

**UNIVERSIDAD DE CÓRDOBA**  
**DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA, SOCIOLOGÍA Y**  
**POLÍTICA AGRARIA**



UNIVERSIDAD DE CÓRDOBA

**TESIS DOCTORAL**

**DINAMICAS SOCIALES, CONSERVACION Y DESARROLLO**  
**EN ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS**

**El caso de la Reserva de la Biosfera “La Sepultura” en el estado  
mexicano de Chiapas**

**DOCTORANDO**

JOEL MAXIMILIANO MARTINEZ

**DIRECTORES**

DR. EDUARDO MOYANO ESTRADA  
DR. MIGUEL ANGEL SAMANO RENTERIA

CÓRDOBA

2016

TITULO: *Dinámicas sociales, conservación y desarrollo en espacios naturales protegidos. El caso de la Reserva de la Biosfera "La Sepultura" en el estado mexicano de Chiapas*

AUTOR: *Joel Maximiliano Martínez*

---

© Edita: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Córdoba. 2016  
Campus de Rabanales  
Ctra. Nacional IV, Km. 396 A  
14071 Córdoba

[www.uco.es/publicaciones](http://www.uco.es/publicaciones)  
[publicaciones@uco.es](mailto:publicaciones@uco.es)

---



UNIVERSIDAD DE CORDOBA

# **DINAMICAS SOCIALES, CONSERVACION Y DESARROLLO EN ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS**

**El caso de la Reserva de la Biosfera “La Sepultura” en el  
estado mexicano de Chiapas.**

TESIS

Para aspirar al grado de Doctor por la Universidad de Córdoba presentada por  
el Ingeniero Agrónomo Especialista en Sociología Rural y Maestro en Ciencias en  
Desarrollo Rural Regional *Joel Maximiliano Martínez*

El Doctorando

*Fdo.: Joel Maximiliano Martínez*

Vº. Bº. Los Directores

*Fdo.: Dr. Eduardo Moyano Estrada Fdo.: Miguel Ángel Sámano Rentería*

2016





UNIVERSIDAD DE CORDOBA

EDUARDO MOYANO ESTRADA, Profesor de Investigación del Instituto de Estudios Sociales Avanzados (IESA-CSIC) y Miguel Ángel Sámano Rentería, profesor investigador del departamento de Sociología Rural de la Universidad Autónoma Chapingo, México.

#### **INFORMAN:**

Que la tesis titulada **“REDES LOCALES Y RECURSOS AMBIENTALES COMO FACTORES DE DESARROLLO EN LOS TERRITORIOS RURALES: EL CASO DE LA RESERVA “LA SEPULTURA” EN EL ESTADO MEXICANO DE CHIAPAS, MÉXICO”** de la que es autor Joel Maximiliano Martínez, ha sido realizada bajo nuestra dirección durante los años 2013, 2014, 2015, 2016 y cumple con las condiciones académicas exigidas por la legislación vigente para optar al título de Doctor por la Universidad de Córdoba.

Y para que conste a los efectos oportunos firman el presente informe en Córdoba a 22 de marzo de 2016.

*Fdo.: Dr. Eduardo Moyano Estrada*

*Fdo.: Dr. Miguel Ángel Sámano Rentería.:*



## DEDICATORIA

*A mis padres, Petra Martínez Cayetano y León Benito Maximiliano Paula por su inefable apoyo para el logro de mis metas de vida y profesionales.*

*A Sonia y Daniel A. que son mi familia y mis esperanzas de lucha y vida en este devenir presente.*

*A mis hermanos (Lupita, Elisa, Ema y León) y sobrinos (Liliana, Jazmín, Araceli, Cesar, Berenice, Víctor, Yara, Tania y Jesús) que son un mundo de oportunidades en esta vida y que me han motivado sobremanera, directa e indirectamente en el logro de mis aspiraciones profesionales.*

*¡JA` MADÍ!*

## AGRADECIMIENTOS

A la Unión Europea por becarme para realizar la presente investigación en Córdoba (España) a través del programa europeo de cooperación y movilidad *Erasmus Mundus Acción 2 – EULALinks*.

Al Instituto de Estudios Sociales Avanzados (IESA-CSIC) por darme la oportunidad de realizar mi tesis doctoral en sus instalaciones durante 32 meses e integrarme en su dinámica investigadora.

A mi director de tesis, Dr. Eduardo Moyano Estrada (IESA-CSIC) por toda la atención y compromiso mostrados durante mi proceso de formación doctoral. Por ser un excelente facilitador y guía en el arte de educar y transmitir el conocimiento.

A mi codirector de tesis, Dr. Miguel Ángel Sámano Rentería por su confianza en la investigación y por el apoyo mostrado en la misma.

A todos los comisariados ejidales y de bienes comunales que integran los ejidos y comunidades de la Reserva de la Biosfera de “La Sepultura” (REBISE), por la información amablemente prestada y por todas las atenciones brindadas durante el trabajo de campo, sin ellos, la tesis no hubiera sido posible.

A los técnicos de la CONANP, a las autoridades municipales de los seis municipios que integran la REBISE, a los Comités de Cuencas, a los directores de las ONGs BIOMASA, PRONATURA, AMBIO y UPROSIBI, y a los dirigentes de la Unión de Ejidos, por su amabilidad accediendo a contestar las preguntas de las entrevistas formuladas durante la realización del trabajo de campo.

# INDICE

AGRADECIMIENTOS.....	VII
<b>PRESENTACIÓN GENERAL</b> .....	11
<b>PRIMERA PARTE: BASES EPISTEMOLOGICAS DE LA INVESTIGACIÓN</b> .....	15
<b>CAPITULO I: MARCO DE REFERENCIA, OBJETIVOS Y METODOLOGÍA</b> .....	17
1. Marco de referencia y planteamiento del problema de investigación.....	17
2. Objetivos .....	20
3. Bases metodológicas .....	21
4. Presentacion del espacio fisico de la investigacion empirica.....	24
<b>CAPÍTULO 2: BASES TEÓRICAS DE LA INVESTIGACIÓN</b> .....	28
1. Breve aproximación a las políticas de protección de la naturaleza.....	29
2. El enfoque del “desarrollo sostenible/sustentable” .....	30
2.1. Antecedentes y contexto.....	31
2.2. El concepto de “desarrollo sostenible o sustentable” .....	34
2.3. Sobre su operatividad y utilidad .....	36
2.4. El problema de la escala.....	40
2.5. Algunas reflexiones finales .....	42
3. El enfoque del “desarrollo territorial-rural” .....	43
3.1. Algunas notas teóricas sobre “desarrollo” y “territorio” .....	44
3.2. El enfoque del “desarrollo rural” y su tránsito al “desarrollo territorial” .....	48
3.3. El enfoque del “desarrollo territorial rural” en México y Latinoamérica. ....	51
3.4. Reflexiones finales sobre el desarrollo territorial .....	58
4. El enfoque del “capital social” .....	60
4.1. Los pilares sociológicos del “capital social” .....	61
4.2. Desarrollo del enfoque del “capital social” .....	64
4.3. Definición y dimensiones del capital social.....	67
4.4. Territorio y capital social .....	68
4.5. Capital social, gobernanza y desarrollo territorial .....	71
4.6. Reflexiones finales sobre capital social y desarrollo territorial .....	74
5. Conclusiones .....	75
<b>SEGUNDA PARTE:</b> <b>CHIAPAS EN EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN SOCIAL Y POLÍTICA DE LA</b> <b>REPÚBLICA FEDERAL DE MÉXICO</b> .....	77
<b>CAPÍTULO 3: CHIAPAS EN LA HISTORIA DE MEXICO</b> .....	79
1. Breve introduccion a la singularidad chiapaneca .....	79
2. Antecedentes históricos .....	82
2.1. Chiapas en el periodo precolombino .....	82
2.2. La conquista y colonización española de Chiapas .....	84
2.3. Independencia e integración en la República Federal de México .....	85
2.4. Insurgencia y revolución: Ejército Zapatista de Liberación Nacional .....	87
3. Indigenismo y lucha por la tierra como señas de identidad .....	91
3.1. El indigenismo como base de la identidad cultural.....	91
3.2. La lucha por la tierra como seña de identidad y arena de conflicto. ....	93
3.3. Breve información sobre Chiapas en el actual contexto mexicano .....	99
4. Conclusiones .....	102

<b>CAPÍTULO 4: ECONOMÍA, POLÍTICA Y SOCIEDAD EN CHIAPAS .....</b>	<b>105</b>
1. Aspectos demográficos .....	106
2. Algunos datos economicos .....	108
2.1. Producto interno bruto (pib) .....	110
2.2. Sector primario .....	112
2.3. Sector secundario .....	114
2.4. Sector terciario .....	115
3. Identidad política y estructura administrativa .....	117
3.1. Identidad política en chiapas .....	117
3.2. Estructura político-administrativa .....	119
4. Estructura fundiaria y sociedad rural .....	121
4.1. Estructura fundiaria y regímenes de tenencia .....	121
4.2. La tenencia de la tierra en chiapas .....	126
4.3. La reforma del artículo 27 constitucional .....	127
5. Políticas agrarias y conservacion de los recursos naturales en chiapas .....	129
6. Debates sobre el desarrollo rural y agrario en mexico .....	132
7. Conclusiones .....	140
 <b>TERCERA PARTE:</b>	
<b>POLITICAS DE PROTECCION DE LA NATURALEZA Y DINAMICAS SOCIALES EN TERRITORIOS RURALES: LA RESERVA DE LA BIOSFERA “LA SEPULTURA” .....</b>	
	<b>142</b>
 <b>CAPÍTULO 5: APROXIMACION TEORICA A LAS POLITICAS DE PROTECCION DE LA NATURALEZA .....</b>	 <b>144</b>
1. Marco general de analisis sobre el tema de la proteccion de la naturaleza .....	145
1.1. La protección de la naturaleza como problema de interés general .....	146
1.2. Acción pública, usos y protección de la naturaleza .....	148
2. Algunas perspectivas teóricas de alcance intermedio .....	156
2.1. La sociología de la acción pública y de la acción colectiva .....	156
2.2. El enfoque Community-based Natural Resources Management (CBNRM) .....	162
3. Conclusiones .....	166
 <b>CAPÍTULO 6: EL PROGRAMA MAB Y LAS “RESERVAS DE LA BIOSFERA” .....</b>	 <b>169</b>
1. El programa MaB de la UNESCO .....	169
2. Características de las Reservas de la Biosfera .....	172
3. Las Reservas de la Biosfera en España .....	176
3.1. De espacios naturales protegidos a lugares comprometidos con la sostenibilidad .....	178
3.2. Tipos de Reservas de la Biosfera .....	179
3.3. La Red Española de Reservas de la Biosfera .....	181
3.4. El caso de la Reserva de la Biosfera de la “Sierra de Grazalema” .....	188
4. Areas naturales protegidas y Reservas de la Biosfera en México .....	190
4.1. Las Áreas Naturales Protegidas .....	191
4.2. Las Reservas de la Biosfera .....	200
5. Conclusiones .....	207
 <b>CAPÍTULO 7: EL CASO DE LA RESERVA DE “LA SEPULTURA” .....</b>	 <b>209</b>
1. Caracterización física y economica de “La Sepultura” .....	209
2. Los “ejidos”, como base social de asentamiento de la REBISE .....	212
3. Capital social, cooperación y cohesión territorial en la REBISE .....	217
3.1. El capital social de la REBISE .....	217
3.2. La confianza en las instituciones en la REBISE .....	220
4. Dinámicas sociales y políticas de protección en la REBISE .....	226
4.1. Heterogeneidad territorial .....	228
4.2. Limitaciones y perversiones del asistencialismo condicionado .....	231

4.3. Una estructura social compleja y diversificada .....	233
4.4. Deficiencias en infraestructuras y equipamientos .....	236
4.5. Bajo nivel de institucionalidad .....	237
5. Conclusiones .....	239
<b>CONCLUSIONES GENERALES .....</b>	<b>242</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>250</b>
<b>ANEXOS</b>	

## INDICE DE TABLAS

Tabla 1. Total de entrevistas realizadas. ....	22
Tabla 2: Definiciones de capital social. ....	68
Tabla 3: PIB 2012 Estado de Chiapas .....	111
Tabla 4: Actividades socioeconómicas del Estado de Chiapas .....	116
Tabla 5: Breve cronología de las áreas naturales protegidas de México .....	196
Tabla 6: Reservas de la Biosfera en México .....	201
Tabla 7: Expresiones de capital social en los ejidos de la REBISE .....	219
Tabla 8: Entidades asociativas e institucionales en la REBISE .....	226
Tabla 9: Ejidos de la REBISE y su relación con el programa PSA .....	229

## INDICE DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1. Mapa de ubicación de la Reserva de la Biosfera de “La Sepultura” .....	25
Ilustración 2. Tenencia de la tierra en México .....	125
Ilustración 3: Zonificación de una Reserva de la Biosfera .....	174
Ilustración 4. Fundación de los ejidos de la REBISE .....	216

## PRESENTACIÓN

En la actual sociedad del conocimiento, particularmente en el debate contemporáneo sobre los problemas relacionados con la confianza, la cooperación y la cohesión social, se recupera el viejo concepto de “capital social” para construir sobre él un marco teórico capaz de explicar algunos de estos problemas y sus efectos en las diversas áreas de la vida política, económica y social. Ya sea desde una aproximación en el nivel micro, centrada en los individuos y sus relaciones sociales, como en el nivel macro, orientada al estudio de las instituciones y las entidades de naturaleza colectiva (asociaciones, redes, grupos de intereses organizados, movimientos sociales,...), el enfoque del “capital social” nos ayuda a entender fenómenos sociales tan complejos y variados como el fracaso escolar, la desafección política, el clientelismo, la identidad cultural, el empresariado étnico, la solidaridad, el cooperativismo, la eficiencia de las instituciones públicas, la concertación social, la gobernanza,...

Los factores que inciden en el proceso de desarrollo de los territorios rurales y que explican el éxito o el fracaso de las estrategias impulsadas desde abajo (*bottom-up*) o inducidas desde arriba (*top-down*), han preocupado desde hace varias décadas a los analistas, que observan las limitaciones de los enfoques del “desarrollo territorial rural” para aprehender la complejidad de dicho proceso. Habiéndose centrado, sobre todo, en el ámbito de las políticas públicas y sus efectos en el desarrollo de los territorios rurales, los analistas del desarrollo han visto la necesidad de apoyarse en otras perspectivas que capten las dinámicas que acontecen en el ámbito de la sociedad civil local, tanto en lo que se refiere a las relaciones entre los diversos actores socioeconómicos e institucionales presentes en el territorio, como a su interacción con los organismos públicos encargados de implementar dichas políticas. Asimismo, en el caso de los espacios naturales habitados por poblaciones que mantienen estrechas relaciones con los recursos asociados a tales áreas, el enfoque del “desarrollo sostenible” resulta también insuficiente para explicar las dinámicas sociales que tienen lugar en esos espacios.

De ahí, que hayan encontrado en el enfoque del “capital social” un buen complemento teórico a esas dos perspectivas, ofreciendo así un marco analítico más fértil en conceptos y más rico en ideas para captar la compleja realidad de unos espacios naturales (entre los cuales las “reservas de la biosfera” es un caso paradigmático) donde se persigue conciliar el objetivo de la “conservación” y el del “desarrollo y bienestar” de la población local.

Es por esto que, en nuestra tesis doctoral, hemos combinado estos tres enfoques para construir un sólido marco teórico, sobre el que asentar la investigación empírica realizada en la reserva de “La Sepultura”, sita en el estado mexicano de Chiapas. Ese marco teórico general se ha acompañado de dos perspectivas de alcance intermedio, orientadas al tema de la regulación y gestión pública de los espacios naturales, y al tema de la participación y cooperación de la comunidad local: una de esas perspectivas es de tradición francesa y está basada en la sociología de la acción pública y en la teoría de la regulación; la otra perspectiva es de tradición anglosajona (denominada CBNRM) y se centra en el papel desempeñado por las poblaciones locales en la gestión de los espacios naturales. De este modo, a través de la combinación de tres enfoques teóricos de carácter general y de dos perspectivas de alcance intermedio, hemos contado con unas interesantes y útiles herramientas conceptuales para abordar nuestra investigación.

Como hemos señalado, esta investigación ha tenido por objeto el análisis de unos espacios naturales (reservas de la biosfera) que se caracterizan tanto por su valor ecológico para la preservación de la biodiversidad, como por la presencia en ellos de poblaciones locales cuya fuente de sustento y base de su identidad cultural están basadas en los recursos que proporcionan dichos espacios. Son áreas en las que la interacción hombre-naturaleza se ha convertido, por tanto, en su principal rasgo identificativo, siendo necesaria una adecuada combinación entre estrategias ascendentes y descendentes para afrontar el doble objetivo de la conservación de los recursos naturales (flora, fauna, agua, suelo, foresta,...) y el desarrollo de las poblaciones locales.

De entre las figuras de protección de espacios naturales, las “reservas de la biosfera” destacan por ser el eje del programa MaB de la UNESCO, cuyo objetivo es salvaguardar lo mejor posible su riqueza ecológica buscando la participación activa de la comunidad local. “La Sepultura” es uno de esos espacios naturales donde están presentes los elementos característicos de las “reservas de la biosfera”, a saber: un alto valor ecológico y una fuerte presencia de poblaciones locales allí asentadas (en este caso, comunidades indígenas). Por ello, la hemos seleccionado para nuestra investigación empírica, si bien procurando situarla en el contexto más general de las políticas de protección de la naturaleza y destacando sus rasgos distintivos respecto a otras reservas situadas en otras regiones del planeta. En este sentido, y aprovechando nuestra estancia de doctorado en la Universidad de Córdoba (Andalucía), hemos tomado como referencia la reserva de la “Sierra de Grazalema”, un espacio natural de alto valor ecológico como el de “La Sepultura”, pero situado en un contexto diferente,

bien dotado en infraestructuras y equipamientos sociales. De este modo, hemos podido reflexionar sobre las limitaciones de los programas de protección en espacios naturales donde las poblaciones locales viven en situaciones precarias y sin tener satisfechas sus necesidades básicas, lo que hace difícil conciliar los objetivos de la conservación y el desarrollo si no se coordinan áreas diversas de las políticas públicas.

El contenido de la tesis doctoral se ha estructurado en tres partes y siete capítulos, cada uno de ellos con un apartado de conclusiones parciales para facilitar su lectura, además de un capítulo de conclusiones generales, una amplia lista de referencias bibliográficas y varios anejos con la documentación utilizada en la investigación.

La Parte Primera (“Bases epistemológicas de la investigación”) tiene como propósito exponer las bases epistemológicas de nuestra tesis doctoral mostrando los fundamentos teóricos y metodológicos que han guiado el proceso de investigación. Esta parte la conforman dos capítulos: el capítulo 1, donde se exponen los objetivos y las bases metodológicas que han guiado la investigación empírica, así como las técnicas de levantamiento de información (primaria y secundaria) utilizadas; y el capítulo 2, que muestra una exhaustiva revisión de los tres enfoques teóricos que han servido de base a nuestra investigación, a saber: el del “desarrollo sostenible (sustentable)”, el del “desarrollo territorial-rural” y el del “capital social”, exponiendo los elementos más relevantes de cada uno de ellos y el modo como han sido utilizados en nuestra tesis doctoral.

La Parte Segunda (“Chiapas en el proceso de construcción social y política de la república federal de México”) tiene como objetivo introducir al lector en la realidad social, económica y política de Chiapas (lugar de estudio), analizándola en el contexto de formación de la república de México. Esta Parte se compone de dos capítulos: el capítulo 3, donde se analiza la formación histórica del estado de Chiapas, mostrando las particularidades que se encuentran concatenadas y que culminan con la realidad actual; y el capítulo 4, donde se analizan algunas claves para comprender la singular realidad política, social y económica del estado chiapaneca.

La Parte Tercera (“Protección de la naturaleza y dinámicas sociales en espacios naturales; el caso de la reserva de La Sepultura”) tiene como propósito analizar las dinámicas sociales que se desarrollan en el proceso de implementación de las políticas de protección de la naturaleza en espacios naturales donde residen poblaciones locales que mantienen una estrecha relación económica y cultural con

dichos espacios. Esta Parte está integrada por tres capítulos. En el capítulo 5, se presenta una especie de marco general de análisis donde poder situar las dinámicas sociales que surgen en el proceso de aplicación de dichas políticas, y se exponen las dos perspectivas teóricas de alcance intermedio ya mencionadas: la de tradición francesa, basada en la sociología de la acción pública y en la teoría de la regulación; y la de tradición anglosajona (denominada CBNRM), centrada en el papel desempeñado por las poblaciones locales en la gestión de los espacios naturales. El contenido del capítulo 6 se refiere a la aplicación del programa MaB de la UNESCO en España y en México, mostrando cómo se ha ido integrando ese programa en las políticas de protección de la naturaleza en ambos países. Por último, el capítulo 7 muestra los resultados de la investigación empírica realizada en la reserva de “La Sepultura”, mostrando los rasgos físicos y socioeconómicos de la zona, describiendo el sistema institucional puesto en marcha para aplicar el citado programa MaB, y analizando los factores que inciden en los resultados de los diversos programas aplicados en ese territorio.

La tesis doctoral finaliza con un apartado de Conclusiones Generales y otro con las referencias bibliográficas utilizadas. Como Anexos se incluye una lista de personas entrevistadas y las herramientas utilizadas en el trabajo de campo para la recogida de información, así como algunos de los elementos ilustrativos que dieron soporte a nuestra investigación.

## **PRIMERA PARTE**

### **BASES EPISTEMOLOGICAS DE LA INVESTIGACIÓN**

En esta primera parte se exponen las bases epistemológicas de nuestra tesis doctoral mostrando los fundamentos teóricos y metodológicos que han guiado el proceso de investigación, una investigación que, como he señalado, ha tenido por objeto analizar, a partir del caso de la Reserva de la Biosfera de “La Sepultura” (Chiapas, México), las dinámicas sociales que acontecen en áreas naturales afectadas por la aplicación de políticas públicas dirigidas a su protección.

El contenido de esta Primera Parte se estructura en dos capítulos. En el primero (“Marco de referencia, objetivos y metodología”) se aborda el marco de referencia de nuestra tesis doctoral y el problema de investigación, así como las principales preguntas con las que iniciamos nuestro proceso investigador: ¿son las Reservas de la Biosfera medidas adecuadas para conciliar el objetivo de conservar los recursos naturales y el de mejorar el bienestar y la calidad de vida de las personas que viven en los espacios naturales?; ¿favorecen las redes sociales existentes en esos espacios la aplicación de las políticas de protección de la naturaleza o por el contrario la dificultan?. En este mismo capítulo se exponen los objetivos y las bases metodológicas que han guiado la investigación empírica realizada en la reserva de “La Sepultura”, así como las fuentes de información consultadas (tanto primarias, como secundarias).

En el segundo capítulo (“Bases teóricas de la investigación”) se hace una exhaustiva revisión de los tres enfoques teóricos que han servido de base a nuestra investigación, a saber: el del “desarrollo sostenible (sustentable)”, el del “desarrollo territorial-rural” y el del “capital social”, exponiendo los elementos más relevantes de cada uno de ellos y el modo como han sido utilizados en nuestra tesis doctoral.

## **Capítulo 1:**

### **MARCO DE REFERENCIA, OBJETIVOS Y METODOLOGÍA**

El objetivo de este capítulo es exponer el marco de referencia donde se sitúa el tema de investigación, así como presentar los objetivos y la metodología utilizada y mostrar la lógica que se ha seguido en el proceso de investigador. Iniciamos, por tanto, el capítulo presentando el marco de referencia y las principales preguntas con las que se inició nuestra investigación y que forman parte de la memoria presentada al programa de doctorado.

En este mismo capítulo se exponen los objetivos y las bases metodológicas que han guiado la investigación empírica, así como las técnicas de recogida de información (primaria y secundaria) utilizadas. Adelantamos que ha sido una investigación de carácter exploratorio, basada en el estudio de un caso (la reserva de “La Sepultura”), en la que se han realizado una amplia revisión documental y se han utilizado técnicas de tipo cualitativo (observación y entrevistas semiestructuradas a informantes cualificados).

#### **1. MARCO DE REFERENCIA Y PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN**

Chiapas es uno de los estados mexicanos con uno de los más altos índices de marginación (84,14), ocupando el segundo lugar en el ranking nacional (CONAPO 2010). Sin embargo, las comunidades que forman la reserva de “La Sepultura” y que han sido objeto de nuestra investigación, tienen valores medios en el índice de marginación (sobre todo Jiquipilas, Villaflores, Cintalapa, Arriaga y Tonalá, ya que Villa Corzo tiene un nivel más alto de marginación). Las principales actividades de estos municipios corresponden al sector primario (agricultura de temporada y ganadería), destinándose la producción al consumo de subsistencia, salvo en el caso del café, que, si bien se destina a los mercados de la capital del estado chiapaneca y de zonas cercanas, no genera suficientes ingresos como para que los productores puedan vivir de las actividades desarrolladas en este sector. En general, puede decirse que el sector agrario tiene un bajo nivel de transformación industrial y carece de redes comerciales para canalizar el posible excedente agrario a los mercados externos, por

lo que es un sector que no genera suficiente valor añadido. Además, es un sector muy demandante de mano de obra poco cualificada, satisfecha sobre todo por la familia campesina o por diversas modalidades de reciprocidad entre vecinos, recurriéndose de manera muy excepcional al trabajo asalariado.

Además de las actividades agrícolas y ganaderas, las comunidades rurales están asentadas en una reserva (La Sepultura) de gran riqueza natural. Esto hace que nos encontremos con un extenso y rico espacio natural, protegido por los poderes públicos desde su declaración como “reserva de la biosfera” (REBISE), donde se asienta una población, en su gran mayoría indígena, que apenas subsiste con la actividad agraria y que viene aprovechando desde tiempo inmemorial los recursos de la reserva para fines diversos (no sólo productivos, sino de extracción de madera, de abastecimiento de agua, de recolección de frutos silvestres y de hongos,...). Es una población que ve cómo la declaración de “La Sepultura” como REBISE implica restricciones a esos usos y aprovechamientos, sin que eso esté siendo acompañado de beneficios reales y tangibles para las comunidades locales. Es, por tanto, un caso donde se confronta, por un lado, el interés general de la conservación de la naturaleza (dada la riqueza ecológica que objetivamente tiene ese espacio natural) y, por otro lado, los intereses particulares, no necesariamente homogéneos, de las poblaciones que residen en “La Sepultura”.

Ese es el marco de referencia en el que se ha situado nuestra tesis doctoral, un marco que es bastante habitual en los debates sobre la implementación de las políticas públicas de protección de la naturaleza. Son debates a los que hemos procurado contribuir con los resultados de nuestra investigación, aportando algunas claves explicativas sobre el papel que desempeñan las redes sociales en las estrategias de cooperación, conflicto o participación en el proceso de puesta en marcha de dichas políticas en espacios naturales concretos.

Aun cuando hay estudios que muestran la riqueza natural de “La Sepultura”, como los de Márquez Rosano y Cruz Morales (2003), Hernández *et al.* (2005), Valdivieso Pérez (2008) y Méndez Sebastián (2011), se carece, sin embargo, de trabajos que, salvo en el caso de la tesis doctoral de Rico García-Amado (2012), analicen la realidad social de la reserva, las redes existentes en ella y las modalidades de interacción de las poblaciones locales con la naturaleza, es decir, el uso y explotación que hacen dichas poblaciones de los recursos disponibles en la REBISE. Eso hace que no se conozca mucho sobre estos temas ni sobre las capacidades técnicas y profesionales de la población rural en relación a la preservación de los

recursos naturales del territorio, y aún menos sobre las estrategias de cooperación que han desarrollado los actores locales para gestionar los recursos de la reserva.

Por eso, nuestra tesis doctoral, más allá de su pretendida contribución al mencionado debate sobre la implementación de las políticas de protección de la naturaleza en espacios naturales habitados por comunidades locales, ha pretendido también cubrir la falta de información sobre la realidad social de “La Sepultura”, sobre las redes existentes y sobre las relaciones de confianza y cooperación en que se basan. Para ello, se ha adoptado una estrategia investigadora en la que, sin perder su carácter científico, se ha procurado implicar a la población local en el proceso de investigación dándole oportunidad a que participe en el mismo bajo la orientación del doctorando, que ha sido, en última instancia, el responsable de la estrategia utilizada.

Una de las preguntas de investigación que nos planteamos al comenzar nuestra tesis doctoral, y que ha guiado todo nuestro proceso investigador, ha sido la de si las redes sociales existentes en las comunidades que componen la reserva de “La Sepultura” son un elemento que facilita o dificulta las estrategias de desarrollo local y las relaciones de cooperación con los poderes públicos en materia de protección de ese espacio natural. La información proporcionada por estudios realizados en otras áreas naturales (Becerra, 2003; Becerra, García-González y Moyano, 2008) nos dice que la presencia en ellas de una población organizada en redes sociales no es en sí mismo un factor que contribuya a la aplicación eficaz de los programas de gestión y protección del espacio natural, sino que todo depende de cómo sea la estructura de esas redes, de cómo sea la base que sustenta la confianza entre sus miembros, de su grado de cohesión y del tipo de relaciones existentes entre ellas. Asimismo, dichos estudios informan que, para que tengan éxito las políticas públicas de protección de espacios naturales, es necesario implicar a la población desde el principio de todo el proceso, de tal modo que el interés general que oriente dichas políticas sea un interés compartido por todos (poderes públicos y sociedad civil) haciendo que las comunidades locales perciban que sus intereses particulares (modalidades de uso y explotación de los recursos en pro del bienestar de la población) quedan, de alguna manera, reflejados en el objetivo de la conservación.

La implicación de la población local en el proceso de implementación de dichas políticas de protección de la naturaleza depende, por tanto, de las oportunidades que ofrecen los poderes públicos para impulsar la participación de los actores sociales, pero también depende de la voluntad y capacidad de las comunidades locales para hacer efectiva esa participación.

Es en este último aspecto en donde se ha situado nuestra investigación. Aunque hemos analizado el proceso de definición, diseño e implementación del programa de protección de la REBISE, nuestro interés investigador se ha centrado, sobre todo, en el modo como la población local percibe las políticas públicas aplicadas en la Reserva, en sus formas de articulación en el territorio, en el tipo de redes sociales a que han dado lugar, en sus estrategias de cooperación y en la capacidad mostrada para aprovechar los cauces de participación.

Obviamente, al ser el área de “La Sepultura” un territorio heterogéneo formado por municipios muy diversos entre sí, hemos partido de considerar tal diversidad como un dato a analizar. Ello nos llevó inicialmente a plantear el estudio de la zona a escala de cada municipio respecto al tema de la vertebración social y de su grado de implicación en el proceso de implementación de la política de gestión de la REBISE. No obstante, la propia investigación empírica nos ha ido proporcionando información sobre los municipios analizados, mostrando similitudes entre ellos no previstas en el diseño investigador, lo que nos ha permitido agruparlos a la hora de analizar e interpretar los resultados finales.

## **2. OBJETIVOS**

El objetivo general de nuestra tesis doctoral ha sido analizar las dinámicas sociales que surgen en espacios naturales sometidos a políticas de gestión y regulación, mostrando el grado de influencia que tienen en la aplicación de esas políticas las diversas redes en que se organizan las poblaciones locales. Ese objetivo general se ha desglosado en los siguientes objetivos parciales que han orientado las distintas fases de la investigación desarrollada:

- Analizar la estructura social de las comunidades que componen la reserva “La Sepultura”, identificando los distintos tipos de redes locales existentes en cada comunidad.
- Analizar los factores que explican la construcción de las redes locales en las distintas comunidades (factores históricos, sociales, culturales, políticos, económicos, geográficos,...), mostrando las diferencias entre unas y otras.
- Analizar las distintas categorías de redes locales existentes en las comunidades seleccionadas, y el tipo de capital social generado por ellas.
- Analizar el papel desempeñado por las redes locales en la puesta en valor de los recursos ambientales en cada comunidad.

- Hacer un diagnóstico del sistema de organización social existente en cada comunidad, identificando sus debilidades y fortalezas y elaborando propuestas que mejoren su posición como actores del desarrollo territorial.

En definitiva, y más allá de los objetivos académicos de la tesis doctoral, nos hemos propuesto como objetivo complementario proponer un modelo integral de desarrollo territorial, articulado en torno a las redes locales, las instituciones públicas, las organizaciones de base comunitaria y los actores socioeconómicos, que posibilite un mejor aprovechamiento de los recursos físicos, económicos y humanos disponibles en la reserva “La Sepultura”.

Sobre la base de ese modelo integral de desarrollo territorial, se podrá estar en condiciones de elaborar estrategias de acción-participación orientadas a mejorar el entramado asociativo existente en cada comunidad, de manera que los actores sociales puedan aprovechar mejor los recursos naturales de la Reserva y, a partir de ellos, emprender proyectos comunes de desarrollo. Es precisamente sobre la discusión de esas estrategias que nos ocuparemos en el capítulo final de conclusiones, un capítulo que pretende ser abierto para que los resultados de nuestra tesis doctoral sirvan de *inputs* a otros estudios sobre las dinámicas sociales que acontecen en áreas naturales sometidas a procesos de aplicación de políticas públicas destinadas a la conservación y protección de la naturaleza.

### **3. BASES METODOLÓGICAS**

Dado el carácter exploratorio de nuestra investigación, la metodología utilizada ha sido fundamentalmente cualitativa, basada en la realización de un programa de entrevistas semiestructuradas (tanto individuales como grupales) a informantes cualificados, así como en la utilización de técnicas de observación, historias de vida, lectura del paisaje,....

El programa de entrevistas se centró en tres categorías de informantes: i) los funcionarios de los seis municipios de la REBISE; ii) los representantes de los ejidos y comunidades, y iii) los responsables de las organizaciones que trabajan dentro de la Reserva en el cuidado y gestión de los recursos naturales.

En lo que se refiere a los municipios, se entrevistaron a funcionarios públicos de cada municipio, distribuidos del siguiente modo: Cintalapa (1), Jiquipilas (1), Tonalá (2), Villacorzo (1), Arriaga (1) y Villaflores (2), procurando que fuesen personas con un cierto nivel de conocimiento sobre el tema de la REBISE. Respecto a los ejidos y

comunidades se entrevistaron a los presidentes de 45 comisariados ejidales (órganos ejecutivos) existentes en la Reserva. Finalmente, en lo que se refiere a la tercera categoría de informantes, se entrevistó a un representante de cada una de las entidades asociativas que trabajan en la reserva: AMBIO, CONANP, PRONATURA, UACH, Proyecto de Resina y Proyecto de Palma Camedor. En total se han realizado 53 entrevistas. En el cuadro nº 1 puede verse una lista con las entrevistas realizadas.

**Tabla 1. Total de entrevistas realizadas.**

CATEGORIA (ACTORES SOCIALES)	NÚMERO DE ESTREVISTAS
Municipales (institucionales)	8
Comisariados (ejidatarios y comuneros)	45
Organizaciones (institucionales)	8
Total de entrevistas realizadas	61

*Fuente: elaboración propia con información de campo*

Aunque, como hemos señalado, la información se ha recogido a nivel municipal, los resultados se han ordenado agregando, primero, los municipios en tres grupos al presentar características comunes en materia de organización social, y luego procediendo a su completa agregación para realizar el análisis de los resultados a nivel del conjunto de la REBISE. El diseño de tipo exploratorio se ejecutó en tres etapas, transcurridas a lo largo del periodo comprendido entre septiembre de 2013 y mayo de 2016.

En la primera etapa, realizada en el marco de una estancia de un año en el IESA (septiembre 2013-septiembre 2014), se llevó a cabo una exhaustiva revisión bibliográfica sobre la literatura sociológica especializada en los enfoques teóricos utilizados (capital social, desarrollo sustentable, desarrollo territorial-rural) bajo la directa orientación del director de la tesis doctoral (Dr. Moyano). Asimismo, y para completar la formación del doctorando, asistimos en esa primera etapa a diversos seminarios sobre metodología y epistemología de las ciencias sociales, teoría sociológica y políticas públicas (en particular, sobre las políticas europeas orientadas a la agricultura, el desarrollo rural y la gestión de espacios naturales). Dentro de esta primera etapa, y dado que la lectura de la tesis doctoral se tendría que hacer en España, se procedió a redactar diversos capítulos sobre la realidad social, política y económica del estado de Chiapas en el contexto de la construcción de la República Federal de México, capítulos cuya única finalidad ha sido informativa. Finalmente, en esta etapa se realizó una exhaustiva revisión bibliográfica de los estudios existentes

sobre la REBISE, y se procedió a revisar la documentación disponible sobre la Reserva con objeto de conocer sus características físicas (contorno, orografía, recursos naturales, población residente,...) y socioeconómicas, así como el marco legal en que se sitúa la declaración de la zona de “La Sepultura” como “reserva de la biosfera” y las fases que condujeron a ello.

En una segunda etapa (agosto 2014-marzo 2015) se realizó el trabajo de campo, desplazándose el doctorando a la zona de “La Sepultura” para llevar a cabo la recogida de información empírica mediante las técnicas adecuadas. El trabajo de campo se llevó cabo en dos fases.

- a) En la primera (agosto-octubre de 2014) se llevó a cabo un primer acercamiento a la zona de estudio, abriendo los primeros contactos con las instituciones municipales a cuyos responsables políticos se les había dirigido cartas informativas desde España (ver anejo). Esta primera estancia en la zona nos permitió caracterizar la estructura socioeconómica de los seis municipios que componen la reserva de “La Sepultura” (Villacorzo, Villaflores, Jiquipilas, Cintalapa, Arriaga y Tonalá) y determinar su nivel de desarrollo, así como las condiciones de vida y grado de pobreza de la población, utilizándose para ello algunas fuentes de tipo secundario (estadísticas nacionales/regionales/locales, bibliografía centrada en ese territorio, documentación de archivo,...).
- b) En la segunda fase del trabajo de campo (diciembre 2014-marzo 2015), se realizó el programa de entrevistas, realizándose un total de 61 entrevistas semiestructuradas a informantes cualificados con objeto de analizar el grado de conocimiento que tienen los actores sociales de la zona sobre la declaración de “La Sepultura” como REBI y estudiar las valoraciones que hacen a ese respecto. Asimismo, con esas entrevistas hemos procurado también conocer las redes sociales existentes y las bases en que sustentan las estrategias de cooperación/conflicto entre ellas y con los poderes públicos responsables de la aplicación del programa de gestión de la REBISE. Además, algunos de esos informantes han sido precisamente los responsables del programa, con lo cual hemos podido conocer directamente las claves de su implementación en “La Sepultura”. La lista de entrevistas realizadas puede verse en uno de los anejos de la tesis doctoral. La información proporcionada por el plan de entrevistas nos permitió detectar el nivel de densidad asociativa existente en la región, procediéndose a jerarquizar las asociaciones y distinguiendo cuales son las que se encontraban mejor estructuradas y cuales aún estaban en fase de constitución. También se identificaron las asociaciones de acuerdo a las

relaciones que cada una de ellas tiene en el entorno, y según su grado institucionalización y formalización. Esa información puede verse de manera detallada en el capítulo correspondiente al estudio de caso, donde se exponen los resultados del trabajo de campo, así como el análisis de las entrevistas efectuadas.

La tercera etapa (marzo 2015-diciembre 2015) ha consistido en sistematizar y analizar la información recogida en el trabajo de campo interpretándola a la luz de los enfoques teóricos utilizados y procurando responder a las preguntas de investigación que nos habíamos planteado al comienzo de la tesis doctoral. En esta etapa se ha estudiado la aplicación del programa MaB de reservas de la biosfera en España, conociendo directamente el caso de Andalucía. Para ello, se han realizado algunas entrevistas a funcionarios de la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía (gobierno regional) y se ha visitado la reserva de la biosfera de la “Sierra de Grazalema” (Andalucía, España), espacio natural emblemático por haber sido el primero en España en ser reconocido como REBI por la UNESCO. En esa reserva se ha entrevistado a los gestores del programa, así como a representantes de diversas entidades de la sociedad civil. Esta etapa se ha desarrollado en la sede del IESA, bajo la directa supervisión del Dr. Moyano.

Finalmente, durante el periodo comprendido entre los meses de enero y marzo del año 2016 se procedió a la redacción final de la tesis doctoral, actividad realizada en su totalidad en el IESA, en estrecha colaboración con el director (Dr. Moyano).

#### **4. PRESENTACION DEL ESPACIO FISICO DE LA INVESTIGACION**

La reserva de “La Sepultura” (en adelante, REBISE) es un espacio natural del estado mexicano de Chiapas donde se asienta una variada población indígena, formando parte, además, de la Red Mundial de Reservas de la Biosfera desde 1995. En esta reserva, los recursos han sido tradicionalmente utilizados por la población local con fines, sobre todo, de economía de subsistencia, practicándose una agricultura de autoconsumo y aprovechándose el espacio forestal como fuente de energía y como medio para la apertura de caminos que conectan las distintas comunidades entre sí. Dada la baja intensidad de los modelos de explotación agraria asentados en la reserva, puede decirse que, salvo en el caso de algunas pocas grandes haciendas, los efectos de las actividades agrícolas y ganaderas sobre el

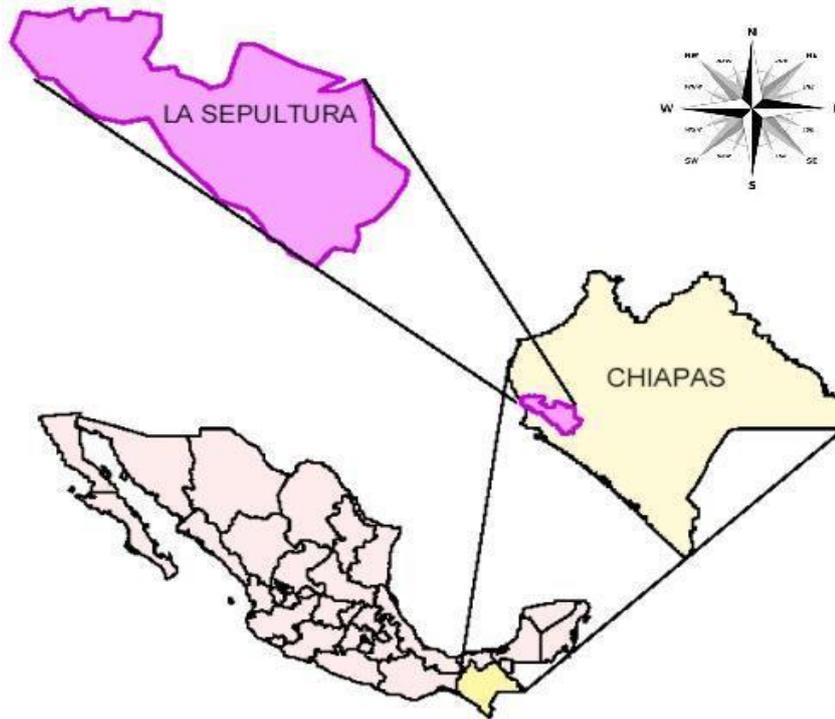
medio natural, han sido menos dañinas que las forestales y extractivas. Estas otras actividades son las que han ido ocasionando efectos de erosión y deforestación, sobre todo en lo que se refiere a las talas ilegales de árboles para la apertura de caminos o para la extracción de madera.

La REBISE tiene una superficie total de 167.309 has, de las cuales 13.759 has corresponden a la “zona núcleo” (formada por áreas discontinuas) y 153.550 has a la “zona tampón o de amortiguamiento” (INE, 1999). La Reserva es un área que se caracteriza por su marcada influencia antrópica, es decir, por la presencia de los seres humanos, como lo muestra el hecho de que el 95% de su superficie total está formada por ejidos, tierras comunales y tierras de propiedad privada. Esto significa que el uso de los recursos naturales por parte de las poblaciones locales ha sido lo que ha marcado durante mucho tiempo el modo de gestionar la conservación del espacio de “La Sepultura”, con lo que eso significa de presión sobre estos recursos (INE, 1999).

La reserva de “La Sepultura” se localiza en la región suroeste del estado de Chiapas. Limita al norte y noreste con la depresión central de Chiapas; al este con cumbres de la Sierra Madre en su continuación hacia el soconusco; al sur con la Planicie Costera del Pacífico de Chiapas, y al oeste con las estribaciones de la misma Sierra Madre en su continuación hacia el estado de Oaxaca (Hernández, 1995, citado por el INE, 1999) (ver Mapa nº 1).

***Ilustración 1. Mapa de Ubicación de la Reserva de la Biosfera de la Sepultura (REBISE)***

Fuente: [http://www.merzbach.de/IDESMAC/\\_Pdf/Palma\\_Esp\\_2003.pdf](http://www.merzbach.de/IDESMAC/_Pdf/Palma_Esp_2003.pdf)



La superficie de la REBISE se distribuye en seis municipios, a saber: Villaflores (25%) (41.827 ha); Arriaga (21%) (35.135 ha); Tonalá (15%) (25.097 ha); Jiquipilas (14%) (23.423 ha); Villacorzo (13%) (21.750 ha) y Cintalapa (12%) (20.077 ha) (INEGI, 1995, citado por el INE, 1999). Las partes altas y medias de la Sierra Madre, debido a su altitud y densa cobertura forestal, funcionan como esponja captadora de agua, tanto de la proveniente de las lluvias, como de la que es condensada por los vientos húmedos procedentes del Océano Pacífico (INE, 1999). En el área de la reserva, la Sierra Madre se eleva desde los 60 metros en la vertiente del Pacífico, hasta los 2.550 metros (sobre el nivel del mar) en el cerro de Tres Picos (INE, 1999).



## **Capítulo 2:**

# **BASES TEÓRICAS DE LA INVESTIGACIÓN**

En este capítulo se presentan las bases teóricas que han guiado nuestra investigación de tesis doctoral. En un apartado introductorio se hace una breve aproximación a las políticas de protección de la naturaleza, señalando los rasgos que caracterizan a estas políticas y dilucidando la lógica de su implementación en determinados espacios donde existe una población local estrechamente relacionada con los recursos naturales asociados a dichas áreas. Posteriormente, se hace una exhaustiva revisión de los tres enfoques teóricos que han servido de base a nuestra investigación, a saber: el del “desarrollo sostenible (sustentable)”, el del “desarrollo territorial-rural” y el del “capital social”, exponiendo los elementos más relevantes de cada uno de ellos y el modo como han sido utilizados en nuestra tesis doctoral.

### **1. BREVE APROXIMACION A LAS POLITICAS DE PROTECCIÓN DE LA NATURALEZA**

Las políticas de protección de la naturaleza son definidas y diseñadas en las correspondientes instancias político-administrativas, variando de unas otras según el grado de participación de las poblaciones que residen en las zonas que son objeto de protección. Muchas de estas políticas, aunque no todas, suelen aplicarse en áreas donde se asientan comunidades locales que han construido su identidad cultural en torno al uso y explotación de los recursos naturales. Sobre la base de relaciones de cooperación y confianza, no exentas de conflictos y divergencias, estas comunidades locales se organizan para gestionar de la mejor manera posible el espacio natural donde residen.

Los poderes públicos encargados de aplicar las políticas de protección en este tipo de áreas naturales son conscientes de que no actúan sobre espacios inertes, sino sobre entornos que han sido conformados mediante la acción de las poblaciones locales, unos entornos que, a su vez, han influido en las formas sociales de organización y en el modo de percibir la relación de los seres humanos con la naturaleza. Por eso, los responsables públicos procuran conocer previamente cómo es la realidad social de los espacios naturales donde han de actuar, cómo son las formas de organización y cómo son los modos que tienen las poblaciones locales de relacionarse con la naturaleza. Asimismo, procuran conocer cuál es la base de

sustentación económica de esas poblaciones locales y qué papel desempeñan los recursos naturales en ello. Persiguen con ello saber en qué medida la población local estaría dispuesta a limitar sus prácticas tradicionales en favor de una regulación basada en criterios distintos a los que han guiado sus hábitos y patrones de conducta durante siglos.

Para ello se dispone de herramientas analíticas bien asentadas en la comunidad científico-académica, como los enfoques del “desarrollo sostenible o sustentable”, del “desarrollo territorial-rural” o del “capital social”, a los que haremos mención a lo largo de este capítulo. Estos enfoques, adecuadamente combinados, permiten aprehender la complejidad de las dinámicas desarrolladas en contextos de aplicación de políticas que son resultado de estrategias de tipo “descendente” (*top-down*) —diseñadas por los poderes públicos sobre la base de la defensa del interés general que representa la protección del correspondiente espacio natural— y de tipo “ascendente” (*bottom-up*) —definidas a partir de los intereses y demandas de las poblaciones locales—. De la buena conciliación entre ambas estrategias depende el éxito de las políticas de protección de la naturaleza.

Respecto al enfoque del “desarrollo sostenible o sustentable”, elaborado sobre todo en el campo de la ecología y de las ciencias ambientales, en estrecha conexión con las ciencias sociales (en especial, de la sociología del medio ambiente y de la economía de los recursos naturales), es un enfoque de gran utilidad en tanto herramienta para llevar a cabo una gestión adecuada de los espacios naturales. Desde una perspectiva integral y ecosistémica, este enfoque tiene en cuenta tanto la dimensión biológica de los espacios naturales, como su dimensión social, es decir, los efectos de las acciones humanas sobre el equilibrio y sustentabilidad de los recursos asociados a dichos espacios. De la combinación de ambas dimensiones daremos cuenta a lo largo de este capítulo en el apartado correspondiente a esta perspectiva.

