del Agua establezca un Comité/Comisión de la Cuenca Usumacinta. Actualmente existe el Comité Grijalba/Usumacinta pero sería de mayor importancia se creara la figura sólo para la región del Usumacinta en México.

### **Comisión Nacional Forestal**

En primer lugar es necesario que Conafor expanda el programa de Pago por Servicios Ambientales (PSA) a todas las zonas de importancia ambiental en la RUM, inclusive a las que circundan las ANPs.

Cabe destacar que Conafor maneja un enfoque de cuenca en su estrategia de pago por servicios ambientales, de aquí lo idóneo de

considerar a la RUM como una región prioritaria para una extensión de la cobertura territorial del PSA.

Y a la par, considere a la RUM como región estratégica para explorar opciones de extensión en el tiempo del PSA, de forma tal que se garantice certidumbre a los poseedores, y se *blinde* la región contra un repunte de las tenencias a la deforestación por retiros o decrementos en el PSA.

Asimismo, para el caso de todas las Áreas Naturales Protegidas en la RUM; de hecho la CONAFOR ya tiene un programa específico para ANPs, lo cual facilitaría esta extensión geográfica al interior de la RUM.

En conjunto con los gobiernos estatales y el CBMM se requiere explorar acciones tempranas de REDD+ en la región

### **Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas**

#### **Avanzar en una visión regional desde la perspectiva de CONANP**

Ver ANEXO I

La CONANP debiera contribuir a la valoración de los territorios fuera de las ANPs, y al reconocimiento de los territorios fuera de las ANPs como conectores biológicos, y sobre todo al reconocimiento de los servicios ambientales que prestan estos territorios cuyo factor central son los suelos, y de los servicios directamente asociados a ecosistemas agrícolas, entre ellos el valor genético del uso de semillas criollas.

La Comisión debe aportar en la necesidad de construir una estrategia que responda tanto a la necesidad de consolidar la conservación de la biodiversidad silvestre dentro de las ANPs y alrededor de ellas como a la de conservar y usar de manera sustentable la biodiversidad domesticada en los paisajes culturales, incluida la agro biodiversidad.

## **2. RECOMENDACIONES A LAS INSTITUCIONES PARA INNOVAR SU GESTIÓN TERRITORIAL EN LA RUM: ENFOQUES, CRITERIOS RECTORES E INSTRUMENTOS**

### **2.1 Enfoques y Criterios rectores**

El objetivo de este apartado es aportar una serie de principios orientadores, criterios rectores, que permiten reforzar y generar sinergias entre el actual universo de intervenciones institucionales en la RUM y entre sus instrumentos en interacción con actores de peso en la región.

La incorporación de esta serie de ideas fuerza (nuevas visiones, enfoques y elementos conceptuales) que perfilan como viable convertir el aprovechamiento sustentable del capital natural de la RUM, en el pilar de su competitividad y desarrollo permitirá avanzar en los objetivos de la presente propuesta.

### **2.1.1 Consensar y adoptar una visión renovada del capital natural de la Región**

Una estrategia sólida para la RUM, basada en la premisa de que el mayor potencial de desarrollo de la región está en sus recursos naturales, debe acompañarse de un proceso tanto de valoración social de sus recursos naturales y de los servicios ambientales que de ahí se obtienen como de apropiación de estos por parte de los pobladores.

“Valorar el capital natural significa comprender que debe corresponder una necesaria retribución social y económica a los agentes que realizan labores de conservación”<sup>7</sup>.

No es un tema exclusivo de educación ambiental. Se necesita desplegar una sólida, proactiva e innovadora política de valoración social del capital natural y de sus servicios ambientales, asociada a un efectivo reconocimiento, visibilidad y retribución de toda la gama de tareas relacionadas -directa o indirectamente- con su conservación, entendida en un sentido integral.

Proponerse una real valoración social del capital natural de la región y los servicios ambientales que ésta presta, obliga a considerar que la conservación de estos recursos debe ser entendida y valorada como una actividad de interés de todos.

Los esfuerzos por conservar los servicios ambientales como bienes comunes, tendrían que considerarse una actividad económica de interés

---

<sup>7</sup> Martín Díaz y Díaz, CEIBA 2001

público, y remunerada, ya que tienen un impacto en el bienestar de toda la población nacional y mundial.

La valoración social del capital natural, significa comprender que se requiere de la participación a todos los niveles del universo de agentes gubernamentales, sociales y privados que están de una u otra forma involucrados en la conservación y que debe corresponder una necesaria retribución social y económica a los agentes que realizan labores de conservación y a los que hacen uso o aprovechamiento del capital natural de manera sustentable.

De esta forma, una visión ampliada de la conservación la concibe como una actividad redituable para los dueños y poseedores de los recursos, y una actividad con incentivos significativos para productores, gestores, promotores, técnicos, agentes de mercado, generadores de conocimiento e información sobre la funcionalidad de los sistemas socio-ecológicos.

Bajo este enfoque, se tendría que trabajar en varios frentes, principalmente en mecanismos eficaces, diferenciados territorialmente, para la incorporación activa de las comunidades locales a las acciones de conservación, de uso y aprovechamiento sustentable y de restauración de los recursos naturales.

De esta forma, los poseedores, propietarios, copropietarios y/o usufructuarios de los diferentes recursos naturales debieran ser los primeros en custodiar, conservar y manejar sustentablemente los recursos naturales. (apropiación social).

Un proceso de apropiación social de la biodiversidad donde por ser ellos los dueños, se pueden fortalecer ante los mercados y los gobiernos.

A manera de corolario:

El objetivo es lograr un cambio de enfoque sobre el capital natural de la región, que derive en cambios en la dinámica institucional, en sus políticas y programas, y en las estrategias e iniciativas de propietarios, productores y otros agentes. Este nuevo enfoque y cambios en la gestión territorial, se sintetizan de la siguiente forma: “hacer de la conservación una actividad económica de interés público, por ende, redituable para todos los agentes que en forma directa o indirecta se involucren en ella”.

### **2.1.2 Conservación del capital natural entendida de forma integral**

La presente propuesta, como se ha señalado, se refiere a la gestión territorial de toda la RUM y ni ella ni sus instrumentos, se acotan a la conservación de las áreas de mayor valor ambiental -ya atendidas en buena medida por las ANP- y de conectores biológicos entre ellas.

El núcleo central de las políticas para una mejor gestión de la RUM, (tomando como eje articulador el río, no sólo desde la visión del agua como recurso, sino desde el caudal ambiental o ecológico que implica toda la funcionalidad ambiental ligada a un río) debe ser la efectiva conservación del capital natural.

Como parte del enfoque, la conservación debe ser sinérgica con el capital social específico presente en los diferentes territorios que conforman la región. Un capital social que, sin duda, muestra diferentes modalidades, fortalezas y debilidades en los ámbitos de las organizaciones sociales y sus sistemas productivos, sean de cultivos, ganado, aprovechamiento de recursos forestales o pesqueros.