Por su parte, el enfoque del “desarrollo territorial-rural”, construido a partir de las experiencias en áreas rurales de los países desarrollados (sobre todo, de la UE) y de los países en desarrollo (en especial, en Latinoamérica), es un enfoque muy útil para, complementando el enfoque del “desarrollo sostenible/sustentable”, ver el modo de conciliar el objetivo de la “conservación” de los espacios naturales con el del “desarrollo y bienestar” de las poblaciones locales. En el marco de ese enfoque se incluyen no sólo medidas destinadas a compensar a estas poblaciones por el coste que les supone ver limitadas sus prácticas tradicionales de uso y explotación de los recursos naturales, sino que también se incluyen acciones de los poderes públicos destinadas a crear las infraestructuras y los equipamientos necesarios para asegurar

unas mínimas condiciones de vida a la población local (electricidad, comunicaciones, caminos, transporte, equipamientos sociales, servicios educativos y de salud,...).

En relación al enfoque del “capital social”, cabe afirmar que este enfoque permite adentrarse en las claves sobre las que se sustenta la cohesión social de las pequeñas comunidades rurales, unas comunidades que, por ser interdependientes en el uso y explotación de los recursos naturales, deben guiarse por los principios de la confianza y la cooperación entre sus vecinos. Y es en el estudio de esos principios donde el enfoque del “capital social” resulta de gran utilidad, especialmente en las versiones que combinan los niveles macro y micro de la acción social, tal como veremos en el correspondiente apartado.

Como hemos indicado, nuestra tesis doctoral se ha sustentado en tres enfoques teóricos (sustentabilidad, desarrollo rural-territorial y capital social), que, combinados, nos han ofrecido herramientas analíticas para comprender las dinámicas sociales que tienen lugar en espacios naturales sometidos a políticas públicas de protección, como es el caso de la reserva de “La Sepultura”. En este capítulo, desarrollaremos cada uno de esos enfoques, pero dada la amplitud de los mismos, sólo nos centraremos en aquellos elementos que se han utilizado para guiar nuestra investigación e interpretar los resultados obtenidos.

## **2. EL ENFOQUE DEL “DESARROLLO SOSTENIBLE”**

Como señalan Paniagua y Moyano (1998), “la aparición y difusión del término ‘desarrollo sostenible o sustentable’ puede decirse que ha ido paralela a un mayor interés por el medio ambiente en la sociedad” siendo en la década de los setenta del pasado siglo XX cuando estos temas comienzan a entrar en la agenda política y social, adquiriendo el status de “cuestión ambiental”, es decir, un escenario de debate, controversia y conflictos de intereses.

Aun siendo evidentes los efectos sobre el medio ambiente del modelo de desarrollo industrial, la realidad es que, en las décadas de los años cincuenta del pasado siglo, los temas ambientales no formaban parte de la preocupación de los ciudadanos ni de los responsables políticos. En un contexto de reconstrucción económica tras el desastre de la II Guerra Mundial, los objetivos del desarrollo se centraban en el logro del crecimiento de la actividad productiva (agraria, industrial e infraestructuras) al precio que fuere, sin reparar en el elevado coste energético que ello podría implicar (más en términos ecológicos que económicos al estar el precio del

petróleo en niveles muy bajos, en torno a 10 dólares el barril de crudo), ni tener en cuenta lo que pudiera significar en términos de deterioro de ciertos recursos naturales.

## 2.1. Antecedentes y contexto

En los años sesenta, sin embargo, se hicieron ya visibles los primeros problemas ambientales de importancia (en forma de contaminación de los ríos y mares), lo que dio lugar a que surgieran las primeras alarmas sobre las consecuencias negativas que sobre el entorno natural podía tener el modelo industrial vigente en los países desarrollados. Como señala Garrido Fernández “en algunas publicaciones de esa época, bienes hasta ese momento considerados libres por los economistas, como el aire limpio, el agua, el suelo no contaminado, etc., comienzan a ser considerados recursos escasos” (Garrido Fernández, 1999: 210).

No es, sin embargo, hasta finales de los años sesenta y principios de los setenta que el tema del medio ambiente comienza a extenderse más allá de los círculos especializados, para alcanzar a esferas más amplias de la sociedad. En este sentido se hacen más conocidas algunas de las organizaciones ecologistas nacidas en los años sesenta, como la WWF (Fondo Mundial por la Naturaleza, por sus siglas en inglés) (1961) o ADENA (Asociación por la defensa de la Naturaleza, por sus siglas en inglés) (1968), mientras que hacen su aparición en los años setenta otras asociaciones de importancia internacional, como Greenpeace (1971) en Canadá, o “Amigos de la Tierra” (1979). Si bien estas organizaciones no tenían todavía gran influencia en la opinión pública, ni sus puntos de vista se tenían demasiado en cuenta en los procesos de toma de decisiones, su aparición era ya reflejo de una mayor inquietud social por las cuestiones ambientales. Esta inquietud marcaba el inicio de lo que Buttel (1993) denominó “*greening process*”, es decir, una mayor presencia de los símbolos y valores relacionados con el medio ambiente en el discurso social, distinguiéndolo del “*environmentalization process*”, proceso por el cual los temas ambientales se introducen en la agenda de las políticas públicas.

La publicación de los dos Informes elaborados por el MIT al Club de Roma en 1972 (Limits to Growth) y 1974 (Mankind at the Turning Point) expresaban, por medio de unos modelos de simulación, los efectos negativos sobre el medio ambiente causados por los sistemas de desarrollo productivista vigentes sobre todo en los países industrializados. Ello significaba introducir en los debates académicos los temas ambientales y plantear la necesidad de limitar el crecimiento económico poniendo freno a la explotación de los recursos naturales, planteamiento que pronto

sería criticado por su sesgo eurocéntrico; dado el desequilibrio Norte-Sur en materia de desarrollo, parecía una ironía proponer una limitación general del crecimiento cuando eran entonces, y lo siguen siendo ahora, los países industrializados los principales responsables del deterioro ambiental. En todo caso, decían las voces críticas, habría que limitar el crecimiento en los países desarrollados e impulsar el avance de los procesos de desarrollo en los países pobres, donde todavía es necesario que crezca la economía para alcanzar las cotas de bienestar logrado en los países ricos.

No obstante, a pesar de esas controversias, circunscritas al mundo académico, los temas ambientales fueron extendiéndose a las instituciones políticas, tanto a nivel nacional, como internacional, celebrándose al comienzo de la década de 1970 las primeras reuniones y conferencias sobre el deterioro del medio ambiente. Por ejemplo, la Conferencia Internacional sobre la Biosfera, celebrada en 1968 en París bajo el patrocinio de la UNESCO, o el hecho de que el Consejo de Europa declarara el año 1970 como “Año de la Protección de la Naturaleza”, significaron hitos importantes, al igual que la celebración de la Primera Conferencia Mundial sobre Medio Ambiente, celebrada en Estocolmo en 1972 bajo los auspicios de la ONU. A nivel de la UE, en esos mismos años se comienza a elaborar programas específicos sobre medio ambiente, como el Primer Programa de Acción sobre Medio Ambiente (1973-1976), si bien el interés por estos temas dejará de ser prioritario debido a la recesión económica de mediados de la década de 1970, provocada por la subida espectacular del precio del petróleo. El crecimiento del desempleo, el déficit público y la reconversión industrial se convertirían entonces en la principal preocupación de los gobiernos nacionales en todo el mundo industrializado.

No obstante, superada la crisis económica, los problemas ecológicos ocuparían de nuevo el interés de los ciudadanos, impulsados ahora por la certeza de la magnitud que iban adquiriendo algunos problemas ambientales, visibles ya en la vida cotidiana, como la contaminación de ríos y mares, la polución atmosférica, los efectos del calentamiento global provocado por el agujero de la capa de ozono o el impacto de algunos desastres ecológicos (como la explosión de la central nuclear rusa de Chernobil o el hundimiento del petrolero Exxon Valdez en las costas de Alaska,...). Además de la evidencia de esos hechos, también tuvieron mucha influencia en el avance de la conciencia ambiental otros factores, tales como las investigaciones científicas, que ayudaron a entender mejor los procesos contaminantes, o el creciente protagonismo de los medios de comunicación en la difusión de los temas ambientales, con la aparición de revistas especializadas.

A ello contribuiría también la emergencia de nuevos movimientos sociales orientados a la defensa de la naturaleza y la consolidación de los ya existentes, aumentando su protagonismo en la opinión pública y, como consecuencia de ello, siendo cada vez más escuchados en los foros políticos. Siguiendo la estela de las primeras reuniones internacionales sobre el medio ambiente, se celebraron otras en la década de los 80 (como la Conferencia Mundial sobre Medio Ambiente, 1982) y a principios de los 90 (como la Cumbre de Río, 1992), con la particularidad de que no se limitaron a elaborar grandes declaraciones de escasa efectividad, sino que dieron lugar al establecimiento de los primeros acuerdos reales entre gobiernos nacionales sobre la necesidad de tomar medidas para la conservación de los recursos naturales.

La UE retomó sus Programas de Acción sobre Medio ambiente, aprobándose las primeras regulaciones (en forma de reglamentos y directivas) para limitar el uso de factores contaminantes de origen industrial. La incorporación de esas políticas reguladoras en el sector agrario tardaría algún tiempo en hacerse efectiva, dada la singularidad de la agricultura y el carácter “difuso” de la contaminación generada por la actividad agraria (Garrido-Fernández, 1999). La publicación en 1985 del documento de la Comisión Europea titulado “Perspectivas de la PAC” (más conocido como Libro Verde) fue un primer paso en esa dirección, ya que en dicho informe se planteaba por primera vez en las instituciones europeas “la necesidad de que la política agraria tuviera más en cuenta la política medioambiental, tanto en lo que respecta a la prevención de las actividades nocivas, como en relación a la promoción de prácticas beneficiosas para el medio ambiente” (Paniagua y Moyano, 1998).

En el ámbito científico-académico, se continuaría debatiendo en torno a los temas ambientales, siendo característica de esta nueva etapa la participación de diversas disciplinas científicas (biología, geología, demografía, economía, sociología, derecho, geografía, antropología,..) en pro de ampliar la dimensión del debate y de alejarlo de la visión parcial de los especialistas. Continuando el legado de los ya citados trabajos del MIT al Club de Roma, se publican nuevos estudios, como el de Donatella y Dennis Meadows titulado “Más allá de los límites del crecimiento” (1992) (justo veinte años después de su ya mencionado primer Informe al Club de Roma), donde confirman algunas de sus predicciones sobre las consecuencias del modelo de desarrollo productivista, aunque matizan algunas de sus primeras conclusiones sobre los límites del crecimiento económico a la luz de las críticas recibidas. Unos años antes, el “Informe Brundtland” (1987), titulado “Nuestro futuro común” y publicado por la Comisión Mundial del Medio Ambiente y el Desarrollo, contribuiría a que los temas

ambientales fueran adquiriendo creciente relevancia en la opinión pública y los medios de comunicación.

Resultado de esos estudios y de los debates suscitados sobre sus conclusiones, sería el cuestionamiento de los modelos de desarrollo productivista y la presentación de propuestas para reorientar esos modelos en la dirección de incluir entre sus objetivos la conservación de los recursos naturales y la preservación del medio ambiente. Es en ese contexto donde se acuñan los términos de “sustentabilidad/sostenibilidad” y “desarrollo sostenible/sustentable” que, desde entonces, forman parte de nuestro acervo común extendiéndose en todo el mundo como principios guía de las políticas públicas (Paniagua y Moyano, 1998; Garrido Fernández, 1999; Becerra, 2003).

## **2.2. El concepto de “desarrollo sostenible/sustentable”**

Como señalan Paniagua y Moyano (1998), desde que hiciera aparición en la Estrategia Mundial de Conservación (1980), el término “desarrollo sustentable/sostenible” (en adelante, DS) “ha venido a representar la más conocida y divulgada aproximación al problema de la interacción entre las actividades económicas y el medio ambiente”. A su expansión contribuiría la publicación en 1987 del citado Informe Brundtland, donde se proclamaba que el “desarrollo sostenible” debía ser el objetivo central de la política económica. Además, por primera vez se hacía una definición clara y precisa de este concepto, señalándose en dicho Informe que el DS es aquel modelo de desarrollo “capaz de cubrir las necesidades del presente sin poner en riesgo las posibilidades de las futuras generaciones para satisfacer sus propias necesidades” (CMMAD, 1992).

Como bien apuntan esos dos autores, hay que destacar el hecho de que la citada definición de DS incluía dos ideas clave: la de “necesidad” y la de “limitación”, definida esta última como los límites impuestos (según el estado de la tecnología y la organización social en cada momento histórico) a la capacidad del medio ambiente para satisfacer las necesidades de las generaciones presentes y futuras. De acuerdo con O’Riordan (1993), los requerimientos que propone el “Informe Brundtland” para un desarrollo sostenible serían los siguientes: i) un sistema político que asegure una efectiva participación de los ciudadanos en los procesos de decisión; ii) un sistema económico que genere beneficios suficientes y conocimientos técnicos adecuados; iii) un sistema social que aporte soluciones a las tensiones que provocan los modelos de desarrollo no equilibrados; iv) un sistema de producción que respete la obligación de

preservar las bases ecológicas en los procesos de desarrollo; v) un sistema tecnológico que aporte continuamente nuevas soluciones técnicas; vi) un sistema internacional de intercambios bajo condiciones de sustentabilidad, y vi) un sistema administrativo que sea flexible y capaz de autocorregirse.

A efectos de la perspectiva del DS, la importancia del “Informe Brundtland” consistió en haber planteado los problemas ambientales en términos políticos al afirmar la necesidad de adoptar rápidas y decisivas acciones con el fin de prevenir el deterioro del medio ambiente (Brown, 1990; Lemons, 1995). En realidad, el discurso sobre el DS puede verse como una respuesta a la llamada “escuela de los límites del crecimiento”, escuela que, desde los años setenta, venía postulando que la inexorable presión del crecimiento económico sobre el mundo natural daría como resultado una catástrofe ambiental. Frente a esta visión alarmista, el enfoque del DS plantea las cosas de manera más flexible, al señalar que los daños ecológicos no son fruto de puntuales acontecimientos catastróficos, sino que ocurren de forma cotidiana, de una manera gradual y sobre unas tasas o límites ambientales variables, lo que hace posible su previsión (Luke, 1995).

El objetivo de lograr un DS sería, desde entonces, ampliamente aceptado, no sólo al nivel de la comunidad científica y de la opinión pública, sino también en la esfera política, como lo muestra el hecho de que lo incorporara en su declaración final el G7 en su reunión de Toronto de 1988. Asimismo, se considera el DS como un principio válido en el que basar todas las políticas de desarrollo, tanto las que se aplican en los países industrializados como en los del Tercer Mundo. Además, el DS ha sido adoptado por los distintos agentes económicos y sociales, así como por las organizaciones no gubernamentales (ecologistas), convirtiéndose en un concepto “paraguas” con el que se identifican grupos y círculos de opinión de distintas procedencias.

En diciembre de 1989, la Asamblea General de Naciones Unidas, dando respuesta a los problemas identificados por el mencionado Informe Brundtland, convocó una reunión internacional, que finalmente tendría lugar en Río de Janeiro en 1992, con el nombre de Conferencia sobre Medio Ambiente y Desarrollo. En ella se aprueba la llamada “Declaración de Río”, en la que se alcanza un consenso político en cuanto a la finalidad y objetivos del DS (Timoshenko, 1995). Como resultado de esa Conferencia (también conocida como “Cumbre de Río”) se adoptó un programa de acción a largo plazo (denominado “Agenda 21”) que pretendía poner en práctica el concepto de “desarrollo sostenible” y su aplicación a nivel local, dando un tratamiento integrado y equilibrado a las cuestiones ambientales y de desarrollo económico, y

respondiendo así a los temas planteados en el “Informe Brundtland”. El propósito último de la Agenda 21 era promover la modificación de las actividades humanas en su entorno más cercano para hacerlas más respetuosas con el medio ambiente.

Como señalan Paniagua y Moyano (1998), no puede decirse, después de varias décadas de debates y acciones institucionales en relación al desarrollo sostenible, que exista una definición aceptada de modo universal sobre el concepto de DS. Para estos autores, “sustentabilidad” y “desarrollo sostenible” son nociones que se interpretan de modo diferente según los puntos de partida y las metas que se pretenden conseguir. Sus significados suelen diferir entre ecologistas, agricultores, empresarios o economistas, reflejando la variedad de los sesgos disciplinares, las diferencias entre paradigmas y las disputas ideológicas (Redclift, 1995).

“Sigue siendo válida hoy la afirmación de Myers (1993) de que la complejidad del concepto de “sustentabilidad” deriva de las distintas y simultáneas asociaciones que establece entre los variados problemas que trata de resolver. Según este autor, el concepto de sustentabilidad establece asociaciones del siguiente tenor: i) entre diferentes problemas ambientales (es decir, entre un problema ambiental y otro); ii) entre diferentes esferas de la actividad humana (como la protección ambiental y el desarrollo económico); iii) entre el mundo desarrollado y el mundo en desarrollo; iv) entre la generación presente y las futuras; v) entre la protección de los recursos naturales y las necesidades humanas básicas; vi) entre la ecología y la economía, y vii) entre la eficiencia económica y la equidad social” (Paniagua y Moyano, 1998).

### **2.3. Sobre su operatividad y utilidad**

Además de la complejidad que encierra en sí mismo el propio concepto de DS, su dificultad para hacerlo operativo radica en el hecho de que los elementos que integran la sustentabilidad no son invariables, sino que varían conforme cambian las demandas e interacciones entre los grupos que componen una determinada sociedad. Es, por tanto, el DS un concepto histórica y socialmente determinado, es decir, un concepto abierto y adaptativo a las condiciones sociales en que se produce (Pierce, 1992). Su ambigüedad y escasa concreción es considerada en algunos círculos de opinión como la clave de su potencialidad (Redclift, 1992), mientras que, en otros, lo que se le critica es precisamente la falta de claridad en su definición, señalándose que tal ambigüedad constituye uno de los principales obstáculos para abordar una estrategia viable y realmente operativa de desarrollo sostenible (Trigo, 1991).

Para algunos autores, el valor del concepto de DS radica en su capacidad para superar las tradicionales divisiones entre, de un lado, los intereses económicos y, de otro, el interés por la conservación del medio ambiente, dejando sin sentido el antagonismo entre desarrollo económico y protección de la naturaleza (Becerra, 2003). Es decir, el concepto de DS vendría a significar una especie de “puente” entre grupos sociales con posiciones y actitudes contrapuestas respecto a los problemas ambientales, o entre grupos que encontrarían en la propia ambigüedad del término de “sustentabilidad” un espacio común para cooperar entre ellos (Murdoch, 1993). No obstante, otros autores, como O’Riordan (1993), opinan que este concepto tiene “dos caras” y que, si bien puede constituir un puente entre grupos con distintos intereses, su ambigüedad también puede servir para favorecer la continuidad de prácticas tradicionales poco respetuosas con el medio ambiente.

Independientemente de las valoraciones que se hacen sobre la utilidad del concepto, lo cierto es que, en la definición de la “sustentabilidad”, se contemplan factores procedentes de distintas disciplinas académicas y áreas de conocimiento. Autores como Daly y Gayo (1995) consideran tres aspectos combinados de la sustentabilidad, a saber: ecológico, económico y social. La “sustentabilidad ecológica” se refiere al objetivo de mantener aquellas características de los ecosistemas que son esenciales para su supervivencia a largo plazo. La “sustentabilidad económica” implica una gestión adecuada de los recursos (naturales y no naturales) que justifique la continuidad del sistema económico vigente. Por último, la “sustentabilidad social” se alcanzaría cuando los costes y beneficios del desarrollo fuesen distribuidos de manera equitativa entre la población actual (equidad intrageneracional), pero teniendo en cuenta el bienestar de las generaciones futuras (equidad intergeneracional).

Centrándose también en estos tres aspectos, Atkinson (1995) señala que la sustentabilidad se alcanzaría cuando, combinándolos, pudiera transmitirse a las generaciones futuras un bienestar igual al menos al actual. Para hacer operativa esta idea, y a efectos prácticos, ese mismo autor utiliza el concepto de “capital” dividiéndolo en tres categorías, a saber: i) “capital manufacturado” (maquinaria, instalaciones, edificios, carreteras,...); ii) “capital humano” (conocimientos y habilidades), y iii) “capital natural” (recursos naturales y medio ambiente). No obstante, según como se combinen estas tres categorías para alcanzar la sustentabilidad, se estaría ante dos escuelas del “desarrollo sostenible”: una escuela “débil”, y otra “fuerte” (Atkinson, 1995; De Andrés y Urzainqui, 1995).

La escuela de la “sustentabilidad débil” considera que es relativamente fácil y viable sustituir “capital natural” por “capital manufacturado” y/o “capital humano”, dado

que estas tres categorías de capital contribuyen al bienestar general de un modo equivalente. De ello se deduciría que lo que debe conservarse no es el valor de un bien determinado, sino un agregado de riqueza (Hartwick, 1978; Solow, 1986) al poderse sustituir completamente las distintas categorías de capital entre sí. Por su parte, la escuela de la “sustentabilidad fuerte” señala que algunos activos de “capital natural” son esenciales para el bienestar y la supervivencia de la especie humana a largo plazo (capital natural crítico), por lo que no son sustituibles por ninguna otra categoría de capital, sea éste “capital manufacturado” o “capital humano”.

Como señalan Paniagua y Moyano (1998), estas dos escuelas pueden relacionarse con otros tantos enfoques a la hora de proponer soluciones para alcanzar un desarrollo sostenible, enfoques basados o bien en la tecnología o bien en la ecología. Así, existe, en primer lugar, un enfoque “etnocéntrico”, próximo al de la sustentabilidad “débil”, que se caracterizaría por una fe sin límites en la tecnología como medio para solucionar el problema de la escasez de recursos. Dentro de este enfoque se podría distinguir, a su vez, entre una posición que podríamos llamar “cornucopiana”, que admite la posibilidad de una sustitución completa entre capital natural y capital humano o manufacturado, y una posición “acomodativa” (o de la economía ambiental), según la cual la sustitución entre esas tres categorías de capital no puede ser nunca completa, planteándose entonces la necesidad de introducir en las estrategias de desarrollo los costes sociales de la degradación ambiental que puedan generar.

En segundo lugar, existe el enfoque “ecocéntrico”, próximo a la escuela “fuerte” de la sustentabilidad, que enfatiza la necesidad de establecer límites a las actividades humanas, optando por un cambio de modelo de desarrollo económico para evitar problemas mayores. En el extremo más radical de este enfoque se situaría la posición denominada “economía del estado estacionario”, siendo más moderada la posición “comunalista”, que propone introducir los principios de la termodinámica dentro de la ciencia económica.

La dialéctica entre “ecocentristas” y “tecnocentristas”, como apunta O’Riordan (1993), se basa en tres dilemas, que son inherentes a todas las sociedades: i) el deseo de transformar la naturaleza con el fin de tener mayor certidumbre en el suministro de los bienes naturales, *frente* a la necesidad de conservar el mundo natural a fin de asegurar la supervivencia; ii) la preferencia por mejorar a corto plazo las condiciones de vida de la población promoviendo un incremento en el uso de los recursos naturales, *frente* a la preocupación de más largo plazo por los efectos desfavorables de dicho aumento en el consumo de recursos al poner en peligro la

viabilidad futura del modelo económico; iii) la creencia de que la eficacia, como forma de valorizar las inversiones, constituye la más apropiada directriz económica, *frente* al reconocimiento de que el principio de equidad debe contrarrestar tal objetivo de maximización (dilema eficacia versus equidad).

Según Paniagua y Moyano (1998), sobre estos tres dilemas se desarrollaría una continua negociación entre “ecocentristas” y “tecnocentristas”. Sin embargo, no parece que sean puntos antagónicos los que componen tales dilemas, sino más bien complementarios, lo que hace que todos ellos deban estar equilibrados en una sociedad sostenible. En opinión de Redclift (1991) las tres condiciones para el desarrollo sostenible serían el mantenimiento de las necesidades humanas, el mantenimiento del crecimiento económico o la conservación del capital natural, o las tres conjuntamente, condiciones que son posibles puntos de conflicto. Para O’Riordan (1995), cuando en una determinada sociedad los tres dilemas, o alguno de ellos, resultan irreconciliables, es señal de que no se producen las condiciones necesarias para la sustentabilidad, si bien señala este autor que es posible la existencia de fases de estabilidad alternando con otras de tensión. En realidad, señalan Paniagua y Moyano, los “ecocentristas” y los “tecnocentristas” se alinean con nociones de sustentabilidad diferentes: los primeros con la que hemos denominado sustentabilidad “débil” y los segundos con la “fuerte”.

Algunos autores, como el citado O’Riordan (1993), han analizado el tema del DS desde el punto de vista sociopolítico proponiendo cinco condiciones para lograrlo, a saber: i) una forma de democracia que trascienda el marco del Estado-nación; ii) un sistema jurídico que garantice los derechos civiles y la justicia social, que sea capaz de promover un uso equilibrado de los recursos y que valore los derechos intrínsecos de la naturaleza; iii) un procedimiento para sustituir los regímenes políticos cuyas acciones puedan desembocar en la mayor fragilidad de un determinado país en términos ambientales; iv) la eliminación del llamado “principio de explotación”; y v) el establecimiento de diversos mecanismos no gubernamentales para la distribución y gestión de recursos en áreas y comunidades con necesidades de ello. Se combinan así criterios éticos, morales, políticos y sociales, que también han sido admitidos desde otras disciplinas.

Desde una perspectiva económica, Jacobs (1991) indica que existen tres elementos clave para alcanzar la sustentabilidad: i) integración de las consideraciones ambientales en la política económica; ii) desarrollo del concepto de “equidad” (intra e intergeneracional), y iii) redefinición del crecimiento económico de manera que incluya la calidad ambiental. Tales elementos derivan de una preocupación ética por el medio

ambiente y por las generaciones futuras, de tal modo que para lograr la sustentabilidad no sólo sería preciso realizar modificaciones en los sistemas físicos, sino también en los valores y actitudes sociales, tanto desde una perspectiva sociopolítica, como económica (Archia et al., 1995).

Lowe (1988), desde una perspectiva sociológica, introduce otro aspecto más en el análisis al considerar que el desarrollo sostenible es un sistema de valores que opera al nivel del individuo y que, al situarse fuera de las prácticas institucionales, suele ser ineficaz. Por ello, como apuntan Paniagua y Moyano (1998) siguiendo a Lowe, la generalización en la sociedad civil de unos determinados valores sobre el DS sería condición necesaria, pero no suficiente para introducir prácticas sostenibles de desarrollo. De hecho, los poderes públicos, es decir, el Estado, ante la escasa vertebración de las demandas planteadas desde la sociedad civil, pueden retrasar o acelerar aquellas propuestas de actuación que contengan prácticas de sustentabilidad.

#### **2.4. El problema de la escala**

Otro aspecto que contribuye a la complejidad del desarrollo sostenible y a su dificultad para hacerlo operativo es, como señalan Paniagua y Moyano (1998), el problema de la escala geográfica, problema éste que se plantea en dos niveles. En primer lugar, en el nivel de la interacción entre las soluciones planteadas a problemas ecológicos locales (microecológicos) y las que se refieren a problemas ecológicos más generales y globales (macroecológicos) (Lemons y Morgan, 1995; Moyano, 2007). En segundo lugar, en el nivel de la definición de los diferentes ámbitos sociales o territoriales de actuación, ámbitos en donde las metas de la sustentabilidad pueden ser incompatibles, de modo que lo que es sostenible en un ámbito puede no serlo en otro (Redclifit, 1991). Por ello, como señalan Paniagua y Moyano, la escala geográfica es relevante a la hora de juzgar la sustentabilidad de un determinado sistema o subsistema (el caso de la agricultura es significativo).

Diversos autores han apuntado que la escala de sustentabilidad más apropiada (tal vez la única posible) es la local (Martell, 1994; Ageyman y Evans, 1994; Rucht, 1993), ya que, argumentan, sólo sería a esa escala donde las propuestas globales de acción se hacen suficientemente operativas para su puesta en práctica, y donde pueden ser asumidas realmente por los habitantes de las comunidades implicadas.

Como señala Becerra (2003), se trataría, entonces, de “pensar globalmente y actuar localmente”. En opinión de esta autora, “pensar globalmente” significa tomar conciencia del carácter transfronterizo y intersectorial de los problemas ambientales,

así como de sus efectos y escala de tratamiento, mientras que “actuar localmente” significa adaptar las soluciones a los contextos locales, elaborando y aplicando políticas lo más cercanas posible a los ciudadanos. El reconocimiento del rol que desempeñan las actividades de los seres humanos a nivel local en el mantenimiento y conservación de los recursos naturales, está en sintonía con esta nueva forma de abordar tales asuntos. Desde esta perspectiva, la ya citada Cumbre de Río (1992), donde se aprobó la Agenda 21, puede verse como un compromiso de los gobiernos firmantes con el desarrollo de estrategias definidas globalmente, pero implementadas a nivel local. En la UE, el “principio de subsidiariedad” designa el rol fundamental que puede jugar la población local en estos asuntos, descentralizándose las políticas ambientales para favorecer la participación de los actores locales (en el área de la protección de los espacios naturales, el programa Natura 2000 de la UE está en sintonía con este planteamiento).

Asumido que es el nivel local el más adecuado para aplicar una gran parte de las políticas ambientales, el debate en torno al DS ya no sería sobre la escala, sino sobre la necesidad de establecer o no mecanismos de coordinación entre las distintas comunidades locales. Autores como Becerra (2003), refiriéndose al tema específico de la protección de espacios naturales, señala que la cuestión a dilucidar en este asunto de la escala es la de saber cómo es posible proteger de manera eficiente áreas naturales concretas y determinadas, en unos lugares cuyos recursos son objeto de apropiación por categorías de usuarios que tienen intereses distintos entre sí y que divergen de los intereses más generales de los gestores públicos. Lo importante es, por tanto, ver cómo se articulan tales categorías de intereses en las diferentes escalas de la política pública (Mormont, 1996) y comprobar si es necesario, y en qué medida, introducir algún sistema de coordinación general.

Paniagua y Moyano (1998) señalan cómo, a nivel teórico, puede admitirse que, en sociedades descentralizadas donde diversas comunidades locales desarrollan prácticas sostenibles respecto al uso de los recursos naturales, no sería necesario establecer mecanismos específicos de coordinación, dado que, de forma espontánea o autónoma, se producirían resultados sustentables desde el punto de vista de la protección del medio ambiente (Martell, 1994). No obstante, y desde una posición más realista, hay que asumir que ese tipo de sociedades ideales no existen en la práctica, por lo que si se quieren alcanzar los objetivos del DS en las áreas locales habría que aceptar la necesidad de fijar algunas pautas de coordinación general (adaptadas por supuesto a la singularidad del problema ambiental y a las particularidades de cada

área). Esa es la propuesta que hace el enfoque CBNRM utilizado por Delgado-Serrano *et al.* (2015) y al que haremos referencia en el capítulo 5 de nuestra tesis doctoral.

Esto nos conduce, con Becerra (2003), a complementar la fórmula antes citada de “pensar globalmente, actuar localmente” con la acuñada por Alain Lipietz (1993) de “pensar localmente, actuar globalmente”. Sería un cambio de perspectiva para, de una parte, pensar en la singularidad de las áreas locales y en el modo singular como se manifiestan los problemas ambientales en esa escala, y, de otra parte, reflexionar sobre la necesidad de actuar mediante políticas definidas a nivel nacional y/o internacional cuya eficacia podría ser mayor sobre los actores locales al ser implementadas por gestores externos revestidos de autoridad. En este sentido, la principal cuestión que se le plantea a las políticas de protección de la naturaleza es, por tanto, la de cómo ajustar los objetivos generales con su puesta en marcha en realidades locales concretas, tema éste al que le dedicaremos un capítulo específico más adelante (ver cap. 5).

## **2.5. Algunas reflexiones finales sobre desarrollo sostenible/sustentable**

Como reflexión general, puede decirse que la sustentabilidad se define de una forma bastante vaga e imprecisa tanto en sus aspectos sociales y políticos, como en los de escala o geográficos. Ello hace que se planteen con poca precisión todavía las condiciones sociales que se requieren para avanzar en el objetivo de lograr modelos más sostenibles de desarrollo, y que no sea fácil medir sus posibles efectos. La inclusión, como hacen algunos especialistas, de elementos de orden ético (valores de justicia social y territorial,...) entre las condiciones necesarias de la sustentabilidad hace aún más difícil, si cabe, la viabilidad de las soluciones propuestas, sobre todo a la hora de trasladarlas al terreno de las políticas públicas.

En definitiva, términos como DS no son aceptados de manera unánime ni tienen el mismo significado para los distintos autores y actores sociales (más allá de un núcleo débil por todos compartido). Por el contrario, las diversas concepciones reflejan posiciones diferentes respecto a la cuestión ambiental en general y al desarrollo sostenible en particular, posiciones que, a su vez, son reflejo de diferencias ideológicas y conflictos de intereses.

En consecuencia, las respuestas de los distintos actores sociales implicados respecto a estos temas reflejan no sólo sus percepciones, posiciones e intereses, sino también la diversidad de contenidos en los discursos y propuestas que sobre estos conceptos emanan desde las distintas instancias. Así, las percepciones y actitudes de

los agricultores y las organizaciones agrarias hacia la regulación ambiental de la agricultura (consecuencia práctica del principio de desarrollo sostenible) dependerán de los contenidos o significados que se den a estos conceptos. Además, se puede partir de la idea de que las demandas en favor de un desarrollo sostenible (y sus aplicaciones, por ejemplo, al medio rural y al sector agrario) emanadas de las diversas instancias oficiales y de agentes sociales externos al propio sector, contienen, a veces, posiciones ambiguas o incompatibles entre sí, lo que puede contribuir aún más a la confusión en torno a la sustentabilidad. Las diversas concepciones muestran diferencias en cuanto a las distintas dimensiones de los conceptos y en cuanto a las escalas analíticas y operativas del mismo. Por ejemplo, como señala Garrido-Fernández (1999), el análisis de las respuestas, actitudes y opiniones de los agricultores a la regulación ambiental de la agricultura dependerá, pues, de cómo conciban el desarrollo sostenible y su concreción en las actividades agrarias.

### **3. EL ENFOQUE DEL “DESARROLLO TERRITORIAL-RURAL”**

Daniel Jeziorny (2015) comienza uno de los capítulos de su tesis doctoral señalando que el análisis económico suele tratar como sinónimos los conceptos de “espacio” y “territorio”. Sin embargo, más adelante apoya la afirmación de Souza (2009) en la que este autor brasileño señala que el “territorio” es un concepto formado por diversas dimensiones, de las cuales la dimensión material (espacio geográfico) es una de ellas, pero no la única, al operar otra no menos importante, la dimensión política.

Coincidimos con Jeziorny cuando dice que el “territorio” es la proyección de relaciones sociales en un espacio físico concreto, es decir, de relaciones de poder que operan sobre un determinado sustrato material (el espacio). De acuerdo con este razonamiento, el espacio antecedería al territorio: primero ha de haber un “espacio” (físico, geográfico) para que sobre él se proyecten relaciones sociales (de poder), y de ese modo pueda ser transformado en un “territorio”. Por tanto, siguiendo a Jeziorny, los conceptos de “espacio” y “territorio” no son equivalentes ni tampoco sinónimos.

El territorio es, además, un espacio de identidad, que tiene como base los sentimientos (Medeiros, 2009), pudiendo ser un espacio imaginario, hasta incluso soñado. En una etapa inicial, el territorio es un espacio cultural de identificación (de pertenencia), y la apropiación material del mismo se produce en una etapa posterior. Hay territorios que, en efecto, son precedidos no sólo por un espacio físico, sino también por un proyecto, por un ideal, por un sueño. A eso se refiere Jeziorny (2015)

citando a Medeiros cuando analiza el caso de los asentamientos agrarios del MST (Movimento sem Terra) en Brasil. El territorio es, por tanto, un lugar donde los proyectos pueden ser apropiados por un determinado grupo en detrimento de otros, siendo, por tanto, un espacio de poder. La conversión de un espacio en territorio requiere de un proyecto a ejecutar sobre ese sustrato material (Raffestin, 2009).

Sin embargo, siguiendo a Milton Santos (2008: 63), Jeziorny afirma que el territorio es hoy “un sistema de objetos cada vez más artificiales, provocado por sistemas de acciones igualmente imbuidas de artificialidad y cada vez más tendentes a fines extraños al lugar y a sus habitantes”. A ello añade que, además de su contenido técnico, estos objetos reflejan las diversas perspectivas culturales e ideológicas que hay detrás de cada proyecto de desarrollo territorial, por lo que no cabe hablar, por tanto, de neutralidad en la tecnificación del espacio, sino todo lo contrario. Entiende Jeziorny que los enfoques técnicos que orientan los proyectos de apropiación del espacio (o de lo que se denomina “proceso de territorialización”) son fundamentalmente políticos al reflejar la confrontación entre grupos de intereses por la imposición de un determinado proyecto de desarrollo. Por eso, la dimensión política es la que tiene más importancia dentro de las dimensiones que configuran un territorio, pues se refiere directamente al ejercicio del poder. Para algunos autores, el propio concepto de “territorio” se confunde con el ejercicio del poder político en un determinado espacio geográfico (Medeiros, 2009; Souza, 2009; Raffestin, 2009) y se asienta en un determinado entramado institucional (Reis, 2007).

Los modelos de desarrollo territorial son, por tanto, construcciones socio-políticas sobre un determinado espacio geográfico, que requieren de unas estrategias previas de apropiación (Jeziorny, 2015), y es en esas estrategias donde se proyectan las distintas concepciones sobre el desarrollo que tienen los diversos grupos sociales y económicos presentes en el territorio. De ahí que sea necesario dedicar una sección a como la literatura económica recoge los diferentes modos de concebir el desarrollo de los territorios.

### **3.1. Algunas notas teóricas sobre “desarrollo” y “territorio”**

Tratar el tema del desarrollo no es tarea simple. De hecho, Sachs (2008: 25) señala la coexistencia de diversas interpretaciones sobre el desarrollo: unas, que instan a favor de un patrón de crecimiento excluyente (si bien posteriormente equilibrado mediante políticas sociales compensatorias); otras, que abogan por un cambio en la distribución primaria de la renta. El concepto de “desarrollo”, por tanto, no

se presta a ser encapsulado en fórmulas simples, ya que su naturaleza multidimensional hace que sea un concepto escurridizo.

Dado que no es objetivo de este apartado revisar de modo exhaustivo las distintas teorías del desarrollo, optamos por realizar aquí una breve aproximación a las mismas. Hecha esta salvedad, es preciso comenzar recordando que, con el propósito de explicar las diferencias en los niveles de desarrollo económico entre los países, muchas de esas teorías surgieron en el contexto ideológicamente polarizado de los años siguientes a la finalización de la II Guerra Mundial. En tal escenario, y pese a sus diferencias ideológicas, estas teorías tenían en común el hecho de entender el desarrollo como el aumento de la riqueza material y el avance de la industrialización.

Al reflexionar sobre eso, Jeziorny (2015) afirma que autores como Bonente (2011) muestran cómo las teorías clásicas del desarrollo arrastran un doble sesgo ideológico: i) *maniqueo*, en la medida en que asocian el desarrollo a algo bueno, y a su ausencia (el subdesarrollo) con algo ruin, y ii) *positivo*, en la medida en que sitúan el desarrollo en bases esencialmente materiales, de tal modo que una sociedad que se desarrolla pasa a una situación de bienestar material. Ante ello plantean la necesidad de alejarse de esa visión ideológicamente sesgada y de definir el concepto de “desarrollo” en términos más objetivos a partir de la idea de “complejidad”. De ese modo, un determinado objeto se “desarrolla” en la medida en que su estructura constitutiva se hace más “compleja”. Trasladado al tema que nos ocupa, el desarrollo territorial sería un proceso por el cual las diversas esferas constitutivas de un territorio (políticas, económicas e institucionales) se hacen más complejas. El análisis se debería ocupar, por tanto, de estudiar el grado de complejidad que adquieren esas esferas constitutivas, analizar la lógica subyacente a cada una de ellas y encontrar una explicación adecuada al modo como tiene lugar el proceso de desarrollo de los territorios.

No obstante, para abordar ese análisis, es necesario recordar con Jeziorny (2015) que el desarrollo territorial se basa en un proyecto previo de apropiación del espacio, y que tal proyecto depende de los condicionantes impuestos por la sociedad y por el espacio en sí. En los proyectos de desarrollo territorial inciden, por tanto, las especificidades geográficas y sociales del territorio, siendo estas especificidades las que condicionarían el contenido de las estrategias emprendidas, dando lugar a diferentes vías dentro de una multiplicidad de posibles trayectorias.

Por ello, autores como Reis (2007) destacan la importancia de las instituciones en tanto fuentes de especificidad y, por tanto, de diferenciación entre unas sociedades

y otras. Para este autor, el desarrollo económico de un territorio, país o región, no es producto exclusivo de los recursos naturales y de la tecnología disponible, sino que “está relacionado también con los valores, las lógicas sociales y políticas y las culturas cívicas y organizacionales, así como con las instituciones que le dan especificidad, espesura y sentido colectivo” (p. 8)<sup>1</sup>. Desde esa óptica, el entramado institucional de un determinado lugar, región o territorio, puede ser visto como uno de los principales elementos distintivos del modelo de apropiación espacial, en la medida en que puede incidir tanto en la definición de los objetivos del proyecto de desarrollo, como en la forma de alcanzar las metas planteadas.

Pero, como oportunamente señala Eli da Veiga (2005), la participación de la sociedad civil en las estrategias de desarrollo territorial sólo será importante si los objetivos que se plantean no se limitan a lograr un aumento de la renta. Si fueran sólo eso, bastaría con realizar transferencias directas de recursos a la población local e impulsar el crecimiento económico para solucionar el problema del desarrollo. Sin embargo, si las estrategias de desarrollo estuvieran más cerca de la concepción de Amartya Sen<sup>2</sup>, basada no sólo en la mejora del bienestar material, sino en la ampliación de las libertades, ello significaría asignarle a la población local un papel relevante en la definición de las estrategias que decidirán el futuro de su territorio, y, en realidad, su propio futuro. No obstante, y con independencia de que se esté más o menos próximo a la tesis de Sen, es cierto que todo proyecto de desarrollo territorial necesita de la participación de la sociedad local para que sea sostenible en el tiempo y no se limite al logro de objetivos de corto plazo.

Entendido de este modo, el éxito de un proceso de desarrollo requerirá, por tanto, de la creación de sinergias entre los actores presentes en las diversas áreas territoriales: local, regional, nacional y, en algunos casos, incluso supranacional (como es el caso de algunos programas de la UE). Para ello, se necesita la implementación de un mecanismo eficaz para facilitar la concertación de intereses, es decir, de una

---

<sup>1</sup> Esa perspectiva es la misma que la de Cooke y Morgan (1998), que firman que el “medio institucional” puede ser entendido en un doble sentido, pues abarca instituciones de tipo *hard* (agencias gubernamentales, los bancos, los centros de investigación científica, las universidades, las asociaciones comerciales,...), pero también tipo *soft* (normas sociales, convenciones y hábitos que influyen en los caminos por los cuales las personas y las organizaciones interaccionan,...).

<sup>2</sup> En líneas generales, Amartya Sen (2000) sitúa la libertad como el principal objeto del desarrollo. Para este autor, desarrollarse significa remover las restricciones que impiden el pleno aprovechamiento de las capacidades personales. En ese sentido, el desarrollo puede ser identificado como la extensión de las libertades de que goza una persona. El énfasis en las libertades humanas contrasta con perspectivas más restringidas del desarrollo que lo identifican con el crecimiento económico, la industrialización y la modernización tecnológica, por ejemplo.

“estructura de gobernanza” que posibilite a estos actores convertirse en sujetos del proceso de apropiación del espacio (Moyano, 2009 y 2012).

Para Cassiolato y Lastres (2003: 42), “(el) concepto de gobernanza parte de la idea general del establecimiento de prácticas democráticas locales por medio de la intervención y participación de diferentes categorías de actores (el Estado en sus diversos niveles, los empresarios, los profesionales, los trabajadores, las entidades asociativas,...) en los procesos de decisión...”. Por ello, es importante recordar que los actores sociales que se involucran en el diseño y conducción de los proyectos de apropiación espacial son los legítimos “constructores del territorio”. Por eso, necesitan estar organizados para poder edificar el proyecto de desarrollo con mayor aprovechamiento de los recursos y oportunidades disponibles, y hacerlo de forma tal que se reduzcan las desigualdades existentes y se fortalezca así la cohesión. Esta sería una de las funciones de la estructura de gobernanza, instrumento central para gestionar los proyectos de desarrollo (Moyano, 2009: 2).

Sin embargo, debemos tener en cuenta que, en muchos casos, algunas oportunidades y recursos para el desarrollo se encuentran enraizados en redes más distantes, o sea en puntos externos a los límites espaciales del territorio, como puede ocurrir con algunos recursos inmateriales (conocimiento) o tangibles (materias primas, mercados de consumo) localizados en otros espacios. Esto nos conduce, como indica Jeziorny (2015), a la idea de que un territorio, aunque esté determinado por el espacio geográfico, por las instituciones y por las relaciones de producción existentes, es, sobre todo, un sistema social que puede sobrepasar el entorno físico que le sirve de base.

En definitiva, entender el territorio en tanto construcción (sociopolítica) sobre el espacio no significa interpretarlo como un sistema cerrado, autoencapsulado en ese espacio, con una dinámica restringida sólo a los estímulos y condicionantes internos. Por el contrario, debemos entenderlo como un sistema abierto capaz de responder de diversas maneras a los estímulos externos. Y conviene también señalar que esas respuestas dependerán, muy particularmente, de la forma como el sistema de gobernanza esté organizado a nivel interno del territorio. En otras palabras, se precisa un buen sistema de organización interna que pueda ayudar al aprovechamiento de las oportunidades externas.

### **3.2. El enfoque del “desarrollo rural” y su tránsito al “desarrollo territorial”**

Como es conocido, el periodo posterior a la II Guerra Mundial fue un punto de inflexión en el desarrollo económico mundial. Los países estructuran sus políticas públicas y adoptan modelos para dar respuesta a las necesidades de la sociedad. Como en un gran laboratorio, se experimentaron diversas estrategias económicas de desarrollo. Diferentes modelos se acuñaron y ensamblaron a partir de nuevos y viejos conceptos, dando lugar a profundos cambios estructurales en los años sesenta del pasado siglo XX, pasándose de una sociedad agrícola, basada en el sector primario, a otra de tipo industrial y de servicios. Es en ese contexto donde surge el enfoque del “desarrollo rural”, un enfoque orientado al bienestar de las zonas rurales y que sería el precursor de lo que más tarde, al ampliarse el punto de mira, se denominaría “desarrollo territorial”.

Como señalan algunos autores, ese contexto de cambios, propiciado por el proceso de reconstrucción y recuperación económica de la postguerra mundial, vino marcado por un importante auge del sector industrial y el correspondiente éxodo rural para satisfacer las crecientes demandas de mano de obra en las industrias ubicadas sobre todo en las zonas urbanas. Al mismo tiempo, se fue produciendo un gradual proceso de modernización agraria con la introducción de maquinaria y la mecanización de muchas labores que hasta entonces se habían realizado de forma manual. A ello seguirá algo más tarde, en los años 60, los avances de la “revolución verde” en el campo de la fertilización, los tratamientos sanitarios y la utilización de semillas mejoradas, que daría lugar al desarrollo de prácticas agrícolas cada vez más intensivas —con la consiguiente reducción de la población agraria y la reconversión de los modelos tradicionales de explotación campesina— que conduciría al abandono de muchas de ellas y el consiguiente aumento de la pobreza en muchas áreas rurales.

Es en ese contexto de cambios donde surge el enfoque del “desarrollo rural”, basado en un concepto cuyo carácter multifacético y polisémico dio lugar, desde sus orígenes, a intensos debates políticos y académicos (Ceña, 1994, Sepúlveda et al., 2003, Echeverri, 2002 y Ramos, 2011). A efectos del planteamiento que hacemos en nuestra tesis doctoral, partimos de la posición de uno de esos autores, Felisa Ceña (1994), quien señala que el enfoque del “desarrollo rural” surge como “resultado del fracaso de los modelos de desarrollo económico elaborados y aplicados en las décadas de los cincuenta y sesenta para resolver el mayor problema de los países en desarrollo, la pobreza”. Esta afirmación coincide con la de otros autores que también ubican el origen de este concepto en esa década (Long, 2007; Ramos y Garrido, 2011;

Valenciano y Carretero, 2001), haciendo surgir de esa noción central otros conceptos relacionados como los de “desarrollo rural integrado” (acuñado a principios de los años setenta), “desarrollo rural sostenible” (década de los ochenta) o el más reciente de “desarrollo territorial rural”.

La aplicación del enfoque del desarrollo rural difiere entre los países desarrollados/industrializados y los países en vía de desarrollo (Pérez Yruela, 2016). Así, mientras que, en estos últimos, lo agrario envuelve a lo rural y son los modelos de pequeña agricultura campesina los que, considerados como síntoma de atraso, sirven de referencia para las políticas de desarrollo rural, en los países más desarrollados la agricultura es un elemento más de lo rural, y no necesariamente el más importante, al tiempo que los modelos familiares de agricultura no son considerados modelos atrasados, sino sistemas funcionales para el desarrollo de determinados territorios rurales.

En los países industrializados, donde la agricultura ya no es un sector aislado, sino plenamente integrado en el sector agroalimentario, el enfoque del desarrollo rural ha virado hacia perspectivas menos agraristas y más integrales, en las que se amplía su campo de análisis, incluyendo dimensiones no agrarias sobre la base del principio de la multifuncionalidad y tomando como referencia el territorio más que la actividad que se realiza en él. Así, el desarrollo rural se transforma en “desarrollo territorial” entendiendo por ello todo el amplio conjunto de estrategias públicas/privadas dirigidas a promover la diversificación de actividades en el territorio y, en última instancia, a lograr una mejora del bienestar de las poblaciones que allí residen (Foro IESA, 2010).

De este modo, en los países industrializados, no se considera ya a los agricultores como los exclusivos protagonistas del desarrollo de las áreas rurales, sino que el protagonismo se extiende a un amplio y variado elenco de actores sociales, económicos e institucionales, que intervienen de una u otra forma en la realización de actividades diversas en el territorio (Moyano, 2013). Esto no impide que, en determinadas áreas en las que el sector agrario mantiene su pujanza y sigue constituyendo la base del crecimiento económico y del bienestar de la población, continúen siendo los productores agrícolas y ganaderos los actores principales del desarrollo. Lo importante a resaltar en el enfoque del “desarrollo territorial”, tal como se define en los países desarrollados, es que la agricultura es una actividad más entre otras, y los agricultores un grupo social más, minoritario en muchos casos (Ortega y Moyano, 2015).

El ejemplo de la Unión Europea es paradigmático de cómo ha ido evolucionando el enfoque del “desarrollo rural” hasta ser sustituido hoy por el del “desarrollo territorial”, un enfoque éste en el que lo agrario y lo rural se subsumen como dimensiones de una noción más amplia: el “territorio”, entendido no sólo como espacio físico, sino también como espacio social, económico y cultural (Jeziorny, 2015). Esa evolución se inicia ya en los años 80 del pasado siglo XX, cuando la economía europea había culminado el proceso de modernización agraria en el marco de un proceso más general de industrialización, y se aprestaba a dar un paso adelante en el desarrollo del capitalismo, integrando de forma plena a la agricultura en el sector agroalimentario y en los mercados globales y retirando de forma gradual las políticas agrarias de tipo proteccionista que habían sido un elemento fundamental en todo ese proceso. En ese contexto, las políticas agrarias son complementadas con programas destinados a diversificar las actividades e impulsar el desarrollo de las áreas rurales a partir de actividades no agrícolas, pensando que, de ese modo, no sólo se podrían complementar las rentas de los agricultores, sino también satisfacer nuevas demandas de la sociedad respecto al uso y utilización de los espacios rurales (Ortega y Moyano, 2015).

De hecho, a la altura de los años 80, la sociedad europea era ya una sociedad que, habiendo satisfecho gran parte de sus necesidades materiales básicas (alimentación, vivienda, educación, servicios sociales y de salud,...), se impregnaba de los valores postmaterialistas (Inglehart, 1971) y se interesaba por temas tales como el deterioro del medio ambiente, la pérdida de biodiversidad, la preservación del paisaje o la protección de los espacios naturales, percibiendo el espacio rural como un espacio más amplio y diverso que el mero soporte físico de las actividades agrarias. Era una sociedad, por tanto, cuyas demandas se apartaban de las clásicas demandas centradas en la producción de alimentos, para ocuparse ahora de la calidad y del bienestar de las comunidades rurales.

Además, debido a la expansión general del proceso de urbanización y a la mejora de las infraestructuras viarias y de transporte, los territorios rurales europeos dejaron de ser territorios aislados merecedores de una especial atención por parte de los poderes públicos mediante las clásicas políticas de desarrollo rural, para configurarse como territorios amplios donde se producen intensos procesos de intercambio social y económico entre el medio rural y el medio urbano. Se comenzó a abandonar la idea de la especificidad de “lo rural” para hablar del “territorio” como espacio físico, social y económico donde debían concentrarse los recursos y el impulso de las políticas públicas.

Esto es lo que explica, entre otras causas, el cambio de las políticas agrarias europeas (orientadas hasta ese momento exclusivamente a la protección de los agricultores mediante la garantía de los precios agrícolas y la concesión de diversas modalidades de ayudas) y su giro hacia políticas más amplias e integrales de desarrollo territorial-rural. La Iniciativa europea LEADER fue el comienzo de ese viraje (principios de los años 90 del pasado siglo XX), cuyas fases I, II y Plus consolidaron un enfoque de desarrollo rural basado en una síntesis entre estrategias *top-down* y *bottom-up*, que permitieron extender por todo el territorio rural de la UE una red de más de 2.000 “grupos de acción local” y crearon las bases del actual sistema de gobernanza de las áreas rurales europeas (Ortega y Moyano, 2015).

A nivel internacional se fue también extendiendo el enfoque del “desarrollo territorial”, si bien interpretándolo de forma distinta a la experiencia europea, dada la realidad diferente en la que se debía aplicar (áreas rurales con mayor grado de aislamiento, menor nivel de infraestructuras y equipamientos, mayor peso de la agricultura, menor grado de institucionalidad, más débiles sistemas de gobernanza,...), lo que explica que se le prefiera denominar “desarrollo territorial rural”, manteniendo el calificativo “rural” en su denominación. Es un enfoque donde se mantiene, por tanto, el énfasis en la singularidad de “lo rural”, con sus rasgos de atraso y desarticulación social que deben ser removidos por medio de las políticas públicas.

Ello explicaría que en el enfoque del “desarrollo territorial rural” se le continúe prestando más importancia a la dimensión vertical, descendente y administrativista (*top-down*) de las políticas, que a la dimensión horizontal, ascendente y participativa (*bottom-up*), y también explicaría que muchas de las políticas aplicadas en los países en vía de desarrollo respondan a diseños de política pública elaborados “fuera del mundo rural” e impuestos sin contar con la participación de unas poblaciones locales a las que no se las consideran suficientemente capacitadas para ser protagonistas de su propio futuro (Valenciano y Carretero, 2001; Foronda Robles, 2012; Ortega y Moyano, 2015).

### **3.3. El enfoque del “desarrollo territorial rural” en México y Latinoamérica.**

En lo que se refiere a México, cabe señalar que, a finales de los años setenta e inicios de los 80, cuando, como hemos indicado, comenzó a extenderse a nivel internacional el enfoque del desarrollo rural-territorial, se acababa de salir de un gran proceso de grandes convulsiones políticas que, sin embargo, y aun con los efectos de la revolución, no había modificado las estructuras económicas y sociales del país. De

hecho, a pesar del reparto agrario, se mantenían en muchas zonas rurales el viejo poder oligárquico del porfirismo, aunque bajo nuevas formas. En ese contexto de desigualdades sociales y económicas, que, como hemos indicado, la revolución de 1910 y sus efectos no había eliminado, ni siquiera se hablaba de desarrollo rural en los círculos políticos oficiales de los años 80, sino de desarrollo industrial. Lo prioritario de la agenda política de esos años era la apuesta por la apertura comercial y la necesidad de realizar grandes inversiones en infraestructuras mediante la construcción de carreteras y vías ferroviarias, con el objetivo todo ello de facilitar el desarrollo de las grandes empresas industriales y de los grupos económicos asociados a ellas.

Sin embargo, a pesar del énfasis en el objetivo del desarrollo industrial, continuaba existiendo en México un sector agrario atrasado y una población rural en condiciones muy alejadas del bienestar existente en las áreas urbanas. Era, además, un sector agrario muy desigual y marcado por la dualidad de su estructura agraria. De un lado, estaban las grandes haciendas, cuyas estructuras se habían mantenido inalteradas a pesar de las políticas de reforma agraria, aunque introduciendo algunos cambios en los procesos productivos mediante la aplicación de los métodos de laboreo mecanizado y de los insumos químicos (fertilizantes, pesticidas,...) recomendados por la “revolución verde”. Y de otro lado, existía un numeroso sector de pequeñas explotaciones campesinas (en su gran mayoría, herederas del “reparto agrario” impulsado por la revolución), gestionado con métodos tradicionales de producción mediante la fórmula de ejidos y comunidades, y orientado, sobre todo, al autoconsumo y a la agricultura de subsistencia. Entre ambas categorías se situaban los peones “acasillados”, vinculados y sometidos al mundo de las haciendas, aunque más cercanos en su cultura y modos de vida al mundo de la agricultura campesina.

En general, era el mundo rural mexicano de principios de los años 80 un sector atrasado en términos educativos y marginado socialmente, dado que sus problemas de integración en el resto de la sociedad no habían sido objeto de atención por parte de los diversos gobiernos desde la revolución, más allá de hacerlo objeto del reparto de tierras, un reparto más retórico que real en muchas regiones del país. Como mucho, el medio rural era atendido en los círculos políticos mexicanos o bien como base de apoyo clientelar a los gobiernos nacional, estatales y locales mediante fórmulas muy sofisticadas de corporativismo (Rojas Herrera, 1998), o bien como espacio físico donde desarrollar la actividad agraria, pero no era percibido como un espacio diverso dotado de ricos y amplios recursos naturales y lleno de posibilidades para desarrollar otro tipo de actividades. A lo sumo se hablaba por aquel entonces de “desarrollo agrario”, y poco de “desarrollo rural”.

Incluso en los círculos académicos mexicanos, la perspectiva de los llamados Estudios Campesinos, dominante por aquellos años finales de los 70 y principios de los 80 bajo el influjo del equipo del profesor Ángel Palerm en la UNAM, era una perspectiva agrarista centrada en los problemas de la agricultura campesina y poco interesada en abordar el desarrollo de los territorios rurales con una visión amplia e integral, por lo que todavía en esos años no puede hablarse de la presencia de los enfoques del desarrollo rural en la comunidad académica de México. Influidos por los estudios neo-marxistas sobre el campesinado, y recuperando las tesis de Chayanov sobre la viabilidad de los modelos campesinos en el sistema capitalista, los autores situados en la perspectiva de los Estudios Campesinos (Palerm, Wolf, Shanin, Galeski, Sevilla-Guzmán,...) (Bernstein y Byres 2001, citado en Rentería, 2011), abordaban por esos años los problemas del mundo rural bajo el prisma de la situación de la agricultura de tipo campesino, analizada en su dimensión económico-productiva y no en su interacción con el territorio y el espacio natural.

Por eso, señala Zorrilla (2003) con razón, que el enfoque del “desarrollo rural” es aún reciente, ya que, en los años 80, “...lo importante era el desarrollo agrícola y ganadero con el que, se decía, que al elevar el ingreso de los agricultores y, en general, de los habitantes del campo, mejoraría de manera automática su calidad de vida”. Aún más reciente es la presencia del enfoque del “desarrollo territorial”, ya que ha surgido para dar respuesta a muchos de los cambios que acontecen en territorios mexicanos donde la fuerte interacción rural/urbana ha desdibujado la tradicional separación entre medio rural y medio urbano y donde la complejidad de las relaciones sociales y económicas hace necesaria la utilización de perspectivas más amplias e integrales.

De hecho, y en lo que se refiere a Latinoamérica en general, algunos autores (Pérez Yruela, 2016; Ortega y Moyano, 2015) señalan que el nuevo enfoque del “desarrollo territorial” (ya desprendido del calificativo “rural”) está íntimamente ligado a los procesos de globalización, unos procesos que, al permitir la interacción entre territorios rurales y urbanos, exigen perspectivas nuevas para abordar el análisis de las dinámicas económicas y sociales que, si bien suceden a nivel local en esas áreas, son propiciadas por los cambios que tienen lugar a nivel global. En este sentido, Precedo (2004) indica que, si bien “pareciera que lo global ha anulado lo local, es un hecho cada vez más evidente que, en la actualidad, lo global y lo local son dos

posiciones complementarias más que sustitutorias”, por lo que ambos niveles deben ser tratados como complementarios<sup>3</sup>.

Además, el proceso de globalización en su componente cultural ha hecho que se extiendan a nivel internacional el interés y la preocupación por el medio ambiente y los recursos naturales del planeta, considerados ya como patrimonio de la humanidad. Esta doble tendencia de globalización económica y cultural, que caracteriza al mundo actual, hace que las perspectivas amplias del “desarrollo territorial” se utilicen incluso para el análisis de áreas donde sus rasgos intensos de agricultura y ruralidad podrían recomendar todavía el uso del enfoque del desarrollo rural.

Sin embargo, a pesar de la importancia de lo agrario y lo rural en muchas áreas de Latinoamérica en general y de México en particular, es un hecho que la influencia de la globalización económica y cultural, con su énfasis en las múltiples dimensiones de los territorios (productivas, ambientales, paisajísticas, recreativas, culturales,...), hace que este modo de abordar el desarrollo de las áreas rurales se haya extendido en la comunidad científico-académica y en los círculos políticos. Esto explicaría que incluso en el análisis de esas áreas de la ruralidad profunda mexicana se utiliza ya el enfoque del “desarrollo territorial” en vez del más restrictivo del “desarrollo rural”.

Autores, como Herrera (2013), Ortega y Moyano (2015) y Pérez Yruela (2016), comentan que las estrategias de desarrollo rural con enfoque territorial aplicadas en Latinoamérica tienen su origen en la ya citada iniciativa europea LEADER, cuyos resultados han sido leídos e interpretados a la luz de la realidad latinoamericana, a partir de estudios como los de Shejtman y Berdegue o los de Echeverri y Ribero. De hecho, el ICCA (Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura) ha readaptado el enfoque del desarrollo territorial para adaptarlo a las características de los territorios rurales latinoamericanos. En México, por ejemplo, el enfoque del desarrollo territorial se institucionaliza a través de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable en 2001.

Para situar en el espacio y en el tiempo el enfoque del “desarrollo territorial” y su extensión a México y otros países latinoamericanos, hay que tener en cuenta que la crisis económica global está haciendo que reaparezcan en los países industrializados problemas de pobreza y desigualdad que se pensaban ya erradicados y que son más característicos de los países en desarrollo. Además, los problemas del calentamiento

---

<sup>3</sup> En este sentido, y para el caso de Turquía, es recomendable consultar la tesis doctoral de Asli Öcal (2015) en la que analiza el proceso de reestructuración global de la agricultura y sus efectos a nivel local.

global están haciendo que temas y preocupaciones típicas de las sociedades del bienestar (como el interés por el medio ambiente o la biodiversidad) estén ya presentes en la opinión pública del mundo menos desarrollado. Según algunos autores, este doble flujo de influencia explica que el enfoque del “desarrollo territorial”, surgido en los países de la UE, se haya extendido también a América Latina y otros continentes (Ramos y Garrido, 2011).

Estas semejanzas no deben hacernos olvidar las profundas diferencias que aún persisten entre los espacios rurales a nivel internacional y que plantean problemáticas diferentes, de modo que se cometería un error si, obnubilados por los influjos homogeneizadores del proceso de globalización, acabemos creyendo que son iguales los territorios rurales europeos y los de Latinoamérica (Pérez Yruela, 2016). Hay que partir de la base de que ambos territorios, aunque podamos encontrar entre ellos algunas similitudes, son todavía profundamente diferentes desde el punto de vista social y económico. En los territorios rurales de la UE existe una amplia red de infraestructuras y equipamientos, funciona una buena red de servicios públicos (educación, salud, cultura, bienestar,...) y existe un eficiente sistema de gobernanza, basado en estructuras democráticas locales bien legitimadas ante la población. Todo ello hace que, aun existiendo diferencias internas de unos territorios rurales a otros, se pueda calificar en general el medio rural europeo como un espacio físico, económico y social bien cohesionado. Además, debido al intenso proceso de urbanización, el medio rural europeo es un medio muy urbanizado, fuertemente impregnado de la cultura típica de la ciudad y cada vez más utilizado con fines no productivos (recreativos, ocio, paisaje,...).

Por el contrario, en Latinoamérica, y en particular en México, los territorios rurales están marcados por altos índices de pobreza y por considerables carencias en infraestructuras y equipamientos de servicios, existiendo, además, unos sistemas de gobernanza ineficientes y poco legitimados por la población, que los ve como poderosos mecanismos clientelares a favor de las diversas oligarquías políticas y económicas. Asimismo, en gran parte de los espacios rurales predomina un modelo campesino de agricultura (hoy sacado a la luz tras la declaración del año 2014 por la FAO como Año Internacional de la Agricultura Familiar) (Fundación de Estudios Rurales, 2014), que es valorizado en tanto que base de subsistencia de la población. Además de ello, muchos espacios rurales latinoamericanos están dotados de valiosos recursos naturales que son considerados patrimonio de la humanidad y que por ello se ven sometidos a programas de protección que, en cierto modo, restringen el uso y explotación de los mismos por las poblaciones locales.

Tras los fallidos intentos de las políticas públicas de tipo asistencial (*top-down*), tan frecuentes en los países latinoamericanos, se retoma ahora el debate sobre el enfoque de “desarrollo territorial”. En ese debate, se plantea que ya no es posible seguir sosteniendo que “lo rural” es un espacio delimitado y separado de “lo urbano”, puesto que los cambios producidos en los niveles culturales, económicos y sociales han acercado ambos territorios hasta convertirlos en espacios interconectados. Por ello, diversos autores plantean que el objetivo de las políticas de desarrollo debe ser generar estrategias dirigidas a territorios más amplios para provocar sinergias entre los actores socioeconómicos e institucionales allí presentes. Algunos autores señalan que “la concepción de territorialidad rural se soporta en la revaloración del espacio rural y su geografía, como unidad de gestión que permite integrar una realidad económica multisectorial, dimensiones políticas, sociales, culturales y ambientales que han venido construyendo una institucionalidad dinámica, aunque compleja, que ofrece las posibilidades de respuesta a muchas de las falencias que ha mostrado el desarrollo rural en las últimas décadas” (Echeverri y Rivero, 2002). Para ellos el territorio es un concepto amplio que cubre un amplio y diverso espacio físico, cultural y económico, y que permite que sean revalorizados áreas que han cambiado a través del tiempo.

En esa revalorización no sólo se considera el presente, sino también la cultura y el entramado histórico que ha dado como resultado la realidad actual en que se desenvuelven los diversos elementos que dan vida a la ruralidad. Señalan estos mismos autores que “para lograr un verdadero nivel de gestión territorial es necesario generar un proceso de fortalecimiento de la capacidad de gestión e interlocución de los territorios con el nivel regional, nacional y global. Para ello se deben emprender acciones que tiendan a consolidar la autonomía local, que debe ser entendida como la toma de poder de las localidades en cuanto a la forma, criterio, naturaleza, orientación y priorización de los apoyos públicos requeridos para un desarrollo propio. Esto significa que quien decide qué se debe hacer, cómo, dónde y cuándo es el propio municipio, sus organizaciones, o región y no las organizaciones públicas nacionales distantes e inflexibles” (Echeverry y Rivero, 2002).

Por su parte, Ramos y Garrido (2011) comentan al respecto que la perspectiva que establece que el territorio es un activo estratégico en sí mismo, fue planteada con toda claridad por la Comisión Europea (1988) cuando definió el territorio rural como “un tejido socio-económico que abarca un conjunto de actividades diversas, más allá de las agrarias, que realiza unas funciones vitales para la totalidad de la sociedad como zona amortiguadora de regeneración indispensable para la conservación del

equilibrio ecológico y medioambiental y como lugar privilegiado para el recreo y esparcimiento”.

En la mayoría de los países latinoamericanos, aun es necesario hacer un riguroso trabajo empírico que nos permita evaluar las circunstancias que prevalecen en los territorios rurales. El ICCA ha realizado un excelente trabajo a nivel de Latinoamérica y desde hace un par de décadas impulsa los debates sobre el desarrollo territorial en la región. Gracias a su impulso se ha reactivado el enfoque territorial, en el que figuras de protección como las “reservas naturales de la biosfera” adquieren un papel significativo como forma de conciliar el objetivo de la conservación y el objetivo del desarrollo económico y social.

No obstante, la realidad de América Latina es diversa y heterogénea, presentando un fuerte contraste entre los diferentes países. Una prueba de ello es “la dispersión que se observa al clasificar los países según el índice de desarrollo humano” (ICCA, 2003). Es por ello una necesidad prestar atención a esta diversidad para no caer en las soluciones y recetas fáciles de carácter general. Con dos décadas de trabajo del ICCA, esta entidad pretende dar una respuesta a los problemas de pobreza y desarrollo mediante el enfoque territorial, definiendo a “los territorios rurales como espacios geográficos, cuya cohesión deriva de un tejido social específico, de una base de recursos naturales particular, de unas instituciones y formas de organización propias, y de determinadas formas de producción, intercambio y distribución del ingreso” (ICCA, 2003). Para el ICCA, “la agricultura ha sido el eje que históricamente ha configurado el paisaje y los espacios rurales. Es el sector económico, particular, peculiar y complejo, alrededor del cual se han construido sociedades, culturas e instituciones. La agricultura ha sido un mecanismo de apropiación del territorio; su evolución, recomposición y modernización, permiten delinear la historia de nuestros pueblos y de nuestras sociedades”. Pero ya no lo es.

Es por eso que el enfoque “territorial” ha cobrado importancia en nuestra tesis doctoral, ya que consideramos que la lucha contra la pobreza ha de abordarse desde un enfoque más amplio que el meramente rural. En las actuales políticas mexicanas, el desarrollo sigue siendo sinónimo de crecimiento, teniendo como base las cadenas productivas, que si bien generan nuevos dinamismos en el proceso productivo-comercial, privilegia la competitividad sobre la equidad (Pérez, 2004).

Por ello, el nuevo enfoque del desarrollo territorial presenta algunas ventajas de interés en relación con esas otras políticas. Concretamente, en el enfoque del desarrollo territorial, dirigido a promover el desarrollo en las áreas rurales, el territorio

es percibido como el espacio físico, social y económico, donde tienen lugar procesos de transformación productiva y de desarrollo institucional, cuyo fin es reducir la pobreza rural. La transformación productiva tiene el propósito de hacer competitiva la economía de un determinado territorio para integrarla de manera articulada en los mercados dinámicos. El desarrollo territorial tiene el propósito de estimular y facilitar la interacción y la concertación de los actores sociales y económicos existentes en el territorio. Alexander Schejtman y Julio A. Berdegué (2003) plantean la necesidad de abordar los problemas de la pobreza rural desde nuevas perspectivas de análisis, dado que estos problemas no sólo perduran, sino que se han hecho aún más graves en los últimos veinte años. De ahí que el enfoque del “desarrollo territorial” se considere de gran utilidad para estudiar la pobreza rural con nuevas herramientas de análisis.

### **3.4. Reflexiones finales sobre el desarrollo territorial**

Torres y Gasca (2005), en Arteaga y Solís (2005), establecen que el territorio es un espacio delimitado que, además de sus límites físicos y económicos, incluye unas determinadas relaciones de poder tanto entre individuos, como entre grupos sociales. Implica, por tanto, referirse a conceptos como soberanía, propiedad, apropiación, control y jurisdicción. El territorio trasmite la idea de delimitación y dominio de un espacio. También está relacionado con prácticas ligadas con el poder público en todas sus escalas, por lo que incluye la función de gestionar un espacio determinado. Además, el territorio es un espacio apropiado y valorizado (simbólica e instrumentalmente) por grupos humanos mediante la representación y el trabajo. En síntesis, los ingredientes primordiales de todo territorio son: la apropiación de un espacio por una determinada comunidad de seres humanos; el ejercicio del poder, y la existencia de una delimitación física o frontera (Raffestin, 1980, citado por Giménez, 1999).

El territorio responde en primera instancia a las necesidades económicas, sociales y políticas de cada comunidad, pero su función no se limita a una dimensión instrumental, ya que es también objeto de operaciones simbólicas y una especie de pantalla sobre la que los actores sociales proyectan sus concepciones del mundo. Por eso, el territorio puede ser considerado como zona de refugio, como medio de subsistencia, como fuente de recursos, como área geopolíticamente estratégica y como circunscripción político-administrativa. Pero también como paisaje, como belleza natural, como entorno ecológico y como apego afectivo; en definitiva, como la madre

tierra de un pasado histórico y de una memoria colectiva, y como geosímbolo (Giménez, 1999).

Un análisis retrospectivo acerca del desarrollo en México nos lleva a determinar las causas de muchos aspectos que han venido construyendo una institucionalidad dinámica, aunque compleja, en el medio rural mexicano y que explican algunas de los problemas del proceso de desarrollo en los territorios rurales (Juárez, 2009). El medio rural mexicano está incorporando nuevos elementos productivos que le permitan adaptarse a las exigencias de una economía abierta y globalizada, cada vez más orientada a una lógica neoliberal y a una gradual retirada de las políticas públicas. Uno de estos elementos afecta a la agricultura, que si bien sigue siendo la actividad dominante en muchos territorios rurales, no es ya su eje fundamental del desarrollo, por lo que las políticas territoriales prestan atención a otros sectores promoviendo la diversificación de las actividades no agrícolas, con la finalidad de reducir la tradicional dependencia de la economía rural respecto del sector agrario (Juárez, 2009). De ahí que el desarrollo de los territorios rurales se plantee desde un enfoque integral que englobe los aspectos sociales, económicos, culturales y ambientales de esas áreas.

Por eso se prefiere hablar de “desarrollo territorial” como un modelo que supera la visión más restrictiva del “desarrollo rural”. Esta forma de abordar el desarrollo de las áreas rurales persigue abordar la problemática de estas áreas buscando los puntos de interacción existentes entre los recursos productivos, naturales y humanos, en pro de un modelo sostenible de bienestar para el conjunto de la población (Sepúlveda, 2003).

De acuerdo con Schejtman y Berdegú (2004), el desarrollo territorial descansa sobre dos pilares estrechamente relacionados: a) la transformación productiva, cuyo propósito es articular de forma competitiva y sustentable la economía del territorio con mercados dinámicos, lo que supone cambios en los patrones de empleo y en los modelos de producción de un espacio físico determinado; y b) el desarrollo institucional, cuyo objetivo es impulsar la concertación de los actores locales entre sí y entre ellos y los agentes externos relevantes, así como modificar las reglas formales e informales que reproducen la exclusión de los pobres en los procesos y los beneficios de la transformación productiva.

El punto de partida es captar, en primer lugar, que el territorio encierra un valor decisivo en el proceso de desarrollo, y que la identidad territorial y su vinculación con la historia social, son elementos primordiales para entender el sistema económico, político y cultural del territorio. En segundo lugar, entender que las personas y sus

sistemas de organización social, antes instrumentalizadas como mera mano de obra, se revelan hoy como el principal recurso. En tercer lugar, comprender que los recursos tangibles o intangibles en el territorio deben ser utilizados por la propia población local para generar procesos de desarrollo endógeno. La articulación entre personas, territorio y recursos debe integrar los conceptos de cooperación y colaboración para generar nuevas formas de gestión territorial, que impulsen cambios culturales en los entornos rurales a partir de una síntesis de los elementos tradicionales, tales como la identidad territorial y los recursos de la innovación urbana (Delgadillo y Torres, 2009).

Las redes locales son formas de organización social en las que los individuos trabajan de forma articulada unos con otros, formando parte de procesos en donde se intercambia información, conocimientos y experiencias. En el caso de las comunidades indígenas, las redes locales no sólo contribuyen a transformar el conocimiento y la cultura local en recursos económicos, sino también a generar confianza entre los vecinos para emprender proyectos de desarrollo tanto colectivos como individuales (Ranaboldo, 2007). Como señalan algunos autores, “el enfoque territorial del desarrollo rural es un cuerpo teórico en construcción, que bebe de numerosas fuentes teóricas, y sobre todo que aún no se han podido evaluar suficientemente sus efectos e impactos, aunque existan algunos pasos dados ya en ese sentido” (Middmore et al. 2010; Sotte, 2003 y Ray 2000b, citados en Ramos y Garrido, 2011). El enfoque del “desarrollo territorial”, como se ha descrito en este apartado, es, en definitiva, un importante enfoque para abordar con una visión amplia e integral el análisis de los problemas de desigualdad, pobreza y vulnerabilidad de las poblaciones rurales, situando los problemas en un contexto de mayor amplitud.

#### **4. EL ENFOQUE DEL “CAPITAL SOCIAL”**

Tal como hemos señalado al principio de este capítulo, el enfoque del “capital social” ha sido una de las bases teóricas utilizadas en nuestra tesis doctoral, dado que nos proporciona herramientas analíticas de utilidad para estudiar las dinámicas sociales que acontecen en comunidades asentadas en espacios naturales donde los recursos son utilizados de forma compartida, como es el caso de la reserva “La Sepultura”. Además, el hecho de que nuestro objetivo sea estudiar las redes de confianza y cooperación existentes en ese espacio natural y ver en qué medida contribuyen o no a una mejor aplicación de las políticas de protección y a la puesta en marcha de estrategias de desarrollo, hace que, dentro del enfoque del “capital social”, sean especialmente útiles aquellas perspectivas amplias que, como la de Woolcock,

intentan combinar los niveles macro y micro en un marco analítico de varias dimensiones. Como veremos más adelante, en estas perspectivas, la noción de “confianza”, que es fundamental en el enfoque del “capital social”, no es entendida como un atributo exclusivo de los individuos, sino también de los grupos sociales y de las instituciones.

En contextos como el de la reserva de “La Sepultura”, donde se produce la interacción entre dinámicas descendentes (*top-down*) (políticas públicas de protección) y ascendentes (*bottom-up*) (vertebración de intereses y participación de las poblaciones locales), es importante contar con una perspectiva de análisis que permita abarcar tanto la dimensión macro (donde se situarían las citadas dinámicas de tipo descendente), como la micro (en la que se situarían las de tipo ascendente), de ahí que nos hayamos inclinado por utilizar este enfoque en su perspectiva bidimensional.

#### **4.1. Los pilares sociológicos del “capital social”**

Como señala Durston (2002), el concepto de “capital social” hace referencia a un elemento (la confianza) que está presente en todos los grupos humanos y que hace posible la existencia de una comunidad (que los individuos confíen unos en otros es la base de la cooperación). Sin embargo, no siempre la confianza, como materia prima del capital social, es un elemento que contribuye al desarrollo y el bienestar de la comunidad, ya que también puede ser un factor limitante que dificulta el logro de esos objetivos. De ahí que algunos autores se hayan referido al “capital social” como una noción con dos caras: una brillante y otra oscura (Pérez-Díaz y Rodríguez, 2013) o hayan señalado que “puede ser positivo o negativo” (Woolcock, 2001; Moyano, 2004) o que si bien puede favorecer la cooperación entre los miembros de una comunidad, también puede generar antagonismos con los que no forman parte de ella (Portes y Landolf, 1996; Portes, 1998, Darlauf, 1999 citados por Urteaga, 2013). También Putnam (2003) hace una reflexión respecto al lado negativo que puede tener el capital social.

Al comprobar los organismos internacionales (sobre todo, el Banco Mundial) la desigual eficacia de sus programas de ayuda al desarrollo y ver que, en zonas con los mismos recursos humanos y productivos, dichos programas tienen efectos diferentes, se comenzó a plantear la necesidad de analizar qué factores no tangibles podrían explicar el éxito o el fracaso de esas políticas públicas (Fedderke, 1999, citado por Moyano, 2001). De ese modo, se abrió paso a finales de los años 80 y principios de los 90 una nueva forma de abordar los problemas del desarrollo en los territorios

rurales, centrando el interés en el modo como las poblaciones locales se organizan y en los elementos sobre los que basan sus estrategias de cooperación. Es justo en ese foco de interés sobre las bases de la cooperación, que los autores ocupados en el estudio sobre el desarrollo territorial rescatan el enfoque del “capital social”, un enfoque que venía aplicándose en otros campos de las ciencias sociales (familia, educación, migraciones, ciencia política,...) y que se alimentaba de viejas nociones y conceptos acuñados por la sociología desde sus primeras etapas (confianza, cooperación, solidaridad, ayuda mutua, redes, normas, instituciones, acción colectiva, reciprocidad,...).

Así por ejemplo desde las primeras etapas de la sociología, los sociólogos han prestado atención a las normas y reglas sociales que, interiorizadas por los propios individuos, hacen posible la convivencia y la cohesión dentro de una comunidad. Tocqueville habla de “dictadura doméstica” y Durkheim se refiere a esas reglas como “coacción”, distinguiendo en ellas las que son la base de la “solidaridad mecánica” y las que sustentan la “solidaridad orgánica” (Durkheim, 1893). Por su parte, Tönnies (1887) acuña los términos “comunidad” y “asociación” para referirse a ello, según que las normas se basen, respectivamente, en lazos fuertes de tipo afectivo y emocional o en lazos débiles de carácter instrumental. Lo importante a destacar es que, según estos primeros sociólogos, las normas sociales van pasando de unas generaciones a otras, hasta convertirse en el patrimonio intangible de cada sociedad y en el rasgo que define en términos sociológicos a una determinada comunidad, apreciando en ellas tanto aspectos positivos (cohesión, cooperación, solidaridad, tolerancia,...) como negativos (coacción, imposición, clientelismo, despotismo,...).

En los años 80 del pasado siglo XX, el sociólogo francés R. Aron, revisando la obra clásica de Alexis de Tocqueville “La democracia en América” (1835), destaca como un rasgo característico de la sociedad norteamericana la existencia de una amplia red de organizaciones intermedias que sirven de contrapeso al poder político, red que atribuye a la presencia de elementos como la confianza, la solidaridad y la tolerancia, y que facilitan que los norteamericanos emprendan, con más facilidad que los europeos, acciones de tipo colectivo basadas en la cooperación y no en el conflicto (Aron, 2004).

Tocqueville, cuando llega en 1835 a América, se refiere a los americanos diciendo lo siguiente: “he observado cien veces cómo en caso de necesidad casi nunca dejan de prestarse un fiel apoyo unos a otros, mostrando una solidaridad que va más allá del hecho de convivir juntos, que va más allá de ser una regla o norma social impuesta; es algo natural, que se refleja en la necesidad del hombre que llega a un

lugar nuevo y desconocido y que se ve obligado a ayudarse mutuamente para su propia supervivencia”. Tocqueville afirma, además, que “los americanos de todas las edades, de todas las condiciones, de todas las mentalidades, se unen sin cesar... se asocian para dar fiestas, fundar seminarios, construir albergues, erigir iglesias, repartir libros, enviar misioneros a las antípodas”. Según Aron, lo interesante en la reflexión de Tocqueville no es que destaque en el pueblo norteamericano la ayuda mutua, la reciprocidad o la confianza, que son algo inherente a todo ser humano, sino que esos elementos se erijan en la base de su sistema democrático.

En este sentido, Aron señala cómo Tocqueville destaca dos circunstancias políticas, en parte constitucionales y en parte sociales, que contribuyen a la salvaguarda de la libertad en los EE.UU.: “una es la libertad de asociación, y la otra el uso que se hace de ella, la multiplicación de organizaciones voluntarias. Tan pronto se suscita un problema en una pequeña localidad, en un condado e incluso a nivel del Estado Federal, aparece un cierto número de ciudadanos dispuestos a agruparse en organizaciones voluntarias, cuyo fin es examinar el modo de resolver el problema en cuestión. Ya se trate de construir un hospital en una localidad o de poner fin a una guerra, y sea cual fuere el orden de magnitud del problema, surgirá una organización voluntaria dispuesta a dedicar tiempo y dinero a la búsqueda de una solución”. Es la confianza, según Aron (2004), lo que está en la base de esa actitud, dándole a los EE.UU. un grado de estabilidad superior a otros países. Esa confianza entre ciudadanos y de los ciudadanos con las instituciones políticas, es, continúa Aron, lo que hace cimentar la democracia norteamericana. Vemos en esa reflexión de Aron sobre la obra de Tocqueville, elementos muy cercanos a los que conforman el enfoque del “capital social”.

Más tarde, en los años 90, en plena reactivación de este enfoque, el sociólogo norteamericano Robert Putnam señalaba que “el capital social se presenta en múltiples formas, pero heterogéneas, en el sentido de que sólo valen para determinados fines y no para otros” (Putnam, 2003). Además, señalaba, al analizar las sociedades contemporáneas, que “la descomposición de los vínculos comunitarios es inevitable en las sociedades que se modernizan, y que este problema se debe tratar creando instituciones que llenen ese vacío” (Ibidem, 2003), lo que conecta, cien años después, con la tesis de Tocqueville sobre la necesidad de que existan instituciones intermedias para que una democracia funcione de manera eficiente. En este sentido, Putnam elogia a los países nórdicos, a los que se refiere como “bañados en capital social”; a ello Alejandro Portes (2010) responderá diciendo que ese baño de capital social se debe no a la educación de estos pueblos, ni a los valores “cívicos” de los que

habla Putnam, sino a sus raíces históricas, unas raíces que Portes sitúa en los países anglosajones, señalando que en ellos la confianza ha sido el sostén de su cultura, y el lenguaje su “vínculo más fuerte y duradero”.

Sea como fuere, lo cierto es que el “capital social” se basa en las redes de confianza, en los puentes de comunicación y en los flujos de interacción social que se producen entre los individuos y entre las entidades asociativas. Buscando en las raíces de la sociología, la noción del capital social puede verse ya implícita en la idea, ya comentada, de “solidaridad” (mecánica y orgánica) de Durkheim (1893), una idea que se basa en el proceso de división social del trabajo al que tanta atención le prestó el sociólogo francés. En este sentido, Durkheim señalaba “que la división del trabajo es la fuente, sino la única, al menos la principal, de la solidaridad” y que la solidaridad es también fuente de relaciones sociales, en la medida en que “cuanto más solidarios son los miembros de una sociedad, más relaciones desarrollan entre sí”. Eso le lleva a concluir que cuanto mayor sea la interdependencia entre ellos, mayor será la cohesión social, dado que entonces será mayor “el grado de conformidad de todas las conciencias particulares hacia un tipo común, que no es otro que el tipo psíquico de la sociedad”. Esto es lo que lleva a Durkheim a hablar de la existencia de un “cuerpo social” (una “psique social”) que es mucho más que la suma de todos los individuos que forman una determinada sociedad, conectando así con la idea de “ayuda mutua” de Kropotkin (1890). Años antes que Durkheim, el economista británico Adam Smith afirmaba en su *Teoría de los sentimientos morales* (1759) que el capitalismo no podía existir sin la existencia de confianza entre los agentes económicos y sin el sentimiento de empatía con los demás.

En definitiva, el “capital social” encuentra sus raíces en la sociología clásica, siendo la confianza, la solidaridad, la ayuda mutua, la reciprocidad, las normas y las redes sociales, sus pilares fundamentales. No obstante, la aplicación del enfoque del “capital social” obliga a una cierta deconstrucción del concepto, desglosándolo en diversas dimensiones para facilitar su uso en los estudios del desarrollo.

#### **4.2. Desarrollo del enfoque del “capital social”**

El enfoque del “capital social” ha tenido un importante desarrollo en las dos últimas décadas, utilizándose, como hemos señalado, en las ciencias sociales para el estudio de diversos temas de interés en la comunidad científica (fracaso escolar, cohesión familiar, integración social, confianza política, pobreza,...).

En palabras del citado Putnam (2003), uno de los investigadores que más ha contribuido a la expansión de este enfoque, el capital social “es un elemento esencial de cualquier democracia...”. Sus investigaciones realizadas en Italia y Estados Unidos son referentes teóricos, que se han vuelto clásicos en esta línea de investigación. El capital social es un tema actual, que ha sido una constante en los diferentes debates del conocimiento, como la economía, la sociología, la ciencia política, la antropología o la psicología (Fukuyama, 1995)

En este enfoque desempeña un papel muy importante la confianza, la reciprocidad, la empatía, las instituciones y las redes micro y macro, de tal modo que, cuando la sociedad tiene confianza en sus gobiernos, tiene confianza en sus vecinos y tiene confianza en su familia, se tejen entonces redes de lazos “fuertes” y “débiles” que dan lugar a unas condiciones favorables para emprender estrategias de desarrollo en beneficio de la comunidad (Narayan, 2003).

Aunque el elemento central del enfoque del “capital social” es la confianza, se parte de varias premisas básicas. La primera es que, para que haya capital social, debe darse una “conexión” entre individuos o entre grupos sociales, siendo de esa conexión de donde surgen los vínculos fuertes y los vínculos débiles de que hablan Granovetter (1973) y, más tarde, Narayan (2003), unos vínculos que pueden diferir, no sólo en cuanto a su fuerza, sino sobre todo en cuanto a su “impacto”. Así, los vínculos débiles pueden ayudar más a las relaciones externas (interinstitucionales, extracomunitarias y extraterritoriales) logrando mayor impacto de las acciones emprendidas, evitando que un excesivo peso de los vínculos fuertes genere efectos perversos en forma de clientelismo, compadreo y nepotismo a favor de los grupos primarios. La segunda premisa es que todas estas conexiones entre individuos u agrupaciones están basadas en diferentes niveles de confianza, y que esa confianza puede ser mayor o menor según la naturaleza de la relación entablada, ya sea entre familias y entre individuos, o hacia las instituciones, los gobiernos y las políticas públicas implementadas en los territorios. La tercera premisa es que la conducta de los participantes en una red de relaciones sociales debe de estar ligada a un sentido, a una cultura, a unos valores, de tal modo que estos valores sean la base para establecer las interconexiones macro y micro. La cuarta y última premisa es que todas estas relaciones están regidas por unas normas que marcan las pautas a seguir de acuerdo con el contexto donde se desenvuelven (institucional, familiar, territorial,...) (Harpern, 2005).

Cuando no existe confianza entre los miembros de una comunidad, y tampoco existe confianza en sus gobernantes, los problemas (por ejemplo, el de la pobreza)

permanecen en el tiempo y se hacen crónicos si no se recuperan los niveles de confianza. “Putnam, defiende que para aumentar el nivel de vida de una comunidad y por ende de su desarrollo, hay que posibilitar cambios en la mentalidad y favorecer dinámicas que generen reciprocidad social y posibiliten la cooperación entre los individuos, de tal modo que el fin último sea el interés de la colectividad (...). Esta falta de sentido cívico, Putnam la achaca a elementos de carácter “cultural relacional” transmitidos a lo largo de la historia, de ahí que unas zonas posean mayores niveles de desarrollo que otras, debido a que, históricamente, se daba un sentimiento de cooperación mutua y de búsqueda del interés general de la comunidad” (Monago Lozano, 2013).

Los temas relacionados con el desarrollo de las áreas rurales han sido analizados desde esta perspectiva prestando atención a los factores no económicos que explican el éxito o el fracaso de las políticas y estrategias aplicadas en estas áreas. Este enfoque ha tenido una fuerte expansión, impulsado por el Banco Mundial en su afán por conocer los factores que inciden en la implementación de sus programas de desarrollo. No obstante, ha sido poco utilizado en países como México (Martínez, Ayala, Aguayo y Sernesto, 2015), donde sólo cabe destacar los estudios realizados por Patricia López-Rodríguez e Isidro Soloaga (2012) con base en los resultados de la ENCASU (Encuesta Nacional Sobre Capital Social en el Medio Urbano) y algunos artículos publicados en diversos medios de divulgación científica (Portales, 2014; Madrigal, Arechavala, Lozano y Rosalba Madrigal, 2015; y Sosa, Gutiérrez y Carrillo, 2015).

En los países europeos, por el contrario, se ha dado un salto importante en la utilización del enfoque del “capital social” en diversos programas de investigación, siendo una buena prueba de ello el ya citado estudio de Foranda Robles o los trabajos realizados en el IESA-CSIC sobre gobernanza y desarrollo territorial. En el libro coordinado por Jaime Andreu Abela (2005) se incluyen diversos trabajos referidos a Andalucía, España y otros países europeos, en los que se ha utilizado el enfoque del “capital social” en temas de asociacionismo, participación política, migración, medios de comunicación, religiosidad o ciudadanía.

Eduardo Moyano viene desplegando en el IESA-CSIC una fructífera línea de investigación sobre gobernanza, capital social y desarrollo rural/territorial utilizando el modelo multidimensional de Michael Woolcock. Dicha línea ha dado lugar a varias publicaciones (2001, 2005, 2008, 2009 y 2015) y ha servido de marco de referencia a varias tesis doctorales (Jeziorny, 2015; Rocha, 2015; Rentería, 2011), en las que se analizan las dinámicas sociales del desarrollo en áreas rurales, estudiando las redes y

los sistemas de gobernanza. Dándole continuidad a esta línea de investigación en el IESA-CSIC, nuestra tesis doctoral ha utilizado también el enfoque del “capital social” para el estudio de la reserva natural de “La Sepultura”.

### **4.3. Definición y dimensiones del capital social**

El “capital social” es un concepto cuyo significado es diferente al de otras formas de capital que se utilizan en el lenguaje cotidiano y en la propia comunidad científica (por ejemplo, capital económico-financiero, capital humano, capital productivo,...), aunque puedan establecerse conexiones entre todas esas categorías. Así, un buen capital humano (nivel educativo) genera una población formada para emprender con eficiencia proyectos de desarrollo económico; un buen capital productivo (en forma de recursos agrarios) es la base para acumular otras formas de capital; un buen nivel de capital social (confianza y redes) posibilita estrategias de cooperación que pueden concretarse en proyectos de interés para el conjunto de la comunidad.

Tal como indicó L. J Hanifan en 1916 (citado por (Fernández Santillán) “al usar el término capital social no hago referencia a la acepción en que comúnmente se usa el término capital, más que en un sentido figurado. No hago alusión a algún bien pecuniario o a una propiedad personal o a dinero en efectivo, sino más bien a aquello que en la vida cotidiana de las personas es una materia tangible que cuenta. O sea, la buena voluntad, compañerismo, simpatía, relaciones sociales entre los individuos y las familias que construyen la unidad social [...] El individuo, en términos sociales, está desamparado si se deja solo [...] En cambio, si entra en contacto con su vecino, y ellos con otros vecinos, habrá una acumulación de capital social, que quizá satisfaga inmediatamente sus necesidades sociales y acaso albergue la capacidad suficiente para mejorar sustancialmente las condiciones de vida de la comunidad en su conjunto”.

El hecho de utilizar el término de “capital” para referirse a las relaciones de confianza entre los individuos y entre las instituciones de una comunidad, no significa que este enfoque pretenda “mercantilizar” las relaciones sociales, ni ponerle valor monetario a lo que no lo tiene. El enfoque no busca ponerle precio de venta al entramado de redes sociales, sino enfatizar la importancia que tienen para el desarrollo de las comunidades; por eso, emplea el término “capital social” para caracterizar el valor de ese entramado social basado en la confianza.

Como hemos señalado, diversos organismos internacionales, como la OCDE y el Banco Mundial, utilizan el concepto de “capital social” para referirse a la cooperación, a la confianza, a las instituciones y a las relaciones e interacciones a nivel local, regional y mundial, así como para intentar explicar el desarrollo y sus diferencias entre países que cuentan con un capital social más consolidado, que en otros donde haría falta trabajarlo más. Dadas las variadas definiciones que se han dado del concepto de “capital social”, las hemos sintetizado en el cuadro nº 2 (Arriagada, 2003).

**Tabla 2: Definiciones de capital social**

Autores	Definiciones
<b>Los fundadores</b>	
Pierre Bourdieu, 1985	El conjunto de recursos reales o potenciales a disposición de los integrantes de una red durable de relaciones más o menos institucionalizadas
James Coleman, 1990	Los recursos socio-estructurales que constituyen un activo de capital para el individuo y facilitan ciertas acciones comunes de quienes conforman esa estructura.
Robert Putnam, 1993	Aspectos de las organizaciones sociales, tales como las redes, las normas y la confianza, que facilitan el desarrollo económico y la democracia.
<b>Las instituciones internacionales</b>	
Banco Mundial, 2000, Woolcock, 1998, Dasgupta, 1999 Narayan, 1999	Instituciones, relaciones, actitudes y valores que rigen la interacción de las personas y facilitan el desarrollo económico y la democracia.
BID, 2001, Kliksberg, 1999	Normas y redes que facilitan la acción colectiva y contribuyen al interés común.
PNUD, 2000 Lechner, 2000	Relaciones informales de confianza y cooperación (familia, vecindario,...); asociatividad formal en organizaciones de diverso tipo; marco institucional normativo y de valores de una sociedad que fomenta las relaciones de confianza y compromiso cívico.

Fuente: Elaboración propia.

En lo que se refiere a la aplicación del enfoque del “capital social” al estudio de las dinámicas del desarrollo rural-territorial, el modelo de Woolcock (1998) citado por Moyano, 2001, que es el que utilizamos en nuestra tesis doctoral, consideran cuatro dimensiones, distribuidas en los niveles micro y macro. En el nivel micro, una primera dimensión es la de *integration* (integración comunitaria), que se refiere a las conexiones que existen en los grupos de primer orden; la segunda dimensión en ese nivel micro es la de *linkage* (lazos extracomunitarios), que se refiere a las conexiones que se dan entre las personas que se encuentran en el nivel micro con alguna institución extracomunitaria, regional o estatal.