La conservación, como se propone, debe considerarse de forma integral para que tenga como resultado el efectivo mejoramiento de los territorios de la RUM. Lo anterior exige diferenciar territorios y, por lo tanto, estrategias y actividades. Así, dicha política de conservación debe tener los siguientes cuatro objetivos:

- proteger la biodiversidad y los servicios ecosistémicos (incluyendo el caudal ecológico) ;
- respaldar la producción rural, reforzarla, diversificarla y dignificarla; y
- en congruencia con lo anterior, garantizar la generación de mayores medios de vida,
- atenuar riesgos y desastres a través de acciones de mitigación (por ejemplo REDD, así como acciones de adaptación a los efectos del cambio climático).

Por ejemplo, respecto a la contaminación del Río Usumacinta, es tan importante frenar la contaminación del Golfo como revertir el impacto que la contaminación del Río puede tener a lo largo de la RUM y en los medios de subsistencia de la gente.

Esta visión amplia de conservación, con tres objetivos de igual importancia, permite involucrar a un mayor número de actores públicos, privados y sociales a las tareas de conservación, así como atraer ampliadas fuentes de financiamiento.

Esta concepción lleva al factor de inclusión, a elaborar instrumentos que permitan incorporar a otros pobladores de la región -no sólo los dueños y poseedores- en las tareas de conservación, restauración, uso sustentable de los recursos naturales<sup>8</sup>; y en actividades que ayudan a aumentar los activos de las comunidades que permiten la adaptación y reducción de riesgos, proteger la salud y el bienestar (infraestructura, la propiedad común, los recursos naturales renovables y no renovables, el capital humano y social, y el conocimiento cultural); como participantes y beneficiarios, desarrollando programas específicos de participación social, capacitación y vinculación regional, de forma que permitan incrementar el bienestar general de los habitantes de la región.

### **2.1.3 Desarrollo de políticas con enfoque territorial**

Las distintas políticas deben tener enfoque territorial. De acuerdo a las condiciones particulares de los territorios de la RUM: sus recursos, capacidades, características, historia, etcétera. Por lo tanto, el resultado deseado será una serie de políticas territoriales diferenciadas.

El enfoque territorial obliga a pensar en el capital territorial de los territorios de la RUM (económico, el ambiental, social, institucional y el cultural).

El capital territorial da la pauta para la concepción del proyecto de cada territorio, al saber con qué activos se cuenta y cuáles se pueden mejorar. La propuesta está basada en que el capital natural, puede dar la pauta para el desarrollo de la región generando sinergias con los otros elementos para impulsar el desarrollo de los territorios.

También este enfoque territorial lleva a considerar que los territorios de la RUM se relacionan con otros territorios (dentro y fuera de la región), cuyos vínculos proporcionan tanto restricciones como oportunidades para el desarrollo local. Esto lleva a la necesidad de generar información y conocimiento sobre estas diversas vinculaciones a diversas escalas.

---

<sup>8</sup> Por ejemplo, aquellos que aporten en la protección de recursos que sostienen la producción, en prácticas de producción con impacto neutro o positivo sobre el capital natural y los servicios ecosistémicos,

En especial, se requiere comprender a fondo las particularidades de los asentamientos de población más importantes como centros que determinan en gran medida la funcionalidad socio ambiental de la RUM. Debe generarse una visión que articule a la región al interior y al exterior, a través de sus potencialidades.

Es de especial importancia en la RUM que el enfoque territorial obliga a considerar el capital social de esta región, la organización interna y la participación de la gente. Y es cuestión de mayor importancia por la presencia de distintas comunidades en la zona. De esta forma, se debe tener claro los grupos a los que están enfocados los instrumentos de política, los agentes más activos en el uso y ocupación del territorio; quienes determinarán el ritmo o estilo de la acción de cambio ya que implican cambios en todos los ámbitos de la vida de los pobladores de los distintos territorios.

La finalidad de este planteamiento es abordar a la RUM desde un enfoque territorial, global. Sólo así se logrará compensar la actual sectorización imperante en este territorio y el universo de programas diseñados fragmentariamente, conducidos por entidades ubicadas en diferentes sectores de la administración central y delegacional, y con poca o nula coordinación.

El enfoque territorial permite diseñar y aplicar políticas e instrumentos diferenciados en función de la priorización ambiental de áreas y de la heterogeneidad presente en este territorio. Articuladas por supuesto por una estrategia integral de gestión que tiene la finalidad de mantener los servicios ecosistémicos,

Esta diferenciación de políticas no significa una gestión territorial fragmentada; por el contrario, se sustenta en una visión global del territorio.

Vale la pena volver a mencionar aunque se insista en la segunda parte de este apartado, en los Instrumentos que este documento forma parte del estudio "Desarrollo de Redes para la Gestión Territorial del Corredor Biológico Mesoamericano - México" el cual es un amplio estudio sobre la Región Usumacinta en México. En especial, este estudio apoyó para la generación de información que constituye valiosas aportaciones para la detección de medidas urgentes y selección de estrategias. Tal es el caso de los siguientes estudios:

- “Eco-regionalización de la Cuenca del Usumacinta como base para el Análisis de Sistemas de Producción”. Eco-regionalización como una herramienta básica para el Análisis del uso actual y el estudio del uso potencial de las Tierras.
- “Estimación del balance hidrológico de la cuenca Usumacinta”. Precipitación, evapotranspiración, escurrimientos, almacenamiento en suelos.
- “Estrategia para el monitoreo de la cubierta forestal de la RUM”. Monitoreo del impacto en la cubierta forestal del proyecto "Desarrollo Rural Sustentable en Corredores Biológicos de Chiapas."
- “Investigación sobre la detección de la degradación utilizando Imágenes Multiespectrales en la región Tenosique – Balancan, Tabasco.
- Modelo de balance hídrico con base en datos de temperatura, precipitación, radiación, suelo, capacidad de almacenamiento de agua en suelo para obtener evapotranspiración real, potencial, almacenamiento, déficit, excedente mensual y anual.
- “Análisis de la relación entre en la hidrología superficial y los cambios de la cobertura vegetal en nano-cuenca de la Cuenca del Rio Usumacinta, Chiapas: Modelado de Escenarios y Procesos Hidrológicos mediante Sistemas de Información Geográfica (SIG)”.
- “Exploración de parámetros biofísicos con series de tiempo y estimación de biomasa en manglares con productos MODIS e imágenes de radar”. Estudio de caso: vegetación de manglar en Laguna Pom – Atasta, Campeche y Agua Brava, Nayarit Alma Vázquez Lule.