En el nivel macro, está presente la dimensión *institutional synergy* (sinergia institucional), que abarca los vínculos que se dan entre las instituciones, tanto públicas como privadas, unos vínculos que trascienden el ámbito local; la cuarta dimensión es la de *organizational integrity* (eficiencia organizativa), referida a la confianza que depositan los individuos de una comunidad en las instituciones públicas o privadas que intervienen encargadas de implementar en territorio las políticas de desarrollo. Estas dimensiones fueron más tarde sintetizadas en los conceptos de *bonding*, *bridging* y *linking* que analizaremos más adelante.

#### **4.4. Territorio y capital social**

El espacio territorial, que cobija acciones sociales, políticas y ambientales, así como dinámicas de interacción comunitaria, identidades culturales, relaciones de conflicto y de cooperación, se teje en sistemas de redes que hacen compleja la realidad y no permiten que de una sola mirada se puedan analizar todas las características de un territorio. Sin embargo, se hace necesario entender y analizar los procesos de desarrollo a la luz de las necesidades locales para acceder a una mejor calidad de vida.

Los recursos naturales están íntimamente relacionados con el desarrollo de un territorio. “La construcción de sociedades y las formas de ocupación del territorio han estado ligadas a la explotación y uso de los recursos naturales. El suelo el agua y la biodiversidad tienen una localización en el territorio, y su utilización y aprovechamiento determinan la localización de las actividades económicas productivas y conducen a la creación de asentamientos humanos que se localizan y se organizan alrededor de ellos” (Echeverri Perico, 2002).

Aunado a esto, también se considera la cultura de cada pueblo, comunidad o municipio, que, al igual que su historia, llegan a conformar un patrimonio de gran relevancia. Así, “un elemento fundamental de la comprensión de la organización del territorio rural, que constituye una de las mayores fortalezas, es su gran capacidad de adaptación, resultado de todo un proceso histórico” (Echeverri, 2002). En esa línea, “la tradición y la historia construyen y alimentan la cultura, que más allá del folclor y el arte, constituye una forma esencial de la riqueza social que establece reglas, estructuras de orden ético y moral, una cosmovisión, establece un lenguaje, establece códigos, símbolos y valores que permiten las relaciones entre los distintos componentes de la sociedad y que generan sentido de pertenencia al propio grupo

cultural, definiendo factores claves para la viabilidad y sostenibilidad de las organizaciones sociales” (Echeverri, 2002)

Capital social y desarrollo territorial son, por tanto, inherentes; son dos conceptos que no se pueden separar porque en un mismo territorio confluyen los elementos que dan origen al capital social y son las relaciones de cooperación basadas en la confianza las que impulsan estrategias de desarrollo. Es importante recalcar que el capital social referido a la confianza recíproca entre instituciones y entre individuos y al respeto de normas y leyes vigentes en un determinado grupo o sociedad, puede explicar o ayudar mucho al desarrollo. Ello nos remite a hechos “tangibles”, ya que se puede considerar que se “invierte en capital social” cuando se facilita que los individuos, las instituciones o cualquier ente organizativo multipliquen sus conexiones (contactos) en redes más amplias o con gran densidad a nivel “micro” o “macro” dentro de un territorio, llegando incluso a que con el tiempo sobrepase su propio territorio.

Varios estudios enfatizan que el capital social puede generar desarrollo económico a través de las conexiones que se forman entre individuos e instituciones, para establecer acuerdos de trabajo, de cooperación y de gestión. La responsabilidad y la confianza entre los mismos juegan un rol de suma importancia para poder cumplir con las metas propuestas de manera conjunta. El puente conceptual entre desarrollo territorial y capital social nos lleva a poner en la mesa del debate las redes que se tejen a nivel micro-comunitario y nivel macro-comunitario, al ser éste uno de los elementos teóricos que más impregnan en la actualidad los diferentes ámbitos de discusión para la solución de los problemas sociales y económicos del medio rural. Son los territorios entramado de tradiciones, historias y también de conflictos con otros territorios. “Cada territorio posee un capital social, que le viene dado por su propio bagaje histórico, cultural y social, y por las características de las relaciones sociales que se dan en el mismo. Hay comunidades donde tradicionalmente se ha favorecido desde todas las instancias una mayor participación de la población; comunidades donde el sentimiento de unión y compromiso hacia el territorio es grande, frente a otras que no han sido capaces superar las rencillas intermunicipales; o poblaciones donde el aislamiento físico ha motivado el desarrollo de una redes sólidas de cooperación” (Guiberteau, 2002 en Foronda Robles, 2012).

Algunos puntos importantes que se pueden destacar del estudio del capital social para el análisis de las dinámicas del mundo rural e institucional a nivel micro y macro, son los que plantea Moyano en su programa de investigación desarrollado entre 2001 y 2014. Su primera aportación es de naturaleza epistemológica al ubicar el

concepto en los fundamentos de la sociología clásica para desglosarla posteriormente con la incorporación de otras disciplinas: economía, ciencia política, derecho y antropología. La segunda aportación es de naturaleza práctica, ordenando el mapa de actores sociales presentes en el territorio en dos grandes categorías: actores de naturaleza asociativa y actores de naturaleza institucional. Además, Moyano (2012), a partir del modelo de Woolcock, ha elaborado un modelo de análisis para analizar el capital social generado por esas dos categorías de actores socio-institucionales y su incidencia en la implementación de las diversas políticas públicas (agrarias, rurales, medioambientales, cohesión,...), y en los sistemas de gobernanza del medio rural.

#### **4.5. Capital social, gobernanza y desarrollo territorial**

El objetivo de esta sección es extraer del enfoque del “capital social” aquellos elementos que puedan ser de utilidad en el estudio de los sistemas de gobernanza en el desarrollo territorial. Como es conocido, este enfoque se basa en la idea de la confianza como elemento fundamental del orden social, y centra su atención en la existencia de estructuras sociales intermedias, redes asociativas y valores compartidos.

La utilización de la perspectiva del capital social en los estudios sobre desarrollo recibe un fuerte impulso a lo largo de la década de 1990, gracias al esfuerzo realizado por los economistas y sociólogos de la “nueva sociología económica”. De un lado, los “estudios sobre el empresariado étnico”, y de otro, los “estudios neo-institucionalistas” permitieron avanzar en la introducción del enfoque del capital social. Mientras que éstos hacían un análisis macro e intentaban captar la relevancia de las relaciones Estado-sociedad civil en los procesos de desarrollo, aquellos otros (los enfoques del empresariado étnico) se centraban en un nivel micro buscando comprender la importancia de la cooperación entre individuos pertenecientes a un mismo grupo étnico. Al reflexionar sobre este asunto, Moyano (2008) señala que, a pesar de la escasa interlocución existente entre ambos enfoques, había coincidencia en ellos al considerar que la noción de “capital social” se definía a partir de dos dimensiones: enraizamiento (*embeddedness*) y autonomía (*autonomy*).

Moyano (*ibidem*) recuerda que, al final de los años 80, la búsqueda de una combinación óptima entre esas dos dimensiones se convirtió en el principal objetivo de la “nueva sociología del desarrollo”. Ya a mediados de los 90, los sociólogos advertían de la dificultad de encontrar esa combinación, ya que se trataba de analizar procesos protagonizados tanto por los individuos, como por las instituciones, y que eso ocurría

tanto a nivel micro como macro. Así, en la práctica, la noción de capital social podría presentarse de diversas formas, dependiendo de cómo se combinaran esas dos dimensiones en los dos niveles de análisis.

Aparte de eso, el modelo basado en combinaciones óptimas de las dos dimensiones del capital social comenzó a enfrentarse con problemas mayores cuando los estudios se encaminaron por la senda del análisis dinámico, es decir, cuando lo que se quería analizar no era ya sólo las condiciones iniciales que proporcionan el punto de arranque de los procesos de desarrollo, sino también y principalmente las condiciones que hacen posible la continuidad y sostenibilidad de esos procesos en el tiempo (factores éstos que estarían más relacionados con el contexto “exterior”, que con el entorno estrictamente “local”).

Con el propósito de superar esas dificultades, Michael Woolcock (1998) plantea un modelo-síntesis en el que amplía las dimensiones de *embeddedness* y *autonomy* para analizar cómo se expresan en los niveles micro y macro. Así, en el que podríamos calificar de “modelo multidimensional”, Woolcock analiza el capital social en el nivel micro a partir de dos dimensiones: “integración intracomunitaria” y “conexión extracomunitaria”. La primera se refiere a las relaciones de integración y enraizamiento de los individuos con sus grupos primarios (familia, amigos,...), mientras que la segunda dimensión hace referencia a su relación con instituciones o redes sociales que existen en el nivel local, pero que están fuera del círculo de sus grupos primarios de referencia. Mientras que con la primera dimensión (integración intracomunitaria) se analiza la manifestación del *embeddedness* a nivel micro, con la segunda (conexión extracomunitaria) se hace lo propio con el modo como la dimensión de *autonomy* se expresa en ese mismo nivel.

En el nivel macro, el modelo de Woolcock propone dos dimensiones: “sinergia institucional”, con la que busca analizar la importancia de la cooperación y la confianza suscitada no entre individuos, sino entre los diversos actores institucionales; y “eficiencia organizacional”, con la que aspira a analizar el grado de confianza que generan estos actores institucionales (su credibilidad) en la población gracias a la eficiencia en el desarrollo de las funciones que les son propias (prestación de servicios, funciones administrativas, gestión de recursos económicos,...) y a la autonomía con la que las realizan.

Buciega (2009) señala que la utilidad del modelo de Woolcock radica en que nos permite identificar el nivel micro como el escenario donde tienen lugar las dinámicas ascendentes del desarrollo territorial (*bottom-up*), y el nivel macro como

aquél donde se manifiesta el marco regulador y donde se expresan las dinámicas descendentes (*top-down*). En la realidad empírica los procesos de desarrollo son el resultado de dinámicas ascendentes y descendentes que no se presentan de forma separada (como en el modelo teórico), sino de forma combinada, por lo que habría que analizarlas de ese modo.

Algunas de las críticas recibidas por el modelo, llevó a Woolcock a revisar algunos elementos de su propuesta, incorporando las dimensiones de *bonding*, *bridging* y *linking* que habían acuñado otros autores dentro del enfoque del capital social. Realmente, la dimensión de *bonding* es similar a la de *embeddednes*, y de hecho son términos intercambiables, al referirse ambos a las relaciones afectivas de integración y enraizamiento de los individuos con sus grupos primarios. Por su parte, la dimensión *bridging* puede equipararse a la de *autonomy*, en el sentido en que se refiere a las relaciones de tipo más instrumental, que afectivo que se establecen entre individuos pertenecientes a comunidades o grupos distintos. Es la dimensión *linking* la que introduce un cambio relevante en la mirada analítica sobre el capital social, ya que amplía el modo de abordar la relación entre instituciones en el nivel macro, sobre todo cuando no es una relación simétrica en términos de poder. De hecho, esta dimensión permite analizar las relaciones interinstitucionales como relaciones jerárquicas entre unas instituciones revestidas de *authoritas/imperium* y otras subordinadas o dependientes de aquéllas. Woolcock amplía así el horizonte de su propuesta inicial, centrada, como hemos señalado, en una dimensión de “sinergia institucional” que no tenía en cuenta el diferente status de poder entre las instituciones.

Los elementos que intervienen en los sistemas de gobernanza del desarrollo territorial no son actores individuales, sino actores de naturaleza asociativa o institucional. Por ello, es la dimensión de “sinergia institucional” de Woolcock, ampliada con la dimensión *linking*, la que presenta más utilidad para abordar desde la perspectiva del capital social el análisis de la estructura de gobernanza en las dinámicas de desarrollo territorial. Desde nuestro punto de vista, la estructura de gobernanza puede estar formada tanto por elementos internos del territorio como externos al mismo, y la cooperación institucional se puede dar en ambos niveles: dentro del propio sistema de gobernanza (entre los actores asociativos o institucionales que lo forman: representantes de la sociedad civil, autoridades públicas de ámbito local,...), o fuera del mismo (ya sea de manera directa o indirecta con entidades que no están presentes en el territorio, pero que tienen fuerte incidencia en

lo que allí ocurre)<sup>4</sup>. Dado que la relación no es simétrica en términos de poder e influencia, el uso de la dimensión *linking* es útil para abordar en su complejidad el análisis de las estructuras de gobernanza en el territorio.

#### **4.6. Reflexiones finales sobre capital social y desarrollo territorial**

Los procesos de desarrollo territorial requieren, para tener éxito, la construcción de una estructura de gobernanza eficiente, eficiencia que dependerá del grado de capital social (confianza) existente entre los actores colectivos e institucionales que forman parte de ella. Desde el punto de vista del análisis territorial, esto significa disponer de una estructura capaz de poner en relación un conjunto de actores de diversa naturaleza y a diferentes escalas para, en común, identificar las potencialidades de un determinado territorio respecto de las oportunidades surgidas en su entorno (interno y externo), y a partir de ello construir una estrategia compartida de desarrollo.

En este sentido, cabe señalar que el capital social es un recurso importante en sus diversas expresiones (macro y micro) (*bonding/embeddedness*, *bridging/autonomy* y *linking*). El capital social *bonding* se refiere a los vínculos afectivos entre los individuos mediante lazos fuertes; suele darse entre familiares y amigos, y es predominante dentro de comunidades más bien cerradas. Esta dimensión, al basarse en la cohesión y enraizamiento y estar apoyada en una confianza de tipo afectivo, suele ser útil en el arranque de los procesos de cooperación para resolver los “dilemas estáticos” de la acción colectiva. Por su parte, la dimensión *bridging* se refiere a los lazos débiles entre individuos y se caracteriza por ser una confianza de base más instrumental que afectiva; al estar basada en la autonomía del individuo para relacionarse con otros de diferentes grupos sociales es una dimensión importante para facilitar el acceso a recursos situados en redes externas al territorio. La dimensión *linking* expresa relaciones de naturaleza vertical entre instituciones (tipo *hard*) (organizaciones, organismos públicos,...), por lo que es un elemento del capital social que desempeña un rol importante para el buen funcionamiento del sistema de gobernanza, y, por tanto, para resolver lo que hemos llamado “dilemas dinámicos” de la cooperación.

---

<sup>4</sup> Pensemos por ejemplo, en las entidades de ámbito estatal, pero también en las entidades financieras, en los centros de investigación y transferencia, o en actores empresariales que actúan desde los mercados globales y cuyas estrategias condicionan la dirección de los proyectos de innovación).

Finalmente, cabe señalar que la existencia de un buen stock de capital social, además de ser fundamental para una estructura de gobernanza que conduzca al avance del proceso desarrollo territorial sobre un determinado espacio, contribuiría también a facilitar el funcionamiento del sistema de innovación, un sistema que se sustenta en la cooperación entre actores que ocupan posiciones diferentes en la estructura económica y social y que actúa tanto dentro como fuera del territorio.

## 5. CONCLUSIONES

En este capítulo hemos presentado los elementos más relevantes de los tres pilares teóricos en que se ha basado nuestra investigación de tesis doctoral: el enfoque de la sustentabilidad y el desarrollo sostenible/sustentable, el enfoque del desarrollo rural-territorial y el enfoque del capital social. De esos tres enfoques hemos destacado aquellos aspectos que tienen relación con nuestro tema de investigación, a saber: las dinámicas sociales que surgen en los procesos de implementación de políticas de protección de la naturaleza en zonas pobladas por comunidades locales que guardan estrecha relación con los recursos naturales asociadas a esas áreas.

Del enfoque de la sustentabilidad y el desarrollo sostenible, hemos prestado una especial atención a aquellos elementos que procuran conciliar el objetivo de la “conservación” de los recursos naturales con el del “desarrollo y el bienestar” de la población local, propósito que es el que orientan el programa MAB de la UNESCO y figuras como las “reservas de la biosfera”, que serán analizadas con detalle cuando presentemos los resultados de nuestra investigación empírica (cap. 6 y 7).

Respecto al enfoque del “desarrollo rural-territorial” hemos destacado la idea del territorio como construcción sociopolítica sobre un espacio geográfico concreto, y sobre ella hemos procurado aprehender la complejidad de las dinámicas ascendentes (*bottom-up*) y descendentes (*top-down*) y su mutua interacción en las estrategias de desarrollo de los territorios rurales. Hemos comparado la realidad de esos territorios en los países en desarrollo (Latinoamérica, en general, y México, en particular) con la de los desarrollados (tomando como referencia la UE), mostrando cómo la persistencia de problemas crónicos de pobreza y la carencia de infraestructuras viarias, equipamientos y servicios sociales en el medio rural latinoamericano, hace aún necesaria la puesta en marcha de políticas públicas (estrategias *top-down*) que garantice un marco adecuado para que puedan desplegarse las iniciativas de la sociedad civil.

Finalmente, del enfoque del “capital social” hemos utilizado, sobre todo, aquellos conceptos (*bonding*, *bridging* y *linking*) que nos han permitido analizar la naturaleza de las redes sociales presentes en los territorios rurales y el tipo de confianza que se genera en torno a ellas. Eso nos ha permitido también reflexionar sobre los sistemas de gobernanza y sobre la incidencia que este tipo de capital social tiene en su funcionamiento.

## **SEGUNDA PARTE**

# **CHIAPAS EN EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN SOCIAL Y POLÍTICA DE LA REPÚBLICA FEDERAL DE MÉXICO**

El objetivo de la Segunda Parte de la tesis doctoral es precisamente aproximarse a la realidad social, económica y política de Chiapas, analizándola en el contexto de formación de la república de México. Es un objetivo de carácter meramente informativo, pensando en un lector no mexicano que carece de suficiente conocimiento sobre el estado de Chiapas, pero que necesita informarse para comprender mejor el análisis que se hace en las otras partes de la tesis doctoral. Sin tener una información previa de la historia y la realidad actual de Chiapas difícilmente se podrá entender las dinámicas sociales y económicas que se desarrollan en torno al tema de la protección y conservación de la Reserva “La Sepultura”, y que serán el tema fundamental de la Tercera Parte de la tesis doctoral.

En el capítulo 3º (“Chiapas en la historia de México”) se hace una breve aproximación histórica a la formación del estado de Chiapas, mostrando las dificultades vividas por los pueblos indígenas antes y después de la independencia de México (1810), en una especie de hilo de continuidad donde “la lucha por la tierra, la explotación del indio, el abuso de autoridad y la ambición de poder para conseguir el predominio económico y político” (Pérez López-Portillo, 2000) han sido los principales rasgos.

En el capítulo 4º (“Economía, política y sociedad en Chiapas”) se analizan algunas claves para comprender la singular realidad política, social y económica del estado de Chiapas, un estado con una fuerte identidad nacional que le ha dado una especial particularidad a sus reivindicaciones ante el gobierno federal. Se presentan asimismo en este capítulo algunos indicadores que permitan situar al lector de esta tesis doctoral ante la realidad socioeconómica del estado de Chiapas, para pasar luego a mostrar los elementos más característicos de la agricultura y el medio rural chiapaneca.

## **Capítulo 3:**

### **CHIAPAS EN LA HISTORIA DE MEXICO**

En el este capítulo se hace una breve aproximación histórica a la formación del estado de Chiapas. En un apartado introductorio se presentan los rasgos culturales y sociales más característicos del estado chiapaneca mostrando las dificultades vividas por los pueblos indígenas antes y después de la independencia de México (1810). En apartados sucesivos se analiza con algo más de profundidad las etapas históricas por la que ha pasado el proceso de construcción del estado de Chiapas, para finalmente mostrar su realidad actual en el contexto de la República mexicana, una realidad que tiene en el indigenismo y en la lucha por la tierra sus principales señas de identidad.

#### **1. BREVE INTRODUCCION A LA SINGULARIDAD CHIAPANECA**

La singular situación geográfica de México (entre el Norte y el Sur del continente americano) hizo que el territorio mexicano fuera a lo largo de la historia un espacio de tránsito y destino de pueblos muy variados desde el punto de vista cultural. Procedentes de las zonas más septentrionales del planeta, estos pueblos nómadas buscaban las áreas templadas del centro y sur del continente americano, quedando muchos de ellos atraídos, tras un largo peregrinar, por las condiciones naturales de los valles y depresiones del interior y de la península de Yucatán. Esto convirtió a esos espacios geográficos en lugares de asentamiento de pueblos provenientes de las grandes mesetas norteamericanas, que encontraron en dichos territorios condiciones adecuadas para detener su tránsito migratorio, descubrir el cultivo de la agricultura, crear sus propias culturas y construir estructuras políticas y sociales estables.

Olmecas, mayas, toltecas, chichimecas, aztecas, soctones, tzoles, tzotziles,... son un rosario de pueblos que, a lo largo de un dilatado periodo histórico de casi mil años, se fueron asentando en las distintas áreas geográficas de lo que es hoy el territorio mexicano. Cuando los españoles al mando de Hernán Cortés llegaron a las costas de Yucatán a principios del siglo XVI y penetraron en los territorios del interior, lo que se encontraron fue una gran diversidad de pueblos indígenas. Eran pueblos dotados cada uno de ellos de su propia cultura y organizados social y políticamente de forma diversa, según grados diferentes de sumisión a un poder central que, por aquel entonces, era protagonizado por el imperio azteca (mexica) y su capital Tenochtitlan situada en medio del lago de Texcoco. El azteca era un imperio frágil y vulnerable, ya

que, sobre la base de una política de intimidación militar y tributaria sobre los pueblos vecinos, apenas controlaba realmente un limitado espacio de ese inmenso territorio.

Esto había hecho que, antes de la llegada de los españoles, las culturas de los diversos pueblos indígenas asentados en esos territorios se hubieran mantenido en estado de relativo aislamiento y con escasa interacción entre ellos, a lo que contribuían unas singulares condiciones orográficas del territorio que dificultaban los intercambios sociales y económicos. Los españoles, mediante diversos tipos de alianzas con los pueblos sojuzgados a los aztecas, conquistaron con relativa rapidez el centro del imperio de Moctezuma, y en sólo dos años, tras sangrientas luchas, se asentaron en las ruinas de una Tenochtitlan que las tropas de Cortés destruyeron en la batalla final (1521). Una vez allí, los españoles reprodujeron el sistema de control sobre el resto de los pueblos indígenas, cambiando un poder central por otro y utilizando para ejercer el nuevo poder las estructuras políticas traídas de Castilla (sobre todo, el sistema de “encomienda”). Sin embargo, al igual que le ocurriera a los aztecas, el poder de los españoles se basó más en el sojuzgamiento de las comunidades indígenas, que en su aniquilación, lo que hizo que las culturas autóctonas de los pueblos asentados en lo que sería el Virreinato de Nueva España, no desaparecieran, manteniendo sus raíces identitarias durante todo el periodo colonial, aunque sometidas al nuevo poder político. Tales culturas autóctonas se conservaron tras el proceso de independencia y constitución de la República Federal de México en 1823, pasando a ser sojuzgadas por las nuevas élites políticas (criollas en su mayor parte) surgidas de dicho proceso.

Esto explica que México sea aún hoy un mosaico de culturas, como resultado de la aportación de cada uno de los numerosos pueblos indígenas que han sabido mantener sus raíces a pesar de los diversos entornos políticos por los que ha pasado. Así, en la zona Noroeste, destacan el pueblo de los mayos de Sonora, el de los yaquis de Sonora y Sinaloa, el de los tarahumaras de Chihuahua y el de los coras de Nayarit; en la zona centro, habitan los otomíes, mazahuas y náhuatl; en el Sur, los tzotziles y los choles de Chiapas; y en el Sureste, los mayas de la Península de Yucatán.

Según datos de la CDI (Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, 2014), existen actualmente 63 grupos indígenas en México, que ocupan las tierras consideradas de mayor riqueza natural (en minería y yacimientos de petróleo), siendo por este motivo que el gobierno mexicano se interesa por todo lo que se refiera a estas comunidades.

La gran variedad de pueblos indígenas existentes en México no impide que tengan muchos rasgos culturales en común, siendo el maíz, como base histórica de su alimentación, uno de esos rasgos definitorios. Ya el 15 de septiembre de 1938, el escritor francés André Breton describía México como un país surrealista (citado en Pérez López-Portillo, 2000), que, en su opinión, se caracterizaba por la cultura del maíz, un cultivo que no sólo era utilizado como alimento, sino que tenía un significado espiritual y que desempeñaba un papel preponderante en los antiguos ritos que se practicaban en las comunidades indígenas.

Independientemente de la imagen que se tenga de México en la cultura internacional, es evidente que el territorio mexicano constituye un espacio geográfico singular donde se han dado cita grandes eventos históricos, como la ya citada conquista castellana del imperio azteca por Hernán Cortes en 1521, el acceso a la independencia en 1810 o la revolución mexicana de 1910-1912, eventos todos ellos que han conformado la idiosincrasia del pueblo mexicano, llena de contrastes y particularidades, y que han dado lugar a un amplio debate social y cultural en los medios académicos. Es en ese marco complejo y heterogéneo que representa la sociedad mexicana donde hay que situar la singularidad del estado de Chiapas, un estado que se integra en las primeras fases de constitución de la República Federal de México, concretamente en el año 1823, siendo hoy una de sus 32 entidades federativas.

La historia de Chiapas ha sido una de las más significativas de la república de México, no sólo por lo que ha representado, y significa, esta región en cuanto a su riqueza y diversidad cultural, sino también porque las constantes luchas por la tierra y por los derechos de los pueblos indígenas le han dado una impronta particular y han condicionado en alguna medida la conformación de las políticas federales a lo largo de la historia. Chiapas representa un caso paradigmático de pueblo sometido: primero, al imperio mexica (azteca); después a los colonizadores españoles, y posteriormente a los criollos y mestizos que protagonizaron la lucha por la independencia y que lideraron la revolución de 1910.

En este capítulo, se procurará hacer un análisis entre lo antiguo y lo moderno, entre la historia y la actualidad de Chiapas. El tiempo pasa, pero los espacios sociales son los mismos; las generaciones van cambiando, pero las comunidades indígenas permanecen "sin voz, sin rostro", con sus problemas crónicos a cuestas. Son comunidades que en determinadas coyunturas se hacen visibles como ocurrió en 1994, cuando los dirigentes del EZLN (movimiento zapatista), con el rostro oculto por pasamontañas, decidieron explicar al mundo su situación informando de la violación

de sus derechos más básicos como seres humanos. A pesar de las reformas estructurales aún pendientes, los pueblos indígenas de Chiapas se han ganado el respeto, tanto nacional, como internacional, a ejercer su derecho de formar parte de la sociedad mexicana, exigiendo un cambio en las relaciones con las autoridades políticas del país.

## 2. EVOLUCIÓN HISTÓRICA

### 2.1. Chiapas en el periodo precolombino

Chiapas fue llamada así por los españoles haciendo referencia a como los aztecas denominaban en su lengua náhuatl al pueblo de los soctones que habitaba en el centro de ese territorio y que ejercía un cierto dominio sobre los demás pueblos allí asentados. Los soctones no estaban emparentados con los aztecas ni hablaban la lengua náhuatl, sino que eran de filiación y lengua otomangue. Su principal centro político estaba en la ciudad de Nandalumí, que los aztecas llamaban *Chiapan* y cuyo significado en náhuatl era 'río de abajo' (*chi*: abajo; *atl*: agua; *pan*: río), de donde deriva el nombre náhuatl de *chiapanecatl* con el que aquéllos denominaban a los soctones. Los españoles adoptaron ese mismo nombre para referirse a dicho pueblo, incorporándolo al castellano como *chiapanecas* y refiriéndose con el nombre de *chiapas* al territorio donde habitaban y dominaban los soctones.

Cuando los españoles, con Pedro de Alvarado al frente, emprendieron la conquista de Chiapas en 1523 combatieron contra los soctones que, según cuenta la leyenda, prefirieron arrojarse al río grande de Chiapas desde el punto más alto del Cañón del Sumidero, antes que someterse a los conquistadores y sus aliados. Este lugar era llamado en náhuatl *Tepechiapan* ("río que corre por debajo del cerro") y desde entonces forma parte de la leyenda y la mitología de los chiapanecas.

Sin remontarnos a la prehistoria, de la que hay restos arqueológicos (como las cuevas de los Glifos, Santa Marta y El Lazo, o la Sima de las Cotorras) que demuestran la presencia de pueblos cazadores instalados en la región (en la selva del Ocote) allá por el 7.000 a.C., los primeros indicios de pueblos ya asentados en el territorio se remontan al periodo que transcurre entre los años 2.500 a.C. y 200 a.C. En la región del Soconusco se desarrolló la cultura izapana, que fue la primera en utilizar la agricultura y cultivar la milpa, creándose los primeros poblados de vida sedentaria, y con ellos la escritura. Domesticaron animales, como el perro y el

guajalote, y surgieron las primeras células sociales en forma de aldeas, organizadas en torno a un poder político representado por la figura del “cacique”.

En el llamado periodo clásico (1200 d.C. a 600 d.C), se asentó en la parte baja del río Usumacinta la cultura “maya”, que ocupó en las montañas de oriente lugares estratégicos para el comercio creando grandes ciudades como Yaxchilán, Bonampak, Chinkultik, Toniná y Palenque. La población maya era en su gran mayoría agricultora, aunque también había quienes se dedicaban a la caza, la pesca, la artesanía o el comercio. Vivían en casas hechas de lodo, palos y paja, y cada ciudad era una especie de señorío que funcionaba de forma independiente disponiendo de organización propia. El señor de cada ciudad-estado maya era, a la vez, el sacerdote principal y el general del ejército, y era quien organizaba sacrificios humanos pidiendo a los dioses buenas cosechas y prosperidad para todos. Las estelas y monumentos esculpidos en piedra, tenían como tema la historia de su ciudad o del gran señor que la gobernaba.

A partir del siglo 800 d.C. se produce, por causas aún desconocidas, una crisis de la civilización maya, siendo abandonadas muchas de las grandes ciudades y extendiéndose por el territorio un modelo de ciudades más pequeñas que albergaban a pueblos de herencia mayense (como los tzeltales, tzotziles, q’anjolbales, tojolabales, ch’oles, lacandones, chujes, k’aviles, mames, coxóhes y kaqchikeles), pero también de otras raíces culturales, como el pueblo zoque (descendiente de la cultura olmeca). Entre los pueblos de herencia no maya destacaría el ya citado pueblo de los soctones, que, procedente de la vecina Honduras, y quizá originario de antiguas oleadas migratorias, acabaría imponiendo un cierto grado de autoridad sobre el resto de las culturas asentadas en el interior de la Península de Yucatán (Pérez López-Portillo, 2000).

Desde entonces y por espacio de ocho siglos, vivirá con relativa autonomía en la región chiapaneca una miríada de pueblos diversos, que conservarán sus costumbres ancestrales y que apenas se relacionarán unos con otros, dado el grado de autarquía y autosuficiencia de sus respectivas economías. Sólo entre ellos cabría destacar una cierta jerarquía de los soctones, pueblo que haría frente a la pretendida expansión del imperio mexica (azteca) por la región de Chiapas a finales del siglo XV (1482), pero que no pudo impedir el sometimiento en diverso grado por los aztecas de los pueblos allí asentados.

La conquista azteca de Chiapas no fue fácil y se limitó o bien a imponer una política tributaria sobre algunos pueblos (como los mames), o bien a establecer

relaciones de colaboración con los poderosos soctones para, a través de éstos, lograr la sumisión de los demás pueblos (como los zoque, los tzeltales y los tzotziles, que eran tributarios del pueblo socton). No obstante, hubo casos de pueblos que mantuvieron su independencia durante todo el periodo de dominio mexica, como ocurrió con los lacandones, tojolabales y ch'oles. Eso explica que, cuando llegaron los españoles a Chiapas, se encontraran con una extraña y variada mezcla de pueblos que mantenían intactas sus culturas y que tenían diversas formas de organización política y social.

## **2.2. La conquista y colonización española de Chiapas**

Al igual que ocurrió con los aztecas, la conquista española de Chiapas tampoco fue fácil, y no se producirá de forma inmediata tras la caída de la capital del imperio azteca (1521), sino que tardó dos décadas en materializarse debido a la distancia que separaba el territorio chiapaneca de la capital mexica y a las dificultades orográficas que encontrarían Alvarado y las tropas castellanas para acceder a la región.

Dentro de las diversas tribus indígenas que habitaban ese territorio, la de los soctones (llamados “chiapa” por los mexicas) era, como he señalado, una tribu singular, orgullosa de su identidad como pueblo y de su predominio en la región, y decidida a mantener su autonomía frente a los nuevos conquistadores. Eso explica que, a diferencia de las demás tribus indígenas de la región, los “chiapa” (soctones) nunca fueron sometidos por los castellanos. De hecho, el historiador Pérez López-Portillo (2000) cuenta el ya comentado relato de cómo en 1527 hubo un suicidio colectivo de los “chiapa” arrojándose por el cañón del sumidero para evitar ser sometidos por medio de las armas. Sea realidad o leyenda el relato mencionado, lo cierto es que da una idea de las dificultades que encontraron los castellanos para someter a pueblos con estructuras organizativas muy bien cimentadas en tradiciones culturales formadas a lo largo de varios siglos.

Los españoles comenzaron fundando dos ciudades en la región: “Chiapas de los Indios” y “Chiapas de los Españoles” (donde se asentaron el clero, las autoridades políticas y administrativas y los comerciantes venidos de España). A ellas siguió la fundación de otras, como Villa Real (1528), que cambiaría de nombre en varias épocas y que con el nombre de Ciudad Real acabaría convirtiéndose en la más populosa de la región.

Los españoles organizaron el territorio chiapaneco sobre la base del espacio ocupado por los diversos pueblos de la región, creando cinco provincias: Chiapas,

Llanos, Zoques, Soconusco y Tzeltales. No obstante, el conjunto de la región sería denominado Chiapas durante la conquista castellana y así continuaría denominándose en el momento de la independencia de México a principios del s.XIX, pasando con ese nombre a formar parte de la nueva República (ver más adelante).

Desde el punto de vista administrativo, Chiapas formaba parte del Reino de Guatemala, que, a su vez, estaba integrado en el Virreinato de Nueva España. Posteriormente, ya en los siglos XVII y XVIII, en el marco de una reestructuración administrativa, se redujo el número de provincias a las tres que perduraron hasta la independencia: i) *Ciudad Real* (con su capital en la ciudad del mismo nombre y con pueblos como San Bartolomé de los Llanos, Santo Domingo Comitán, San Juan Chamula, San Juan Ocosingo, Santo Domingo Sinacatán y Santo Domingo Palenque); ii) *Tuxtla* (con su capital en San Marcos Tuxtla y con pueblos como Tecpatán y Chiapa de Indios), y iii) *Soconusco* (con su capital Tapachula, que sustituyó a la de Santo Domingo Escuintla, arrasada por un ciclón en 1794).

Cuando, en otro proceso de reforma administrativa, España instala el sistema de “intendencias” a finales del siglo XVIII, las tres provincias chiapanecas se fusionaron para crear la Intendencia de Ciudad Real de Chiapas, que agrupaba entonces a una población total de 70.000 habitantes, siendo Ciudad Real la provincia más poblada de las tres (con más de 40.000 habitantes, frente a los 20.000 de la provincia de Tuxtla y los 10.000 de la provincia del Soconusco). La capital de la Intendencia de Ciudad Real de Chiapas era la ciudad de ese mismo nombre.

Con la promulgación de la Constitución de Cádiz (1812) y las reformas político-administrativas que se originaron, todas las “intendencias” pasaron a ser “provincias”, creándose así la Provincia de Ciudad Real de Chiapas, dotada de su propia Diputación Provincial y de unos órganos políticos superiores. Esa era la situación de Chiapas cuando, años más tarde, se desarrollarían los procesos de independencia en el continente hispanoamericano.

### **2.3. Independencia e integración en la República Federal de México**

Inicialmente, la Provincia de Ciudad Real de Chiapas (que agrupaba al conjunto de ciudades y pueblos que habían formado las antiguas tres provincias de Ciudad Real, Tuxtla y Soconusco) se integró en 1822, junto con las demás provincias de la región centroamericana, en el Primer Imperio Mexicano del emperador Agustín de Iturbide. Sin embargo, tras su pronta abdicación y la inmediata constitución de la República Federal de México, se les planteó a los gobernantes de la Provincia de

Chiapas el dilema de declararse independiente y crear su propio estado, de integrarse en la nueva República mexicana o de formar parte del proyecto de creación de una República Centroamericana, promovido por élites políticas de la región (de las provincias de Guatemala, Honduras, Salvador, Nicaragua y Costa Rica).

El 4 de junio de 1823 se reunió la Junta General de Gobierno de Chiapas y acordó constituirse en república independiente, decisión que, tras sufrir el acoso de la República de México, fue corroborada meses más tarde (2 de octubre) al aprobarse en la ciudad de Comitán el Plan de Chiapas Libre. No obstante, conforme el escenario político de la región se fue estabilizando, diversos grupos políticos y amplios sectores de la población chiapaneca dudaron de la viabilidad de Chiapas como pequeña república independiente, atrapada entre las más poderosas repúblicas de México y de Centroamérica. Esto hizo que en 1824 se convocara un referéndum para decidir el futuro de la república chiapaneca, cuyo resultado fue la integración de Chiapas como estado federado en la República Federal de México, lo que se materializó el 12 de septiembre de ese mismo año con la firma del acta de adhesión. No obstante, los municipios de la provincia de Soconusco (más cercanos a Guatemala) no hicieron efectiva la adhesión, y se mantuvieron en una posición indefinida hasta 1842, año en el que México la anexionó, originando un conflicto fronterizo con la República de Guatemala que no se resolvería hasta cuarenta años más tarde con la firma del tratado Herrera-Mariscal (1882).

Una vez resuelto el conflicto con la zona del Soconusco, la plena integración de Chiapas en la República Federal de México no significó la estabilidad política de la región. Inicialmente, la conflictividad se reactivó por un tema político-administrativo, como era el de la designación de la capital del estado y sede del poder político. Sobre este asunto, diversas élites pugnan por defender los intereses de sus respectivas ciudades. Así, las élites políticas de San Cristóbal (antigua Ciudad Real) reivindicaban la capitalidad para su ciudad sobre la base de argumentos históricos, mientras que las élites de la ciudad de Tuxtla Gutiérrez se basaban en razones de centralidad geográfica, lo que originó una guerra civil entre ambas ciudades. Aunque el conflicto finalizó en 1892 con la designación de Tuxtla Gutiérrez como capital del estado de Chiapas, lo cierto es que la rivalidad se mantuvo vigente, hasta el punto de que brotó de nuevo en plena revolución mexicana (1911) cuando importantes hacendados de San Cristóbal, en alianza con los pueblos de Los Altos de Chiapas, montaron una insurrección que duró dos meses y que soliviantó a todos los municipios de la región, si bien no se modificaría la capitalidad, que ya permanecería en la ciudad de Tuxtla Gutiérrez hasta la actualidad.

Aparte del conflicto por la capitalidad, la revolución mexicana se hizo notar en la región chiapaneca, si bien de un modo diferente a los demás estados mexicanos. A diferencia de otros estados, donde la revolución significó una auténtica guerra civil entre facciones enfrentadas por los temas de la reforma agraria y la distribución de la tierra, en Chiapas, por el contrario, se produjo una extraña coalición entre hacendados, campesinos pobres y pueblos indígenas, en contra del ejército carrancista y de sus reformas económicas. La oposición a Carranza y a lo que su liderazgo representaba en la revolución, se plasmó incluso en la creación de una fuerza militar contra-revolucionaria (Movimiento Armado Mapachista). Ese extraño frente contra las reformas políticas y económicas de la revolución sólo puede explicarse por la fuerza integradora de la identidad nacional chiapaneca, que siempre se mantuvo viva en Chiapas y que nunca dejó de existir a pesar de su anexión a México, y también puede explicarse por el dominio ideológico y político de las élites criollas (hacendados y pequeños campesinos) sobre una población indígena dispersa y poco cohesionada entre sí.

Estabilizada la revolución con la derrota de las tropas carrancistas a manos de Obregón, se produjo un gran pacto entre los hacendados terratenientes de Chiapas y el nuevo gobierno federal mexicano para asegurar la gobernabilidad en la región a cambio de mantener los privilegios de aquéllos, lo que explica el escaso alcance que tuvieron sobre la población chiapaneca las reformas emprendidas por los gobiernos posteriores del PRI. Todo ello generó una situación de inmovilismo que se tradujo en la conservación de las desigualdades sociales y económicas y en la marginación de los pueblos indígenas, situación que se mantendría durante todo el resto del siglo XX, hasta el levantamiento zapatista del 1 de enero de 1994.

#### **2.4. Insurgencia y revolución: Ejército Zapatista de Liberación Nacional**

Tal como hemos comentado anteriormente, en los primeros días del mes de enero de 1994 se produce en Chiapas un levantamiento armado contra el gobierno mexicano del presidente Salinas de Gortari. Con la denominación de EZLN (Ejército Zapatista de Liberación Nacional) y bajo el liderazgo del comandante Marcos, el movimiento plantea un conjunto de demandas y reivindicaciones que ligan el tema agrario con la pobreza de las comunidades campesinas y los derechos de los pueblos indígenas chiapanecas. Esas demandas reflejaban los procesos sociales ocurridos en Chiapas en el largo periodo que transcurre desde la revolución de 1910-1917, mostrando las reivindicaciones de una población indígena que, abandonada durante

décadas, exigía su derecho a la tierra y el respeto de sus espacios naturales y de su cultura.

No sólo es el derecho a la tierra el tema central de las reivindicaciones del EZLN, sino que también incorpora temas más amplios, como los relacionados con la firma por el gobierno mexicano del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá. El movimiento del EZLN surge en la selva lacandona, lugar de residencia de los indígenas que, décadas atrás, habían sido poco a poco reclusos en lo más recóndito de las montañas y en tierras difíciles e inhóspitas.

Apenas dos años antes del levantamiento armado, el gobierno federal de México había aprobado la reforma del art. 27 de la Constitución, dando por finalizado el reparto de tierras en México, y con ello enterrando la reforma agraria, principal bandera de la revolución mexicana y uno de los grandes mitos fundacionales por los que habían luchado miles de campesinos.

La reforma del art. 27 suponía el fin de la reforma agraria y del reparto de tierras, no porque ya no hubiera tierras que repartir o campesinos dispuestos a asentarse en ellas, sino porque el gobierno mexicano quería emprender un nuevo proyecto de modernización de la agricultura, que incluía la privatización de los “ejidos” y de las tierras comunales. Se quería dismantelar el modelo de asentamiento colectivo engendrado por la revolución y la reforma agraria, y protegido legalmente por el art. 27 de la Constitución, para integrar la agricultura mexicana en la economía liberal y globalizada que sancionaba el nuevo Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá.

Precisamente, en un estado como Chiapas —donde menos efecto había tenido la reforma agraria y más acuciante era la necesidad de adoptar medidas que redujeran las grandes desigualdades existentes y mitigaran la situación de pobreza y exclusión de la comunidad indígena— es donde se produce el estallido revolucionario de enero de 1994 protagonizado por el EZLN. Da la impresión de que la reforma del art. 27 y la entrada de México en el Tratado de Libre Comercio, fueron la puntilla, o la gota que colmó el vaso, de una protesta que se había ido acumulando durante décadas en el seno de la población indígena chiapaneca y que estalla justo en los primeros días de ese año.

Tal como ocurrió en otras ocasiones, algunos grandes terratenientes de Chiapas vieron la oportunidad de aprovechar el contexto de conflictividad para sacar algún beneficio en pro de sus intereses. De hecho, tomaron medidas para posicionarse ante la nueva situación y sacar ventajas de ella. Tal como afirma Núñez

Rodríguez: “en las demandas del EZLN hay un proceso de invasión de tierras que aprovecharon algunos terratenientes para hacer un proceso de auto invasión de tierras, sobre todo porque el gobierno federal acuerda pagar los terrenos invadidos a los dueños y se expiden cheques por grandes cantidades, pudiéndose comprobar a la postre que siguen perteneciendo a sus antiguos dueños” (Núñez Rodríguez, 2004).

Además, las oligarquías agrarias se aprovecharon de la mayor atención que, como respuesta al levantamiento del EZLN y tras los llamados “Acuerdos de San Andrés”, dio el gobierno federal al estado de Chiapas destinando recursos y realizando inversiones públicas para dinamizar la maltrecha economía chiapaneca. Tales respuestas sirvieron para acallar las demandas del EZLN, pero las inversiones realizadas no solucionaron los problemas de desigualdad y exclusión de las comunidades indígenas. Paradójicamente, esas políticas acabaron beneficiando a la oligarquía de Chiapas, al verse dotadas de mejores infraestructuras y equipamientos. Como señala Villafuerte Solís: “El movimiento del EZLN y los apoyos internacionales a favor del desarrollo no ha permitido o facilitado cambios sustanciales en el Estado. Por el contrario, la pobreza se ha profundizado, y Chiapas ha entrado de lleno, de manera silenciosa, en la globalización al sumarse a las migraciones centroamericanas, aportando mano de obra barata para las maquiladoras instaladas en el norte del país, así como para los sectores agrícolas y de servicios de la economía de Estados Unidos” (Villafuerte Solís, 2003).

Actualmente en el mundo, en México, y particularmente en Chiapas, como señala Villafuerte Solís (2006), el pujante desarrollo del capitalismo mundial, la revolución industrial y la división internacional del trabajo propiciada por las nuevas potencias, han convertido a las ex colonias en productoras de materias primas y alimentos para el proceso de acumulación capitalista. Es decir, es el propio sistema capitalista el que ha dado las pautas para legitimar un nuevo proceso de acumulación y explotación, no ya a la antigua manera de los peones “acasillados”, ni de las “tiendas de ralla”, ni con la amenaza de las armas, sino con la ley en la mano y con nuevas técnicas de colonización y despojo de las comunidades rurales.

En este contexto, Chiapas pasa a formar parte de la nueva dinámica económica mundial. La producción de algodón, azúcar, trigo, café, cacao, caucho, entre otros productos, florecieron rápidamente en las regiones Centro, Altos, Soconusco y Pichucalco, en plena integración de la agricultura chiapaneca en la agricultura mundial (Ibidem, 2006).

Aunque las demandas del EZLN estaban claras desde el inicio del movimiento, la realidad es que, durante el proceso negociador con el gobierno federal, tuvieron que ir puliéndose hasta alcanzar los ya citados “Acuerdos de San Andrés”. En esos acuerdos, como explica Villafuerte Solís (2003), “la cuestión étnica y la construcción de la autonomía son los temas que más se discutieron, dejando de lado los temas agrarios, económicos y sociales, particularmente el tema de la pobreza..., y, en menor medida, el problema de los recursos naturales en su dimensión ecológica, pero alejado del problema del desarrollo”.

Dejar de lado estos temas, implicó relegar a un segundo plano las cuestiones relacionadas con la producción agraria y con los medios de reproducción social de las comunidades campesinas. Con ello se abandonaba las demandas por la aplicación de políticas enfocadas al mejoramiento de los cultivos, a la capacitación de los pequeños agricultores para el manejo y cuidado de las tierras y de los recursos naturales. “La cuestión indígena es un gran tema, pero junto con éste hay otros que tienen que ver con la reconfiguración de la frontera sur, con la dispersión y pobreza de la población del campo y la ciudad; con el subempleo, el deterioro y la destrucción de los recursos naturales; con la producción, la tecnología, la generación y distribución del ingreso; con el problema agrario; en fin, con el desarrollo y las vías posibles (Ibidem, 2003).

En la actualidad, veinte años después del levantamiento armado del EZLN, los pueblos indígenas de Chiapas siguen viviendo en condiciones de atraso, pobreza y marginación. Es una situación que ha sido resultado de un largo proceso histórico que se remonta a 1824, y que continúa en la actualidad, tal como señala Romero (1998): “Tenemos pues aquí en México, aquí en Chiapas, una guerra que surge de la exclusión, de la explotación y del autoritarismo y que no debemos permitir produzca el exterminio de los indígenas y la dictadura” (Romero, 1998). Actualmente, el campesinado y la población indígena de Chiapas se plantean nuevas respuestas a nuevos problemas que, en el fondo, tienen sus raíces en la elevada desigualdad social y económica. La historia es la misma; el pasado se une con el presente; los problemas de los pueblos indígenas continúan ahí sin ser resueltos, aun a pesar de que cambien los discursos políticos. El EZLN y los zapatistas son ya el pasado, pero su legado se reconstruye en nuevos movimientos, que siguen adelante en pro de los derechos de los pueblos indígenas y que aun, ahora, después de más de dos décadas, siguen reivindicando lo que por derecho creen que les corresponde: “la historia de los pueblos indios es una historia de lucha por la tierra, el territorio y la autonomía, demandas que actualmente forman parte de los movimientos mundiales de estos pueblos, que están

interconectados por redes establecidas en el ámbito global y son favorecidas por los medios de comunicación” (Tarrío García y Concheiro Bórquez).

No puede decirse que haya terminado la historia de los movimientos sociales en Chiapas, sino todo lo contrario. Mientras se mantengan los altos índices de desigualdad y la población indígena continúe viviendo en condiciones de pobreza extrema y marginalidad, habrá grupos que enarboleden la bandera de la lucha por la tierra y por los derechos económicos y sociales.

### **3. INDIGENISMO Y LUCHA POR LA TIERRA COMO SEÑAS DE IDENTIDAD**

Una vez presentadas a grandes trazos las bases históricas del estado de Chiapas en el contexto de formación de la República Federal de México, este apartado se centrará en dos de los principales elementos que constituyen la identidad de los chiapanecas: de un lado, el “indigenismo” como base de su identidad cultural, y de otro, la “lucha por la tierra” como base de su identidad social. Ambos elementos son los pilares sobre los que descansan la singularidad del estado de Chiapas respecto de los demás estados mexicanos. Es verdad que, en otros estados, ambos elementos también están presentes, pero no con la intensidad con que lo están en el estado chiapaneca.

#### **3.1. El indigenismo como base de la identidad cultural**

Como se ha indicado anteriormente, Chiapas es un estado que ha construido su identidad cultural de la suma de muchas culturas locales: chol, zoque, mochó, mames, chujes, jacaltecos, lacandones, tzotziles, tzeltales, soctones,... culturas que, sumadas, le han dado a la región una identidad propia hacia el exterior. Es, por tanto, un crisol de culturas, con muchas tradiciones diversas, muchas fiestas locales, y con un folklore muy peculiar, como es el caso de la vestimenta de los pueblos indígenas basada en unos coloristas bordados que les dan a su indumentaria una belleza visual única.

No obstante, la cultura de los pueblos chiapanecos ha experimentado desde el periodo colonial un largo e intenso proceso de transculturación, iniciado justo en el momento en que se produjo el encuentro entre, de un lado, la cultura española de la “cruz y la espada” y, de otro, la cultura indígena estrechamente vinculada a la

interacción con la naturaleza y a la observación del cielo y del movimiento de los astros para predecir las lluvias, cultivar y rendir culto a sus dioses. Eran culturas tan diferentes que el choque entre ambas fue brutal, causando una gran conmoción en los pueblos indígenas de Chiapas.

A pesar de que oficialmente la cultura que se impuso fue la de los conquistadores, la realidad fue más compleja, ya que el inevitable proceso de transculturación no significó en la práctica que la cultura de los pueblos indígenas desapareciera, sino que tuvieron que adaptarse a un nuevo contexto en el que coexistirían durante varios siglos dos Chiapas: la de los “indígenas” y la de los “mestizos” (criollos) (Fábregas Puig, 2012).

La presencia de la cultura indígena en Chiapas es hoy un hecho indiscutible y una de sus principales señas de identidad. Así, el INEGI (2013), en su base de datos sobre el tema indígena, indica que Chiapas es el segundo estado de México con mayor población indígena (el 30% de su población es indígena), contabilizando más de un millón de personas (en concreto, 1.141.499, que equivale al 17,05% del total de población indígena mexicana) sólo por debajo de Oaxaca (con un 17,40% del total).

Las comunidades indígenas chiapanecas tienen sus propias formas de vida, en donde interactúan con el medio natural a través de sus fiestas, de sus costumbres y de su cosmovisión. Se alimentan y se visten de manera particular, y practican la ayuda mutua entre las familias. Sin embargo, la lengua es el factor que más los identifica, siendo fuente de discriminación y rechazo y una de las principales dificultades que encuentra la población indígena para acceder al sistema educativo, ascender a cargos públicos y ejercer sus derechos humanos básicos.

Todo ello hace que, en el imaginario colectivo de la población indígena, haya una acentuada conciencia de pertenecer al estamento más pobre de la sociedad chiapaneca y de formar parte de una comunidad desposeída de los elementos que contribuyeron históricamente a construir su identidad como pueblo. Aunque ha pasado más de un siglo desde que el periodista norteamericano John Kenneth Turner (1908) describiera el nivel de esclavitud que existía en pleno siglo XX en México, y aunque es verdad que ha mejorado la situación de la población indígena, también es cierto que, en comparación con el resto de la sociedad mexicana, su atraso es aún considerable, siendo una realidad que las condiciones en que viven las comunidades indígenas están muy alejadas de las que debieran corresponderles en un país incluido entre los diez más ricos del mundo.

Toda esta situación aún persistente de atraso de la población indígena chiapaneca y de pérdida de muchas de sus tradicionales raíces culturales, ha ido acompañada de la necesidad de reconstruir su propia historia a partir de nuevas identidades. En ese proceso de reconstrucción de la identidad cultural indígena en un mundo cada vez más interrelacionado y abierto, la lucha por la tierra constituye uno de sus principales elementos, por lo que profundizaremos algo más en este asunto en el próximo apartado.

### **3.2. La lucha por la tierra como seña de identidad y arena de conflicto.**

La historia de Chiapas no puede entenderse sin hacer referencia al sistema latifundista, un sistema basado en grandes haciendas donde los campesinos (en su gran mayoría indígenas) han constituido la principal fuente de mano de obra. Dicho sistema ha dado lugar a una estructura social sustentada en una fuerte desigualdad y en un elevado nivel de conflictividad (latente o manifiesta) según los diferentes momentos históricos por los que ha pasado la región.

Inicialmente, tras la conquista del territorio mexicano por los españoles en 1521 y la posterior expansión de su dominio al resto del territorio centroamericano (en un proceso que le ocuparía más de dos décadas), los derechos ancestrales de uso y explotación de la tierra fueron usurpados a la población indígena durante los siglos XVI y XVII, que pasó a ser sometida al sistema de “repartimiento” y “encomiendas”, impuesto por los nuevos poderes políticos. Ahí se pusieron las bases del sistema latifundista, que fue consolidándose a medida que se iban produciendo los sucesivos procesos de concentración de la tierra en la región.

Como hemos indicado en apartados anteriores, la independencia y posterior integración de Chiapas en la República Federal de México en 1824, fue el resultado de un gran pacto entre las élites criollas chiapanecas y las élites políticas mexicanas, quienes, a cambio de asegurar la gobernabilidad en una región díscola y difícil de someter, garantizaban a aquéllas la consolidación del sistema de grandes haciendas ya existente en la región. Los sucesivos avatares políticos, ya como estado federado de la república mexicana, marcados por el periodo del “porfiriato” (en la segunda mitad del siglo XIX) y por la revolución de 1910-1912, serían otros tantos jalones en la compleja historia de Chiapas y en la vida de sus habitantes. De nuevo, el objetivo del régimen salido de la revolución de asegurar la estabilidad en la región chiapaneca propició que continuara durante todo el siglo XX el sistema de desigualdad basado en el modelo de grandes haciendas y en la existencia de pequeños campesinos

vinculados en mayor o menor medida a los pueblos indígenas de la región y ansiosos por ver algún día satisfechas sus demandas de tierra.

Por eso, durante todo ese periodo, una de las señas características de Chiapas ha sido la lucha por la tierra, ya que es en torno a la tierra que la población indígena ha construido su propia identidad, cultivándola para producir alimentos y basando en ella sus tradiciones, su cultura y sus costumbres, así como sus formas de organización.

Como hemos señalado, esa lucha por la tierra se inició ya en la etapa de la conquista española y continuó tras la independencia, cuando la instauración del régimen de propiedad privada hizo sustituir al colono del antiguo “repartimiento” por el nuevo propietario terrateniente, cambiando así la relación del campesino con la tierra en un proceso de creciente proletarización.

Para que avanzara el proceso de concentración de la tierra en manos de los nuevos terratenientes hizo falta que el gobierno de la naciente República mexicana legitimara mediante nuevas leyes la expansión de la propiedad privada en tierras que, si bien no tenían “dueño” reconocido, habían sido utilizadas desde tiempos ancestrales por la población indígena para producir alimentos y como símbolo de su identidad campesina. Así, los primeros gobiernos republicanos legislaron para legitimar la apropiación de las tierras indígenas por parte de los terratenientes. De este modo, se produjo una estrecha complicidad entre el poder político republicano y los intereses de los hacendados terratenientes.

Como señala Flota (1998) es en “el año de 1824 cuando surge un decreto emitido por el Congreso constituyente reunido en la ciudad de México... (por el que) todos los terrenos que no fueran de propiedad particular ni pertenecieran a corporación alguna serían declarados susceptibles de ser colonizados” y es a partir de entonces que los hacendados pudieron legalmente apoderarse de más tierra, bajo la justificación de que eran tierras ociosas o “sin dueño”. Los campesinos de las comunidades indígenas, que tradicionalmente habían ocupado esas tierras como fuente de alimentos, no estaban en condiciones de reclamar la propiedad de las mismas, al no tener documentos que acreditaran su derecho a la tierra, y al encontrarse, además, en la situación de trabajadores “acasillados” en las fincas de los hacendados (Es decir, vivían dentro de las haciendas, trabajaban para los patrones y estaban obligados a comprar en las llamadas “tiendas de raya”, endeudándose hasta niveles tales, que hacía prácticamente imposible que los campesinos pudieran trabajar de manera independiente o que pudieran emprender algún tipo de acción reivindicativa

en pro no sólo del acceso a la tierra, sino incluso para mejorar su situación laboral y familiar).

A pesar de las malas condiciones de vida en que se encontraban las comunidades campesinas de Chiapas, las autoridades chiapanecas continuaron legitimando el proceso de concentración de tierras, legislando a favor de los hacendados. Así, en “1844 el Gobernador del Estado modificó la legislación por medio de un decreto que simplificaba al máximo las formalidades de compra y de presentación de pruebas... todas las tierras cuyos dueños no supieran o no pudieran comprobar de manera adecuada su posesión, podrían ser legalmente enajenadas como terrenos baldíos” (Núñez Rodríguez, 2004).

En todo ese proceso, la Iglesia desempeñó un papel fundamental, ya que, gracias a los legados de sus feligreses, se fue convirtiendo en uno de los principales propietarios de tierras en la región. Sin embargo, al igual que ocurría en España y en otros países europeos, las propiedades de la Iglesia (principalmente de las órdenes religiosas) fueron expropiadas por los gobiernos liberales mediante las llamadas políticas desamortizadoras, con la finalidad de privatizarlas y recaudar fondos para las arcas públicas. La desamortización de las tierras en manos de la Iglesia no benefició a la población campesina, sino todo lo contrario, ya que fueron los grandes terratenientes los que las compraron al tener recursos suficientes para adquirirlas. Una vez adquiridas esas tierras, los nuevos propietarios desposeyeron a los campesinos de sus derechos de uso sobre las antiguas posesiones de la Iglesia y los convirtieron en asalariados. “En 1856 continúa la venta y enajenación de los terrenos nacionales, en este año hay un proceso de nacionalización de los terrenos que son de la Iglesia. De las leyes de nacionalización de los bienes eclesiásticos, surgieron nuevos grupos de grandes acaparadores, como los Corzo y los Ruiz en el valle central, o los Castellanos y Domínguez en los Llanos de Comitán” (Núñez Rodríguez, 2004). Esta circunstancia fue aprovechada nuevamente por los terratenientes para seguir avanzando en su proceso de apropiación y concentración de las tierras en la región de Chiapas.

De este modo se fue consolidando en la región un sistema social y económico basado en la hacienda como eje vertebrador, donde, bajo el poder omnímodo del hacendado, los campesinos (en su gran mayoría, población indígena) se habían convertido en peones “acasillados” en régimen de semiesclavitud, aunque formalmente protegidos por una legislación que los trataba como asalariados. Ese sistema alcanzó su máximo esplendor en el largo periodo conocido como “porfiriato”, bajo la presidencia de Porfirio Díaz (1876-1910).

La revolución de 1910 no alteró las cosas. En una primera etapa, los campesinos (indígenas y mestizos) cansados de ser explotados como peones por los hacendados, se unen para luchar por la tierra. Con el lema “Tierra y libertad” de Emiliano Zapata se organizan los revolucionarios en el sur, haciendo lo mismo Francisco Villa con los revolucionarios del Norte. Para comprender el estallido de la revolución mexicana es necesario dedicar algunas líneas al contexto social y político de la época.

Como hemos señalado, desde la independencia y la incorporación de Chiapas a la república de México, se produce un creciente proceso de concentración de tierras que alcanza su apogeo bajo el ya citado “porfiriato” y que posibilita incluso la penetración de capitales extranjeros en el medio rural de la región. “Firmas alemanas, inglesas, españolas, francesas y norteamericanas hicieron compra de tierras en el Soconusco, la sierra madre y el norte de Chiapas, en donde se registra que La Casa Bulnes y Compañía adquirió algo más de 150 mil hectáreas; la Valenzuela se hizo de 102 mil 946 hectáreas tan sólo en 1902-1909, y la Romano Compañía adquirió 162 mil 184 hectáreas en el mismo” (R. Nuñez Rodríguez, 2004). “Para 1910 la gran propiedad se ve grandemente fortalecida calculándose que las haciendas entre terrenos de cultivo, bosques y pastos acaparaban 3.029.138 has. del Estado de Chiapas” (R. Nuñez Rodríguez, 2004).

Las comunidades campesinas fueron relegadas a un segundo plano frente al poder de los terratenientes, siendo excluidas en todo lo relacionados con el uso y disfrute de la tierra para cultivar y vivir, marcando así una brecha muy grande entre los pobres (peones “acasillados”) y los ricos hacendados.

A diferencia de lo ocurrido en otros estados de la república de México, Núñez Rodríguez (2004) define como “contrarrevolución” las revueltas campesinas ocurridas en Chiapas desde el año 1910 a 1917. Este autor señala que, cuando en 1914 llega como gobernador de Chiapas el general Jesús Agustín Castro, del ala *carrancista* (constitucionalista) de la revolución, se inicia en este estado lo que puede verse como un proceso contrarrevolucionario, por ser diferente en su motivación y desarrollo a lo ocurrido en otras regiones. En Chiapas, gracias a algunos decretos del nuevo gobernador liberando a los peones “acasillados” de sus deudas con las haciendas, los campesinos no se sublevan contra los hacendados a pesar de la situación de dominio y/o explotación que venían sufriendo desde hacía más de un siglo, sino todo lo contrario. Cooptados por los grandes hacendados y, ante el temor de perder lo poco que tenían dentro de las haciendas, eligieron apoyar a los terratenientes, convirtiéndose así el campesinado de Chiapas en un movimiento que se desarrollaba

en sentido contrario al movimiento revolucionario que en ese momento permeaba el territorio mexicano.

Esta tendencia a ir a contracorriente de los grandes acontecimientos de México, ha sido un rasgo característico de Chiapas. De hecho, cuando la lucha por la independencia contra el Reino de España a principios del siglo XIX, la élite política chiapaneca expresó su lealtad a la Corona española. Aunque esa posición careció de importancia estratégica en la guerra por la independencia dado el carácter periférico del territorio de Chiapas (al igual que ocurría con el de Guatemala), hay que valorar su significado por cuanto que muestra cómo los acontecimientos en esta región han tenido siempre una cierta singularidad respecto al conjunto de los estados mexicanos. En el periodo revolucionario de 1910-1914, también Chiapas mostrará, como hemos señalado, su propia singularidad, no uniéndose sus élites campesinas a la revolución que se extendía por el resto del país. Como señala Rodríguez-Núñez, Chiapas siempre se ha mantenido al margen de los grandes acontecimientos históricos de México, creando su propia vía de cambio y revolución y dándole a la región la singularidad política y cultural que tiene respecto a las demás regiones mexicanas.

Un rasgo típico de esa singularidad, ha sido la persistencia del sistema de haciendas en Chiapas y los reducidos efectos que tuvo en esta región los procesos de reforma agraria que se sucedieron tras la aprobación de la Constitución de 1917 y la inclusión en ella del artículo 27. Asimismo, el impulso reformador bajo la presidencia de Lázaro Cárdenas (1934-1939) tampoco tendría en Chiapas el efecto que tuvo en otras regiones de México. De ahí que, con el transcurrir de los años, se fuera acentuando la desigualdad en la distribución de las tierras, y se mantuvieran las relaciones de explotación y servidumbre en las haciendas chiapanecas.

El mencionado impulso reformador de la presidencia cardenista, introdujo algún cambio en la situación del campesinado de Chiapas, siendo sustituida la figura de los peones “acasillados” por la de los trabajadores asalariados y por la de los colonos asentados en nuevas tierras. Sin embargo, no se modificó sustancialmente el sistema de explotación campesina por parte de los grandes hacendados, ni se redujeron los altísimos niveles de desigualdad y pobreza que existían en la región. Así, los peones “acasillados” de las fincas localizadas alrededor de Ocosingo, Altamirano, Comitán y Las Margaritas, salieron de las haciendas para asentarse en las tierras de propiedad pública que estaban siendo objeto de reparto bajo la presidencia de Lázaro Cárdenas. Sin embargo, eran tierras de tan escasa fertilidad y de condiciones tan inhóspitas (tierras de monte, selva, bosque y montaña), que no eran favorables para el desarrollo

de una agricultura lo suficientemente productiva como para asegurar mínimas condiciones de vida a los campesinos en ellas asentados.

Se produjo así la emigración de grupos indígenas hacia tierras de características muy diferentes de las de las haciendas donde habían vivido como peones “acasillados” durante décadas. Acostumbrados a ese tipo de trabajo servil y dependiente, se encontraron con serias dificultades para explotar de manera autónoma las nuevas tierras donde se asentaron, sufriendo un duro proceso de readaptación, no exento de vicisitudes y frustración (Fabregas Puig, 2012).

En el periodo que va de 1940 a 1950, “durante la denominada colonización de los terrenos nacionales se obliga a los Tzeltales, Tzotziles, Choles y Tojolabales a emigrar a tierras difíciles de habitar, porque son básicamente zonas de Montaña, Selvas y de esta manera, se obliga a estos grupos de migrantes internos a una readaptación, a nuevas formas de vida y a nuevas formas de pensamiento”. Núñez Rodríguez (2004) ha señalado que este proceso de readaptación (y en cierto modo de aculturación) significó para los campesinos indígenas de Chiapas la construcción de “una nueva identidad, como colonos”, ya no como peones acasillados, sino “como indígenas, como pobres y marginados”. Esta nueva identidad desencadenaría años más tarde en la población indígena un proceso de toma de conciencia, de reconstrucción de identidad y de lucha por sus derechos, que culminaría en el citado movimiento revolucionario protagonizado el 1 de enero de 1994 por el EZLN dirigido por el comandante Marcos.

Para entender este proceso de reconstrucción de la identidad en la población campesina e indígena de Chiapas, es preciso insistir, una vez más, en el hecho de que la revolución mexicana de 1910 no tuvo en esta región los efectos que tuvo en otras, dejando más secuelas negativas que positivas. La singularidad social y cultural de Chiapas no fue bien entendida por los líderes revolucionarios, y en el caos provocado por los acontecimientos, las élites criollas (formadas sobre todo por los grandes hacendados de la región) supieron aprovecharse de la situación, ponerse al frente de ella, cooptar al campesinado “acasillado” y orientar la revolución en la dirección de mantener el sistema de haciendas con los menores cambios posibles, siguiendo la frase lampedusiana de que “algo cambie para que todo siga igual”.

El balance del proceso revolucionario en Chiapas, y de su prolongación hasta el periodo cardenista, puede resumirse en los siguientes hechos, confirmando así sus leves efectos sobre la situación social y económica de la región: no se repartieron las fértiles tierras de las haciendas a los campesinos, a diferencia de lo que ocurrió en el

resto de los estados mexicanos; se limitó a impulsar la emigración campesina hacia las tierras públicas situadas en las zonas montañosas y selváticas del estado; la ocupación de tierras poco aptas para el cultivo, ocasionó el comienzo de un lento, pero inexorable proceso de deterioro de los recursos naturales; aumentó la pobreza de los campesinos libres asentados en las nuevas tierras de colonización; la falta de capacitación técnica y de políticas públicas que dieran atención directa a estas comunidades campesinas, formadas sobre todo de población indígena, las hundió aún más en la pobreza y la exclusión.

Estos hechos fueron creando una realidad de pobreza y marginación en las zonas rurales de Chiapas, que, con el paso de los años, fue acrecentándose, dando lugar en la población a un sentimiento de abandono por parte de los poderes públicos, tanto federales como del estado. Se creó así un caldo de cultivo que, llegado a un determinado punto de implosión, provocaría, con la emergencia de líderes de dentro y de fuera del mundo rural chiapaneca, la gestación de un nuevo movimiento social donde se plasman los agravios campesinos y se construye un programa reivindicativo. Este movimiento se daría a conocer, como hemos señalado, en los primeros días del mes de enero de 1994 como EZLN, agrupando a gran parte de la población campesina de Chiapas. En definitiva, el EZLN viene a plasmar las reivindicaciones campesinas, pero también sirve de vehículo para que la población indígena de Chiapas tomara conciencia de su propia identidad como pueblo, resguardando su cultura y sus costumbres, y exigiendo que los territorios donde se localizan las comunidades ejidales y comunales sean preservados como auténticos espacios de reserva natural, bajo cuya salvaguarda se encuentran “una de las mayores variedades de fauna y flora que habita bosques, selvas, ríos y desiertos” (Boege, 2009, citado por Rodríguez Wallenius, 2001).

### **3.3. Breve información sobre Chiapas en el actual contexto mexicano**

Aunque en otros capítulos de la tesis doctoral describiremos con más detalle la estructura social y económica de Chiapas, en el apartado final de este primer capítulo (introdutorio) ofreceremos al lector alguna breve información sobre lo que representa actualmente el estado chiapaneco en el conjunto de la República mexicana. Estas breves líneas sólo tienen por objeto ilustrar el capítulo con una información sucinta y descriptiva que permita complementar el análisis histórico realizado hasta aquí.

Chiapas es una de las 32 entidades federativas de la República mexicana. Situada en el extremo sureste de México, justo en la frontera con Guatemala, tiene

una superficie de algo más de 70 mil Km<sup>2</sup>, y ocupa, por su tamaño, el octavo lugar de los estados mexicanos. Su capital es Tuxtla Gutiérrez, donde se concentra una octava parte de la población chiapaneca.

La morfología del estado de Chiapas es muy compleja al estar formada por extensas zonas montañosas, destacando la Sierra Madre, que se extiende desde Oaxaca al norte a Guatemala al sur, y el Bloque o Macizo Central, que se dirige hacia Veracruz y Tabasco al norte y hacia Guatemala al sur. Entre ambas cadenas montañosas, atraviesan el territorio chiapaneca diversos valles (como el de la depresión central) y grandes llanuras (como la costera del Pacífico y las aluviales del Norte). Eso explica que Chiapas presente una gran diversidad climática y biológica, y que, debido a ello, algunas zonas de su territorio hayan sido declaradas reservas de la biosfera por albergar a varias especies animales y vegetales, muchas de ellas autóctonas. Todo ello hace que Chiapas sea un estado de gran atractivo turístico, destacando importantes zonas arqueológicas, como Palenque, y nichos ecológicos de gran belleza, como la propia reserva de La Sepultura.

En lo que se refiere a su extensión territorial, el estado de Chiapas, con 74.415 km<sup>2</sup>, ocupa el octavo lugar de los 32 estados que componen la República Federal de México. A nivel local, cuenta con 118 municipios y 20.047 entidades de menor rango. Desde el punto de vista regional se divide en quince regiones socioeconómicas: I) Metropolitana, II) Valles Zoque, III) Mezcalapa, IV) De los Llanos, V) Altos Tsotsil-Tzeltal, VI) Frailesca, VII) De los Bosques, VIII) Norte, IX) Istmo-Costa, X) Soconusco, XI) Sierra Mariscal, XII) Selva Lacandona, XIII) Maya, XIV) Tulijá Tzeltal-Chol y XV) Meseta Comitica Tojolabal. Debido a que se encuentra cerca de tres placas tectónicas (continental, pacífico y cocos), el territorio del estado de Chiapas se encuentra sometido a un elevado riesgo de sismicidad (Secretaría de Planeación, 2013), siendo frecuentes los movimientos sísmicos y la presencia de importantes periodos de huracanes y ciclones.

Actualmente, el estado de Chiapas es uno de los estados mexicanos con mayor población indígena en México, ya que aproximadamente el 30% de la población habla alguna lengua originaria. De acuerdo con datos del Consejo Nacional de Población (CONAPO) (citado en 2013 por la Secretaría de Planeación), el estado de Chiapas ocupa el segundo lugar en lo que respecta al índice de marginación (índice que hace referencia a educación, servicios básicos, vivienda, empleo y dispersión demográfica). Además de ello, y de acuerdo con los datos del CONEVAL (2008 y 2010), Chiapas es también el estado donde más personas viven por debajo de los

niveles de pobreza, y por tanto con menos capacidad para satisfacer sus necesidades básicas.

Por ejemplo, en 2008, el 78,5% de la población chiapaneca tenía un ingreso inferior a la línea de bienestar (el 48,2% estaba por debajo del umbral de la pobreza severa), habiendo aumentado ese porcentaje al 80,9% en 2010 (un 50,9% en situación de pobreza severa (CONEVAL, 2008 y 2010). Ello muestra que la pobreza es una constante en la región y uno de los factores que impiden su desarrollo, hasta el punto de que la emigración constituye la principal salida para una gran parte de la población.

En lo que respecta al tema de la emigración, y comparándolo con otros estados mexicanos, Chiapas nunca ha sido un estado de tradición migratoria. Sin embargo, en las dos últimas décadas ha crecido el número de chiapanecos que emigran a otros estados mexicanos o al extranjero para buscar mejores oportunidades, siendo el destino más frecuente los EE.UU., algo habitual en el conjunto de la República. La emigración representa ya para el estado de Chiapas una importante fuente de ingresos económicos por medio de las remesas. De hecho, sólo en el tercer trimestre de 2012, las remesas de los emigrantes alcanzaron los 127 millones y medio de dólares (Secretaría de Planeación, 2013) lo que, sin duda, significa un importante aporte de divisas a la economía del estado.

En cuanto al nivel de estudios, según datos del Censo de 2005, el porcentaje de población analfabeta de 15 años o más era ese año en Chiapas de 4.293.459, lo que significa que el 21,35% no sabía leer ni escribir; en el año 2010 ese porcentaje ha disminuido, pero aun así es del 17,91%. Si se compara con los datos nacionales (en 2010 se tiene una media del 6,9% para ese mismo tipo de población), se observa con nitidez el elevado retraso educativo de la población chiapaneca.

Para luchar contra ese problema el actual gobierno del estado de Chiapas incluye en su Plan de Desarrollo Estatal para este quinquenio un capítulo dedicado a “la nueva escuela chiapaneca”, que hasta el momento de redacción de esta tesis doctoral había atendido a casi diez mil personas (hombres y mujeres) mayores de 15 años, que no saben leer ni escribir (la campaña de alfabetización en Chiapas supera las mil personas por mes) (noticias.com, 2013). No obstante, esta cifra no alcanza ni el 1% de la población analfabeta del estado chiapaneca, por lo que habría que redoblar esfuerzos en la atención a esta problemática si se quiere mantener o mejorar lo logrado en años anteriores.

El compromiso planeado en el Plan de Desarrollo Estatal de Chiapas (Secretaría de Planeación, 2013) respecto a la intención de atender este tema “como

tarea impostergable” marca nuevas pautas y estrategias para aumentar la población beneficiada y con un nuevo énfasis a la educación, que tiene que ver con el cuidado del medio ambiente, afirmándose en ese Plan el objetivo de “educar con responsabilidad ambiental”.

En materia de producción agrícola, el estado de Chiapas ocupa el primer lugar en los sectores del café, plátano, palma africana y pastos, así como el segundo en la producción de frijol y el tercero en la de maíz grano. En cuanto a ganadería, Chiapas ocupaba en 2011 el octavo lugar en la producción pecuaria con un 4,33% del total nacional, predominando el sector de bovino y aves, tanto en pie como en canal (Secretaría de Planeación, 2013).

En lo que se refiere a la generación bruta de energía hidroeléctrica, la orografía del estado de Chiapas y los abundantes ríos que lo atraviesan explican que sea uno de los más importantes estados mexicanos en este sector energético. Una buena prueba de ello es que, en 2011, Chiapas ocupara, a nivel nacional, el primer lugar en cuanto a generación bruta de energía hidroeléctrica, con 19.128 gigawatts/hora, una producción que equivale al 54,7% del total de este tipo de energía generado en México y que representa un 3% del conjunto de la energía eléctrica producida.

Chiapas, con sus matices, su historia, su gente, sus recursos naturales, es, en definitiva, un estado atractivo, con grandes posibilidades en los diferentes sectores. Después del movimiento gestado en año de 1994, muchas fueron las ONGs que visitaron el estado chiapaneca y muchos países expresaron su apoyo económico y la solidaridad para su gente. El mismo gobierno federal comenzó a canalizar apoyos económicos al estado de Chiapas con la finalidad de diezmar el movimiento, pero no lo logró y, sin embargo, las comunidades, los municipios y el gobierno del estado siguen escribiendo y construyendo su futuro.

#### **4. CONCLUSIONES**

El contenido de este capítulo es meramente informativo y su objetivo ha sido presentar a un lector no familiarizado con Chiapas alguna información básica que le permita comprender las características de este singular estado en el conjunto de la República Federal de México. Ha sido necesario aproximarse históricamente a la construcción social y política del estado chiapaneca, ya que gran parte de los rasgos que lo caracterizan sólo pueden explicarse a partir de un análisis de sus raíces

históricas y de las bases culturales de los distintos pueblos que se han asentado en el territorio de Chiapas.

Tras esa breve aproximación histórica, hemos profundizado en los dos rasgos que constituyen la principal seña de identidad del estado de Chiapas, a saber: el indigenismo y la lucha por la tierra. En lo que respecta al indigenismo, Chiapas es, con Oaxaca, el estado mexicano donde se concentra la mayor diversidad de pueblos indígenas, y eso plantea una serie de importantes retos: de un lado, preservar la variedad cultural como un patrimonio inmaterial de la región, y de otro, evitar que la cultura indígena (tanto en su dimensión lingüística, como en sus tradiciones, actitudes y comportamientos) sea un lastre para el acceso de los pueblos chiapanecas a las oportunidades que ofrece el sistema económico y social más amplio y para su integración en la sociedad mexicana. En lo que respecta al tema de la lucha por la tierra, hemos puesto de manifiesto en este capítulo la fuerza que ha tenido en la construcción de la identidad de los pueblos chiapanecas, conscientes de haber sido víctimas de un expolio de sus derechos ancestrales sobre un territorio y un entorno medioambiental que han constituido la base de una cultura sustentada en la estrecha interacción con la naturaleza.

La historia de Chiapas ha sido una historia de lucha y reivindicaciones por la tierra, protagonizada por pueblos indígenas que han visto cómo las distintas élites políticas económicas han acaparado la mayor parte del patrimonio fundiario del estado chiapaneca: primero, los conquistadores españoles; luego, las élites criollas que lideraron el proceso de independencia y que lograron imponer sus intereses de hacendados durante el proceso revolucionario, y finalmente, la propia burguesía terrateniente que, a cambio de garantizar la gobernabilidad en un estado históricamente díscolo y proclive a la independencia, se ha venido asegurando el predominio en el conjunto de la sociedad de Chiapas.

A esos dos rasgos le hemos añadido el de la pobreza y el atraso, que son característicos de la sociedad chiapaneca en comparación con los demás estados de México, un atraso y pobreza que contrastan con el elevado potencial de recursos naturales y productivos de que dispone Chiapas y que podrían ser la base de su futuro desarrollo.

En términos económicos, Chiapas ocupa un puesto intermedio (el noveno) entre los 31 estados y el Distrito Federal de la República Federal de México en lo que respecta a su contribución al PIB nacional (en torno al 2%, según datos de 2013). Sin embargo, la chiapaneca es una región con elevadas potencialidades en recursos

naturales y productivos que no se han sabido aprovechar suficientemente. El tema del retraso económico de Chiapas y de su deficiente economía, ha sido un tema de debate político en las dos últimas décadas, a raíz sobre todo del levantamiento zapatista de 1994, que puso de manifiesto las precarias condiciones de vida de la población chiapaneca y la riqueza desaprovechada de sus recursos naturales. Como resultado de ese debate, se han aprobado diversos programas de desarrollo (entre ellos el Proyecto Integración y Desarrollo Mesoamérica, antes llamado “Plan Puebla Panamá”) que han tenido una gran repercusión internacional, aunque escasos resultados, tema éste que trataremos en el próximo capítulo.

## Capítulo 4

### ECONOMÍA, POLÍTICA Y SOCIEDAD EN CHIAPAS

El objetivo de este capítulo de la tesis doctoral es presentar los aspectos más relevantes de la sociedad, la economía y la política en Chiapas en el contexto de la República Federal de México, con especial referencia a los recursos naturales, la agricultura y la sociedad rural, dado que nuestra tesis doctoral se desarrolla en este área de interés. El contenido del capítulo se organiza en los siguientes apartados. En el primer apartado, se abordan, por un lado, los datos demográficos de la sociedad chiapaneca, mostrando el peso de la población indígena, y por otro, los datos relacionados con el nivel educativo, comparándolos con los existentes a nivel nacional. Ambos datos se combinan y complementan con los relativos a los niveles de pobreza, que, como ya hemos anticipado, son muy elevados en comparación con los del conjunto de la nación mexicana.

En el segundo apartado se presentan los datos económicos más significativos, desglosándolos por sectores, según su contribución al PIB de Chiapas y en relación con la economía nacional. En ese apartado abordaremos los sucesivos intentos llevados a cabo por los distintos gobiernos (federal y del estado) para diversificar una economía chiapaneca que tradicionalmente ha sido muy dependiente de la agricultura, y en particular del cultivo del maíz.

En el tercer y cuarto apartado se exponen las dinámicas sociales y políticas que han estado presentes en el estado de Chiapas, ampliando así algunas de las cosas ya reseñadas en el primer capítulo. Asimismo, se analiza la estructura político-administrativa, tanto la que se refiere a las instituciones federales con presencia en el territorio, como las correspondientes al estado chiapaneca y las entidades municipales (ayuntamientos, comunidades locales,...). En el quinto y sexto apartado se analiza la estructura fundiaria (regímenes de tenencia) del estado de Chiapas, y se exponen algunos de los debates que, desde los estudios rurales mexicanos, se han venido desarrollando sobre las políticas de desarrollo agrario y territorial y su compatibilidad con las de conservación de los recursos naturales.

Para comprender la singularidad de la economía, la sociedad y la política en Chiapas, son oportunas las palabras del historiador García García (2013) cuando dice que “el territorio chiapaneco ha sido históricamente de extracción: esclavos al principio de la colonia; rentas, vía impuestos, en la época colonial y postcolonial; maderas preciosas a finales del siglo XIX y principios del XX; hidroelectricidad a partir de los

años 60s del siglo XX; gas natural y petróleo a mediados de los 70s del siglo pasado; minería en los últimos 10 años, con concesiones a empresas nacionales y extranjeras, que comprometen un tercio del territorio de Chiapas; extracción de mano de obra que migra al norte del país y a los Estados Unidos de Norteamérica en condiciones por demás precarias de traslado y estancia”.

Todo esto hace que Chiapas presente una serie de problemas característicos que no se presentan en otros estados y que le dan su singularidad. Como señala el propio García y García, la vida de la gran mayoría de la población chiapaneca está marcada por una realidad de “...expropiaciones inadecuadas de tierras destinadas a áreas naturales protegidas donde se generan conflictos entre las entidades gubernamentales y la población local; (de) límites estatales entre Chiapas y Oaxaca no resueltos, que tensan las relaciones entre hermanos campesinos marginados; (de) deslaves e inundaciones que generan desplazamientos internos e incertidumbres en la población; (de) sequías y desplazamientos en periodos de lluvia que impactan en la producción de alimentos de subsistencia de los campesinos; (de) heladas y granizo fuera de tiempo con graves consecuencias en la producción agrícola; (y de) una política gubernamental con énfasis en la agroexportación y en la producción de biocombustibles, que encarece los precios de los alimentos y que afecta a las unidades campesinas de baja escala”. A esa realidad intentaremos aproximarnos en los siguientes apartados.

## **1. ASPECTOS DEMOGRÁFICOS**

En el INEGI (2013), se ubica a Chiapas como el séptimo estado más poblado del país, por arriba de Guerrero y Oaxaca. El 50,9% de la población son mujeres y el 49,1% son hombres; de esta población, el 49% es urbana y el 51% rural, lo que indica el importante peso que tiene todavía la actividad agraria en el estado chiapaneca. Además, si comparamos ese dato con la media nacional (un 78% de la población mexicana vive en localidades urbanas y el 22% en el medio rural), vemos que el peso del mundo rural es un rasgo diferencial de Chiapas.

El índice de intensidad de migración a nivel nacional de acuerdo a los censos más recientes, muestra que Chiapas pasó de ocupar el lugar 31 al 25 con un índice de intensidad de -1.2457 en 2000 a 0.7854 en 2010 (Anuario de migración y remesas 2013). Como hemos indicado en el capítulo anterior, la importancia de la emigración ha sido tradicionalmente baja en Chiapas. Sin embargo, desde comienzos del actual siglo XXI el estado chiapaneca viene experimentando un fuerte incremento de los

flujos migratorios, en especial a los Estados Unidos de América. De hecho, en 2004, Chiapas ya estaba por encima de Zacatecas en materia de captación de remesas familiares (Villafuerte Solís y García Aguilar, 2006). Desde entonces, Chiapas se ha incorporado a la lista de estados mexicanos con presencia del fenómeno migratorio, lo que indica que, a pesar del debate nacional surgido tras la insurrección del EZLN y de las promesas de los sucesivos gobiernos, no se ha producido un cambio en el nivel de subdesarrollo de la región, sino todo lo contrario, habiéndose acentuado las desigualdades y profundizado la pobreza de la población (Ibidem). Es un hecho que los problemas de las poblaciones indígenas se han agudizado, y la agricultura de subsistencia es insuficiente para asegurar unos niveles dignos de renta a la población campesina, lo que explica que la emigración (sobre todo a los EE.UU.) sea percibida como la principal salida.

Con respecto a este tema, el INEGI (2013) informa que, de cada 100 emigrantes que han salido de Chiapas, 94 de ellos se fueron a los Estados Unidos, porcentaje superior a la media nacional (en México de cada 100 migrantes 89 emigran al país vecino del norte); los demás destinos suelen ser las ciudades mexicanas, como por ejemplo Quintana Roo (Baja California), el estado de Tabasco o el propio estado de México y el Distrito Federal. Tan acentuado es el fenómeno migratorio en Chiapas, que se han creado agencias especializadas que ofrecen sus servicios de viaje a la frontera con Estados Unidos.

Después del movimiento insurreccional del EZLN en enero de 1994, se han venido sucediendo una serie de cambios en la política económica dirigida a Chiapas, cambios que, como concluye Flota (1998) en su investigación de tesis doctoral, solo han respondido a una “estrategia del gobierno (...) para controlar la situación en el estado e inyectar recursos económicos suficientes a través de programas sociales para cambiar la actitud de los simpatizantes del EZLN”. En ese trabajo se ofrece una serie de datos sobre el esfuerzo de los poderes públicos para combatir la pobreza en la región chiapaneca. Por ejemplo, mientras que a nivel nacional el apoyo para reducir la pobreza ascendió en 1997 a 13.326 millones de pesos (lo que representaba entonces un incremento del 33% en relación con 1994), en Chiapas ese mismo programa fue de 1.184 millones de pesos y su incremento alcanzó el 66% en relación con 1994. No obstante, la realidad es que, si bien esos programas de ayudas han servido para neutralizar la influencia del movimiento zapatista en la región, no han servido para cambiar el modelo productivo.

## 2. ALGUNOS DATOS ECONOMICOS

El desarrollo de una comunidad depende de sus recursos naturales y económicos, así como de sus recursos humanos. También de la infraestructura y equipamientos disponibles y de la capacidad organizativa y de gestión de las instituciones públicas para crear las condiciones necesarias en pro del desarrollo.

Tal como hemos señalado, Chiapas es un estado con excelentes características naturales por su ubicación dentro del territorio mexicano. Como se afirma en el Plan de Desarrollo 2013-2018: “Chiapas cuenta con una excelente ubicación geográfica, que provoca una estrategia para generar grandes oportunidades. Es el estado con mayor diversidad de microclimas en el país, con 74,415 km<sup>2</sup> como territorio, lo que convierte a Chiapas en la octava entidad con mayor extensión territorial”. El INEGI sitúa al estado chiapaneca como el cuarto mayor productor de petróleo, y el quinto en obtención de gas natural (produce 222.000.000 de pies cúbicos diarios); dispone del 34% del volumen de agua dulce que fluye en México y cuenta con siete centrales hidroeléctricas.

Con estos datos, podemos considerar que la contribución del estado de Chiapas a la riqueza nacional es de suma importancia, no sólo medida en términos de PIB, sino del potencial que encierran sus recursos naturales y productivos. Sin embargo, este potencial no se corresponde con los bajos niveles de bienestar de la población de Chiapas, un estado que sigue teniendo los niveles más altos de marginación y de pobreza del conjunto de la república.

En lo referente a las políticas implementadas en el estado chiapaneca, hasta el año en que se hace la investigación de nuestra tesis doctoral (2014-2015), puede decirse que no se le ha dado la atención necesaria para garantizar un buen aprovechamiento de los recursos existentes en el estado. Dentro del citado Plan Estatal de Desarrollo se vuelve a señalar a este respecto que “a falta de una política pública enfocada a una adecuada atracción de inversiones e incentivos para los inversionistas, en los últimos años no se ha incrementado la instalación de más y mejores empresas; asimismo, la falta de factores estructurales ha puesto en lenta actividad a las inversiones idóneas para crear empresas que generen empleos y desarrollo. Es preciso manifestar que la estrategia de atracción de inversiones implementada, no ha sido del todo adecuada en comparación con la abundante disponibilidad de recursos naturales y sectores productivos con que cuenta nuestro estado. En la búsqueda deliberada de un plan de acción que promueva las ventajas

competitivas de nuestro estado, y ante los potenciales inversionistas, se dejaron ir grandes oportunidades, y otros estados del país las han aprovechado, incluso no teniendo la misma capacidad, ventajas y sectores de desarrollo como nosotros”. A ello habría que añadir que los recursos con los que cuenta el estado de Chiapas no han sido bien aprovechados por falta de una organización adecuada de los actores económicos y sociales involucrados.

Lo paradójico es que Chiapas es un estado con muchos recursos naturales, siendo precisamente ese potencial una oportunidad y, al mismo tiempo, un obstáculo al desarrollo. La búsqueda de un equilibrio entre el objetivo del desarrollo y el de la conservación de la naturaleza no es tarea fácil, reflejándose esa complejidad en los debates que surgen cada vez que se propone un programa para impulsar el desarrollo del estado de Chiapas. De hecho, las diversas medidas y programas nacionales e internacionales que se han venido planteando en Chiapas, generan acaloradas discusiones y cierta preocupación en la población chiapaneca entre los que, por un lado, apuestan por un desarrollo a ultranza basado en una lógica productiva y económica, y los que, por otro, buscan modelos sostenibles de explotación de la naturaleza.

Aún no se ha logrado la necesaria síntesis entre ambas posiciones, lo que explica el escaso recorrido que tienen las políticas dirigidas a impulsar el desarrollo de Chiapas. Hasta ahora, sólo han podido aplicarse realmente las políticas de tipo asistencial, dirigidas a mitigar las condiciones de pobreza severa en que viven las capas más vulnerables de la población chiapaneca.

Para afrontar con una visión integradora el desarrollo del estado de Chiapas aún hace falta alcanzar un cierto grado de consenso entre las élites económicas, sociales y políticas sobre un modelo de desarrollo en el que se concilien los objetivos económicos y los de preservación de los recursos naturales. Mientras no se logre ese consenso, no puede hablarse de desarrollo en Chiapas, porque, como diría Gustavo Esteva, es “un cadáver del capitalismo”. Sin embargo, hay ya ejemplos en el continente latinoamericano, no solo en el nivel epistemológico y teórico, sino también a nivel práctico (en países como Brasil, Chile o Perú), donde se demuestra con hechos que es posible un desarrollo “sostenible”, en términos económicos, sociales y ambientales, en el que, haciéndose un uso racional de los recursos naturales y productivos, aprovechándose las capacidades de la población y respetándose las culturas autóctonas, puede lograrse un aumento del bienestar de la población.

## 2.1. Producto Interno Bruto (PIB)

El INEGI (2013) informa que el sector económico que más aporta al PIB de Chiapas es el formado por las actividades terciarias (un 65,71%), especialmente las relacionadas con los restaurantes, el comercio, el transporte, la propiedad inmobiliaria, los servicios educativos y de salud, y la administración pública. Le siguen a bastante distancia, las actividades secundarias (un 25%), sobre todo las relacionadas con la minería, la construcción, la electricidad, el agua, el gas y las industrias manufactureras. Finalmente, las actividades primarias (agrarias, forestales, pesqueras y cinegéticas) representan un 9%.

Villafuerte Solís (2006) señala cómo se ha ido reduciendo el peso de las actividades primarias en el PIB en las últimas décadas, pasando de representar el 30,8% en 1980 al 15,1% en 2000 y el citado 9% de hoy. Esa evolución refleja, de algún modo, los cambios que se han producido en el sector agrario chiapaneca y en sus comunidades rurales, un sector muy dependiente de la producción de maíz y café.

Ante ello surgen algunas preguntas que son objeto de debates social y político: ¿son cambios inducidos por la reforma al artículo 27 de la Constitución?, ¿son cambios causados por la puesta en marcha del Tratado de Libre Comercio (TLC)?, ¿tiene algo que ver en ello el movimiento del EZLN?, ¿son las políticas públicas las que están detrás de esos cambios?. Sea como fuere, lo cierto es que hoy los campesinos de Chiapas tienen menos tierra, el apoyo de los poderes públicos es cada vez menor y la rentabilidad de la agricultura se reduce, especialmente en las explotaciones de tipo campesino.

En 2011, y en términos generales, el PIB de Chiapas representaba el 1,9% del PIB mexicano, lo que situaba a este estado en el puesto 18 entre las entidades federativas, si bien descendía al puesto 20 en cuanto al ritmo de crecimiento del PIB respecto al año anterior (Secretaría de Planeación, 2013). En 2012, ocupaba el puesto 19 con una contribución del 1,8% al PIB nacional (INEGI, 2013). En ese mismo año, el PIB chiapaneca era de más de 273.421 millones de pesos, de los cuales casi el 9% se generaba en el sector primario de la economía, el 25% en la industria y manufactura y el 66% en el comercio y los servicios. En el ámbito nacional, Chiapas aporta el 4,71% del PIB del sector primario y menos del 2% en los restantes sectores (Secretaría de Planeación, 2013) (ver Tabla nº 3).

**Tabla 3: PIB 2012 Estado de Chiapas**

PIB 2012 Estado de Chiapas	Chiapas	Nacional	Porcentaje
Total	273,421	15,078,276	1.8%
Actividades Primarias	22,622	505,308	4.5%
Agricultura, cría y explotación de animales, aprovechamiento forestal, pesca y caza	22,622	505,308	4.5%
Actividades Secundarias	84,974	5,499,035	1.5%
Minería	23,099	1,319,478	1.8%
Generación, transmisión y distribución de energía eléctrica, suministro de agua y de gas por ductos al consumidor final	7,344	250,764	2.9%
Construcción	28,069	1,229,043	2.3%
Industrias manufactureras	26,462	2,699,750	1.0%
Actividades Terciarias	165,824	9,073,933	1.8%
Comercio	45,721	2,358,855	1.9%
Transportes, correos y almacenamiento	11,174	946,786	1.2%
Información en medios masivos	3,255	348,624	0.9%
Servicios financieros y de seguros	5,356	472,839	1.1%
Servicios inmobiliarios y de alquiler de bienes muebles e intangibles	37,435	1,766,301	2.1%
Servicios profesionales, científicos y técnicos	2,516	331,042	0.8%
Corporativos	0	90,276	0.0%
Servicios de apoyo a negocios y manejo de desechos y servicios de remediación	3,03	487,951	0.6%
Servicios educativos	23,084	609,245	3.8%
Servicios de salud y de asistencia social	7,272	330,597	2.2%
Servicios de esparcimiento culturales y deportivos, y otros servicios recreativos	530	68,999	0.8%
Hoteles y restaurantes	5,049	323,17	1.6%
Otros servicios excepto actividades del gobierno	4,874	310,566	1.6%
Actividades del gobierno	16,527	628,682	2.6%

Fuente: Sistema Nacional de Investigadores (CONACYT)

## 2.2. Sector primario

Como hemos señalado, la importancia del sector primario (que comprende la agricultura, cría y explotación de animales, aprovechamiento forestal, pesca y caza) en la economía chiapaneca, viene decreciendo en las últimas décadas, si bien desde 2011 se han mantenido los niveles de producción agraria. De acuerdo con los datos de la Secretaría de Economía de Chiapas, puede verse que la aportación del sector primario al PIB del estado se ha situado en torno al 8% en el periodo 2011-2013 (ver Tabla nº 3).

Los cultivos que más se han visto afectados por este descenso son el café, el plátano y el mango, principales productos de exportación en el estado (INEGI, 2013). En el caso del café, de 300 mil dólares que se exportaban en 1996, se bajó a 100,000 dólares en 2000 (Villafuerte Solís, 2006), y al concluir el tercer trimestre de 2011, las ventas al exterior se estimaban en 85.621 mil dólares (SAGARPA, 2011). En el caso del mango, en 1995 se obtuvieron 187 mil toneladas y, en 2003, solo se generaron 130 mil. Puede verse, por tanto, los efectos de la crisis que afrontan los tres productos comerciales más importantes de Chiapas (café, plátano y mango) y que repercute severamente en la economía del estado (Villafuerte Solís y Gracia García, 2006). Las consecuencias que esto trae consigo, son el desempleo, la falta de rentabilidad de la actividad agrícola, la emigración, la pobreza y la dependencia de las comunidades respecto de los programas asistenciales del gobierno para sobrevivir.