Estos estudios permitirán hacer recomendaciones puntuales para la aplicación de distintas políticas territoriales e instrumentos contenidos en la presente propuesta. De igual forma, los resultados de la segunda parte de dicho estudio, el Observatorio, cuyo objetivo es articular, analizar y generar información que sirve para comprender las interacciones entre la sociedad y el territorio en la Región del Usumacinta son de gran importancia para la aplicación de las estrategias contenidas en esta propuesta. Dicha información del observatorio comprenderá aspectos, sociales y ambientales, que servirán de “insumo” a los tomadores de decisiones y a todos los involucrados en la gestión del territorio.

#### **2.1.4 Esquemas de gobernanza que permiten ampliar y mejorar las capacidades de gestión territorial (la gestión pública no se agota en la esfera gubernamental)**

El enfoque territorial hace clara referencia al capital social y a la importancia de incorporar a todos los actores relevantes a las distintas decisiones, acciones y actividades. En el caso preciso de la RUM son las comunidades locales, organismos sociales, inversionistas, y distintas organizaciones educativas y privadas necesarias para mantener la provisión sostenida y en aumento de servicios ecosistémicos.

De esta forma, el enfoque territorial, está estrechamente ligado con la necesidad de construcción gobernanza en este territorio, donde el estado y sus instituciones figuran, sobre todo, como garante del interés público, facilitador de recursos y coordinador de las varias actividades relacionadas a la gestión pero con el apoyo y la participación organizada, tanto de quienes utilizan, custodian y manejan los recursos localmente para mantener la provisión de servicios, como de aquellos que pueden brindar apoyo técnico, asesoría y/o financiamiento.

La priorización de áreas resultado de los diversos estudios ligados a esta propuesta exigen distintas políticas territoriales, trabajar en varios frentes. Dependiendo de las circunstancias y capital territorial de la zona es posible aplicar distintos instrumentos que aporten al mantenimiento de los servicios ecosistémicos, a través de esquemas de gobernanza –mediante la participación de actores locales contribuyendo a la certidumbre. Estos instrumentos permiten incorporar diseños viables de institucionalidad local, que significan aportes sustanciales en la gobernabilidad de los recursos naturales de este territorio, a la gobernabilidad ambiental<sup>9</sup>.

La propuesta es el establecimiento de límites y/o fijación de acciones a través de diversos instrumentos, varios de ellos basado en esquemas contractuales diferenciados territorialmente que permiten avanzar en la gobernabilidad ambiental ya que necesariamente incorporan a los

---

<sup>9</sup> La gobernabilidad ambiental se refiere a los procesos de toma de decisión y de ejercicio de autoridad en el ámbito de bienes públicos, - en un sentido amplio - en los cuales intervienen los gobiernos o instancias de decisión, pero también otras partes interesadas que pertenecen a la sociedad civil y que tienen que ver con la fijación de los marcos regulatorios o el establecimiento de los límites y restricciones al uso de los recursos naturales y de los ecosistemas. Marco Conceptual para el Programa Movimientos Sociales, Gobernanza Ambiental y Desarrollo Territorial Rural, [www.fiaes.org.sv/docs/getdoc.pdf](http://www.fiaes.org.sv/docs/getdoc.pdf).

dueños, poseedores y a otros pobladores de la región en las tareas y acciones urgentes para mantener los servicios ecosistémicos, tareas que en varias ocasiones requieren de un gran número de actividades y otras de limitaciones en el ejercicio de los derechos de propiedad, de forma que permitan incrementar el bienestar general de los habitantes de la región.

Esto hace necesario construir capacidades en todos los actores socio-políticos (gubernamentales, organismos privados y pobladores), cuestión que a su vez la facilitan los propios instrumentos; lo implica un proceso de modernización y desarrollo institucional orientado hacia la construcción de una gobernanza participativa, corresponsable, democrática, a través del involucramiento de todos los actores para mantener la coordinación, coherencia, cohesión y acción colectiva dirigida a lograr la gobernabilidad en esta región.<sup>10</sup>

La mayor participación de actores locales en la conceptualización, diseño e implementación de acciones, asegurará la sostenibilidad de dichas acciones, así como la creación de plataformas de concertación público-privado y la construcción de espacios de ciudadanía y democracia local, elementos necesarios en el suelo de conservación.

En un ámbito descentralizado, participativo, flexible, y diferenciado territorialmente, se deben propiciar sinergias entre los actores y metas y crearse instancias de participación. El Gobierno debe fungir como un agente inductor, catalizador, con una visión de conjunto, para que las iniciativas vayan siendo coherentes con un proyecto más amplio de cohesión social y territorial para mantener los servicios ecosistémicos.

### **2.1.5 Mejorar la gobernabilidad ambiental**

Una estrategia de gestión con el objetivo de mantener la sana provisión de servicios ecosistémicos debe plantearse incidir en las actuales condiciones para avanzar en la gobernabilidad ambiental de este territorio.

La gobernabilidad ambiental se refiere a las políticas, instituciones, procedimientos, herramientas e información que hacen posible la participación de un mayor rango de actores públicos y privados – instituciones y agentes gubernamentales, propietarios, pobladores, ejidatarios, comuneros y poseedores, rentistas, instituciones

---

<sup>10</sup> Luis Aguilar, 2008, p. 10

académicas, organismos privados, no gubernamentales- en la toma de decisiones, respecto a los recursos naturales con base en normas claramente establecidas, participación informada, y responsabilidades<sup>11</sup>.

El objetivo de la gobernabilidad ambiental es preservar y mejorar la base de recursos naturales, incrementar la competitividad, facilitar el desarrollo de los mercados y promover la participación social, entendida como la participación de todo tipo de agentes sociales y privados en actividades relacionadas con el medio ambiente. En este sentido, la gobernabilidad ambiental se relaciona con el uso, manejo y aprovechamiento de los ecosistemas y sus servicios ecosistémicos, con el fin de garantizar bienestar social y mejores opciones de empleo e ingreso de manera equitativa, sin comprometer la estructura y funcionamiento de los mismos ecosistemas<sup>12</sup>.

### **2.1.6 Privilegiar la gestión del conocimiento y la información**

A través de este enfoque, se busca conformar una región cuyo desarrollo se respalde en el conocimiento de forma tal que las Instituciones de Educación Superior y Centros de Investigación sean actores fundamentales del diseño de las políticas públicas. Se busca, de esta forma, avanzar gradualmente hacia una Sociedad del Conocimiento, obteniendo, como valor agregado:

- el fomento a la generación y gestión de conocimiento;
- la promoción a las redes formales de conocimiento -el esfuerzo de la Red de Investigadores de la Región Usumacinta en México (RedRUM) apunta en esta dirección;
- la conversión del conocimiento en un bien público con un muy amplio espectro de usuarios (*outreach*);
- la vinculación de los usuarios del conocimiento con las IES y Centros de Investigación con intereses en la Región creando ciclos virtuosos de planificación participativa de la investigación científica y aplicación/impacto local del quehacer académico;
- la divulgación de distintos productos que apoyan al desarrollo territorial de la región a diversas escalas, incluso nacional e internacional.