Según datos del Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera (SIAP) de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), citados en el Plan de Desarrollo Estatal, la superficie agrícola de Chiapas es de 1 millón 450 mil hectáreas, lo que representa un 19,8% de la superficie total del estado chiapaneca. De esa superficie agrícola, 106.000 hectáreas corresponden a tierras con infraestructuras de regadío, de las que sólo el 88% son potencialmente regables. Según datos de la Comisión Nacional del Agua (Conagua), en 2011, la superficie estimada bajo riego era de 78.526 hectáreas, siendo aprovechadas por más de 10.000 productores, constituidos en 722 pequeñas unidades de riego (que agrupan a 42.711 hectáreas) y en 35.815 hectáreas en los cuatro distritos de riego.

En base a las estadísticas estatales sobre los principales cultivos que existen en el estado de Chiapas, podemos señalar que, en 2011, la superficie sembrada con cultivos anuales fue de poco más de 880.000 hectáreas, destacando por encima de todos el maíz con 711.000 hectáreas, que representaba un 80% de la superficie total de los cultivos anualizados, con una producción de 1 millón 550 mil toneladas (es

decir, un 9% de la producción nacional de maíz). Asimismo, el estado de Chiapas aporta un 11,7% de la producción de frijol a nivel nacional, con una producción de 67.000 toneladas, en una superficie de 120.000 hectáreas, destinándose las 49.000 hectáreas restantes a otros cultivos.

En lo que respecta a los cultivos perennes, se destinan 570.000 hectáreas, entre los que sobresalen el mango, los cítricos, la papaya, la caña de azúcar, el plátano y los cultivos agroindustriales, como hule, cacao y palma de aceite, además de café y pastos. En palma de aceite, Chiapas ocupa el primer puesto a nivel nacional en términos de superficie (con más de 59.000 hectáreas) y de volumen de producción (con 400.000 toneladas de racimos de fruta fresca y 80.000 toneladas de aceite crudo) aportando el 79% de la producción nacional.

Por su relevancia nacional e internacional, la cafecultura constituye un cultivo estratégico en el estado de Chiapas, que se desarrolla en 243.667 hectáreas (el 19,3% de la superficie cultivable en el estado chiapaneca), que son cultivadas por 175.677 productores ubicados en 621 núcleos de población de 88 municipios, incluyendo a los de la zona indígena. Esta actividad genera empleos para más de 1 millón de personas en el estado de Chiapas, que tienen una ocupación relacionada con las diversas labores de cultivo, transformación, procesamiento y comercialización. En el contexto nacional, la superficie cultivada en Chiapas representa el 35% y aporta el 40% de la producción nacional, siendo la cafecultura la principal actividad agrícola generadora de divisas para el país. La variedad de café que más se produce en el estado (y en el país) es la denominada arábica, en la cual es muy limitado el uso de agroquímicos, característica que lo hacen un cultivo ambientalmente verde por excelencia.

La actividad agropecuaria está directamente relacionada con una gran variedad de productores, desde los que cuentan con ranchos y granjas de tamaño medio o grande que venden la producción en el mercado nacional o internacional, hasta los productores llamados “de traspatio”, que destinan su producción al autoconsumo y que están formados en su gran mayoría por familias con muy bajos ingresos. En Chiapas, la ganadería es una importante actividad económica contribuyendo con un 9,1% del PIB del sector ganadero a nivel nacional. Según datos del Plan Nacional de Desarrollo, a finales del 2012 se contabilizaron alrededor de 2 millones 400 mil de cabezas de ganado bovino (lo que sitúa a Chiapas en el tercer lugar a nivel nacional); 360.000 de ovino (lo que le sitúa en el noveno lugar) y 98 millones de aves de traspatio, que son manejadas por más de 200.000 mujeres (ocupando Chiapas el quinto lugar nacional). En el sector porcino, ocupa el décimo lugar nacional con 394.000 cerdos en granjas

tecnificadas y de traspatio. Finalmente, existe en Chiapas un importante sector apícola con 125.000 colmenas, que le hace ocupar el quinto lugar a nivel nacional.

Aun cuando dentro del Plan Estatal de Desarrollo se considera necesario inyectar recursos en el sector primario para promover la tecnificación de los medios de producción, es preciso señalar que el problema del atraso de este sector no es sólo un problema de falta de infraestructuras y de bajo nivel tecnológico que se pudiera resolver con inversiones económicas, sino que también incide en ello el bajo grado de formación y capacitación de los productores en el uso y manejo de las nuevas tecnologías, tanto en lo que se refiere al sector agrícola como al ganadero.

En relación al subsector pesquero, el Anuario Estadístico de Acuicultura y Pesca (2011) citado por el Plan de Desarrollo Estatal, indica que la pesca en Chiapas genera una producción de 29.873 toneladas (ocupando el doceavo lugar después de Colima, lo que representa el 1,8% de la producción nacional) y que en la acuicultura la producción es de 9.111 toneladas (ocupando el segundo lugar después del estado de Veracruz). Sin embargo, en ese mismo Plan se reconoce la baja rentabilidad de las unidades de producción pesqueras y acuícolas en el estado de Chiapas, siendo éste uno de los problemas principales del subsector, ya que los altos costes de producción hacen que, a la hora de vender el producto, no se rentabilice lo invertido, provocando el abandono de la actividad y la emigración de los pescadores.

### **2.3. Sector secundario**

Dentro del sector secundario, la producción de energía, la generación de recursos hídricos y la industria manufacturera son los subsectores de más importancia en Chiapas. En materia de energía, el estado de Chiapas posee una gran variedad de recursos naturales, tanto renovables como no renovables, que representan potenciales fuentes de energía. La Secretaría de Energía indica que Chiapas cuenta con una insolación promedio de 4.5 kwh/m<sup>2</sup>-día, lo que sería suficiente para la generación de energía solar de manera sustentable, pudiéndose instalar paneles solares en las comunidades donde no llega la red convencional de energía eléctrica, ya sea por su difícil acceso, o bien por las prioridades de la política nacional de distribución energética. También dispone de la mayor reserva hidroeléctrica nacional, así como de sitios geográficos con potencial para generar energía eólica, muy similares a los existentes en el Istmo de Tehuantepec. Las grandes industrias que predominan en el sector energético son las plantas hidroeléctricas de la Comisión Federal de Electricidad (CFE) y de la refinería de Petróleos Mexicanos (PEMEX). La energía

eléctrica es uno de los principales insumos de las actividades tanto industriales como gubernamentales, significando para estos últimos un impacto importante en su gasto corriente en lo que respecta al pago de la energía eléctrica para alumbrado público.

En relación a la industria manufacturera, sus actividades ocupan el segundo lugar en importancia a nivel del estado de Chiapas. De acuerdo a los datos del INEGI, en los últimos siete años ha ido en aumento en un 4% por ciento aproximadamente (pasando del 27,4% en el 2007 al 31,10% en el 2012). En este sector predominan la micro y la pequeña industria, en establecimientos tales como las plantas ensambladoras de partes automotrices, las plantas refresqueras, las procesadoras de lácteos, las fábricas de elaboración de embutidos y alimentos para ganado, los ingenios azucareros, las empacadoras de frutas, las procesadoras de café y cacao, las productoras de cal, ladrillo y otros materiales de construcción, las fábricas de mueblería de madera y metal, las maquiladoras textiles, las imprentas y editoriales, así como las empresas dedicadas a la elaboración de productos artesanales como la alfarería, la joyería de ámbar, la cerámica, la lapidaria o la jarcería, entre otras.

Al irse reduciendo la actividad agropecuaria en el campo, la población rural se ha visto en la necesidad de emigrar al medio urbano, lo que ha traído como consecuencia que el sector secundario comience a engrosar sus filas con mano de obra emigrante, que llega para quedarse, modificando el paisaje social de las ciudades chiapanecas. Esta no es una característica propia del estado de Chiapas, ya que, a nivel nacional, las ciudades van aumentando en población y diversificándose social y culturalmente conforme se va acentuando la crisis agraria y aumenta el éxodo rural.

En la actualidad, existe una gran preocupación por parte del gobierno federal sobre este problema, lo que explica que se haya aprobado el programa “cruzada nacional contra el hambre” que, en una primera etapa, pretendía trabajar en 400 municipios, con el objetivo de combatir la “nueva pobreza” generada por todo ese proceso de cambios. Según datos de SEDESOL (2014), se incluyeron en ese programa 55 municipios de Chiapas (es decir, el 13.75% del total nacional), si bien en una segunda valoración, por parte del gobierno federal, se incluyeron 36 municipios más, quedando al final un total de 91 municipios chiapanecas.

#### **2.4. Sector terciario**

En las últimas décadas, a la par que el sector primario va disminuyendo su aportación al PIB estatal, el sector terciario va aumentando su porcentaje de contribución a la economía chiapaneca, como se puede ver en la Tabla nº 4.

Destacan, sobre todo, los servicios financieros e inmobiliarios (con un 17,64%), seguidos del subsector del comercio, restaurantes y hostelería (17,48%), y a más distancia los servicios educativos y de salud (11,98%) y el sector del transporte y comunicaciones (8,39%).

De la tabla anterior se puede deducir que el turismo (en tanto que servicios de comercio, restauración y hostelería) ha ido en aumento, hasta el punto de situarse como una de las fuentes más importantes de generación de riqueza del estado de Chiapas. Es en este sector donde se ubican muchos de los chiapanecas que emigran de las áreas rurales para buscar nuevas oportunidades de empleo.

En relación al turismo, se puede destacar que la oferta turística se centra en los ámbitos cultural, colonial y ecológico, y se distribuye en tres rutas principales: i) la ruta maya, para el turismo de aventura y ecoturismo, que se practica en la Selva Lacandona, Palenque, Bonampak, Yaxchilán, Cascadas de Agua Azul, Misol-há y Laguna de Catazajá; ii) el turismo cultural, que tiene como principales focos de interés los pueblos indígenas, las zonas arqueológicas y las ciudades coloniales, como San Juan Chamula, Tenam-Puente, San Cristóbal de las Casas y Comitán de Domínguez; y iii) el turismo recreativo, que tiene como principales atractivos las barras, esteros y playas de Tapachula, Puerto Arista y Boca del cielo, entre otros.

**Tabla 4: Actividades socioeconómicas del Estado de Chiapas**

Actividades terciarias (%)	65,71
Comercio, restaurantes y hoteles (Comercio, servicios de alojamiento temporal y de preparación de alimentos y bebidas).	17,48
Transportes e Información en medios masivos (transportes, correos y almacenamiento)	8,39
Servicios financieros e inmobiliarios (servicios financieros y de seguros, servicios inmobiliarios y de alquiler de bienes muebles e intangibles)	17,64
Servicios educativos y médicos (servicios educativos, servicios de salud y de asistencia social)	11,98
Actividades del Gobierno	6,77
Resto de los servicios (servicios profesionales, científicos y técnicos; dirección de corporaciones y empresas; servicios de apoyo a los negocios y manejo de desechos y servicios de remediación; servicios de esparcimiento cultural y deportivo, y otros servicios recreativos,...)	3,45

Fuente: <http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/chis/economia/default.aspx?tema=me&e=07#sp>

En definitiva, se ha producido en las últimas tres décadas un cambio importante en las actividades económicas del estado de Chiapas, pasando de ser la agricultura el principal sector de actividad a serlo ahora el sector servicios, y fundamentalmente las actividades relacionadas con el turismo. La economía de Chiapas es hoy una economía terciaria, debido a la fuerte emigración de la población, planteándose el problema del despoblamiento de muchos territorios, justamente en un momento en el que muchas de esas áreas son objeto de atracción turística y necesitan de la presencia de población para asegurar la conservación de los espacios naturales.

El objetivo de la conservación de la naturaleza se ha convertido en un tema de debate público en Chiapas, un debate en el que se confrontan los programas descendentes y administrativos (*top-down*) diseñados y aplicados por los poderes públicos, y los programas ascendentes y participativos (*bottom-up*) basados en el protagonismo de las comunidades locales. Nuestro caso de estudio, la reserva “La Sepultura” es un buen ejemplo de este debate y en él profundizaremos cuando llegemos a esa parte de la tesis doctoral.

### **3. IDENTIDAD POLITICA Y ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA**

Como hemos señalado en el capítulo anterior, Chiapas es un estado cuyas señas identidad han girado en torno al indigenismo, la lucha por la tierra y el retraso en los niveles de desarrollo y bienestar. La sociedad chiapaneca es consciente de que ocupa los últimos puestos en el ranking del desarrollo humano de la república, y ello le ha llevado a impregnarse de un sentimiento de agravio comparativo y a desarrollar una actitud reivindicativa ante las autoridades federales. Ello explica también que Chiapas sea un estado donde el sentimiento autonomista se haya mantenido muy arraigado desde la época del proceso de independencia, cuando las élites políticas chiapanecas se plantearon incluso crear un estado independiente o integrarse en proyectos de integración regional distintos al proyecto que representaba la República Federal de México.

#### **3.1. Identidad política en Chiapas**

La cosmovisión indígena basada en una estrecha interacción con la naturaleza, así como sus costumbres y tradiciones, han sido un importante factor de cohesión social en amplios sectores de la sociedad chiapaneca, y ello ha hecho posible una síntesis en la que se asocia la defensa del territorio y la preservación de la identidad

cultural. En el marco de esa síntesis, surgen importantes contradicciones, que abren un interesante debate social y político en Chiapas.

Ese debate se plantea en los siguientes términos: si la población chiapaneca quiere salir del atraso y de las bajas condiciones de desarrollo y bienestar en que vive, necesita que los servicios (tales como el agua potable y la luz eléctrica) y las infraestructuras viarias (carreteras y medios de transporte) lleguen a las comunidades indígenas, pero si eso se hace siguiendo el modelo convencional de desarrollo se corre el riesgo de que desaparezcan muchas de sus señas de identidad y de sus rituales sagrados de relación con la naturaleza, así como que se socaven sus bases de organización. De ahí que en el centro de ese debate se sitúe la conveniencia de que Chiapas camine por una senda novedosa de desarrollo, en la que se busque un punto de equilibrio entre desarrollo económico/bienestar y preservación de las raíces culturales de los pueblos indígenas, lo que pasa por una forma original de aprovechamiento de los recursos naturales sobre la base del conocimiento de las poblaciones locales.

Hasta recientemente, en las comunidades chiapanecas se mantenía el firme deseo de mantener las bases de su organización social y política como una estructura superpuesta a la estructura político-administrativa de la república. De hecho, “hasta casi finales del siglo xx, resolver los problemas de la vida cotidiana en los municipios de mayoría indígena no era un quehacer que correspondiera al gobierno federal ni al gobierno del estado” (Burguete Cal y Mayor y Solís, 2012), ya que la mayoría de la población indígena no hablaba español, y además se resistía a aprenderlo en la escuela, al considerar que eso significaba aprender un idioma desconocido para ellos y abrir la puerta a una dinámica de “modernización” y “aculturación” que podría suponer un atentado a sus costumbres, a sus creencias, a sus raíces culturales y, en definitiva, a su identidad.

La mayoría de los problemas que se suscitaban en sus localidades, así como la necesidad de infraestructura pública, “tampoco se resolvía con la gestión de fondos públicos, ya que no los había de manera sistemática. Los problemas que ahora podríamos caracterizar como de índole social eran afrontados desde las comunidades en el terreno de lo sacralizado, y se resolvían rezando en los lugares sagrados, protegiendo de manera imaginada el territorio en los cuatro puntos cardinales y encomendándole a los madres-padres, ancestros fundadores, la tarea de hacerlo” (Ibidem, 2012).

Por una u otra causa, Chiapas ha sido siempre un estado caracterizado por llegar tarde a los grandes cambios económicos, lo que le ha llevado a estar postrado en una situación de atraso que, se manifestó con especial virulencia durante la insurrección armada del EZLN en enero de 1994. Sólo entonces los ojos de la atención nacional e internacional se volvieron hacia Chiapas, que, desde entonces, ocupó un lugar en el mapa político del país, aprobándose programas nacionales y recibiendo apoyos internacionales destinados a combatir la pobreza lacerante que se manifestaba en esa región perdida en la noche de los tiempos. Desde entonces, tanto el gobierno federal, como el del estado, han puesto en marcha planes para mejorar las condiciones de vida de la población indígena, desarrollándose una dinámica de intervención pública como jamás se había producido en la región chiapaneca. En este sentido se puede hablar de un antes y un después de la política pública en el estado de Chiapas.

Ese cambio se traduciría también en el terreno político con la derrota del PRI (Partido Revolucionario Institucional) en el año 2000 después de más de 70 años ejerciendo el poder de manera ininterrumpida en Chiapas. El siglo XXI se abría, por tanto, con el acceso al poder político del estado chiapaneca del PRD (Partido de la Revolución Democrática), y con la asunción de la presidencia del gobierno por parte de Pablo Salazar Mendiguchia. En las elecciones de 2006, el PRD revalidaría su victoria, pero en 2012 el PRI recuperaría el poder del estado, esta vez en coalición con el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y la Nueva Alianza, que darían el gobierno a Manuel Velazco Coello, actualmente gobernador del estado de Chiapas.

### **3.2. Estructura político-administrativa**

Una vez estabilizado en 1824 el proceso de independencia de México respecto del Reino de España, que, como hemos señalado, se inició en 1810 y experimentó un convulso periodo de transición (creación del imperio de Iturbide, guerras civiles,...), se abriría un debate sobre el modelo de estado entre centralistas y federalistas.

En 1824 nace la primera Constitución en la que se ponen las bases del nuevo estado y se regula una distribución clásica de poderes: ejecutivo, legislativo y judicial, que se ha mantenido sin apenas cambios hasta la actualidad. Como señala Rabasa (1994), en ese año "los constituyentes evaluaron el pensamiento político prevaleciente en su época, tomaron decisiones que suscitaron la división permanente de los dos partidos principales en nuestra historia: centralistas y federalistas en 1824, conservadores y liberales en 1856-1857, reaccionarios y revolucionarios en nuestro

siglo”, a lo que habría que añadir la división entre “panistas” (PAN) y “priistas” (PRI), que son los partidos que han imperado en los últimos sexenios en el país, y que con mayoría absoluta dentro de ambas cámaras han reformado en varias ocasiones la carta constitucional.

El artículo 40 de la Constitución señala que “es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental”. Establece la clásica división de poderes en el Legislativo (encarnado en el Congreso de la Unión, y en los congresos de cada uno de los 32 estados que componen la república), Ejecutivo (encarnado en el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, y en los Gobernadores de los Estados) y Judicial (encarnado en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y en los Supremos Tribunales de Justicia de los Estados)” (Ramos Peña, 2014).

El Congreso de la Unión se encuentra representado por dos cámaras diferentes: la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores. La Cámara de Diputados es la encargada de aprobar las leyes y está formada por 500 diputados (300 de elección directa y 200 de representación proporcional) (art. 52). La Cámara de Senadores se compone de 128 senadores (64 de mayoría relativa, 32 de primera minoría y los otros 32 de representación proporcional) (art. 52). El Congreso de cada estado se conforma de un número variable de integrantes, de acuerdo con lo que se establezca en cada estatuto (Ibidem).

Esto se aplica para el nivel federal, en donde los principales escaños promocionados en cada elección son obtenidos por cada uno de los partidos políticos en liza. En una primera fase, son preelegidos en una primera elección a nivel interno de partido, y posteriormente se eligen de manera “democrática” a nivel nacional y por regiones, para que se determinen los que serán los próximos miembros del congreso. Desde el ámbito local, los estados se dividen en municipios, que, a su vez, se conforman en comunidades, y finalmente en estructuras más localizadas, que ya dependen de cada comunidad, como son los barrios.

En este sentido, el artículo 115 de la Constitución señala que “los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y su organización política y administrativas el municipio libre”. Cada Municipio es gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y por el número de

regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado. De acuerdo a la Constitución mexicana, en su artículo 115, párrafo II, cada uno de “los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley”, siempre en resguardo, cuidado y uso de sus recursos con los que cuenta cada municipio.

## **4. ESTRUCTURA FUNDIARIA Y SOCIEDAD RURAL**

Como es conocido, la agricultura ha sido la base de sustentación de muchas civilizaciones, no sólo por constituir su principal fuente de alimentación, sino también por ser la actividad en torno a la cual se ha conformado su cultura y organizado el orden social. Tal como señalamos en capítulos anteriores, la sociedad mexicana no puede entenderse sin hacer referencia al papel desempeñado por la agricultura, especialmente la desarrollada alrededor de la producción de maíz. Aunque hoy México es una de las diez primeras economías mundiales, y el peso de su sector industrial es mucho más significativo que el del sector agrario, la actividad agrícola sigue vertebrando el orden económico y social de muchas de sus comunidades rurales, especialmente en regiones como Chiapas. Por eso y porque nuestra tesis doctoral se centra en un espacio rural como el de la reserva “La Sepultura”, nos ha parecido conveniente dedicar un apartado específico al tema de la agricultura y la sociedad rural en el estado chiapaneca.

En este apartado, analizaremos, por tanto, la estructura agraria del estado de Chiapas, prestando atención al sistema de tenencia resultante de la reforma en 1992 del art. 27 de la Constitución mexicana, que dio por terminado el reparto de tierras, liberalizó el sistema ejidal y modificó el modelo de gestión de las tierras comunales. Asimismo, analizaremos los efectos sociales y económicos de dicha reforma constitucional y las nuevas modalidades de organización productiva surgidas en el nuevo escenario abierto tras ella.

### **4.1. Estructura fundiaria y regímenes de tenencia**

Uno de los principales activos en las comunidades rurales mexicanas, es la tierra, no sólo porque en ella se producen los alimentos necesarios para el sustento, sino porque es también fuente de otros recursos fundamentales para la vida.

Asimismo, es objeto de rituales ancestrales y de luchas cargadas de simbolismo en las diferentes culturas que han habitado el país mexicano desde tiempos inmemoriales. “La disputa por la tierra adquiere un sentido de espacio-territorio y en esta perspectiva destacan la profecía, el mito, el rito, la leyenda y la metáfora, siempre en función de una cosmovisión específica” (Tarrío García y Concheiro Bórquez, 2006). Puede decirse que la tierra lo es todo para la reproducción social de determinadas comunidades humanas: más que un objeto de explotación, la tierra es un espacio de convivencia y una seña de identidad.

Además, desde la época prehispánica y hasta nuestros días, la tierra ha sido motivo de conflicto en la sociedad mexicana, no sólo por su acaparamiento en manos de grandes terratenientes y por el expolio sufrido por el pequeño campesinado, sino también por las disputas surgidas en temas de delimitación de fronteras entre territorios. Si a ello unimos el valor ecológico de los recursos naturales vinculados a la tierra, y la creciente preocupación ciudadana por su degradación en algunos territorios, llegamos a la conclusión de que la tierra es un factor multidimensional en torno al cual giran muchas dinámicas sociales y económicas, convirtiéndose en una cuestión que va más allá de las temas relacionados con la agricultura, la ganadería y la producción de alimentos.

En las comunidades rurales se encuentran los cerros y las montañas, y la diversidad de fauna y flora que acompaña a los territorios es un activo paisajístico listo para ser conservado o explotados con fines lucrativos. Sin embargo, en muchas comunidades rurales mexicanas, especialmente en territorios como los de Chiapas, sus pobladores han mantenido una relación no mercantil con la tierra y los recursos naturales, siendo explotados con fines de subsistencia y nunca pensando en una lógica económica. En estas comunidades, la población indígena ha procurado respetar el equilibrio ecológico de los recursos naturales asociados a ellas y, durante siglos, ha cuidado de la tierra sin darle un “valor monetario”.

Pero los cambios experimentados a nivel mundial como consecuencia de la globalización económica y cultural han alterado el equilibrio interno de las comunidades rurales y han afectado su relación con la tierra y los espacios naturales. Los usos tradicionales y el modo de gestionar a nivel local los recursos asociados a esos espacios naturales, se han visto modificados por el desarrollo de lógicas individuales y particularistas basadas en la búsqueda del beneficio en detrimento del interés común, dando como resultado un deterioro creciente de dichos recursos.

Uno de los factores que ha actuado en la expansión de este problema en las comunidades rurales mexicanas ha sido la presión del crecimiento demográfico sobre la explotación de los recursos naturales. En los últimos cincuenta años, la población mexicana ha pasado de los 25,8 millones registrados en 1950 a los 112,3 millones de 2010, según datos del INEGI (2010), lo que significa un crecimiento de más del 500% en un periodo relativamente corto de tiempo. Dicho aumento de población demanda mayor consumo de energía, más recursos naturales, más alimentos, y todo ello presiona sobre la explotación de los recursos naturales, que se convierten en fuente de negocio económico.

Sin embargo, hablar de la tierra es hablar de cómo está distribuida y de cómo son los sistemas jurídicos y consuetudinarios que ordenan el modo de acceder a ella. Es decir, es necesario hablar de los regímenes de tenencia, unos regímenes que están muy condicionados por las tradiciones locales, por la acción de los gobiernos en su afán unificador y por los resultados de acontecimientos históricos que, en el caso de México, han virado en torno a la tierra y a las formas de distribuirla y de organizar su explotación.

Sin embargo, para organizar la relación de los usuarios con la tierra, y para darles seguridad jurídica, en todos los países suele haber un ordenamiento jurídico y todo un sistema institucional que establece una panoplia de derechos y define distintas categorías de uso y explotación. Ese ordenamiento jurídico es lo que entendemos por “régimen de tenencia”, estando muy ligado a las características orográficas del territorio, pero también a la estructura económica, a las relaciones de poder entre los distintos grupos de intereses y a las dinámicas políticas que se desarrollan en los diversos niveles territoriales.

La FAO define los regímenes de tenencia de la tierra como “la relación, definida en forma jurídica o consuetudinaria, entre personas, en cuanto a individuos o grupos, con respecto a la tierra (englobando otros recursos naturales, como el agua y los árboles)”. La tenencia de la tierra es una institución, es decir, un conjunto de normas creadas por las sociedades para regular la relación de los individuos con la tierra. Las reglas sobre la tenencia definen de qué manera se pueden asignar dentro de las sociedades los derechos de propiedad de la tierra, así como las pertinentes responsabilidades y limitaciones. En otras palabras, “los sistemas de tenencia de la tierra determinan quién puede utilizar qué recursos, durante cuánto tiempo y bajo qué circunstancias” (FAO, 2003).

En esa definición, a la par que se dice “relación” “entre personas”, no se menciona la palabra “propiedad”, lo que sugiere que, según FAO, la posesión no está necesariamente ligada a la propiedad, y la figura del “poseedor” no tiene por qué coincidir con la del “propietario”, lo que lleva a controversia dentro de las comunidades. A efectos operativos, cabe afirmar que, en el contexto rural/agrario, la tenencia implica en muchas comunidades la pura y simple “ocupación” de la tierra sin ánimo alguno de retenerla o apropiársela y que obviamente no se basa en título alguno. Por encima de ese nivel de ocupación precaria se encuentra el de la “posesión”, que supone ya la intención manifiesta del poseedor no sólo de mantenerse en el uso y disfrute del bien, sino de convertirse en dueño. Más arriba, en un nivel superior de protección jurídica, se encuentra el concepto de “propiedad” que, además de la ocupación y posesión directa o indirecta, incluye la facultad de disponer de la tierra y poder enajenarla (Hinojosa Ortiz, 1981).

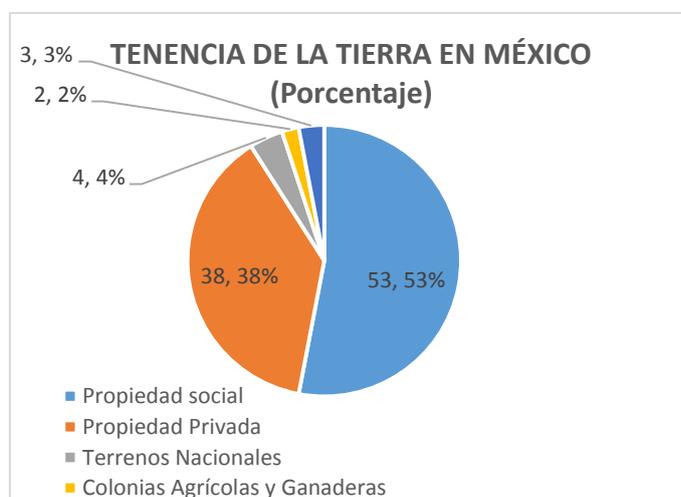
A esos efectos, en México, la Ley de Reforma Agraria, teniendo en cuenta los precedentes sobre la materia, distingue varias clases de posesión, a saber: los “ejidos” y las “comunidades”. Aunque similares en cuanto al disfrute y apropiación de los productos de la tierra poseída, la posesión del “ejido” difiere del de la “comunidad” tanto por su origen como por sus efectos agrarios: así, en el “ejido”, la posesión de la tierra se adquiere mediante los procedimientos de reparto establecidos en la Ley de Reforma Agraria, mientras que en la “comunidad” el derecho de posesión se tiene desde tiempo inmemorial, mucho antes de que se iniciara el proceso de reforma agraria” (Hinojosa Ortiz, 1981). Lo que hace la reforma agraria respecto a las tierras de la “comunidad”, es sancionar el derecho de posesión que la población tenía sobre ellas.

Durante el proceso de reforma agraria, que se prolongó durante varias décadas tras la revolución, se expropiaron grandes extensiones de terreno que pertenecían a los hacendados y fueron repartidas entre los pequeños campesinos mediante la creación de “ejidos”, una especie de cooperativas de explotación comunitaria de la tierra, a las que el Estado cedía los derechos de uso y disfrute, pero no el de propiedad, que continuaba siendo de titularidad pública. Como resultado de ello, y una vez finalizado el reparto, con la reforma en 1992 del art. 27 de la Constitución, la estructura agraria en México quedó conformada por cuatro grandes modalidades de tenencia: i) la propiedad social (ejidos y comunidades); ii) la propiedad privada (explotaciones individuales gestionadas directamente por su titular o recurriendo a trabajadores asalariados), iii) los terrenos de titularidad pública (federal o estatal), y iv) las colonias agrícolas y ganaderas. Según datos de la Secretaría de Reforma Agraria,

en 2012, más de la mitad (un 53,5%) de la superficie total agraria (196 millones de has) estaba ocupada por la propiedad social (ejidos y comunidades), mientras que la propiedad privada ocupaba un 38,4%. El resto era ocupado por las tierras de titularidad pública (un 4,4%), así como por la colonias (un 2,2%) y por otras modalidades de tenencia (un 3,3%) (ver ilustración nº 2).

Como hemos señalado, los “ejidos” son resultado directo de la reforma agraria y fueron el fruto del reparto a la comunidad de ejidatarios de lotes de tierras expropiadas a los grandes hacendados. El origen de su posesión está, por tanto, en el propio proceso de reforma agraria organizándose según la legislación correspondiente en una asamblea y en un comisariado ejidal, encargado de tomar las decisiones relacionadas con la explotación colectiva de la tierra concedida al ejido. Por el contrario, las “comunidades” no son resultado directo de la reforma agraria, sino fruto indirecto de dicho proceso, que restituyó a los campesinos los derechos que tenían sobre las tierras de tipo comunal y que habían sido expoliadas por los hacendados durante el “porfiriato”.

**Ilustración 2. Tenencia de la tierra en México**



*Fuente: Elaboración propia con información de campo*

La organización interna de las “comunidades” es, sin embargo, similar a la de los “ejidos”, estando basada en una “asamblea comunal”, formada por todos los “comuneros”, es decir, por los campesinos que recuperaron sus derechos de uso sobre las tierras. Los “ejidos” están en tierras con mejores condiciones para el cultivo y

el ganado, mientras que los terrenos “comunales” están en terrenos accidentados y con pobre calidad para el cultivo (Núñez Rodríguez, 2004).

#### **4.2. La tenencia de la tierra en Chiapas**

La tierra ha sido, históricamente, un medio de vida y de reproducción de las comunidades en los diversos estados mexicanos. En Chiapas, no es la excepción, y el rol que ha jugado la tierra en el estado chiapaneca tiene un especial significado al haber estado unido a una serie de sucesos que han marcado su propia historia.

El 6 de enero de 1915, el general Carranza, entonces presidente de la república mexicana, promulga la ley agraria con el único objetivo de expropiar las tierras de los grandes hacendados y proceder a su reparto entre los campesinos. Sin embargo, en el estado de Chiapas los efectos de la revolución y de la reforma agraria se hacen esperar, puesto que las nuevas autoridades del gobierno carrancista se encuentran con el rechazo de una sociedad chiapaneca bien organizada bajo el liderazgo de los grandes terratenientes. Los grandes terratenientes habían conseguido incluso el apoyo de los peones acasillados de sus propias haciendas, a los que les habían convencido de que la revolución y la reforma agraria sólo eran portadoras de incertidumbre e inestabilidad, y de que lo mejor para ellos era seguir en las haciendas bajo el manto protector de los propietarios.

En el conjunto de México se repartieron más de 100 millones de hectáreas en forma de terrenos ejidales y comunales hasta 1992, año en que se le da punto y final con la reforma del art. 27 de la Constitución. A partir de entonces se inicia una nueva etapa en base a una nueva legislación respecto a las tierras agrícolas, abriéndose paso al acceso de los ejidatarios y comuneros a la propiedad de las mismas y a la liberalización del mercado fundiario en México, con el argumento de dar seguridad jurídica a sus poseedores (Díaz Gordillo y López Kramsky, 2008).

Aunque hubo conflictos tras la aplicación del nuevo ordenamiento jurídico, lo cierto es que en prácticamente todo el territorio mexicano a la altura de 2006 el proceso de cambio y reforma se dio por finalizado. No fue así en el caso de Chiapas, donde la lucha por la tierra siguió vigente, debido a que en ese estado la reforma agraria apenas tuvo efectos y la estructura latifundista siguió inalterada en contraste con lo ocurrido en otros estados mexicanos. De hecho es una estructura cuyas raíces se encuentran en el propio periodo de conquista y colonización, ya que, desde entonces, se fue asentando en el territorio una clase terrateniente (hacendados) que integraba en sus haciendas a los antiguos campesinos como “peones acasillados” y

que se consolidaría durante la dictadura porfirista y se prolongaría hasta después de la revolución (Tarrío García y Concheiro Bórquez, 2006). Sólo en el periodo de Cárdenas (1934-1940), los campesinos chiapanecas se beneficiarían de algún reparto de tierras si bien recibiendo las de peores condiciones para la agricultura y la ganadería.

En el estado de Chiapas, la estructura de la tenencia de la tierra se encuentra distribuida de la siguiente manera: la propiedad social ocupa 43.631,65 km cuadrados, lo que equivale al 62% del territorio, porcentaje muy superior a la media nacional (más de 4,6 millones de has son propiedad de ejidatarios, comuneros y ahora fideicomisos) (Becerra O' Leary, 1998 citado por Tarrío Bórquez, 2006)

Sin embargo, cuando los campesinos chiapanecas recibieron sus tierras, comenzaron a desbrozar los territorios ocupados, ocasionando con ello un daño a las zonas boscosas. Además, su modo de vida siguió desarrollándose en medio de la pobreza dando lugar también a prácticas de acaparamiento de tierras por parte de algunos de ellos. Aun así, dentro de los ejidos, existe el minifundismo, porque se dan casos en los que, dentro del ejido, hay personas que tienen hasta seis veces más terreno, que el resto de los ejidatarios dentro de una misma localidad (Tarrío García y Concheiro Bórquez, 2006).

#### **4.3. La reforma del artículo 27 de la Constitución**

La reforma del artículo 27 de la Constitución mexicana que tiene lugar en 1992 bajo la presidencia de Salinas de Gortari, no sólo significa el final del reparto agrario iniciado con la revolución ochenta años atrás, sino que supone también una etapa nueva en la gestión de las tierras ejidales al posibilitar el acceso de los ejidatarios a la propiedad de las tierras que venían explotando de forma colectiva (Carton de Grammont, 1994).

De hecho, la reforma constitucional tiene como efecto la liberalización del mercado de las tierras ejidales, al suprimir las restricciones jurídicas y la tutela estatal que pesaban sobre ellas y dar opción a los ejidatarios de apropiarse de la parcela que explotaban dentro de cada ejido. Ello daría lugar, en unos casos, a la disolución de los ejidos y la consiguiente creación de pequeñas propiedades individuales sobre la base de las antiguas parcelas, mientras que, en los casos donde la asamblea ejidataria decidió mantener el ejido y no proceder al reparto entre sus miembros, darían lugar a la creación de cooperativas de explotación comunitaria (Rentería Garita, 2012). De la primera opción saldría un nuevo colectivo de pequeños campesinos que, a duras penas, mantendrán la continuidad de sus parcelas recién adquiridas, y que en algunos

casos acabarían vendiéndolas a otros propietarios agrarios que ampliarían así la superficie de sus explotaciones, o bien a inversores no agrícolas interesados en la adquisición de antiguas tierras ejidales cercanas a zonas urbanas, con objetivos especulativos en el terreno de la construcción civil.

Como hemos señalado, en Chiapas los grandes hacendados reaccionaron ante el proceso revolucionario con una estrategia de defensa que, con el apoyo y cooptación de los peones acasillados, les dio buenos resultados. Entre otras cosas, lograron sortear los efectos de la reforma agraria registrando gran parte de sus tierras como “ganaderas”, lo que las dejaba exentas del reparto, ya que la nueva legislación mexicana protegía la actividad ganadera y las eximía de su fraccionamiento para asegurar la producción de carne en las haciendas. La reforma del artículo 27 de la Constitución lo que ha hecho es consolidar aún más esa estructura (Tarrío García y Concheiro Bórquez, 2006).

En Chiapas, tal reforma, al liberalizar el mercado de las tierras ejidales, lo que está significando es un nuevo proceso de colonización de la tierra, ya que muchas antiguas parcelas ejidales está siendo compradas por inversores, algunos de ellos firmas extranjeras con intereses en el sector maderero o energético. Así, “la región sureste constituye un espacio en donde los políticos, del Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido Revolucionario Institucional (PRI), presionan a las comunidades indígenas de la península de Yucatán para que vendan sus tierras a demandantes de Estados Unidos, Japón y Alemania” (Tarrío García y Concheiro Bórquez).

En la práctica, la reforma del art. 27 tuvo un doble efecto en Chiapas: por un lado, con el final del reparto, miles de campesinos sin tierra quedaron condenados a no recibirla, y, por otro, con la liberalización del mercado fundiario, los ejidos, así como las comunidades que contaban con predios, quedaron en situación de elevada vulnerabilidad al dársele la opción de vender sus tierras fuera de los núcleos agrarios.

Sin embargo, la citada reforma constitucional no zanjó cuentas pendientes que, a lo largo de la historia, se habían ido acumulando en el campesinado indígena de Chiapas. Como ya se ha comentado, a los grupos indígenas, principalmente tzeltales, tzotziles, zoques, choles y tojolabales, se les dio la opción, durante el periodo de la conquista y colonización, y luego durante la reforma agraria, de ocupar terrenos inhóspitos, mayormente con selva, que nunca habían sido terrenos cultivables, quedando las mejores tierras en manos de los antiguos hacendados. Esas cuestiones pendientes, vistas como agravios por parte de la población indígena, se convirtieron en plataformas reivindicativas y banderines de enganche de los campesinos chiapanecas

en el movimiento del EZLN. De hecho, “la base de apoyo más importante del EZLN vino de las comunidades indígenas localizadas en la región de la selva lacandona, muchas de las cuales se establecieron en un periodo de colonización que duró más de 40 años (1950-1990) la colonización fue alentada para evitar afectar los intereses de los propietarios privados en otras partes de Chiapas” (Viqueira y Ruz, 2004).

Por medio de la tierra, que hasta antes de la reforma del art. 27 constitucional no se podían empeñar, vender o dar en garantía, se aseguraba el bienestar de la familia, porque mientras cultivaran, podían garantizar la producción de sus alimentos. Sin embargo, en la actualidad, al implementarse el programa “PROCEDE” y “PROCECOM”, se le da “legitimidad jurídica” mediante el “dominio pleno” otorgado por el gobierno federal, seguridad que, en realidad, siempre ha estado vigente en la Ley Agraria, a través de su art. 9<sup>5</sup>. Por tanto, cabe afirmar que la reforma, como el programa implementado, ha sido un mero pretexto para violentar los derechos de las comunidades en el uso y disfrute de sus terrenos.

## **5. POLITICAS AGRARIAS Y CONSERVACION DE LOS RECURSOS NATURALES EN CHIAPAS**

En México, y a pesar del peso específico que ha tenido la población rural, no ha sido la agricultura un sector destinatario de las políticas públicas. De hecho, desde la revolución, el proceso de reforma agraria no fue acompañado de una política de apoyo técnico dirigida a hacer productivos y competitivos los ejidos; lo que hubo fue una política de tipo social guiada por criterios asistenciales para fijar a la población campesina en las tierras expropiadas o en sus antiguas comunidades, satisfaciendo así sus históricas demandas. Al carecer de una política agraria guiada por criterios económico-productivos, las tierras ejidales y las de las comunidades se convirtieron en unidades escasamente competitivas que apenas daban ingresos suficientes para la reproducción social de las familias en ellas asentadas.

La introducción de las técnicas modernas asociadas a la “revolución verde” tuvo pocos efectos en la mayoría de esas unidades campesinas, ya que, por su

---

<sup>5</sup>El citado art. 9 de la Ley Agraria dice que “Los núcleos de población ejidales o ejidos tienen personalidad jurídica y patrimonio propio y son propietarios de las tierras que les han sido dotadas o de las que hubieren adquirido por cualquier otro título”, sigue vigente en México. Por tanto, aunque el gobierno federal, mediante el proceso de certificación a través del programa PROCEDE (1993), señalaba que con ese programa se pretendía dar “seguridad” jurídica a los campesinos, eso no es del todo cierto, ya que, con independencia de que las comunidades y ejidos quisieran o no integrarse en dicho programa, el mencionado art. 9 de la Ley Agraria es claro en el sentido de reconocerles la propiedad de las tierras.

escaso tamaño, se hacía inviable en ellas la aplicación de las nuevas técnicas productivas. Como sabemos, la “revolución verde” exigía ciertas economías de escala y capacidad de inversión para asumir las modernas prácticas de la mecanización y la fertilización o los tratamientos fitosanitarios. Sin política agraria dirigida a las pequeñas explotaciones campesinas, este tipo de agricultores quedaba excluido de los avances de la “revolución verde”, y por tanto relegados de la modernización agraria y condenados a seguir en su ancestral atraso. Eso fue lo que le ocurrió a muchos campesinos de Chiapas, debido a la pobreza agronómica de los suelos donde estaban asentadas sus explotaciones y debido también a la densa vegetación en algunas zonas y a la elevada pluviometría, tal como era reconocido por uno de los máximos organismos públicos de planificación (Secretaría de Planeación, 2013).

Entre los agricultores con explotaciones de más tamaño, la modernización introducida por la “revolución verde” significó un incremento de la productividad de sus tierras, pero también una reducción drástica de la mano de obra contratada debido a la mecanización de tareas que históricamente venían siendo realizadas por los peones acasillados. Ello conduciría al éxodo rural de poblaciones que antes vinculaban su subsistencia a la existencia de trabajo en las grandes haciendas (Torres Carral, 2006), abriéndose así la puerta de la emigración, fenómeno que no había sido habitual en el estado de Chiapas.

Junto a la agricultura y ganadería de gran escala, lo que realmente predomina en Chiapas es la de subsistencia, formada por esos pequeños productores que, bien a nivel individual o en el seno de los ejidos, explotan la tierra utilizando todavía técnicas tradicionales para el cultivo de maíz, chile y frijol, en base a la yunta de bueyes y al uso de animales de carga, como asnos, caballos y mulos, que aún se ven en muchas áreas rurales del territorio chiapaneca.

Durante la década de los 80, justo cuando México adopta la política de “sustitución de importaciones”, el gobierno federal se centrará en apoyar la franja de agricultores con explotación más modernas y competitivas, excluyendo de esa política a los pequeños campesinos, que se ven así empujados a continuar con sus sistemas de subsistencia y autoconsumo, consolidando un modelo que fue útil en determinadas épocas históricas, pero que, con la globalización y la apertura de los mercados, será incapaz de satisfacer las demandas de la población rural, abocándola a la emigración o a la activación de la lucha campesina y la protesta social.

La riqueza de sus recursos naturales es uno de los grandes patrimonios del estado de Chiapas; los pastizales, los bosques, la flora y fauna, el paisaje,...

constituyen el gran capital natural del territorio chiapaneca. Sin embargo, dada la incapacidad de la economía campesina de subsistencia para satisfacer las demandas de la población rural, los campesinos de Chiapas se ven en la necesidad de explotar con fines productivos y con más intensidad los recursos asociados a sus espacios naturales, lo que implica un deterioro de los mismos y, por tanto, una pérdida de su valor ecológico. Se abre así el debate entre “conservación” y “desarrollo económico”, un debate en el que se intenta conciliar los intereses de la preservación de los recursos naturales y los de su aprovechamiento y explotación con fines productivos.

En el fondo de ese debate subyace el tema de si las prácticas agrícolas tradicionalmente utilizadas por los pequeños campesinos son realmente compatibles con el cuidado y preservación de los recursos asociados a sus entornos naturales. Algunos piensan que sí, pues entienden que las comunidades indígenas, al haber convivido durante siglos en armonía con la naturaleza y haber construido su conocimiento y saberes locales sobre la base de esa relación, están en mejores condiciones que los medianos y grandes agricultores para conciliar “conservación” y “desarrollo”. Pero otros piensan que poco queda ya en las comunidades campesinas de sus viejas prácticas ancestrales, y que, al igual que el resto de la población rural, se han visto impregnadas de la lógica del beneficio y de la necesidad de intensificar la explotación de los recursos naturales, de tal modo que su afán por subsistir pueden llevarle a explotar esos recursos sin pensar en el deterioro futuro de la naturaleza. De ahí que este segundo grupo vea necesaria la intervención de los poderes públicos para asegurar la protección de los espacios naturales, aunque ello suponga restringir el libre uso de esos recursos por parte de la población indígena.

Un tercer grupo apuesta por la necesidad de la acción pública, pero buscando la complicidad y la participación de las poblaciones locales para enseñar a las poblaciones campesinas el manejo adecuado de estas áreas, un manejo que, gracias al avance científico, cambia con el tiempo, y que ha de convertirlas en verdaderos guardianes de la naturaleza de la que viven (Tarrío y Concheiro). Como dice Torres Carral (2006) “para el caos socioambiental que representa México, se requiere lograr que quienes detentan la posesión de la tierra en tanto campesinos, sean minifundistas o no, tengan que protegerla ecológicamente”.

## 6. DEBATES SOBRE EL DESARROLLO RURAL Y AGRARIO EN MEXICO

El concepto de “lo rural” es quizá uno de los más controvertidos en el ámbito de las ciencias sociales, y también uno de los que más literatura sociológica ha generado, además de ser un tema objeto de debate en los ambientes políticos y sociales. Quizá porque hasta las décadas de la industrialización/urbanización la población rural era mayoritaria en la mayor parte del planeta y porque la agricultura representaba la principal actividad económica y la base de la riqueza de los países, los temas relacionados con el mundo rural eran objeto de interés en los círculos sociales, políticos y académicos. El proceso de modernización se interpretaba como el paso gradual desde una sociedad tradicional, mayoritariamente rural, a otra marcada por el dominio de los valores urbanos. En el discurso dominante de los años 50 y 60 del pasado siglo XX, lo rural se entendía como lo que una sociedad tenía que superar para ser moderna, ya que los valores anclados en las comunidades rurales eran identificados como síntoma de atraso y de la más rancia tradición. Ello condujo al creciente abandono de las comunidades rurales y al consiguiente éxodo a las ciudades de una población deseosa de satisfacer las expectativas que se le ofrecían desde los sectores emergentes de la economía (industria, servicios, nuevas tecnologías,...).

Desde el punto de vista académico, en los años 50 se desarrolló la disciplina de la Sociología Rural para dar cuenta de todo ese proceso de cambio, así como de las dinámicas de reestructuración del medio rural como consecuencia del proceso modernizador. Esa disciplina se dividió en dos grandes líneas: de un lado, una línea “modernizadora”, orientada a impulsar el proceso de modernización agraria y a promover políticas dirigidas a esa finalidad (esa es la línea que ha servido de base a las políticas agrarias europeas y de todos los países industrializados); y de otro lado, una línea de “estudios campesinos”, orientada a rescatar del abandono los valores de la ruralidad y de los modelos campesinos de explotación, y que ha sido la base de las políticas implementadas en muchos países en vía de desarrollo. En el caso mexicano, centros como la UNAM o la Universidad de Chapingo, han sido puntos neurálgicos para la expansión de los estudios campesinos no sólo en México, sino también en otras partes de Latinoamérica.

Durante varias décadas, se produjo, por tanto, una división en el seno de la sociología rural mexicana entre, de una parte, los “agraristas”, para los que la continuidad del mundo rural dependía del desarrollo y modernización de la agricultura,

y de otra parte, los “campesinistas”, para los que la esencia del mundo rural radicaba en los valores y formas de organización de un modelo de explotación campesina que había que proteger. Mientras que para los “agraristas” puede haber mundo rural sin campesinos, pero con agricultores impregnados de una lógica moderna basada en principios de racionalidad económica, para los “campesinistas” la desaparición del modelo campesino implica la desaparición del mundo rural y la emergencia de otro tipo de organización económica y social que ya no puede seguir llamándose “rural” por ser otra cosa diferente.

Transcurridas varias décadas y comprobarse que el proceso de desarrollo no es un proceso tan simple ni tan lineal, ni que tampoco el desarrollo y el bienestar puede identificarse con la vida en un medio urbano cada vez más inhóspito para las poblaciones con menos recursos económicos, se produjo una revisión de los principios impulsores de la modernización revalorizándose de nuevo “lo rural” y abriéndose paso una especie de tercera vía, entre la “agrarista” y la “campesinista”. Esta tercera vía, que puede denominarse “neo-ruralista”, intenta comprender los importantes procesos de reestructuración que están teniendo lugar en el medio rural tanto en los países industrializados, como en los menos desarrollados, debido a los efectos del proceso más amplio de globalización social, cultural y económica. La visión “neo-ruralista” no acepta que el mundo rural tenga una esencia propia, ligada a los valores del modelo campesino, sino que admite la existencia de un mundo rural diverso y heterogéneo, donde la presencia de modelos campesinos/familiares de agricultura puede coexistir con modelos no familiares, y donde pueden convivir distintos tipos de racionalidad. Para la visión “neo-ruralista” el rasgo diferenciador del mundo rural es la existencia de una población asentada de manera más o menos dispersa en el territorio, que mantiene una estrecha y directa conexión con el medio natural (no necesariamente a través de la agricultura, aunque en muchos casos sea la actividad agraria la predominante), que establece relaciones habituales (económicas y no económicas) con el medio urbano y que goza de cierto grado de autonomía para dotarse de sus propias reglas para gestionar el uso y explotación de los recursos naturales asociados al territorio que ocupa.

Según la visión “neo-ruralista”, y en lo que se refiere a los países industrializados podemos seguir hablando de sociedad rural allí donde apenas queda nada de los antiguos modelos campesinos y predominan modelos empresariales de explotación agrícola y ganadera (gestionados sobre base familiar o no), pero también en áreas donde la actividad agraria es muy poco significativa y donde la población allí asentada desarrolla otro tipo de actividades de explotación de los recursos naturales

(forestales, servicios ambientales, recreativas, ocio,...). Asimismo, en lo que respecta a los países en vía de desarrollo, la visión “neo-ruralista” nos permite considerar mundo rural tanto los territorios marcados por la presencia de comunidades campesinas tradicionales, en donde el avance de la modernización tecnológica es apenas perceptible y en donde predomina una racionalidad basada en modelos de subsistencia, como aquellos otros territorios en los que los modelos campesinos se han transformado en sistemas de agricultura familiar modernizada orientados al mercado e impregnados de una racionalidad económica basada en el logro del beneficio. Sin embargo, no serían rurales aquellas zonas dominadas por grandes explotaciones mecanizadas en las que apenas existen indicios de población asentada en el territorio.

En México, los debates en torno al mundo rural han sido de los más intensos y controvertidos del siglo pasado, perdurando aún hoy. Según (Herrera Tapia, 2013) “la palabra *rural* viene del latín *ruralis*, de *rus* (campo), y el término está asociado a la rusticidad; el campo se convierte en el objeto de desarrollo, se entiende que las personas y el territorio que conforman un ámbito rural poseen una dinámica social que debe ser cambiada mediante el desarrollo”. Existen muchas definiciones sobre lo que es “rural” y lo que no es, pero a los efectos de nuestro trabajo de tesis doctoral utilizaremos la definición que da el INEGI y otros organismos públicos encargados de implementar las políticas públicas destinadas a promover el desarrollo de las áreas rurales.

Con fines de realización del censo, el INEGI distingue entre localidades urbanas y localidades rurales, definiendo las urbanas y considerando como rurales al resto. Todas las principales localidades o “cabeceras municipales” y todas las localidades de más de 2.500 habitantes, son consideradas urbanas por el INEGI, aparte de parques industriales y otras localidades que pudieran no cumplir con los criterios anteriores, pero que tienen una “actividad económica significativa” (OCDE, 2007)

Lo rural tiene una connotación significativa en México, porque es un país donde el 90% de su territorio puede calificarse de “rural”, y donde los problemas relacionados con la tierra desde la época revolucionaria han originado intensos conflictos entre el Estado y los pueblos indígenas, algo atemperados tras la ya citada reforma del artículo 27 de la Constitución. No obstante, en estados como Chiapas, el conflicto no ha sido resuelto y aún permanece en estado latente, aunque con estallidos puntuales en ciertas épocas.

Por eso, es interesante adoptar para el caso que nos ocupa (la sociedad rural chiapaneca) una visión “ruralista”, ya que nos permite calificar de rurales los territorios del interior de Chiapas donde coexisten modelos campesinos/indígenas orientados a una agricultura de autoconsumo y de subsistencia, y modelos más orientados al mercado, así como poblaciones asentadas en el entorno de espacios naturales cuyos recursos disponibles son utilizados no sólo con fines agrícolas y ganaderos, sino también forestales o de otro tipo. Ese es el caso de las reservas naturales de Chiapas, como “La Sepultura”, donde la población autóctona mantiene una especial relación con el espacio natural, combinando la explotación agraria de los recursos con otros tipos de aprovechamiento.

Desde la perspectiva “neo-ruralista” se ha venido introduciendo la noción de “desarrollo rural sustentable” con objeto de afrontar con una visión integral los problemas de las áreas rurales mexicanas, y en concreto las de Chiapas. La nueva Ley Agraria asume ese modo integral de afrontar los problemas del mundo rural, estableciéndose en ella como objetivo “el mejoramiento integral del bienestar social de la población y de las actividades económicas en el territorio comprendido fuera de los núcleos considerados urbanos según las disposiciones aplicables, asegurando la conservación permanente de los recursos naturales, la biodiversidad y los servicios ambientales de dicho territorio”; vemos, por tanto, en la Ley Agraria una preocupación no sólo por temas agrícola-productivos, sino también por el cuidado del medio ambiente y por el bienestar de la población.

En ese marco, la legislación esclarece las responsabilidades compartidas de las instituciones, así como las obligaciones de los actores directamente involucrados en el manejo de los recursos naturales. Tan es así que la citada Ley Agraria considera “de interés público el desarrollo rural sustentable”, incluyendo en ese concepto la planificación y organización de la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, y el desarrollo de los demás bienes y servicios, “así como de todas aquellas acciones tendentes a la elevación de la calidad de vida de la población rural” (Cámara de Diputados, 2001)

Más allá de los textos legislativos y debido al proceso de reestructuración rural, es un hecho evidente que cada vez es más difícil delimitar los espacios rurales y los urbanos, debido a la fuerte expansión de las zonas urbanas en detrimento de territorios considerados históricamente como rurales. Sin embargo, y jurídicamente hablando, existe un delineamiento en ambas zonas. El umbral establecido por el INEGI en los 2.500 habitantes no deja de ser una mera convención, útil a efectos estadísticos para la construcción de las grandes macromagnitudes económicas, pero

carente de operatividad cuando se analizan áreas concretas. En la práctica, zonas con población superior a ese umbral reúnen rasgos característicos de ruralidad, por lo que tenemos que tratarlas como tales si queremos afrontar con rigor un análisis de las mismas. Igualmente, zonas con población inferior a los 2.500 habitantes, pero integradas en áreas metropolitanas, puede que no deban ser consideradas rurales al no existir una estrecha relación con los recursos naturales y basar sus medios de vida en el intercambio económico con el medio urbano circundante y en la movilidad geográfica de sus residentes.

En las áreas rurales de México convergen muchos de los problemas que afectan al conjunto de la sociedad mexicana y que se expresan en esas áreas con toda su virulencia. La emigración, la deficiencia de infraestructuras viarias, la baja calidad de los equipamientos básicos en educación y salud, la escasez de áreas para el ocio y el esparcimiento, las carencias en servicios de luz, agua y medios de transporte,... son problemas que encuentran su más clara expresión en lugares tan accidentados y de tan difícil acceso como las áreas rurales de estados como Chiapas. En esos lugares, las condiciones orográficas del terreno hacen aún más difíciles los intercambios sociales y económicos, incluso para grupos de población indígena que desarrollan actividades de subsistencia basadas en el cultivo del maíz o del frijol, y que se ven obligados a acarrear agua de los manantiales que surgen de las cuencas naturales existentes en el entorno de sus comunidades. Sus medios habituales de transporte se limitan al uso de caballos, burros y bueyes, como ha sido tradicionalmente. Sin embargo, las nuevas generaciones de las comunidades indígenas tienen otro tipo de aspiraciones y no se conforman con esa situación, reivindicando ante las autoridades locales y estatales reformas e inversiones en infraestructuras y equipamientos. Esto provoca un doble efecto en las comunidades rurales indígenas: por un lado, se acentúa su aislamiento geográfico respecto a los centros urbanos, pero por otro se reduce la distancia psicológica entre ambos medios a través de la TV y las nuevas tecnologías (internet, redes sociales,...), aumentándose así el agravio comparativo al que están sometidas. Eso provoca entre los más jóvenes reacciones de protesta que, en ocasiones, estallan en alguna forma de violencia o bien se diluyen recurriendo a la emigración.

Pero no sólo es la agricultura de subsistencia el principal medio de vida de la población rural chiapaneca. Los recursos naturales también son utilizados con otros fines para subsistir: talan los árboles para vender la leña; la utilizan como fuente de energía para cocer el alimento, o como material para la construcción de sus viviendas e incluso para fabricar muebles. Sin embargo, es muy importante resaltar el celo que

ponen en el cuidado de los recursos naturales, sobre todo cuando personas de otras comunidades vecinas intentan adentrarse en sus territorios para abastecerse de manera clandestina de tales recursos, organizándose en asambleas comunitarias para vigilar que personas “ajenas a la comunidad” no puedan dañar sus medios de vida.

En el caso de la salud, las comunidades son muy vulnerables, porque en la mayoría de ellas, no existen servicios sanitarios, lo que obliga a las personas a defecar al aire libre, ocasionando con ello, focos rojos que provocan infecciones. En algunos hogares se cuenta con letrinas rústicas, que han sido producto de programas gubernamentales, o que las mismas familias han visto la forma de construir, pero, en general, es un grave problema de sanidad en las comunidades indígenas de Chiapas.

Aunque desde el mundo académico y político se procura extender una visión amplia e integradora de “lo rural” que supere su tradicional anclaje en el atraso y el subdesarrollo, la realidad de los hechos hace que, para la mayor parte de la población indígena, siga siendo sinónimo de pobreza, tal como indica (Valenciano y Carretero Gómez 2001). “El medio rural se encuentra hoy en un frágil equilibrio ante las funciones que se le exigen. Por un lado, se le pide que produzca alimentos y facilite materias primas en el marco de un desarrollo sostenible. Por otro, que sea zona para el equilibrio ecológico y para las actividades de ocio y descanso”. Es éste un fenómeno que ocurre a nivel internacional y que se preocupa por el equilibrio ecológico y por el cuidado que se le debe dar a los recursos naturales. En ese contexto, las comunidades rurales son percibidas como los lugares en donde se encuentra la mayor parte de los recursos, por lo que se convierten en los principales cuidadores de los mismos. Sin embargo, es necesario que los gobiernos implementen políticas públicas que ayuden a conservar el medio natural, pero que, a cambio, den pagos por servicios ambientales a la población rural para compensar a las familias por los beneficios que dejarían de obtener (como el corte de leña para usarla como combustible en los hogares, la producción agrícola y ganadera, o la recolección de hongos y setas para consumo).

Muchos de los cambios políticos y sociales que tuvieron lugar en México a lo largo del siglo XIX y parte del siglo XX, destacando entre ellos la lucha por la independencia nacional y la revolución/reforma agraria, allanaron las disparidades entre ricos y pobres y redujeron de algún modo las profundas desigualdades existentes en el medio rural mexicano. Sin embargo, como hemos señalado, en el estado chiapaneca los citados acontecimientos históricos tuvieron un impacto menor, lo que hizo que no tuvieran los mismos efectos sobre la estructura social y económica del estado de Chiapas. Para la población indígena chiapaneca, tales hechos no

representaron cambios sociales significativos (Tarrío y Concheiro, 2006), lo que explica la persistencia actual de la pobreza, la falta de servicios públicos y las carencias en infraestructuras y equipamientos colectivos.

La situación de atraso y pobreza del medio rural chiapaneca contradice de algún modo los planteamientos sobre “desarrollo rural sustentable” tan en boga en los círculos políticos y académicos mexicanos, ya que difícilmente se puede plantear una gestión equilibrada de los recursos naturales en zonas, como Chiapas, donde la población carece de unas condiciones de vida dignas para asegurarse su bienestar. Sin tener garantizadas esas condiciones y sin recibir las prestaciones sociales acordes con las exigencias de una sociedad industrializada como la mexicana (que se encuentra entre las tres primeras economías americanas y entre las quince más grandes del mundo), no pueden plantearse propuestas de desarrollo sustentable, ya que la población quiere que antes de pensar en el futuro se les solucione los problemas del presente, unos problemas que pasan por la reducción de la pobreza.

Cuando se da el levantamiento del EZLN en Chiapas con el lema del respeto a los derechos indígenas y el derecho de tierra, lo que realmente se estaba denunciando era la situación de pobreza extrema en que vivía la población de muchas de las áreas rurales chiapanecas. Una vez neutralizada su dimensión armada, el conflicto fue una oportunidad magnífica para que el gobierno federal prestara atención a los problemas del estado de Chiapas con una visión integral y con políticas públicas que atajaran los diversos aspectos del retraso secular de esa región (educativos, lingüísticos, sociales, agrícolas, de infraestructuras de transporte, de equipamientos,...). Sin embargo, se optó por considerar el conflicto como una cuestión interna del estado de Chiapas y no como un asunto que afectaba al conjunto de la República y al que el gobierno federal debería atender. Ese modo restrictivo de abordar el conflicto de Chiapas es lo que explica que las acciones públicas se concentraran en solo cuatro municipios, los más afectados por el levantamiento, cuando el problema era estructural de toda la región. Autores como Tarrío Gracia y Concheiro Bórquez (2006) señalan que, con la estrategia de acotar la zona del conflicto a esas cuatro áreas, el gobierno pretendía mostrar al mundo que el levantamiento del EZLN no era resultado de un problema estructural, sino de factores coyunturales que sólo se manifestaban de forma puntual en algunos territorios del estado chiapaneca.

El gobierno federal perdió así una oportunidad para afrontar en su integralidad los problemas del atraso económico y de la pobreza de la población rural de Chiapas. No obstante, se pusieron en marcha algunas instancias de diálogo como el Consejo Estatal de Organizaciones Indígenas y Campesinas de Chiapas (CEOIC), en donde

participan aproximadamente 285 organizaciones, si bien con el sesgo clientelar tan habitual de la política corporativa mexicana. Aun así, algunas de las reivindicaciones planteadas por el CEOIC son de una gran radicalidad, tales como la legalización de los predios ocupados, la resolución de todos los expedientes agrarios rezagados, la entrega a los campesinos de las tierras incautadas al narcotráfico, el desestimiento de las órdenes de arresto contra quienes han ocupado tierras, la revocación de las reformas al artículo 27 de la Constitución o la expropiación de predios de los propietarios que se niegan a vender sus tierras (Tarrío García y Concheiro Bórquez, 2006). Para el gobierno, algunas de esas demandas son aceptables, a excepción de las dos últimas, para las que considera que no tiene competencias sobre esas materias. Dentro de las acciones llevadas a cabo por los gobiernos federal y estatal, cabe destacar la compra de los predios ocupados, dejando a las organizaciones la venta de los mismos para que se pudiera hacer legal la recuperación de dichos terrenos; sin embargo, tal situación dio pie a que los “dueños” registraran predios “supuestamente” invadidos y cobraran por ellos, cuando en los hechos no era cierto.

Los movimientos sociales en el estado de Chiapas han sido un fenómeno social característico de su historia, y en ellos los campesinos han desempeñado un papel crucial. Sin embargo, pese a su protagonismo, los intereses de las poblaciones indígenas y la cultura campesina ha estado con frecuencia subordinados a las nuevas élites políticas y económicas que han ido surgiendo en los distintos periodos históricos. Ante los últimos conflictos, algunos autores se preguntan si ocurrirá de nuevo la misma historia, si la tan difundida reforma política conducirá al cambio que demandan los indígenas de Chiapas, o si por el contrario se impondrán nuevamente los mismos prejuicios contra los pobres del campo impidiendo abrir vías alternativas de desarrollo para los pueblos indígenas (Viqueira y Ruz, 2004). En el fondo de todo ello lo que se debate es si es posible un desarrollo en el que se concilie los intereses y la cultura campesina e indígena, la preservación de los espacios naturales y las exigencias económicas de un mundo tan globalizado como el actual. Esto encaja directamente con los grandes ejes de la visión “neo-ruralista” y con los principios del “desarrollo rural sustentable”, pero se plantea también el dilema de que no es posible el desarrollo de las áreas rurales sin antes haber asegurado el bienestar mínimo de la población que reside en esos territorios.

El movimiento del EZLN hay que verlo desde ese contexto más global, como “una respuesta de los pueblos indígenas a los cambios económicos que amenazan su principal fuente de supervivencia: el acceso a la tierra” (Viqueira y Ruz, 2004). Por eso, programas como el PROCAMPO aprobados en 1994 fueron de escaso impacto, ya

que, aparte de su evidente objetivo clientelar y electoralista por parte del PRI, se limitaron a conceder ayudas agrícolas sin atender los grandes problemas estructurales de las zonas rurales mexicanas. Lo mismo cabe decir del programa PRONASOL aprobado en 1998 (diciembre), que si bien estaba dirigido a combatir la pobreza rural, se convirtió en un mero programa asistencial.

## **7. CONCLUSIONES**

En este capítulo hemos presentado de manera breve los datos sociales, económicos y políticos más significativos del estado de Chiapas, con el objetivo de informar a un lector no mexicano sobre la realidad compleja de una sociedad como la chiapaneca y sobre una economía marcada por el atraso respecto a los demás estados de la República Federal de México. Asimismo, hemos analizado algunos de los elementos sustantivos de las dinámicas sociales y políticas, centrando la atención en los que han marcado las señas de identidad de la sociedad chiapaneca desde su integración en la república mexicana, a saber: el indigenismo, la lucha por la tierra y el sentimiento de autonomía e independencia. Esos elementos se expresan de manera interrelacionada y en un espacio territorial como Chiapas, caracterizado por una extraordinaria riqueza en paisaje y recursos naturales, que le dan a la sociedad chiapaneca un sentimiento de orgullo respecto a su peculiar interacción con la naturaleza, y al mismo tiempo se le ofrece como un gran potencial de desarrollo.

Como hemos expuesto en este capítulo, el reto del estado de Chiapas es lograr una síntesis entre “desarrollo económico” y “conservación de los recursos”, capaz de aprovechar con fines económicos la riqueza natural que posee, pero sin sacrificar la variedad y diversidad ecológica y cultural de sus espacios naturales y de las comunidades indígenas en ellos asentadas.

Una vez que la lucha por la tierra se diluye como seña de identidad debido a la creciente pérdida de importancia y rentabilidad económica de la agricultura, emergen nuevas identidades sobre la base de la conservación de los recursos naturales. En este sentido, los pueblos indígenas, cuya cultura se basaba en la fuerte interacción con la naturaleza, se enfrentan ahora al dilema de volver a sus raíces ancestrales (priorizando la conservación de los recursos naturales) o de reinventarse apostando por un desarrollo sostenible que, a partir de una explotación económica de dichos recursos, permita generar riqueza y bienestar para frenar la salida emigratoria que experimentan las generaciones más jóvenes.

El elevado nivel de autonomía que la Constitución mexicana concede a los gobiernos de los estados, así como el reconocimiento que hace de la cultura indígena y de sus propias formas de organización, son un escenario adecuado para que la sociedad chiapaneca pueda decidir su futuro a partir de la variedad cultural de sus pueblos y del rico patrimonio natural que posee.

De acuerdo con la pregunta que se plantean autores como M. Tarrío y L. Concheiro (2006), sobre si “¿no sería necesario como alternativa fortalecer una agricultura familiar, pluriactiva y ecológicamente sustentable, así como cumplir con los acuerdos sobre la cultura y derechos de los pueblos indígenas?”, cabría añadir a ello la necesidad de un mejor cuidado y conservación de los espacios naturales dada la riqueza que en este campo tienen las áreas rurales chiapanecas. Pero éste no puede ser, como hasta ahora, un discurso retórico y vacío de contenido, sino que hay que llenarlo con propuestas claras y precisas, dirigidas a conciliar el desarrollo económico, la conservación de los recursos naturales y la preservación de la cultura indígena<sup>6</sup>,

Para terminar este capítulo no nos resistimos a citar un párrafo muy ilustrativo incluido en el trabajo de Viqueira y Ruz (2004): “En el caso de Chiapas las soluciones al rezago agrario deberían constituir una tarea política urgente. La planeación de un desarrollo regional debería incluir también más que una simple distribución de tierras. Esta debe acompañarse de un incremento en la inversión pública en las áreas de infraestructura, tecnología, asistencia técnica, capacitación, comercialización y mecanismos de precios: en resumen el tipo de políticas que todo país industrializado avanzado ha puesto en marcha para crear sectores agrícolas modernos y viables”.

---

<sup>6</sup> “Otro de los mitos en los que se apoya la venta de las tierras públicas es el turismo ecológico para aquellos que pueden disfrutar a sus anchas de la naturaleza en espacios centrales (Montes azules), frente a las lagunas de Miramar -con campos de golf, tan de moda para los imitadores del imperio- o en los remansos del Cañón del Sumidero, de lo que se despoja a los lancheros de Chiapa de Corso, o al turismo popular que iba a tomar su taxcalate al mirador del cañón. Los pobres ya no pueden contemplar las bellezas naturales, mientras que para el capital global el turismo “ecológico” no es más que un término vacío de contenido” (Tarrío y Concheiro Bórquez, 2006)

## **TERCERA PARTE**

# **POLITICAS DE PROTECCION DE LA NATURALEZA Y DINAMICAS SOCIALES EN TERRITORIOS RURALES**

**El caso de la Reserva de la Biosfera “La Sepultura”**

La Tercera Parte de la tesis doctoral se centra en las dinámicas sociales que se desarrollan en el proceso de implementación de las políticas de protección de la naturaleza en espacios naturales donde residen poblaciones locales que mantienen una estrecha relación económica y cultural con dichos espacios. Para abordar ese análisis se ha tomado como referencia empírica el caso de la Reserva de la Biosfera de “La Sepultura”, estudiando el modo cómo en ese espacio natural del estado de Chiapas (México) se produce la interacción entre, de un lado, los actores socioeconómicos presentes en el territorio, y de otro, los actores institucionales encargados de implementar los programas asociados a la política de protección. Al ser “reserva de la biosfera”, los programas aplicados en “La Sepultura” han de ajustarse a los principios que inspiran el programa MaB (*Man and Biosphere*) de la UNESCO y que persiguen conciliar el objetivo de la “conservación” de los recursos naturales y el objetivo del “desarrollo y bienestar” de las poblaciones locales.

El contenido de esta Tercera Parte se estructura en tres capítulos, que se corresponden con los capítulos 5, 6 y 7 de la tesis doctoral. En el capítulo 5 (“Proteger la naturaleza en espacios naturales”) se analizan los principios que guían las políticas generales de protección de los espacios naturales, mostrando las diversas figuras de protección que se han ido extendiendo a nivel internacional y que encuentran su expresión empírica al nivel de cada país o región. En este capítulo se presenta una especie de marco general de análisis donde poder situar las dinámicas sociales que surgen en el proceso de aplicación de dichas políticas, y se exponen dos perspectivas teóricas de alcance intermedio que han estudiado estos temas: una, de tradición francesa, basada en la sociología de la acción pública y en la teoría de la regulación, y otra, de tradición anglosajona (denominada CBNRM), centrada en el papel desempeñado por las poblaciones locales en la gestión de los espacios naturales.

El capítulo 6 (“Áreas Naturales Protegidas y Reservas de la Biosfera”) analiza el modo como las “áreas naturales protegidas” se han extendido en México y se centra en un tipo concreto de figuras de protección: las “reservas de la biosfera”. En el capítulo se estudia la aplicación del programa MaB de la UNESCO en España (tomando como referencia empírica el caso de la reserva de la “Sierra de Grazalema”) y en México (donde “La Sepultura” es nuestro caso de estudio).

El capítulo 7 (“El caso de la reserva de La Sepultura”) profundiza en el caso de la reserva de “La Sepultura”, mostrando los rasgos físicos y socioeconómicos de la zona, describiendo el sistema institucional puesto en marcha para aplicar el citado programa MaB, y analizando los factores que inciden en los resultados de los diversos programas puestos en marcha en ese territorio.

## Capítulo 5

# APROXIMACION TEORICA A LAS POLITICAS DE PROTECCION DE LA NATURALEZA

El objetivo de este capítulo es analizar el tema de la protección de espacios naturales, sus antecedentes, su contexto de creación y su evolución hasta ser integrado en el marco de las políticas públicas, prestando atención al interés mostrado por las instituciones y organismos nacionales e internacionales en las distintas figuras de protección de la naturaleza.

Este capítulo trata de los principios generales que guían las políticas de protección de los espacios naturales, mostrando las diversas figuras de protección que, gracias al impulso de los organismos internacionales, se han ido extendiendo a nivel mundial y que encuentran su expresión empírica al nivel de cada país o región. Sobre la base de las conclusiones aportadas por estudios previos realizados por otros autores en este mismo ámbito temático (Becerra, 2003; Delgado-Serrano et al., 2015), se presenta también una especie de marco general de análisis donde, mediante enfoques teóricos de alcance intermedio, poder situar las dinámicas sociales que surgen en el proceso de aplicación de dichas políticas. El objetivo de este capítulo es, por tanto, acotar el marco de análisis de las políticas de protección de la naturaleza. Más adelante, en capítulos posteriores, y ayudándonos de este marco teórico de alcance intermedio, se analizarán las “reservas de la biosfera” como figura singular de protección (cap. 6) y el caso de la reserva “La Sepultura” (cap. 7), a partir de la información recogida en el trabajo de campo.

En el primer apartado de este capítulo se expone, por tanto, el marco general de análisis de las políticas de protección de la naturaleza, así como sus antecedentes, el contexto que da origen a dichas políticas y sus limitaciones a la hora de implementarlas en espacios naturales concretos. En el segundo apartado se exponen dos perspectivas teóricas que se han ocupado de estos temas: una, de tradición francesa, basada en la sociología de la acción pública y en la teoría de la regulación y utilizada por Sylvia Becerra (2003) en su trabajo de tesis doctoral sobre las políticas de protección de espacios naturales en Francia; y otra, de tradición anglosajona, basada en el enfoque CBRNM, y utilizada por Delgado-Serrano et al. (2015) en su estudio sobre la gestión de los recursos naturales en la comunidad de Santiago Colmatepec en México. Esto nos permitirá plantear las bases del debate entre, de un lado, los que consideran que las “áreas naturales protegidas” son un fin en sí mismas y, de otro, los

que entienden que estas áreas tienen también un fin económico (lucrativo y mercantil) y que deben ser tratadas como espacios para el esparcimiento, el ocio y el turismo, implicando a la población local en su gestión y conservación.

## 1. MARCO GENERAL DE ANALISIS

Actualmente, el 12,7% de la superficie terrestre a nivel mundial y el 1,6% del área oceánica, son reconocidas como “áreas naturales protegidas” (ANP) y, como consecuencia de ello, sometidas a algún programa de protección (IUCN, 2012). Ello implica que la gestión de dichos espacios naturales está bajo responsabilidad de instituciones públicas, aunque en la implementación y puesta en marcha de los programas de protección intervengan diversas entidades de la sociedad civil afectada, tales como la propia comunidad local (en el caso mexicano, los ejidos y comunidades existentes en el entorno de la ANP) y las entidades no gubernamentales interesadas en la defensa y protección del medio ambiente.

Toledo (2005), con base en la información extraída de *World Database on Protected Areas Consortium (WDPAC 2005)*, mencionaba en su estudio que, a comienzos del nuevo milenio, existían “en el mundo 105.000 áreas naturales protegidas en 220 países, con una superficie equivalente al 11,5 % de la superficie terrestre, de las cuales unas 480 son reservas de la biosfera”. Si se comparan los datos que aporta Toledo en base al WDPAC, con los citados anteriormente del IUCN y referidos al año 2012, resulta que, en sólo siete años, hubo un aumento de más de un punto porcentual (1,2%) de la superficie mundial ocupada por ANP, lo que es indicativo de la importancia que en la última década se le ha dado a nivel internacional a este tema de la protección de los espacios naturales. Sin embargo, en ese mismo artículo, Toledo hace un análisis, con base cuantitativa y cualitativa, en el que llega a la conclusión, no muy positiva, de que “la creación de reservas, parques y otras áreas naturales protegidas, conforma una visión limitada, estrecha y, en el largo plazo, inoperante”, ya que el deterioro de los espacios naturales avanza a más velocidad que el ritmo de creación de ANP.

De ahí que este autor, y otros como él, planteen la necesidad de afrontar de una manera integral los retos que tiene el tema de la protección de la naturaleza en el mundo, considerando no sólo el asunto específico de la biodiversidad y conservación de las áreas reconocidas como ANP, sino teniendo también en cuenta todos los elementos presentes en el entorno de esos espacios naturales, tanto los elementos que afectan directamente a los ecosistemas (vivos y no vivos), como los que se

refieren a las condiciones de vida de la población que reside en dichos espacios. Con ello, lo que se está planteando es ampliar el paradigma de la protección de la naturaleza sacándolo del reducido ámbito ecológico para afrontar en su globalidad el desarrollo sustentable de las áreas naturales.

### **1.1. La protección de la naturaleza como problema de interés general**

A nivel mundial son considerables los círculos académicos en los que se han debatido las cuestiones medioambientales, interviniendo en ese debate no sólo la comunidad científica, sino también diversas organizaciones de la sociedad civil, como las de consumidores, ecologistas, productores agrícolas y empresarios, al considerar que el tema de la protección del medio ambiente es un asunto que afecta al conjunto de la sociedad. En México, esos debates se han extendido fuera de la comunidad académica para alcanzar a la propia sociedad rural, impregnando las asambleas de los ejidos y comunidades con temas que afectan directamente a sus prácticas agrícolas y, en general, al modo de explotar los recursos naturales.

Toda esa preocupación por el deterioro de los recursos naturales y por la necesidad de proteger la naturaleza, se fundamenta en las alarmas surgidas de los informes sobre el estado del medio ambiente que vienen elaborando desde mediados de los años sesenta del pasado siglo XX los organismos nacionales e internacionales y que hemos comentado en un capítulo anterior. Como señala Sylvia Becerra (2003), ya en la Conferencia Internacional de la UNESCO sobre la Biosfera (1968), la comunidad científica internacional alertaba a los gobiernos nacionales del preocupante estado en que se encontraban los espacios naturales a nivel mundial y avisaba de que la situación se agravaría en el futuro si no se hacía nada para frenar esa tendencia. En dicha Conferencia, se consideraba, además, que las iniciativas aisladas de protección de la naturaleza, fuesen nacionales o locales, estaban siendo poco eficaces, por lo que se urgía a los gobiernos nacionales a emprender acciones concertadas a nivel internacional.

Casi cincuenta años después de la citada Conferencia Internacional, uno de los grandes desafíos del siglo XXI es, sin duda, proteger la naturaleza para asegurar a las generaciones futuras unas áreas naturales en condiciones dignas de conservación, cumpliendo así el principio nº 1 del acuerdo firmado en la Conferencia Mundial de Estocolmo, del 16 de junio de 1972. Ante el cada vez más fuerte impacto de la actividad humana sobre la naturaleza, el objetivo de proteger la naturaleza se ha convertido en un reto social y político de gran magnitud y en una prioridad de la acción

pública, tanto a nivel nacional, como internacional. La cuestión que se plantea actualmente, y que es objeto de no pocas controversias, es la de hacer compatible, de un lado, la protección y conservación de los espacios naturales y, de otro, la preservación de las diversas formas de uso y explotación de los recursos asociados a dichos espacios (Becerra, 2003; Becerra et al. 2007).

Por eso, desde hace varias décadas, la política de protección de la naturaleza se basa en una lógica de “gestión integrada”, es decir, en un modo de intervención que se esfuerza por tener en cuenta los diferentes usos sociales y las funcionalidades ecológicas de los espacios a proteger. Según esta lógica, el reto consiste en definir adecuadas políticas ambientales y de ordenación del territorio que permitan mantener (o restaurar) el equilibrio entre, de un lado, el funcionamiento de los ecosistemas y, de otro, el desarrollo de las actividades realizadas por la población que reside en ellos. De hecho, y de un modo más general, la noción de “desarrollo sostenible (sustentable)” ha sido acuñada, tal como hemos señalado en un capítulo anterior de esta tesis doctoral, para indicar la necesidad de hacer compatible la conservación del medio natural y el desarrollo económico, y de integrar en las acciones a corto plazo la preocupación por sus consecuencias futuras. La conferencia de la ONU celebrada en Río de Janeiro (1992) fijó como objetivo principal hacer operativo el concepto de “desarrollo sostenible” instando a los gobiernos nacionales a integrar las constricciones ambientales en todas las políticas sectoriales (Becerra, 2003).

A nivel nacional e internacional, las instituciones tratan de afrontar, por tanto, el creciente deterioro del medio ambiente provocado por la acción de los seres humanos y asociado al acelerado crecimiento demográfico y al modelo de consumo y desarrollo económico dominante, promoviendo estudios e investigaciones cuyos resultados son recogidos en informes y artículos publicados en revistas académicas y difundidos en conferencias y demás eventos de divulgación científica. También los movimientos sociales, especialmente los vinculados al movimiento ecologista y a las organizaciones de conservación de la naturaleza, han desempeñado un rol importante en este campo temático, llamando la atención de estos problemas y haciendo que la sociedad tome conciencia de su gravedad (Castell, 2009).

Aunque los temas relacionados con el medio ambiente suelen estar bien documentados desde el punto de vista científico, no siempre hay unanimidad sobre ellos, dándose controversias en la propia comunidad académica, como ocurre con los asuntos del cambio climático. Además, suele ser habitual que la población reciba esa información con un exceso de alarmismo o con cierto escepticismo, dependiendo del tema de que se trate (no es lo mismo la elevada alarma social que generan los

incendios forestales, que la que provoca el problema de la pérdida de biodiversidad). Por ejemplo, Castell (2009) comenta que, en Estados Unidos, no fue hasta el año de 1988, con la ola de calor que sacudió el país, que el conjunto de la sociedad estadounidense comenzó a tomar conciencia de la gravedad del problema del cambio climático, un tema restringido hasta entonces a las controversias dentro de la comunidad científica.

En esta misma línea, Gómez (2009) señala cómo “la experiencia nos dice que la sociedad sólo es consciente de la importancia real de los problemas, entre ellos los ambientales, cuando éstos llegan en forma de catástrofes”, y que por ello aún se discute a nivel de opinión pública si el enfoque del “desarrollo sostenible/sustentable” es o no una herramienta útil. Este autor propone hacer un balance serio y riguroso sobre los efectos que ha tenido este enfoque a la hora de alcanzar el objetivo de afrontar el problema del deterioro del medio ambiente.

En este sentido deberían reconocerse los indudables avances que se han producido en la conciencia social y política sobre estos temas, así como la infinidad de estudios científicos realizados desde la década de los 70, impulsados, sin duda, por el Informe Brundtland y por los compromisos asociados al mismo. Asimismo, cabe destacar la fuerte movilización social en torno al tema medioambiental debatiéndose sobre temas relativos al cuidado, protección y preservación de los espacios naturales.

Todo ello puede calificarse de un avance significativo en la materia, si bien ya no sería tan evidente el avance si observamos los pobres resultados de los programas de acción sobre el medio ambiente y comprobamos que, a pesar de la fuerte movilización social y los avances científicos, el deterioro de los espacios naturales sigue su ritmo inexorable en muchas áreas del planeta. Ante esa situación cabe preguntarse sobre la singularidad de las políticas de protección de la naturaleza, sobre sus limitaciones y sobre los problemas que suscita su implementación en los territorios.

## **1.2. Acción pública, usos y protección de la naturaleza**

Es aceptado hoy que no hay espacio natural que no haya sido transformado o modelado por la acción humana. La “naturaleza” es, por tanto, una construcción social que varía en función de la historia y de los tipos de sociedad, y su protección es también un problema de intervención pública. Para aprehender en su complejidad las dificultades que surgen cuando se quiere aplicar una determinada política de

protección en un espacio concreto, es preciso tener en cuenta que la naturaleza pertenece a ese doble campo de “lo social” y “lo político”.

Ello nos conduce a preguntarse por los modos de regulación, por la autoridad que tiene el Estado en esa materia, y por la distribución de poderes entre “lo global” y “lo local” (entre “lo político” y “lo social”). Esta problemática se estructura, por tanto, en torno a problemas de organización y cooperación entre los usuarios de la naturaleza y los poderes públicos.

Proteger la naturaleza constituye, por tanto, un “problema social”, que nos lleva a reflexionar sobre los diferentes tipos de relación que la sociedad mantiene con los espacios naturales y a analizar las movilizaciones protagonizadas por los movimientos sociales cuyo objeto es precisamente la protección del medio ambiente. Asimismo, proteger la naturaleza es un “problema político”, en la medida en que es objeto de políticas públicas (nacionales e internacionales) que plantean diferentes tipos de problemáticas. A tratar esas dos dimensiones dedicaremos este apartado, basándonos para ello en el trabajo de investigación realizado por Sylvia Becerra (2003).

### **1.2.1. Las relaciones sociedad-naturaleza**

Conviene distinguir tres tipos de relaciones de los seres humanos con la naturaleza: i) las que tienen que ver con el uso de los espacios naturales y de los recursos asociados a ellos; ii) las relativas a las demandas sociales en pro de un uso recreativo de las áreas naturales, y iii) las que se refieren a la sensibilidad ecológica ligada al interés por preservar la biodiversidad.

#### *i) El uso de los espacios naturales*

La historia de las relaciones naturaleza-sociedad se basa, en primer lugar, en la lucha de los seres humanos contra los elementos naturales y en la explotación de los recursos agrícolas, pesqueros, forestales, cinegéticos,... Esta relación descansa en la transformación del medio natural con fines de utilidad para el ser humano (Barouch, 1989, citado en Becerra, 2003), lo que ha dado lugar a una pluralidad de modos de gestión de los espacios naturales y a una diversidad de representaciones sociales respecto de la naturaleza. Los conflictos de interés entre cazadores y ambientalistas sobre las fechas de apertura de la caza, por ejemplo, muestran en qué medida varían los intereses y las formas de pensar la naturaleza.

Sin embargo, si bien es cierto que las actividades humanas transforman los espacios naturales, también lo es que la configuración de estos espacios obliga, a su vez, a las actividades humanas a adaptarse a los mismos y a estructurar las relaciones que mantienen con ellos. Las condiciones naturales estructuran las relaciones entre los seres humanos y suscitan una competencia muchas veces conflictiva por la apropiación y ordenación del espacio natural (Picon, 1968, citado en Becerra, 2003).

Las actividades humanas ligadas a la explotación de los espacios naturales nos llevan también a reconocer una especie de “derecho” de uso y disfrute de los recursos asociados a ellos, un derecho muchas veces reivindicado en nombre de la tradición, de una identidad colectiva o de la propia cultura local. A pesar de la transformación de las condiciones de su actividad, las diversas categorías de usuarios del medio natural mantienen viva una “memoria” y unos saberes técnicos locales que ellos definen como “saberes ecológicos” (Drouin, 1991 citado en Becerra, 2003). En algunos países, puede encontrarse en las comunidades y villas de final del siglo XVIII el origen de muchos “usos y costumbres” que definen hoy las “buenas prácticas” en los espacios naturales. Estas reglas ordenaban las relaciones entre las diferentes categorías de usuarios limitando los respectivos derechos de uso. Cada uno era responsable de la permanencia y perennidad de los recursos naturales, como un elemento fundamental de armonía social en la comunidad local (Fromageau, 1985, citado en Becerra, 2003). Así, la conservación de la naturaleza estaba asegurada por sus propios usuarios en el seno de sistemas económicos cerrados. Hoy todavía, en espacios naturales poco poblados (como las zonas de montaña), el mantenimiento de ciertos usos tradicionales es considerado una condición necesaria para la conservación de los paisajes y de los ecosistemas, y los poderes públicos tienden a apoyarse en estas tradiciones a la hora de aplicar sus políticas de protección, como ocurre con el programa europeo Red Natura 2000.

*ii) Las nuevas demandas sociales sobre el uso recreativo de la naturaleza*

La “demanda de naturaleza” es una expresión coloquial que puede dar cuenta del desarrollo de ciertas necesidades recreativas, estéticas y de contemplación del paisaje, sentidas por unas poblaciones urbanas cada vez más separadas de los espacios naturales. Rasgo típico de las sociedades modernas, esta “demanda de naturaleza” traduce una búsqueda de felicidad personal que encuentra su medio de expresión en los nuevos usos de la naturaleza o en el retorno a los usos tradicionales. Expresión de una cierta cultura del ensimismamiento personal, estos nuevos usos no

han dejado de desarrollarse desde el final del siglo XIX. Van desde “el paseo contemplativo a la actividad física, pasando por la gimnasia de preparación y las terapias del alma, y por las medicinas suaves alternativas” (Alphandery, Bitoun et Dupont, 1993: 55, citado en Becerra, 2003). Los usos lúdicos y recreativos de la naturaleza pueden tener un carácter deportivo/cultural (Moscoso, 2010; González-Fernández 2006; Priego, 2011).

Estas prácticas asociadas a la visita y disfrute de un espacio natural, pueden ser individuales o colectivas, pueden ser privadas o pueden desarrollarse en el marco de un verdadero “servicio público”. Tienen a veces una dimensión cultural, artística y científica (observación naturalista, ecología, ornitología,...), pero ellas tiene sobre todo, para la gran masa de usuarios, una función terapéutica (relajarse, oxigenarse,...) que refleja la necesidad de compensar las presiones de la vida urbana.

Prácticas antiguas de la aristocracia, los usos recreativos de la naturaleza se extendieron a lo largo del siglo XIX a la burguesía urbana con el surgir del turismo y del **veraneo** (Lancard,...; **Santana,....; Rodríguez-González de la Fé,....**), expandiéndose con la generalización de las vacaciones y de los fines de semana a una gran parte de la población urbana (Bertho-Lavenir, 1999, citado en Becerra, 2003). Desde el comienzo del siglo XX, por medio de diversas asociaciones e instituciones, las clases medias urbanas reivindican un acceso libre a los espacios naturales y a los paisajes singulares, exigiendo además medidas de conservación. Estas tendencias revelan un “nuevo arte de frecuentar el medio natural”, arte opuesto a las prácticas tradicionales de apropiación “depredadora” de los recursos de la naturaleza (Chamboredon, 1985:148, citado en Becerra, 2003). Al mismo tiempo, la ciencia aporta su contribución a este proceso de “naturalización” de los campos, de tal modo que los conceptos de “medio natural” y de “ecología” son elaborados y difundidos a partir de la segunda mitad del siglo XIX (Blanc Pamard, 1992; Drouin, 1991; Baigorri, 1995, citados en Becerra, 2003).

Esta reconfiguración de los lazos entre la sociedad y la naturaleza ha sido analizada como un efecto de la expansión urbana, de la creación de un medio cada más “artificial” y de la sobreexplotación de los recursos naturales. En el contexto de los años 60 del pasado siglo XX, el éxito relativo del neo-ruralismo y las ideas ecologistas, ha sido atribuido al rechazo de la sociedad de consumo y de la uniformización social, así como a la necesidad de operar un retorno a los valores tradicionales que permita pensar a los seres humanos “en” la naturaleza y no situarse “frente” a ella (Leger et Hervieu, 1985; **Rivera,....**).

Asimismo, la “demanda de naturaleza” se ha concretado recientemente a través de la difusión de un modo de vida rural-urbano asociado a la urbanización del espacio rural cercano a las ciudades. Hoy, el mundo rural no se limita a la población agraria, sino que comprende categorías sociales cada vez más diversas, muchas de ellas de origen urbano (Jollivet, 1997). Asimismo, los temas de la “naturaleza urbana” o de la naturaleza en la ciudad” a través de los parques y jardines en las ciudades es otro elemento de esa “demanda de naturaleza” (Priego, 2011).

*iii) La sensibilidad ecológica y los movimientos sociales*

Como señalan Alphantery, Bitoun y Dupont (1993, citado en Becerra, 2003), la historia de las relaciones naturaleza-sociedad está marcada por la emergencia de una nueva ideología, que estos autores franceses llaman “sensibilidad ecológica”. Esta ideología traduce las interrogaciones e inquietudes ante el cada vez más evidente desequilibrio entre el crecimiento de las sociedades humanas y el deterioro de los recursos naturales. Esta corriente ideológica, asentada en la comunidad científica y filosófica, se ha ido extendiendo y organizándose en movimientos sociales e incluso en partidos políticos (Farrera, 2010; Guidens, 2009) Es una corriente muy heterogénea: “la sensibilidad ecológica, heredera de tradiciones diversas y formada por corrientes que no tienen fronteras muy definidas, se encarna en clientelas, programas y prácticas extremadamente variadas formando una nebulosa (...) de carácter complejo” (Alphantery, Bitoun y Dupont, 1993: 6-7, citado en Becerra, 2003).

Esta “sensibilidad ecológica” lleva implícita una dimensión catastrofista que refleja de algún modo los “temores colectivos” asociados a la perspectiva de una amenaza irreversible a los recursos y espacios naturales. Con el cambio climático, la lluvia ácida, la extinción de ciertas especies animales o vegetales, la desertificación, las sucesivas inundaciones,... los daños que los seres humanos han causado al medio natural son “mucho más comparables a las erupciones volcánicas, que a los cambios lentos del clima” (Barbault, 1997: 79, citado en Becerra, 2003).

Haciéndose eco de la sensibilidad social respecto a los temas relacionados con la protección de los espacios naturales, las asociaciones ecologistas, convertidas después en algunos países en movimientos e incluso en partidos “verdes”, aparecen por todo el mundo para denunciar la degradación de los espacios naturales y la desaparición de especies animales y vegetales, los estragos causados por el proceso de industrialización, las políticas antinucleares o los proyectos de realización de grandes infraestructuras (Fernández, 1999, citado en Becerra, 2003). A raíz de los

movimientos sociales de 1968, la politización del movimiento ecologista se hace más visible. Se estructura progresivamente como una especie de eslabón intermedio entre las preocupaciones sociales sobre la naturaleza y su traslación a la agenda política, contribuyendo a que los gobiernos nacionales e internacionales se interesen por estos asuntos. Así, el militantismo y el compromiso político de ciertos grupos de protección del medio ambiente, como “Green Peace” o WWF, dan una dimensión internacional a la causa ecologista. La toma de conciencia sobre la fragilidad de la naturaleza y sobre los impactos de ciertas actividades humanas en ella, se convierte en una cuestión “global” en un periodo de puesta en cuestión de los valores materialistas (Gouzien et Le Louarn, 1996, citado en Becerra, 2003) (Navarro, 1999).

El cuestionamiento del dogma del crecimiento económico y demográfico es en efecto cada vez más vivo. En medio de otras reivindicaciones concernientes a la paz en el mundo, la igualdad de las razas y sexos,... aparecen cuestiones más específicas sobre el futuro del planeta y el lugar de las sociedades humanas en esa evolución. Las preguntas de esa época se centran sobre las relaciones entre la agricultura y la degradación de los recursos naturales, sobre la protección de las “zonas naturales sensibles” (por ejemplo, las zonas húmedas) o sobre la sostenibilidad de los recursos naturales del planeta (Priour, 1991, citado en Becerra, 2003).

En los últimos cuarenta años, el movimiento ecologista se ha convertido en un componente de la vida política internacional a pesar de su carácter heterogéneo y minoritario. Se constata en efecto una gran diversidad de formas de organización entre los ecologistas, variando sus prioridades de acción y su grado de compromiso político según los países, diversidad que coexistiría con la presencia de un movimiento internacional en favor de algunos espacios naturales (tales como las zonas húmedas) (Deverre, Mormont et Soulard, 2002, citado en Becerra, 2003). En el medio rural y agrícola, esos movimientos se articulan en grandes plataformas, como la “Vía Campesina”, que reflejan la sensibilidad de los propios agricultores ante las implicaciones ambientales de la actividad agraria (Öcal, 2015).

Paralelamente a los procesos de organización de los movimientos sociales y de los partidos políticos en torno al tema ambiental, diferentes disciplinas científicas, especialmente en el área de las ciencias sociales y humanas, desarrollan programas de investigación sobre los problemas de las relaciones entre los seres humanos y los espacios naturales, así como sobre el tema de la conservación de la naturaleza, en respuesta a una demanda social cada vez mayor de conocimiento científico (Pardo, 2011). En este sentido cabe señalar cómo en las grandes asociaciones científicas internacionales, se han consolidado grupos de investigación para debatir en torno a los

temas ambientales, como es el caso del grupo “Sociology of Environment” en la ISA (International Sociological Association). Por ejemplo, en la FES (Federación Española de Sociología) existe un grupo de Sociología de Medio Ambiente, encargado de organizar su correspondiente workshop en los congresos de esta asociación.