Una cuestión muy importante que debe incluir la política de manera inmediata es la atención a los sectores más vulnerables a los desastres,

---

<sup>11</sup> Solanes, Miguel (2003).

<sup>12</sup> PNUMA; PNUD; BM y WRI 2004.

creando áreas en las agencias de desarrollo y líneas de investigación en las instituciones académicas que se dediquen principalmente a la mitigación y adaptación de la sociedad al cambio climático.

## **2.2 INSTRUMENTOS**

El objetivo de la estrategia es aterrizar en instrumentos sólidos que permitan activar un curso de acción de gobierno (presupone convergencia/articulación básica federal, estatal y municipal), en interacción con actores políticos y sociales, para transitar de la actual problemática de la RUM a una situación deseada y viable que, en esencia, encamine a la Región a una trayectoria de desarrollo con menor desigualdad, basado principalmente en un adecuado uso y aprovechamiento de su capital natural. A continuación se sintetizan los principales instrumentos.

Los programas tienen una vida útil vinculada al tiempo que duran los personajes políticos que los promueven. Los instrumentos trascienden estos tiempos políticos y aunque llegan a ser utilizados con diferentes sesgos estabilizan la administración ambiental.

El objetivo es complementar y enriquecer los ya existentes, presentando mayores alcances desde una perspectiva de gobernanza para el mantenimiento de los servicios ecosistémicos. De esta forma habrá diversas opciones en su selección y combinación; y así, cada política territorial contará con sus instrumentos específicos. Como ya se señaló, los estudios ligados a esta propuesta son la base para la selección de áreas prioritarias para la aplicación y selección de los distintos instrumentos específicos.

### **2.2.1 Ampliar fuentes de financiamiento**

Para la viabilidad y alcances de la política, resulta crucial diseñar instrumentos o herramientas que signifiquen un enorme respaldo financiero para una mejor gestión territorial de la RUM. Consideramos que el mayor respaldo financiero se puede lograr precisamente posicionando a la RUM como región estratégica. Esta herramienta permitirá jalar, concentrar y articular esfuerzos nacionales, gubernamentales, sociales/privados y apoyos y “respaldos” económicos internacionales. Además otras fuentes de financiamiento surgen de concretar las transferencias derivadas de asumir plenamente que la conservación es una actividad económica de interés público, que

debe ser remunerada así como de la visión amplia de conservación, con tres objetivos (proteger la biodiversidad y los servicios ecosistémicos; respaldar la producción rural, reforzarla y dignificarla; y garantizar la generación de mayores medios de vida, y atenuar riesgos y desastres), lo que permite financiar tareas de conservación y atraer ampliadas fuentes de financiamiento, como se señala previamente en este documento.

A continuación se enlista una variedad de fuentes de financiamiento que, bajo estos nuevos enfoques y asumiendo que la RUM es una región estratégica, presentan importantes posibilidades de concretarse:

- i. el involucramiento sinérgico de un universo de agentes como Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el mecanismo de Reducción de Emisiones de la Deforestación y Degradación (REDD+), la *Global Environment Facility* (GEF), BanChiapas, el Programa del Gran Ecosistema Marino del Golfo de México, etcétera.
- ii. Una mayor articulación con mercados dinámicos significa recursos excepcionales;
- iii. la creación de fondos territoriales (la CEPAL los denomina fondos de cohesión territorial) con tres objetivos:
  - transferir fondos bajo formas contractuales que comprometan su uso para generar sinergias entre el ámbito productivo, el desarrollo de capacidades y la atención de las carencias básicas;
  - inducir que el fondo sea de tipo redistributivo (ejemplo emblemático, recursos directos de segmentos de la población a retribuir tareas de conservación); y
  - convertir el fondo en instrumento para articular políticas y programas sectoriales y espaciales.

Esta modalidad de fondos territoriales tiene el potencial de convertirse en un mecanismo de planificación intersectorial acotada a los espacios donde habitualmente la descentralización sectorial deja muchos vacíos.

### **2.2.2 Monitoreo territorial que oriente la política**

El monitoreo territorial regional, ofrece la visión general de los aspectos seleccionados sobre la Región. En especial los estudios que forman parte de este proyecto y por lo tanto del monitoreo, sirven para comprender las interacciones entre la sociedad y el territorio en la Región del Usumacinta y son de gran importancia para la aplicación de las estrategias contenidas en esta propuesta. Dicha información que comprende aspectos, sociales y ambientales, servirán de “insumo” a los tomadores de decisiones y a todos los involucrados en la gestión para seleccionar áreas prioritarias para la gestión, áreas para la aplicación urgente de instrumentos y para la elaboración de recomendaciones. Además, aporta contexto a los monitoreos, evaluaciones y estudios de mayor detalle dentro de la Región. El propósito del monitoreo territorial es recabar información para realizar evaluaciones de la situación de la RUM y generar recomendaciones para mejorar los rumbos de la gestión territorial.

### **2.2.3 Redes de conocimiento**

Este instrumento se refiere a la articulación de redes de conocimiento sobre la RUM, el objetivo es que estas redes converjan y que en sus enlaces se privilegie el acercamiento de información, conocimiento específico e iniciativas a los tomadores de decisión y a los actores que determinan el futuro de políticas y estrategias que impulsen procesos de reconversión y diversificación productiva, y la mejor preservación y restauración de los servicios ambientales.

### **2.2.4 Instrumentos diferenciados territorialmente**

A continuación se señala un batería de instrumentos que permiten en el corto plazo instrumentar políticas en distintos territorios de la RUM. A continuación se mencionan las ventajas de estos instrumentos:

- Para su implementación no se requieren de reformas legales o procesos burocráticos largos para atender los fenómenos de degradación. Las propuestas que se presentan pueden ayudar a reforzar las actuales instituciones, y se apoyan del actual marco jurídico con el objetivo de mejorar la gobernabilidad ambiental la RUM.
- Uno de los principales ejes de las propuestas para mejorar la gestión en la RUM, es precisamente contrarrestar la desigualdad social y falta de oportunidades económicas viables para la mayoría de los propietarios de la tierra lo que ha acentuando la

pobreza y la marginalidad rural. Los instrumentos propuestos inciden en este sentido, permiten generar alternativas reales para la economía de las familias rurales, que sean además afines con los propósitos de la sustentabilidad y en especial, con el mantenimiento de los servicios ecosistémicos.

- La aplicación de los instrumentos se basa en esquemas de gobernanza, ya que requieren y permiten la incorporación activa de las comunidades locales a las acciones y actividades necesarias para la provisión sostenida y en aumento de servicios ecosistémicos. Asimismo, reconocen la necesidad de la coparticipación de estas comunidades en las tareas de provisión de servicios y forman parte de la tendencia que no concibe el mantenimiento de servicios ecosistémicos separado del desarrollo social, la preservación cultural y las actividades productivas.

De esta forma, la aplicación de los distintos instrumentos será diferenciada a lo largo del territorio

### ***Propuesta de instrumentos***

Los instrumentos propuestos son los siguientes:

- I. Incorporación de formas contractuales; instrumentos legales privados para la conservación
  - a. servidumbres ecológicas
  - b. usufructo con fines de conservación
  - c. arrendamiento de tierras
- II. Fideicomisos con fines de protección de servicios ecosistémicos
- III. Enriquecimiento del instrumento áreas voluntarias de conservación
- IV. Certificación de Productos

Los instrumentos legales privados para la conservación y los fideicomisos son claramente formas contractuales, el resto no lo son pero también es posible establecerlas para asegurar el éxito o acompañar a estos últimos instrumentos.

El uso de cualquiera de estos instrumentos por sí solo no garantiza la conservación de un área, sino que evidentemente deben ir asociados a un programa de manejo, acceso a financiamiento, incentivos, capacitación, etcétera.

## **I. Incorporación de formas contractuales**

Un punto importante es la interlocución con los pobladores de este territorio. Esta interlocución debe pasar por un proceso de cambio. Por este motivo varios de los instrumentos son formas contractuales de relación con los distintos agentes -núcleos agrarios, pobladores, organizaciones o agrupamientos de productores y de agentes dedicados a actividades económicas, etcétera. El objetivo es que tanto las dependencias gubernamentales encargadas de gestionar este territorio así como organizaciones no gubernamentales, educativas y privadas establezcan formas contractuales de relación estos agentes.

Se proponen los contratos ya que no sólo estimulan un comportamiento más cooperativo entre los agentes involucrados, sino que además promueven la vigilancia y cumplimiento a bajo costo de las obligaciones emanadas de las políticas territoriales para este territorio. Así, las formas contractuales permiten incidir en los factores de gobernabilidad ambiental: en el marco jurídico, las instituciones, el nivel de autoridad, la participación, la rendición de cuentas y en lo relativo a la sinergia con los mercados<sup>13</sup>.

Esto se debe a que los contratos son un acto jurídico bilateral que al constituirse por el acuerdo de voluntades de las partes (autoridades, diversos agentes económicos, no gubernamentales, entidades académicas, organizaciones privadas y ocupantes del territorio) produce consecuencias jurídicas como la creación o transmisión de derechos y obligaciones. Esto permitirá acercar más información de lo que está sucediendo a las partes y se producen compromisos vinculantes para ambas partes, los cuales son verificables y exigibles y su cumplimiento se puede asegurar a un menor costo que la legislación en general.

Asimismo, los contratos también presentan el carácter de una norma jurídica individualizada con el objeto de perfilar prácticas sustentables que permitan mantener los servicios ecosistémicos por lo que promueven la participación y la representación ya que se acuerda, negocia y firma con los propietarios. Además al establecer claramente los compromisos de las partes, permiten focalizar recursos incidiendo en los mercados como parte de un posible compromiso de las autoridades o contrapartes, con el objeto de ayudar a cumplir las obligaciones.

---

<sup>13</sup> PNUMA; PNUD; BM y WRI 2004.

La adopción gradual de estos instrumentos y contratos significa una reforma fundamental en la gestión territorial de la RUM: pasar de una gestión desarticulada basada en “ventanillas”, a una basada en compromisos vinculantes que generan certidumbre a los pobladores, en torno a su patrimonio, ingreso y empleo; y certidumbre a todos los habitantes de la ciudad, en torno a un efectivo resguardo de su fuente principal de servicios ambientales.

**Instrumentos legales PRIVADOS para la conservación (Servidumbres ecológicas, usufructo con fines de conservación, arrendamiento de tierras)**

Los instrumentos legales privados permiten la protección y manejo sustentable en sitios críticos para la protección, propiedad de ejidos, comunidades y pequeños propietarios a través de diversas acciones y estrategias. Estos sitios se pueden identificar a través de los estudios que forman parte de este proyecto.

Estos instrumentos:

- pueden ser diferenciados territorialmente; el objetivo es hacer la selección del instrumento que mejor se acopla para el área en cuestión;
- permiten la incorporación activa de las comunidades locales a las acciones de protección de servicios ecosistémicos;
- se planean conjuntamente, por lo que favorecen el trabajo conjunto entre comunidades, propietarios, ejidos y otras organizaciones públicas y privadas diseñando alternativas para potenciar los usos productivos y a la vez conservar los atributos naturales;
- son flexibles, se adecúan a diversos intereses, circunstancias y necesidades y pueden ser utilizadas en propiedades dentro o fuera de ANPs; y
- requieren de la creación de acuerdos o compromisos legales vinculantes entre las partes que pueden ser defendidos legalmente en tribunales aun en contra de terceros que pretendan dañar los atributos naturales de los predios.

**a. Servidumbres ecológicas**

Las servidumbres ecológicas son sin duda un mecanismo que permite integrar a las comunidades locales a las acciones para mantener los servicios ecosistémicos ya sea como participantes en labores de uso, manejo, restauración, aprovechamiento y/o como beneficiarios de incentivos económicos por un tipo de uso o restricciones impuestas a sus propiedades. Este instrumento permite integrar a un mayor número de participantes en las tareas de protección de servicios, no sólo a los propietarios de los recursos, desarrollando programas específicos de participación social, capacitación y vinculación internacional.

Las servidumbres ecológicas son un instrumento de conservación que destaca la correlación y dependencia que existe entre dos propiedades y por lo tanto la interdependencia de los procesos ecológicos en una región. De mayor importancia es el hecho de que se trata de un acuerdo legal, vinculante, que asegura la protección de un sitio a través de una serie de acciones o restricciones autoimpuestas mediante las cuales se mantiene la integridad de los recursos naturales.

Es el acuerdo legal en el que dos propietarios de bienes inmuebles planifican el tipo e intensidad de actividades y uso futuro que debe dársele a una de las dos propiedades con el fin de preservar los atributos naturales. Para el caso específico del suelo de conservación, lo que resulta más atractivo de las servidumbres ecológicas es su poder jurídico, su carácter obligatorio y perpetuo.

Entre las características principales de las servidumbres ecológicas figura el hecho de que su constitución es voluntaria. Es decir, se constituyen por interés del dueño de la propiedad quien recibe una remuneración o incentivo económico ya sea por el desuso de su terreno que implican ciertas restricciones, o por la realización de acciones, ya que son un contrato privado en el cual la voluntad de aquél es libre. También, de mayor relevancia en el caso del suelo de conservación, es el hecho de que las servidumbres son flexibles para ser diseñadas con base en las características físicas de cada propiedad, con el objetivo de proteger, restaurar o conservar los recursos naturales. De esta forma, cada servidumbre ecológica es diferente.

Generalmente se constituyen a perpetuidad y es esta la recomendación. La creación a perpetuidad las hace muy atractivas para los financiadores y para los propietarios porque les da la seguridad de que su actual esfuerzo de protección será continuado.

Tratándose de propiedad privada o tierras ejidales, resulta relevante el hecho que las obligaciones creadas por una servidumbre son inseparables del predio y pertenecen a todos los futuros dueños. También, en estas circunstancias es importante considerar que si la propiedad bajo una servidumbre ecológica se divide, las restricciones no cambian.

Por la importancia de la región, se requieren seleccionar aquellas áreas donde es necesario o urgente proteger y los trabajos y costos de restauración deberán ser subvencionados por los propietarios del fundo dominante además de que es indispensable y debe aprovecharse la servidumbre ecológica para acercar un mayor número de recursos, para remunerar a los pobladores involucrados en las labores para mantener los servicios. Por ejemplo, fondos de programas gubernamentales como el de Pago por Servicios Ambientales.

Podría constituirse la servidumbre ecológica con el apoyo y asesoría de una organización especializada que esté dedicada a la conservación de los recursos naturales y que dicha organización sea de hecho la dueña del fundo dominante o podría constituirse mediante la compra de terrenos a través de un fideicomiso para que estos funjan como predios dominantes. De esta forma dichas organizaciones deberán asesorar al propietario para definir con éste, las actividades que deben ser llevadas a cabo en la propiedad y los términos de la servidumbre ecológica. Además, esta organización sería la responsable de realizar el seguimiento correspondiente al contrato de servidumbre ecológica en forma perpetua, garantizándose así el mantenimiento de los valores naturales de la propiedad a perpetuidad.

Una característica que las hace un instrumento viable en la región, donde, las comunidades y propietarios de los recursos naturales están muy conscientes de la riqueza que poseen y de las potencialidades de este capital, es el hecho de que la constitución de servidumbres ecológicas no cambia la propiedad de los bienes inmuebles y aumentan el valor de las propiedades en que se establecen. Los propietarios de éstos mantienen sus deberes en tanto dueños de la tierra y conservan el derecho de realizar todas las actividades que deseen, con la excepción de aquéllas que voluntariamente acordaron que no se continuaran efectuando, con el estímulo de que se hacen acreedores a una contraprestación que funge como compensación a sus derechos como propietarios de recursos naturales, de por sí ya legalmente bastante limitados y con nuevas restricciones mediante la servidumbre. El dueño

de la otra propiedad tiene la responsabilidad de vigilar que se esté cumpliendo con dichos compromisos.

Existen ejemplos de servidumbres ecológicas donde no ha sido necesaria la figura del predio dominante.<sup>14</sup> Este es el caso de una propiedad del fundo dominante bajo dominio público, por ejemplo en terrenos que están dentro de una área natural protegida o cercanos<sup>15</sup>. La creación de servidumbres se pueden otorgar, no a favor de un fundo dominante contiguo, sino directamente a favor de un fideicomiso gubernamental o una organización ambientalista privada calificada o del gobierno. De esta forma, un ejido o propietario de una parcela decide establecer una servidumbre ecológica en su predio sin necesidad de que esta sirva a otro predio dominante contiguo. Debido a la posible dificultad de compra de tierras en esta región esta posibilidad vuelve a las servidumbres ecológicas un instrumento atractivo ya que son instrumentos vinculantes y perpetuos lo que permite asegurar la conservación indefinida de éstas áreas.

Los individuos que dependen de sus tierras para su estabilidad económica requieren opciones que provean un balance entre producción y conservación. Las servidumbres pueden permitir el uso de agricultura, ganadería y turismo. En estos casos, ceder el derecho y cambiar el comportamiento para asegurar un uso racional de la tierra es probablemente más difícil para los propietarios, a no ser que las alternativas provean una inversión económica viable. Una servidumbre ecológica puede ser diseñada para lograr satisfacer las necesidades del propietario, a pesar de sus preocupaciones económicas. Durante el proceso para determinar el uso de la tierra, las ONG's conservacionistas o la agencia gubernamental, pueden desarrollar una propuesta para el manejo apropiado de las tierras basado en las necesidades económicas, los objetivos para el uso de la tierra y un análisis de las propiedades naturales del terreno. Ya sea que el propietario desee la conservación absoluta o una combinación de conservación y producción.

---

<sup>14</sup> Tal es el caso de la servidumbre ecológica establecida en la Finca Custepec a favor de la Reserva de la Biosfera El Triunfo Con la firma de este contrato, propietarios de siete predios de la Finca Custepec, se comprometieron a proteger macizos forestales de Bosque Mesófilo, Bosques de Pino Encino y Selva Mediana Perennifolia, que sirven de hábitat a especies de importancia internacional por su status de endemismo y/o por estar contempladas dentro de la Norma Ecológica Mexicana 059 como especies en Peligro de Extinción o Amenazadas. Son en total mil 381 hectáreas de bosques templados protegidos por la Finca Cafetalera en la Reserva de la Biosfera El Triunfo.  
[http://noticias.cuarto-poder.com.mx/4p\\_apps/periodico/pag.php?NDE2NDY%3D](http://noticias.cuarto-poder.com.mx/4p_apps/periodico/pag.php?NDE2NDY%3D)

<sup>15</sup> Cope Joanna, 2005. p 12.

### **b. Usufructo con fines de conservación**

El usufructo para la conservación es un contrato en el que un propietario otorga a un tercero el derecho de usar y disfrutar su terreno, con objeto de conservar, proteger o restaurar los recursos naturales que posee, sin perder la propiedad sobre el mismo.

Por regla general, las facultades inherentes al dominio (usar, gozar y disponer) se ejercen por una misma persona. Sin embargo, a través de la figura jurídica del usufructo pueden desagregarse tales facultades y permitirse que la facultad de disponer quede en el propietario (al que se le llamará nudo propietario), y las facultades de uso y disfrute queden radicadas en otra persona, que se llamará usufructuario.

De conformidad con el Artículo 980 del Código Civil Federal, “...el usufructo es el derecho real y temporal de disfrutar de los bienes ajenos”. La regulación de esta figura jurídica se encuentra en los Artículos 980 a 1048 del Código Civil Federal, así como en los Artículos correlativos de los distintos Códigos Civiles de los Estados.

Aplicado al régimen ejidal el usufructo también puede presentar oportunidades importantes. Es así como una persona, incluyendo una organización gubernamental o no gubernamental, puede adquirir de un ejidatario el derecho de usufructo sobre sus parcelas, con objeto de realizar actividades de protección, uso, manejo, restauración o aprovechamiento de los recursos naturales. El ejidatario mantiene el derecho de disponer de sus parcelas y por el traspaso de las facultades de uso y disfrute recibe un pago, el cual puede ser en efectivo o incluir algún otro tipo de beneficio. De igual manera, es posible negociar con un ejido la constitución de un usufructo en tierras de uso común, siempre y cuando se cumpla con las formalidades que establece la Ley Agraria.

### **c. Arrendamiento de Tierras**

El arrendamiento es un contrato por el cual un propietario permite el uso o goce de un inmueble por un tiempo determinado a cambio del pago de una renta. Mediante este tipo de contrato se pueden establecer cláusulas que limiten determinadas actividades que pueden dañar los ecosistemas y afectar la provisión de servicios ecosistémicos. El interesado en estas limitaciones puede ser el propietario (arrendador) o el usuario (arrendatario).

El Código Civil Federal define al arrendamiento como un contrato en el cual dos partes se obligan recíprocamente –una a conceder el uso y goce temporal de una cosa y la otra a pagar por ese uso o goce un precio cierto–, recibiendo dicha contraprestación la denominación de renta.

Al hablar de los contratos de arrendamiento donde se contemple la protección de terrenos de importancia ecológica, es necesario recurrir a lo que se conoce como arrendamiento de fincas rústicas. El Código Civil Federal prevé este tipo de contrato en los Artículos 2454 a 2458. Tratándose de parcelas ejidales, el Artículo 79 de la Ley Agraria establece que el ejidatario puede conceder a otros ejidatarios o a terceros el uso o usufructo mediante arrendamiento de su parcela, sin necesidad de pedir autorización a la Asamblea Ejidal. Por lo que se refiere a los arrendamientos en tierras de uso común, el Artículo 100 de la Ley Agraria, indica que se podrá ceder el uso temporal de bienes para su aprovechamiento (arrendamiento) a terceros, siempre y cuando se cumpla con las formalidades que establece la Ley para la disposición de tierras de uso común en ejidos.

## **II. Fideicomisos con fines de conservación**

El fideicomiso es un contrato a través del cual una persona o grupo de personas (fideicomitentes) aportan bienes para el cumplimiento de un fin determinado encargados a un tercero (fideicomisario), los cuales serán administrados por un organismo especializado (fiduciario) que los pondrá a disposición del responsable del cumplimiento de los fines estipulados (en este caso, de conservación de la biodiversidad).

Dos características importantes del fideicomiso son: a) que los bienes, una vez aportados, poseen una protección legal especial y desde el momento en que se transmiten a la institución fiduciaria son inembargables, y b) que esta transmisión de bienes confiere al fiduciario únicamente la facultad de aplicarlos a los fines del fideicomiso de conformidad con el Artículo 381 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

El llamado Fideicomiso de Administración es el que probablemente plantea más ventajas como herramienta conservacionista. Consiste en que una persona o grupo de personas aporte terrenos de importancia ecológica a una institución fiduciaria, para que sean manejados por un fideicomisario que puede ser una organización civil, gubernamental o

académica. Una vez finalizado el contrato, los bienes aportados pueden regresar a la propiedad de los aportantes, siendo en este caso fideicomiso en administración puro, o bien, transmitidos a la organización conservacionista (fideicomiso en administración traslativo de dominio).

El fideicomiso representa para el fideicomitente un acto de dominio, por lo que sólo pueden aportar bienes al mismo, los legítimos propietarios de tierras, los ejidatarios individuales tratándose de sus parcelas y la Asamblea Ejidal sobre tierras de uso común.

### III. **Enriquecimiento del instrumento áreas voluntarias de conservación**

Las áreas voluntarias de conservación, se aprecian como una interesante estrategia para incorporar nuevas áreas a esquemas de conservación. A pesar de no contar con las características de los esquemas contractuales, obligatorios, representan un esquema que llega a convertirse en vinculante a pesar de que son regidos por los propietarios de los predios. Sin embargo dentro de estas áreas, las labores para el mantenimiento de los servicios ecosistémicos pueden apoyarse de las formas contractuales antes expuestas.

Las áreas voluntarias de conservación son “Predios destinados a acciones de preservación de los ecosistemas naturales o modificados, que incluyen biodiversidad, servicios ecosistémicos, y/o valores culturales e históricos, que es conservada voluntariamente por pueblos indígenas, comunidades agrarias, organizaciones sociales, personas morales, públicas o privadas, a través de sus propias normas y reglamentos u otros mecanismos efectivos, con estrategias de desarrollo que favorecen la integridad funcional de ecosistemas, y contribuyen a la mitigación de los efectos y adaptación al cambio climático.”<sup>16</sup>

Actualmente, con las modificaciones de 2008 a la LGEEPA<sup>17</sup>, son una categoría de Área Natural Protegida, con el mismo grado de importancia pero en donde sus propietarios conservan la propiedad, el dominio, manejo y gobernanza del área.

---

<sup>16</sup>Cecilia Elizondo y David López Merlín, 2009 P. 120

<sup>17</sup> LGEEPA, artículo 55 bis, (*Diario Oficial de la Federación*, 16 de mayo de 2008).

Son, ANPs definidas por sus dueños. En la misma ley se expresa que, mediante la certificación voluntaria de predios destinados a la conservación, las propiedades obtienen un valor agregado, por tanto el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales se convierte en un “negocio”, al distinguirse los predios certificados por llevar a cabo actividades productivas de acuerdo con esquemas de sustentabilidad o representar una opción ecoturística para los visitantes<sup>18</sup>. Además tienen la posibilidad de obtener un sello de sustentabilidad del producto o servicio, otorgado por la Semarnat.<sup>19</sup>

Las áreas voluntarias de conservación tienen una gran importancia conservacionista ya que con base en este patrón es posible formular una estrategia de conservación de recursos naturales mediante una red de áreas de conservación voluntarias, cada una, protegiendo y manejando islas mayores o menores de hábitat, diseñadas y articuladas en un sistema tipo archipiélago.

Este instrumento, al igual que las figuras contractuales expuestas en el apartado anterior, son un paso adelante en la gobernanza de la región ya que reconocen que la conservación de los ecosistemas y su biodiversidad puede ser por medio de la sociedad civil y no sólo a través de la acción gubernamental y de decretos de Áreas Naturales Protegidas. Es importante reconocer que la figura de área voluntaria de conservación no posee las características vinculantes de otros instrumentos contractuales a pesar de que al ser reconocidas como Áreas Naturales Protegidas adquieren obligatoriedad pero pueden ser desincorporadas a diferencia de por ejemplo, las servidumbres a perpetuidad. Habrá que valorar sobre todo, las posibilidades de su permanencia y supervisión.<sup>20</sup>

Claro, más que un esquema de vigilancia, en la región es necesario uno de apoyo, con incentivos y que les otorgue reconocimiento social. Pero sobre todo en la región, es necesario establecer instrumentos en sitios prioritarios y su carácter voluntario hace que no siempre se logre poner bajo este esquema aquellos sitios urgentes de proteger ante la amenaza de la deforestación.

---

<sup>18</sup> Cecilia Elizondo y David López Merlín, 2009 P. 120

<sup>19</sup> LGEEPA, Artículo 77 Bis

<sup>20</sup> El Reglamento establecerá los procedimientos relativos a la modificación de superficies o estrategias de manejo, así como la transmisión, extinción o prórroga de los certificados expedidos por la Secretaría.

Sin embargo, la opción establecida en el artículo 59 de la LGEEPA, aún no reglamentada, de establecer este tipo de áreas de conservación mediante un contrato con terceros abre la vía para que ONGs o fideicomisos promuevan su uso en sitios clave, acerquen recursos y acompañen y monitoreen las tareas de conservación.

Artículo 59 (LGEEPA): Los pueblos indígenas, las organizaciones sociales, públicas o privadas, y demás personas interesadas, podrán promover ante la Secretaría el establecimiento, en terrenos de su propiedad o mediante contrato con terceros, de áreas naturales protegidas, cuando se trate de áreas destinadas a la preservación, protección y restauración de la biodiversidad. La Secretaría, en su caso, promoverá ante el Ejecutivo federal la expedición de la declaratoria respectiva, mediante la cual se establecerá.<sup>21</sup>

#### **IV. Certificación de Productos**

Es cada día más notable el desarrollo de preferencias ecológicas entre los consumidores. Esto puede aprovecharse en forma más amplia si se logra certificar la compatibilidad de la producción de ciertos bienes y servicios con la conservación, lo que redundaría en la estructuración de un mercado.

La certificación es un incentivo que se otorga a productos que cumplan con ciertas normas. Todos los productores, propietarios o inversionistas tienen las mismas oportunidades o posibilidades de beneficiarse con la valorización adicional que se otorgue a los bienes y servicios certificados.

A diferencia de otros incentivos que requieren de subsidios o grandes erogaciones de recursos, un programa de certificación, mercadeo y promoción basado en la estructura institucional existente podría ahorrar recursos y generar economías de escala. Una buena información y acceso oportuno de los mercados permitiría a los beneficiarios obtener los mejores precios de venta y mejorar sus ingresos.

#### **BIBLIOGRAFÍA:**

---

<sup>21</sup> LGEEPA, Artículo 59.

Aguilar Luis, 2008. *Gobernanza: normalización conceptual y nuevas cuestiones E S A D E*, Catedra Lideratges i Governanca democrática, 20 de mayo del 2008. P. 10

Cope Joanna, 2005. *Servidumbres Ecológicas en América Latina, El pensamiento convencional*. Fase 1-Investigación. p 12.

Díaz y Díaz Martín, 2001. *El aprovechamiento de los recursos naturales. Hacia un nuevo discurso patrimonial*. p. 45. CEIBA

Elizondo Cecilia y López Merlín, David, 2009. *Las áreas voluntarias de conservación en Quintana Roo Corredor Biológico Mesoamericano México Serie Acciones / Número 6*, CONABIO, p. 120

Gutiérrez y González, Ernesto 2003. *Derecho administrativo y derecho administrativo al estilo mexicano*, México, Porrúa, 2003, pp. 927 y 930.

INEGI-SMA, 2003. *Estadísticas del Medio Ambiente del Distrito Federal y Zona Metropolitana*, p. 8.

Martínez Rivera, Sergio, 2006. *Lo urbano y lo rural, una relación indisociable: importancia del suelo de conservación del Distrito Federal*.  
<http://www.economia.unam.mx/publicaciones/reseconinforma/pdfs/39/05sergiomartinez.pdf>

Morales, Barragán Federico (2008) *Redes de políticas públicas para la gestión territorial*, en Abardía, A. y F. Morales (coords.) *Desarrollo regional: reflexiones para la gestión de los territorios*, Alternativas y Capacidades, A.C.-Tinker Foundation Incorporated, ADELZAC, pp. 101-121.

Nava Negrete, Alfonso, 2001. *Derecho administrativo mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, p. 420-422.

PAOT, 2005. *Elementos para una gestión adecuada del Suelo de Conservación del Distrito Federal*, Documento de Trabajo, julio de 2005.

PNUMA; PNUD; BM y WRI, 2004. *Informe sobre los Recursos Mundiales 2002-2004 “Decisiones sobre la tierra. Balance, voz y poder”*.

Solanes, Miguel, 2003. *La gobernabilidad efectiva del agua en las Américas, un tema crítico*, ponencia presentada en el *III Foro Mundial del*

Agua, Kyoto, Japón, 16 al 23 de marzo-  
<http://www.iarh.org.ar/editorial0103>.

Yanome Yesaki Mauricio. *El Concepto de Servicio Público y su Régimen Jurídico en México*, P. 694 [www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx)

Mack, Stephen A. J. D. 1997. *Las servidumbres ecológicas en América Central - Conservation Easements in Central America*. Costa Rica: COMBOS, CEDARENA, The Nature Conservancy.

Wright, John B. 1993. *Conservation Easements: An Analysis of Donated Development Rights*. Journal of the American Planning Association 59, no. 4: 487-93.

Servidumbres ecológicas en América Latina

[http://www.fosonline.org/Site\\_Documents/Grouped/SEPA-final-espa%F10122sep2005.pdf](http://www.fosonline.org/Site_Documents/Grouped/SEPA-final-espa%F10122sep2005.pdf)

Environmental Law Institute, 2003. *Legal Tools and Incentives for Private Lands Conservation in Latin America: Building Models for Success*. Washington D.C: ELI.

Ley General de Vida Silvestre, Artículo. 5. *Última Reforma DOF 06-04-2010*

Valery Mirra, Alvaro Luis, 2002. *Acao civil pública e peracao do dano ao meio ambiente*. Sao Paulo, Brasil, Editara Juárez de oliveira, p. 339.

Barzel, Yoram, 1997. *Economica analysis of property rigths*. 2ª ed. E.U.A., Cambrige University Press, p. 157.

Fernández Ruiz, Jorge, 2002. *Servicios públicos municipales*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-INAP.

Sánchez Gómez, Narciso, 2003. *Primer curso de derecho administrativo*, México, Porrúa.

Serra Rojas, Andrés, 1992. *Derecho administrativo*, México, Porrúa.

Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA), *Diario Oficial de la Federación*, 16 de mayo de 2008.



## “Desarrollo de Redes para la Gestión Territorial del Corredor Biológico Mesoamericano – México”