### **1.2.2. Limitaciones de las políticas de protección de la naturaleza**

Sean cuales fueren los contextos político-institucionales, la puesta en marcha de las políticas de protección de la naturaleza plantea un cierto número de problemas. Becerra (2003), recogiendo la afirmación de Olivier Godard, señala, en primer lugar, el *problema de su legitimidad social*, debido a que este tipo de políticas se asientan sobre bases bastante débiles. De un lado, porque el objeto de la acción pública en esta materia aparece de un modo incierto más allá del consenso vago y general sobre ello, dando lugar a vivas controversias; y de otro lado, porque los intereses (ambientales) chocan contra otros intereses cuya legitimidad está mejor asentada en el tejido social (Godard, 1989: 304, citado en Becerra, 2003).

Un segundo problema de las políticas ambientales, también señalado por Becerra (2003) es *su carácter transversal* (intersectorial), ya que, al tenerse que aplicar en territorios diversos y heterogéneos desde el punto de vista físico y social, deben guiarse por una lógica integral capaz de superar las posibles diferencias existentes dentro del territorio. Ello debe conducir a la coordinación de competencias administrativas en materias tan diversas como medio ambiente, educación, salud, ordenación del territorio, infraestructuras, equipamientos sociales,... y también a la cooperación entre los correspondientes departamentos de la administración en distintas escalas (nacional, regional y local), lo cual genera problemas no fáciles de resolver, tales como los siguientes: ¿cómo actuar de manera conjunta a nivel administrativo?, ¿qué departamento administrativo tiene la legitimidad política para dirigir la intervención y la competencia para aplicarla en el territorio?, ¿hasta qué punto se pueden conciliar los objetivos de la conservación y el desarrollo sólo con políticas ambientales en territorios carentes de infraestructuras y equipamientos? (Paniagua, 2007 y Lafuente, 2013)

La controversia sobre el *fundamento científico de las regulaciones ambientales* constituye una tercera categoría de problemas con los que se enfrenta este tipo de políticas. De hecho, los que deciden las nuevas reglas destinadas a ser incorporadas en las leyes y reglamentos, son, en raras ocasiones, los que poseen un conocimiento empírico real del terreno sobre el que deberán ser aplicadas. Como se demuestra en

numerosos casos, frente a una situación problemática, los destinatarios de las políticas ponen en duda la objetividad de esos científicos y expertos asociados al poder público, oponiendo sus propios diagnósticos a los de éstos. Esto conduce a cuestionar la credibilidad y la legitimidad de las soluciones o de los arbitrajes que deberían esperarse de la “neutralidad” de la actividad científica (Kalaora, 1980, citado por Becerra, 2003).

En definitiva, la acción pública en materia de protección de la naturaleza ha de afrontar una serie de dificultades a la hora de su aplicación sobre el terreno, dificultades que son inherentes al tipo de problemas con los que trata. La complejidad de los problemas tratados plantea la cuestión de la eficacia real de las políticas públicas en materia ambiental. Por ejemplo, cómo señala Becerra (2003), la pérdida de la biodiversidad es un hecho científicamente probado desde hace ya bastante tiempo. Reconocido desde 1972 por los gobiernos que participaron en la Conferencia de Estocolmo, este problema fue uno de los temas centrales de la Cumbre sobre la Tierra en Río (1992). El problema de la pérdida de biodiversidad fue, diez años más tarde, denunciado de nuevo en la Conferencia Mundial sobre el Desarrollo Sostenible celebrada en Johannesburgo (2002). A pesar de estos llamamientos sucesivos y de la implicación de los poderes públicos en diferentes niveles de la acción gubernamental, las especies continúan desapareciendo, el agua se ha convertido en un recurso cada vez más escaso, los espacios naturales se degradan,...

En todo caso, la eficacia real de la mayor parte de las acciones emprendidas en el área de la protección de los espacios naturales depende de la adhesión, movilización y participación de las poblaciones locales, y necesita que estas poblaciones acepten modificar no sólo sus valores y actitudes, sino también sus comportamientos cotidianos y sus modos de vida. El problema de la eficacia de las políticas ambientales se situaría, por tanto, en la confrontación entre diferentes concepciones sobre lo que debe ser la protección y la gestión del medio natural, así como en la no fácil coordinación y coherencia entre las diversas políticas sectoriales y en la tampoco fácil integración entre actores e intereses heterogéneos.

Estas constataciones nos llevan a preguntarnos, con Becerra (2003), sobre las condiciones que deben darse para que sea eficaz una acción pública dirigida a la conservación efectiva del medio natural. ¿Cómo podemos explicar desde un punto de vista sociológico estos problemas de eficacia de una política pública como la ambiental? ¿Cómo se traducen en la práctica las políticas ambientales decididas y diseñadas en los despachos de los organismos públicos nacionales e internacionales? ¿Bajo qué modalidades de acción se ajustan las estrategias y los intereses de los

actores afectados por tales políticas? ¿Cuáles son las condiciones que deben darse para que pueda producirse una adhesión activa y una participación real de las poblaciones locales en las políticas de protección de la naturaleza?.

A esas cuestiones intentaremos dar respuesta analizando las “áreas naturales protegidas”, que será objeto del próximo capítulo, y estudiando una determinada figura de protección (las “reservas de la biosfera”) y su aplicación en una realidad empírica concreta: la reserva de “La Sepultura”, situada en el estado mexicano de Chiapas. Antes, sin embargo, presentaremos en el próximo apartado algunas perspectivas teóricas que, desde distintas tradiciones académicas, se han ocupado de estos temas y que nos ayudarán a acotar el marco general de análisis y a comprender mejor las dinámicas sociales que se desarrollan en los procesos de implementación de las políticas de protección de la naturaleza en espacios naturales de las características de las “reservas de la biosfera”.

## **2. ALGUNAS PERSPECTIVAS TEÓRICAS DE ALCANCE INTERMEDIO SOBRE LAS POLÍTICAS DE PROTECCIÓN DE LA NATURALEZA**

En este apartado expondremos los principales elementos de dos perspectivas que se han ocupado de analizar el proceso de implementación de las políticas de protección de la naturaleza: una, de tradición francesa, utilizada por Sylvia Becerra (2003) y basada en dos ramas de la sociología (sociología de las políticas públicas y sociología de la acción colectiva) y en la teoría de la regulación; y otra, de tradición anglosajona, basada en el enfoque CBNRM (*Community-based Natural Resources Management*) sobre la gestión de los recursos naturales con participación de las poblaciones locales y utilizada por Delgado-Serrano et al. (2015).

### **2.1. La sociología de la acción pública y de la acción colectiva**

Como hemos indicado en los apartados anteriores, la singularidad de las políticas de protección de la naturaleza radica en el hecho de su implementación en contextos locales singulares, es decir, en parajes donde la protección del medio natural es socialmente considerada un tema importante, incluso prioritario. Este tema estructura a su alrededor una configuración de intereses en un contexto local determinado, en el que se enfrenta, de un lado, una acción pública impulsada desde el

exterior (reglamentos y medidas nacionales o europeos) y, de otro, unas prácticas de uso, unas tradiciones y unos modos locales de gestión. Dicho con otras palabras, se trata de estudiar la protección efectiva de la naturaleza como el producto resultante de la acción colectiva de actores diversos, puestos en situación de cooperar. Nuestra idea de partida consiste en afirmar, con Becerra (2003), que es, en estos contextos de acción, en estas configuraciones de intereses y en estos sistemas de acciones locales, donde se juega la aplicación efectiva de las políticas públicas y la protección eficaz del medio natural.

La “sociología de la acción pública” amplía el campo de análisis de los más restringidos estudios sobre políticas públicas, unos estudios que se habían venido centrando, sobre todo, en el tema del poder y el gobierno local, interesándose casi exclusivamente por la acción gubernamental y por las intervenciones de los poderes públicos en campos concretos. La “sociología de la acción pública” analiza, sin embargo, cómo los problemas y demandas sociales se inscriben en la agenda de los gobiernos, cómo los programas de acción son elaborados, decididos y aplicados y cuáles son los resultados. En resumen, esta línea de investigación pone el foco de atención en las prácticas concretas del Estado (Padiou, 1983, citado en Becerra, 2003), es decir, del Estado “en acción” (Jobert y Muller, 1986, citado en Becerra, 2003) y rompe con la perspectiva jurídico-institucional dominante en la ciencia de la administración y con los centros tradicionales de interés de la ciencia política (organización del sistema político, partidos y comportamientos electorales,...). Se pasa así de una visión esencialmente institucional o económica de la acción política a otra en la que se plantean las condiciones necesarias para que las políticas públicas sean eficaces (Duran, 1990, citado en Becerra, 2003).

Este área de la sociología ha permitido poner de manifiesto las diferencias que existen entre, de un lado, el campo de las competencias político-administrativas y, de otro, el de los problemas que se quieren resolver con las acciones gubernamentales. Después de haberse interesado en una primera fase por el proceso de elaboración de las políticas públicas en tanto que programas de acción, este área de estudios se orientó hacia el análisis del proceso de aplicación (de su puesta en marcha y de la operacionalización de los proyectos), así como de sus resultados (previstos y no esperados).

Este modo de aproximarse a este tema corresponde a una concepción lineal y descendente (*top-down*) de la acción gubernamental. La administración pública es entonces considerada como el agente encargado de la puesta en marcha de las decisiones tomadas en la cúspide del aparato del Estado, es decir, por el gobierno

(esté formado por políticos o por tecnócratas). En este sentido, la eficacia de las políticas públicas estaría condicionada por la eficacia de la burocracia administrativa encargada de su aplicación. El enfoque descendente se pregunta, por tanto, por las disfunciones administrativas que surgen en la fase de aplicación, cuestionando sobre todo las condiciones y constricciones que la dificultan.

Desde esta visión *top-down*, la aplicación de las políticas públicas ha reposado en un modelo de “arreglos cruzados” entre los responsables de la burocracia estatal y los representantes corporativos de los intereses sectoriales o territoriales (los dirigentes sindicales, los concejales de los ayuntamientos, los representantes de los cámaras agrarias o comerciales,...). La teoría del poder periférico propuesta por Pierre Grémion (1976, citado en Becerra, 2003) muestra cómo las negociaciones y “acuerdos” entre los funcionarios del Estado a nivel local y los “notables” locales (élites políticas, sociales y económicas) permitían adaptar la acción decidida en el “centro” a las particularidades de los contextos locales.

Este proceso de relaciones de intercambio entre élites en el terreno explica que, paradójicamente, la eficacia de la acción “desde arriba” (*top-down*), presentada como expresión de poder, es dependiente de la buena voluntad de los actores locales. La cúpula decide todo, pero desde lejos, sin conocer los problemas concretos, mientras que los actores “periféricos”, que sí conocen bien los problemas que les afectan, no pueden decidir nada por ellos mismos y deben recurrir al “centro” para obtener la autorización y los medios de actuación (Gremion, 1976, citado en Becerra, 2003). Puede pensarse que este modelo se aplica en casi todos los sistemas político-administrativos centralizados y autoritarios. Lo que diferenciaría a los Estados sería la existencia de un sistema político democrático, el grado de autoritarismo del poder central y la presencia, representatividad y capacidad de acción de los actores que conforman a nivel local los intereses territoriales y sectoriales.

En los años 80s, la difusión del neoliberalismo (que preconizaba el “retorno del mercado” y la desregulación y retirada del Estado), así como el proceso de descentralización administrativa (en países como Francia o España) y el desarrollo de las políticas supranacionales, cuestionan la pertinencia de los enfoques descendentes centrados en el Estado (enfoques *top-down*). Otros enfoques de análisis aparecen con la intención de comprender mejor la emergencia de nuevos modos de organización de la acción pública. Estos enfoques parten de la constatación de la crisis de los modelos jerárquicos, verticales y descendentes de toma de decisiones públicas, y enfatizan la importancia de estudiar los procesos *bottom-up* de elaboración de las políticas públicas, proponiendo conceptos como “redes de políticas públicas”, “sistemas de

acción” o “gobernanza”. Ponen de manifiesto el despliegue de una nueva estructuración de la acción pública, más horizontal, basada en la interdependencia de una pluralidad de actores llamados a negociar entre ellos y a cooperar para actuar de manera colectiva. En consecuencia, estos enfoques se interesan sobre todo por las estrategias de los actores, por la constitución de sistemas de acción “multiactores” y de coaliciones y redes, por los procesos de negociación y toma de decisiones, y por la obtención de acuerdos.

En este nuevo contexto, el análisis de la puesta en marcha de las políticas públicas pone el acento en los procesos de implicación de sus destinatarios (beneficiarios, clientes, usuarios,...) y en los efectos de esa implicación. Estos estudios han puesto de manifiesto la importancia de los fenómenos de regulación “desde abajo” para explicar las diferencias que existen entre los objetivos de las políticas públicas y sus resultados reales. Han mostrado cómo las estrategias (individuales) de los destinatarios de las políticas públicas pueden manifestarse mediante actitudes de rechazo, indiferencia o pasividad (no adhesión), mediante comportamientos dirigidos a una alteración del objetivo inicial, o, por el contrario, mediante actitudes de adhesión y apoyo. Este apoyo puede ser de grado diverso, e ir desde un compromiso activo a una cooperación activa con los agentes de la administración encargados de la puesta en marcha de una política pública concreta, pudiendo dar lugar incluso a una verdadera “coproducción” de dicha política.

Los nuevos enfoques sobre las políticas de protección de la naturaleza se inscriben en estas tendencias de la sociología de la acción pública. A esos enfoques no les interesa cómo se definen los objetivos ni cómo se formula el programa de acción en este área (ya sea a nivel nacional o europeo), sino cómo es el proceso de aplicación de una política dirigida a la protección de la naturaleza en contextos locales determinados. Afirman que el proceso de puesta en marcha de una política pública no es un proceso separado del contexto en el que se aplica ni de las posibles retroalimentaciones que se producen entre las normas legales establecidas “desde arriba” y las reglas resultantes de los acuerdos locales, ni tampoco de los efectos recíprocos a los que tales dinámicas de interacción entre “lo global” y “lo local” dan lugar. Esto nos obliga a estudiar un ámbito específico de cuestiones que no se reduzcan ni a un simple enfoque *top-down* ni a un mero enfoque *bottom-up*. Ninguno de esos enfoques por separado nos parece pertinente para comprender, de una parte, la articulación de las diferentes modalidades de la acción pública, y de otra, la combinación entre ellas y las prácticas, reglas y usos locales existentes en un determinado espacio natural. Es necesario, por tanto, adoptar una perspectiva que

permita captar en su complejidad las relaciones entre, de un lado, los procesos de toma de decisiones y de aplicación de las políticas públicas (internacionales, nacionales, regionales y subregionales) y las características del sistema político-administrativo (y de las constricciones que impone), y de otro lado, las configuraciones de actores, intereses y problemáticas existentes a nivel local en el área de la protección de la naturaleza.

Desde esta perspectiva amplia, la acción pública y la gestión efectiva de los espacios naturales son consideradas como dos contextos de acción que se estructuran de manera conjunta. Tales contextos de acción son a su vez estructurados por un conjunto de reglas que, a nivel local, organizan de modo más o menos formalizado las modalidades de acción de los individuos y de los grupos, y que regulan sus relaciones. El concepto de “regulación social” designa el proceso por el cual determinadas “reglas del juego” ordenan las dinámicas de acción colectiva, haciendo posible la coordinación de las acciones individuales (Reynaud, 1989, citado en Becerra, 2003).

En el proceso de articulación social de una comunidad de intereses, hay que distinguir dos fuentes de regulación. De un lado, una regulación “heterónoma”, formada por un conjunto de reglas y normas producidas desde fuera de la comunidad, pero que, una vez definidas, tienen que aplicarse. Y de otro lado, una regulación “autónoma”, formada por reglas informales nacidas de la autonomía relativa de los destinatarios de una determinada política y que expresan el grado de maniobra que disponen en el desarrollo de sus tareas. Esta fuente de regulación “autónoma” permite a dichos agentes afirmar su capacidad de iniciativa produciendo sus propias reglas, unas reglas que se oponen, en mayor o menor medida, a las prescripciones emanadas e impuestas desde “arriba”, es decir, a la regulación “heterónoma”. En la práctica, el proceso de regulación que tiene lugar en el seno de una comunidad de intereses (una empresa, una administración, una organización social,...) es el resultado de la combinación entre las normas rígidas de la regulación “heterónoma” y las reglas informales de la regulación “autónoma”.

En lo que se refiere al ámbito de aplicación de las políticas de protección de la naturaleza, pueden verse como un campo donde las dos fuentes de regulación se encuentran y confrontan. Para la población local, destinataria de dichas políticas, las normas, los reglamentos, las prescripciones, los incentivos y las sanciones, impuestos por los gobiernos nacionales, serían la “regulación heterónoma”. Tal conjunto de elementos de regulación se ha de confrontar con los elementos de la “regulación autónoma” producidos por los actores locales y usuarios del espacio natural donde se

aplica la política ambiental. Dichos elementos de regulación son utilizados por la población local para organizar su existencia diaria, explotar los recursos naturales, resolver los posibles conflictos que surjan o responder a problemas concretos de gestión del medio natural. La confrontación entre estos dos modos concurrentes de regulación se expresa con frecuencia en forma de conflictos (en ocasiones, violentos) entre los usuarios locales y los agentes externos que, en nombre, de un interés general, a veces abstracto (por ejemplo, la defensa de la biodiversidad), quieren ordenar las prácticas de dichos usuarios y cambiar las normas consuetudinarias que han regulado su forma de relacionarse con la naturaleza. En efecto, los estudios muestran que la población local no abandona fácilmente sus prácticas tradicionales en favor de la aplicación de nuevas medidas de protección que, a sus ojos, son percibidas como abstractas y abusivas, como invasoras de su ámbito de autonomía.

Este tipo de análisis no se centra sólo en las reglas en sí (en su contenido), sino en la actividad de regulación que ellas generan en la población local. Se interesa, por tanto, por “lo formal”, pero también por “lo informal”, es decir, tanto por las normas producidas “desde arriba”, como por las reglas informales producidas o reformuladas “desde abajo”, así como por las interacciones entre ambas. Sin embargo, aunque la “regulación heterónoma” no se reduce a la aplicación de las normas y reglamentos administrativos que componen un programa de acción concreto, ella es percibida como si fuera sólo eso por la población local. De este modo, se enfrenta una “regulación política” (heterónoma), que es percibida por la población local como normas impuestas “desde fuera” y “desde arriba”, y una “regulación autónoma”, formada por las reglas de que viene dotándose desde tiempo inmemorial la comunidad local para relacionarse con la naturaleza. En este sentido, la gestión pública de los espacios naturales debe ser el resultado de una regulación conjunta entre, de un lado, la “regulación política” (heterónoma) y, de otro, la “regulación social” (autónoma), siendo la política ambiental un elemento más de todo ello. De cómo se produzca esa combinación dependerá la eficacia de la política pública en la gestión de un espacio natural concreto.

Nuestra aproximación a este tema, pone, por tanto, el acento en la capacidad de los actores sociales de interpretar y modificar las normas establecidas desde “arriba”. En estos casos, los actores no son seres pasivos sometidos al contexto que los envuelve, sino “seres activos que, adaptándose a las reglas de juego de su contexto de acción, las modifican gracias precisamente a sus acciones” (Ponty, s.d.). Los actores están dotados de autonomía, es decir, de capacidad para influir en las reglas que los constriñen, para cambiarlas a su gusto o bien para inventarse otras.

Esta autonomía de los actores locales varía en función de su grado de interdependencia con otros actores, de la amplitud de las zonas de incertidumbre que deja sin cubrir las normas legales, y de los recursos que los actores pueden movilizar. Además, las reglas en vigor (o reglas efectivas) tienden a cambiar constantemente en la medida en que ellas son objeto de negociaciones y finalmente de compromisos a veces provisionales entre el objetivo de los poderes públicos y lo que realmente admiten los usuarios.

En resumen, los conceptos propuestos por los estudios sobre políticas públicas y por la sociología de la acción colectiva convergen en la idea de que las normativas jurídicas son sometidas al juego de negociaciones y a las relaciones de fuerza entre, de un lado, los actores que toman las decisiones y, de otro, los destinatarios de las mismas. No obstante, en el ámbito de la protección de la naturaleza, siempre está presente una regulación social específica, formada por las reglas informales que emanan de la propia población local, que se ejerce de manera conjunta con la regulación política, es decir, con las medidas de protección que emanan desde arriba y que son aplicadas por los poderes públicos. Basadas en los valores, las representaciones sociales y los intereses de la población que vive en un determinado espacio natural y que explota los recursos ligados al mismo, estas “reglas locales” de gestión de la naturaleza organizan y orientan las actitudes y el comportamiento de los actores. Desde esta perspectiva de análisis, es preciso estudiar la relación que existe entre el modo como están organizados los actores locales en un espacio natural concreto, y la efectividad de las políticas públicas dirigidas a protegerlo. Este será precisamente el objetivo del capítulo dedicado a la reserva de “La Sepultura”.

## **2.2. El enfoque (CBNRM) (Community-based Natural Resources Management)**

Como señala Delgado-Serrano et al. (2015), este enfoque ha evolucionado a lo largo de las últimas tres décadas como un enfoque alternativo a las estrategias *top-down* en la gestión de los recursos naturales. Aunque no hay una definición única del concepto de CBNRM, puede decirse que la idea central es la coexistencia de la “naturaleza” y la “población local”, algo diferente de las estrategias proteccionistas basadas en la segregación entre ambas (Western and Wright, 1994, citado en Delgado-Serrano et al., 2015). Eso significa combinar tanto los intereses de la población local y sus requerimientos socio-económicos, como los objetivos de la conservación y el uso ambientalmente sostenible de los recursos naturales. Los principales elementos del enfoque CBNRM son los siguientes: i) implicación de los

actores locales; ii) participación pública en la gestión, y iii) colaboración inter-organizativa entre los niveles *top-down* y *bottom-up* (Berkes, 2007, citado en Delgado-Serrano et al., 2015).

Con el enfoque CBNRM se busca impulsar prácticas más sustentables que permitan lograr el objetivo de la conservación de los recursos naturales generando beneficios económicos a nivel local. Para ello se pretende implicar a la comunidad local en el proceso de toma de decisiones e incorporar a las instituciones presentes en el territorio en los procesos de gestión y regulación, aprovechando para ello las tradiciones y costumbres locales y el sistema de conocimiento local (Borrini-Feyerabend, 1996; Pomeroy, 1996; Barrett et al., 2001, citados en Delgado-Serrano et al., 2015). El enfoque enfatiza la necesidad de que los análisis estén contextualizados y basados en el terreno (y no diseñados desde los despachos) si se quiere comprender mejor las condiciones socio-institucionales, los riesgos y las interdependencias que condicionaría la gestión sostenible de los espacios naturales (Armitage, 2005, citados en Delgado-Serrano et al., 2015). Por tanto, este enfoque asume que las comunidades locales (y las organizaciones de base comunitaria) estrechamente conectadas a la naturaleza y a los recursos naturales, son, con una elevada probabilidad, los actores idóneos para impulsar un uso sustentable de dichos recursos, disponiendo además del conocimiento requerido para ello (Blaikie, 2006, citado en Delgado-Serrano et al., 2015). En sintonía con ese planteamiento, el enfoque CBNRM propone impulsar procesos de toma de decisiones que sean colaborativos, programáticos, participativos, descentralizados, democráticos, interdisciplinarios, flexibles y dinámicos para llevar a cabo la gestión sostenible de dichos espacios (Lane and McDonald, 2005; Lurie and Hibbard, 2008, citados en Delgado-Serrano et al., 2015).

Varios programas e iniciativas se han basado en la metodología CBNRM. Sin embargo, ni los programas basados en este enfoque *bottom-up*, ni los tradicionales planes gubernamentales de conservación de espacios naturales basados en enfoques *top-down*, son la panacea (Berkes, 2007, citado en Delgado-Serrano et al., 2015). Es posible encontrar ejemplos de resultados efectivos y eficientes de iniciativas basadas en el enfoque CBNRM (Matzke and Nabane, 1996, citado en Delgado-Serrano et al., 2015), pero también ejemplos de experiencias fracasadas (Lund and Treue, 2008, citado en Delgado-Serrano et al., 2015). Asimismo, diversos estudios han mostrado cómo los modelos tradicionales de planificación racional basada en enfoques descendentes (*top-down*) continúan desempeñando un relevante papel en la conservación de los espacios naturales en ciertos contextos locales (Lane and

McDonald, 2005; Balint and Mashinya, 2006; Lane, 2006; Tang, 2009, citados en Delgado-Serrano et al., 2015). A pesar de las críticas, el enfoque CBNRM ha sido a menudo considerado una perspectiva adecuada para gestionar espacios naturales de apropiación común, y por ese motivo es cada vez más utilizado en estos casos. En la literatura especializada pueden hallarse interesantes estudios que proveen de los argumentos necesarios a favor de este enfoque. Sin embargo, de los principios en que se basa el enfoque CBNRM no puede deducirse de manera simple la armonía entre el objetivo del *desarrollo* y el de la *conservación*, ni tampoco el aumento de la *sustentabilidad* ni la *resiliencia* de los ecosistemas a perturbaciones no deseadas (Agrawal and Gibson, 1999; Folk et al. 2003, citados en Delgado-Serrano et al., 2015).

Este enfoque utiliza el concepto de “sistema ecológico-social” (SES) para plantear que ambos sistemas (el ecológico y el social) no pueden verse como sistemas separados, sino conectados entre sí, y que esa conexión es necesaria para construir “resiliencia” en los espacios naturales (Berkes and Folke, 1998, citados en Delgado-Serrano et al., 2015). Autores como Janssen y Anderies (2007) proponen una interesante definición del concepto SES, que puede ser de utilidad para nuestro estudio de la reserva de “La Sepultura”. Señalan que un sistema ecológico-social (SES) es una estructura formada por un *common-pool resource* (CPR) (concepto acuñado por Ostrom), así como por los usuarios de dicho recurso y por un sistema de gobernanza asociado a la gestión del mismo. Esta definición enfatiza que la separación entre el “sistema social” y el “sistema ecológico” es una separación artificial que sólo responde a una selección arbitraria del objeto de estudio (Folke et al. 2005, citado en Delgado-Serrano et al., 2015).

Los SES pueden, por tanto, ser definidos como complejos sistemas adaptativos (flexibles) con las siguientes características: i) los procesos bio-geo-físicos y sociales (incluyendo los procesos mentales y culturales) no funcionan de manera independiente, sino que están integrados; ii) las dinámicas que se desarrollan dentro de esos sistemas son no lineales e imprevisibles; iii) sus propiedades no son fijas y permanentes, sino sometidas a cambio; iv) se auto-organizan; v) hay flujos que se retroalimentan entre los procesos sociales y los procesos ecológicos; vi) su comportamiento es cambiante en el espacio y en el tiempo; vii) ese comportamiento tiene consecuencias futuras en muy diferentes escalas temporales, y viii) es imposible extrapolar la información de un SES a otro (Holland, 1995; Berkes and Folke, 1998; Holling, 1998; Liu et al. 2007; Du Plessis, 2008, citados en Delgado-Serrano et al., 2015).

Como señala Delgado-Serrano et al. (2015), el concepto de “resiliencia” ha sido ampliamente usado en ecología, y puede ser definido de muchas formas. En general puede definirse como la capacidad de un sistema para asimilar las perturbaciones, o también como el grado de perturbación que puede ser absorbido por un sistema antes de que se modifique su estructura como consecuencia de los cambios producidos en las variables y procesos que controlan su comportamiento (Holling et al., 1995, citado en Delgado-Serrano et al., 2015). Otras definiciones más concretas, como la definición de la “resiliencia ecológica”, enfatiza la velocidad con la que un sistema se recupera de una perturbación. Se procura distinguir entre “resiliencia” y “resistencia”, de tal modo que este último concepto haría referencia al grado en que una perturbación se transforma en un impacto sobre el sistema (Adger, 2000, citado en Delgado-Serrano et al., 2015) (mientras más resistente es un sistema, menor es el impacto que le causa una perturbación). La “resiliencia” aumenta la capacidad de un sistema para afrontar una turbulencia, lo que puede verse como el antónimo de “vulnerabilidad”.

Adger (2000) (citado en Delgado-Serrano et al. 2015) introduce la idea de “resiliencia social” como la capacidad de las comunidades o grupos para hacer frente a perturbaciones externas que surgen como resultado del cambio social, político o ambiental. La “resiliencia social” es un importante componente de las circunstancias bajo las cuales los individuos y los grupos sociales se adaptan al cambio del entorno ambiental en que viven. Esta definición pone en relación la “resiliencia social” y la “resiliencia ecológica”. Ambas resiliencias pueden conectarse entre sí a través de la dependencia que tienen las comunidades locales y sus actividades económicas respecto de los ecosistemas. Estructuras institucionales, tales como los derechos de propiedad y el mercado, gobiernan el uso de los recursos naturales creando incentivos para una gestión sustentable o no, lo que tiene efectos sobre la “resiliencia”.

Los sistemas pueden ser ecológicamente “resilientes”, pero no deseables desde el punto de vista social; o puede haber sistemas que sean socialmente “resilientes”, pero degradan el medio ambiente (Folke et al., 2003, citado en Delgado-Serrano et al., 2015). Es aquí donde la “resiliencia socioecológica” cobra interés como una propiedad fundamental de la sustentabilidad. La “resiliencia” es entendida como la capacidad de un sistema SES para aprovechar las oportunidades que se le plantean como resultado no sólo de cambios traumáticos, sino también de circunstancias favorables bajo condiciones “normales”, permitiéndole hacer frente a los cambios e incertidumbres sin tener que pasar a otro estado controlado por distintas variables organizadas en una estructura diferente (Gunderson and Holling, 2001; Olsson et al., 2004; Folke, 2006; Walker et al., 2006, citados en Delgado-Serrano et al., 2015).

Según señala Delgado-Serrano et al. (2015), el enfoque propuesto por Agrawal (2008) y adaptado por Gómez-Baggethun et al. (2012) propone diferentes categorías para comprender cómo una comunidad hace frente a diversas situaciones: movilidad, predicción, almacenamiento, racionamiento, selección, fondo común, intercambios mercantiles y diversificación. Este marco se ha usado para identificar y discutir las estrategias de gestión comunal utilizadas en diversas comunidades rurales y para valorar la capacidad de esas estrategias de aumentar o frenar la resiliencia social y ecológica en el SES de cada comunidad.

### **3. CONCLUSIONES**

En este capítulo hemos presentado el tema de la protección de la naturaleza viendo cómo se ha ido extendiendo desde el reducido ámbito de la comunidad científica (problema de interés sectorial) al conjunto de la ciudadanía (problema de interés general). Asimismo hemos expuesto una especie de marco general de análisis sobre el tema de la protección de los espacios naturales, mostrando su singularidad (basada en la presencia de poblaciones locales que interactúan con esos espacios) y las limitaciones y dificultades que encuentra el proceso de implementación de dichas políticas en territorios concretos.

La necesaria combinación entre estrategias *top-down* y *bottom-up* es un rasgo fundamental de las políticas de protección de la naturaleza, lo que hace imprescindible la colaboración de las poblaciones locales con las entidades públicas encargadas de aplicar los programas en los espacios naturales. Es por ello que el capítulo ha prestado atención a dos perspectivas teóricas de alcance intermedio que se vienen ocupando de estos temas: una, de tradición francesa, centrada en el estudio de las políticas públicas y la acción colectiva desde diversos campos de la sociología, y otra, de tradición anglosajona (CBNRM) centrada en la participación de las comunidades locales en la gestión de los recursos naturales.

A partir del marco general y de los enfoques de alcance intermedio utilizados, hemos procurado mostrar que el éxito de las políticas de protección de la naturaleza no puede medirse por el número de áreas naturales ni por la superficie protegida, sino por la eficacia de los programas y medidas de actuación en cada una de las áreas naturales afectadas por esas políticas. Hemos apuntado, además, que si el objetivo no es sólo conservar los recursos naturales, sino también promover el desarrollo de la población local, es preciso coordinar las políticas estrictamente concebidas desde una lógica ambientalista con las políticas dirigidas a dotar a los territorios de las

infraestructuras y los equipamientos sociales necesarios para asegurarle unas condiciones de vida dignas. Ese es precisamente el reto del programa MaB de la UNESCO a través de la figura de las “reservas de la biosfera”, tema éste que será objeto del próximo capítulo.



## Capítulo 6

### EL PROGRAMA MaB Y LA “RESERVAS DE LA BIOSFERA”

*“La RESERVA nos trae un beneficio a toda la humanidad, porque según los estudios técnicos y científicos, los árboles purifican el oxígeno, por lo cual, también se conservan los árboles y la fauna, y también los árboles se conservan...”* (Entrevista a ejidatarios del ejido “Tierra y Libertad” del municipio de Villaflores)

Una vez presentado en el capítulo anterior el marco general de las políticas de protección de la naturaleza, en éste analizaremos el programa MaB de la UNESCO, y, dentro del mismo, la figura de la “reserva de la biosfera” (REBI), que es el tema central de nuestra tesis doctoral. De acuerdo con los principios fundamentales de este programa internacional, el objetivo de proteger, mediante la figura de la REBI, ciertos espacios naturales caracterizados por su valor emblemático para la biodiversidad y por la presencia destacada en ellos de poblaciones locales, es conciliar el objetivo de la “conservación” y el del “desarrollo”. Ello implica la interacción entre, de un lado, el sistema institucional encargado de implementar las diversas medidas de protección, y de otro, la población local, organizada en redes y entidades asociativas o comunitarias, generando diversos tipos de dinámicas sociales que pueden favorecer o dificultar la aplicación de dichas medidas. En este capítulo presentaremos el programa MaB, abordaremos de un modo general la figura de las REBIs, mostraremos su evolución a nivel internacional y analizaremos su aplicación en España y en México. Ello nos dará información suficiente para poder enmarcar el análisis que más en profundidad se hará sobre el caso de la reserva de La Sepultura en el capítulo siguiente.

#### 1. EL PROGRAMA MAB DE LA UNESCO

El Programa sobre el Hombre y la Biosfera de la UNESCO (en adelante, MaB) (*Man and Biosphere*) se inició a principios de los años 70 y ha abierto un camino nuevo en el enfoque de la conservación de la naturaleza, al hacer compatible ese objetivo con el de mejorar el bienestar de la población que reside en los espacios naturales y que utiliza los recursos asociados a dichos territorios. En consonancia con ese planteamiento, el Programa MaB promueve el compromiso de todos los agentes que intervienen en un territorio para promover el uso sostenible de los recursos

naturales y propone utilizar los conocimientos científicos y el conocimiento y saberes locales para comprender mejor los ecosistemas y tener una visión más holística de los factores que regulan el medio ambiente. De ese modo, el programa MaB busca también un mayor compromiso y sinergia de la comunidad científica con los poderes públicos para el desarrollo de políticas destinadas a evitar la pérdida de la biodiversidad biológica y a promover una utilización más racional de los recursos naturales.

Se trata de un programa descentralizado, sustentado económicamente por los Estados que se adhieren al mismo, cuyos gobiernos ocupan la presidencia del MaB de forma rotatoria. La Secretaria del Programa MaB está ubicada en la sede de la UNESCO en París, y su órgano de gobierno es el Consejo Internacional de Coordinación (CIC), formado por treinta y cuatro miembros, que representan a los Estados adherentes, renovándose por mitades cada dos años durante la Conferencia General de la UNESCO.

Cada Estado que se interese por el MaB y se comprometa a aplicarlo en su territorio, debe constituir previamente una “Comisión Nacional” (o comité MaB) con funciones de asesoramiento, coordinación y gestión, cuyos miembros han de ser representantes de los organismos e instituciones (públicas y/o privadas) que más relación tengan con los contenidos del Programa MaB.

A lo largo de sus más de cuarenta años de funcionamiento, el Programa ha ido centrando sus actuaciones en la figura de la “reserva de la biosfera” (REBI), de tal modo que, en la actualidad, el objetivo prioritario del MaB es potenciar la “Red Mundial de Reservas de la Biosfera” y promover una gestión eficiente de estas áreas protegidas a lo largo del planeta. Esta Red comprendía a fecha de junio de 2015 un total de 650 reservas (quince de ellas transfronterizas) distribuidas en 120 países.

La coordinación entre las REBIs que integran la Red se realiza mediante redes regionales o subregionales y mediante redes temáticas, generalmente de ámbito internacional, sin perjuicio de que existan otras redes en el ámbito nacional. Algunos ejemplos de estas redes son la ArabMaB (países árabes), la AfriMaB (países africanos), la EABRN (países asiáticos del este), la EuroMaB (Europa, Canadá y Estados Unidos), la IberoMaB (Iberoamérica, Portugal y España) o la temática REDBIOS (red integrada por las REBI de Canarias y la Reserva Intercontinental del Mediterráneo de Andalucía, Cabo Verde, Mauritania, Madeira y Azores, Marruecos y Senegal) o la también temática Red de REBI de las Islas y Zonas Costeras. La concesión en 2001 del Premio Príncipe de Asturias a la Concordia a la Red Mundial de

Reservas de la Biosfera representó un reconocimiento importante a la tarea realizada por esta Red.

Las orientaciones que rigen las reservas de la biosfera se generan en encuentros de la citada Red Mundial, siendo luego aprobadas por los órganos de gobierno del Programa MaB, en primera instancia, y, finalmente, por la Conferencia General de la UNESCO. Ya desde sus inicios, en 1974, el concepto de “reserva de la biosfera” (REBI) estuvo definido con bastante precisión, estableciéndose que su objetivo es “armonizar” el objetivo de la conservación con el del bienestar de las poblaciones locales. No hay que olvidar que, en esos años 70, el objetivo de conservar los espacios naturales se concebía como algo que excluía a los seres humanos, por lo que ese modo de abordar el problema de esas áreas naturales constituía una verdadera innovación.

No obstante, y por inercia, las primeras REBIs que se aprobaron a partir de 1976, mostraban en el modo de su constitución que, a pesar de la claridad con que habían sido definidas por la UNESCO, se estaban aplicando con la antigua mentalidad de “área protegida”, resaltándose incluso que eran zonas merecedoras de la máxima protección por ser de gran valor ecológico. Se le daba, por tanto, mayor relevancia al objetivo de la “conservación” que al del “desarrollo”.

En el I Congreso Mundial del Programa MaB, celebrado en 1984 en la ciudad de Minsk (Bielorrusia), promovido por la UNESCO, se planteó este problema y se puso énfasis en la dimensión del “desarrollo” como elemento fundacional de las REBIs. En ese congreso se elaboró el Primer Plan de Acción, en el que, además de recomendar determinados tipos de acciones para que la Red Mundial de Reservas de la Biosfera velara por la conciliación entre los objetivos del “desarrollo” y la “conservación”, se proponía también algunas iniciativas para impulsar el Programa MaB en su conjunto y extenderlo por aquellos países aún no adheridos al mismo.

Superando las resistencias de los conservacionistas, la Conferencia de Sevilla (1995) señaló como reto inmediato la puesta en práctica de modelos de desarrollo sostenible en las REBIs, objetivo que se plasmó en la llamada “Estrategia de Sevilla”. En esa misma conferencia se aprobó un Marco Estatutario, que recogía la definición de “reserva de la biosfera”, sus funciones, criterios, procedimientos de designación, herramientas de aplicación práctica, funcionamiento en red,... Ambos documentos constituyeron un paso muy significativo en el desarrollo del programa MaB y en su evolución hacia una aplicación integral de la figura de “reserva de la biosfera”, por lo que aún hoy son una importante referencia para la Red Mundial de Reservas de la

Biosfera. Con esos dos documentos se definía el rol que podían desempeñar las REBI en la implementación de la Agenda 21 propiciada por la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente (Cumbre de Río, 1995) y de la Convención sobre la Biodiversidad Biológica.

En 2008, el III Congreso Mundial de Reservas de la Biosfera, celebrado en Madrid, confirmó los postulados de la Estrategia de Sevilla, acordó retocar el Marco Estatutario para adaptarlo a los retos mundiales surgidos después de 1995 y redactó un Plan de Acción para 2008-2013, conocido como “Plan de Acción de Madrid”. En este caso, el énfasis se puso en reforzar la comunicación y el funcionamiento en red, prestándose atención no sólo al funcionamiento de la Red Mundial, sino a la creación de redes supranacionales, redes nacionales, redes temáticas... El Plan de Acción de Madrid consiste en una serie de objetivos y acciones, subrayando la necesidad de utilizar las REBIs como lugares de demostración, y de ofrecer respuestas eficaces a los nuevos retos que tienen planteados este tipo de espacios naturales, como la pérdida de los conocimientos tradicionales y de la diversidad cultural, el declive demográfico, la disminución de la superficie de tierras cultivables, el cambio climático, la pérdida de biodiversidad y el desarrollo sostenible.

Con esos documentos, se pretende que las REBIs sean lugares capaces de mitigar los efectos del cambio climático y de adaptarse a este problema promoviendo un mayor uso de las energías renovables en las zonas rurales y urbanas, y un mejor aprovechamiento de los servicios y productos de los ecosistemas para mejorar el desarrollo económico y el bienestar humano. En 2010, la UNESCO realizó una evaluación intermedia de la aplicación del Plan de Acción de Madrid y a final de 2013 se planteó hacer la evaluación del período completo de su aplicación. En todo caso, este Plan se prevé revisarlo en el próximo Congreso Mundial de Reservas de la Biosfera a celebrar en 2016 en Lima (Perú), donde se pretende avanzar en la elaboración de un sistema de indicadores que permita no sólo reconocer con criterios objetivos nuevas reservas, sino, sobre todo, proceder a la evaluación de las áreas ya reconocidas para que, en caso de incumplimiento de los principios fundacionales de las REBIs, pueda llevarse a cabo la pertinente suspensión.

## **2. CARACTERÍSTICAS DE LAS “RESERVAS DE LA BIOSFERA”**

Como hemos señalado anteriormente, la figura de las “reservas de la biosfera” (REBIs) ha surgido en el contexto del avance antes comentado sobre la protección de la naturaleza a nivel internacional, irradiando sus efectos en los diversos países del

planeta. A diferencia de otras figuras de protección, las REBIs se aplican en áreas naturales de importancia ecológica, donde residen poblaciones locales que guardan una estrecha relación con los recursos asociados a esos espacios.

Las REBIs son, por tanto, territorios en los que, por su importancia ecológica para la biodiversidad, se aplican políticas destinadas a conciliar el objetivo de la conservación de la naturaleza y el del desarrollo económico y social. Se establecen sobre zonas ecológicamente representativas o que tengan un valor único, situadas en áreas terrestres, costeras o marinas y en las cuales la población humana y sus actividades son parte integral de dicho espacio natural. La declaración de una zona como REBI debe contribuir a preservar y mantener valores naturales y culturales gracias a una gestión sostenible apoyada en bases científicas, en el conocimiento y saberes locales, en la identidad cultural de la población y en la implicación de los diferentes agentes que operan sobre el territorio.

La incorporación de nuevas REBI a la Red Mundial se hace a petición de los Estados adheridos al MaB o que deseen adherirse al mismo, presentando la correspondiente propuesta, en la que se deben cumplir ciertos requisitos y en la que se asumen ciertos compromisos para asegurar el cumplimiento de las funciones básicas de las REBI, a saber: conservación, desarrollo y apoyo logístico. Los diversos componentes y enfoques que dan sentido a la figura de la REBI pueden expresarse de forma sintética haciendo referencia a sus funciones y a una zonificación que debe ser la adecuada para cumplir con las funciones antes citadas, estableciéndose tres tipos de zonas.

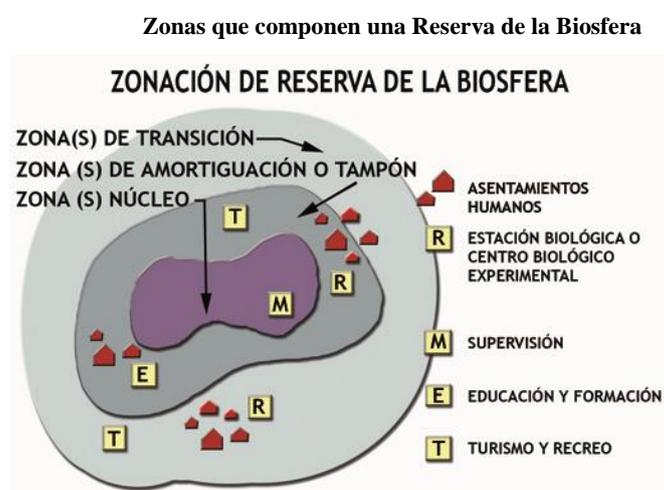
Así, en toda REBI existe una primera zona, denominada “zona núcleo”, cuyos rasgos son los que justifican la creación de la reserva, y que, por ello, es la zona mejor conservada debido a que contiene la mayor biodiversidad. La “zona núcleo” debe estar dotada de instrumentos legales de protección en el marco de cada legislación nacional, de tal modo que se garantice tanto la conservación de los componentes más valiosos y representativos del espacio natural, como la preservación de los servicios ambientales que proporciona.

Alrededor de esa primera zona, se encuentra una segunda zona, denominada “zona de amortiguamiento o tampón” (*buffer zone*), donde las actividades permitidas deben ser compatibles con la conservación de la “zona núcleo” y deben contribuir al desarrollo, en alguna medida, de la investigación, la educación ambiental, la conservación de los modelos tradicionales de uso,... En esta “zona tampón” se

autorizan, por tanto, actividades productivas de bajo impacto y cuya función es proteger a la zona núcleo de los efectos de la actividad humana.

Rodeando a esta segunda zona existe la “zona de transición”, donde son permitidas las prácticas habituales de la población local, pero siempre y cuando sean compatibles con las metas de la conservación. En esta tercera zona tienen lugar las actuaciones destinadas específicamente a promover el desarrollo de las poblaciones locales con criterios de sostenibilidad, y es también donde se experimentan estrategias y modelos de desarrollo sostenible y tienen lugar acciones de demostración (Fig. 3).

**Ilustración 3: Zonificación de una reserva de la Biosfera**



Fuente: <http://www.aad-programa-sierrarincon.org/6.html>

El modelo de REBI admite la presencia del paisaje rústico y algún tipo de agricultura de baja intensidad en la “zona de amortiguamiento”, y admite los usos industriales sólo en la “zona de transición”. No obstante, las tres zonas, cada una en su forma específica, deben contribuir a la aplicación de todas las funciones de la reserva. Así, la “zona núcleo” contribuye al desarrollo prestando servicios ambientales, ofreciendo un reservorio de recursos de biodiversidad o configurando el carácter de excelencia de la reserva. En el otro extremo, la “zona de transición” contribuye también a la conservación del espacio natural mediante la aplicación de patrones de uso compatibles con la salud de los ecosistemas y la permanencia de los recursos. Todas las zonas son, a su vez, objeto de adquisición de conocimientos o de preservación de los existentes y debe promoverse entre ellas el intercambio, la comunicación y las acciones de demostración, contribuyendo así a desarrollar la función logística que se le asigna a las zonas de la reserva. La investigación y la educación forman parte de

esta función logística de producción y transmisión de conocimientos en el seno de las redes del MaB y hacia otros sectores sociales.

La aplicación práctica de lo anterior implica la utilización de ciertas herramientas de actuación sobre el territorio y de ciertas formas de trabajo dentro de las REBIs, tales como los instrumentos de planificación territorial, los procesos participativos de los agentes implicados (decisiones, técnicos, población local, grupos de interés...), las estrategias adecuadas de gobernanza o los mecanismos de coordinación. A ello le dedicaremos algunas líneas a continuación.

La REBI es, por tanto, el único tipo de área natural protegida cuyo objetivo específico es preservar la biodiversidad conciliándolo con el desarrollo y bienestar de las poblaciones locales, y constituye, por tanto, una categoría de protección en la que explícitamente se incluye a la población local como actor fundamental en la gestión de estos espacios naturales (Guevara, 2010).

Como señala este autor, en el citado III Congreso Mundial de Reservas de la Biosfera realizado en febrero de 2008 en Madrid, se reconoció que estas figuras de protección han hecho “una enorme contribución a la investigación, a los inventarios de la biodiversidad y a la biología de la conservación. Desde su origen, las REBI han estado estrechamente vinculadas con las instituciones de investigación, gracias a lo cual en ellas se han llevado a cabo algunos de los estudios más relevantes sobre la biodiversidad”. Sin embargo, según este autor, dichas investigaciones no se han planteado cabalmente si las reservas son suficientes o no en las escalas espaciales y temporales para asegurar la dinámica de los ecosistemas, y tampoco han abordado el efecto que las perturbaciones a gran escala tienen sobre la estructura y el funcionamiento del paisaje y del ecosistema (Guevara, 2010). En todo caso, la contribución de las REBI al cuidado del medio ambiente es de suma importancia, ya que permiten construir una relación de mutuo acercamiento entre los gestores públicos y las comunidades locales.

Echeverry (2002) afirma que “...los problemas ambientales unen en un interés común y colectivo a toda la sociedad humana”, y continúa señalando que “...las riquezas naturales no tienen implicaciones exclusivas para las poblaciones asentadas en los territorios donde se encuentran, sino que la estructura de ecosistemas globales implica que las funciones medioambientales de producción y conservación de vida, de regulación de sistemas climáticos y de perspectivas de producción sean de interés que une a toda la comunidad internacional”. Con esta afirmación queremos dar por entendido que las REBIs son ya un hecho a nivel internacional, y se corresponden con

esfuerzos colectivos de negociación y de cooperación a nivel local, regional y territorial, haciendo realidad los esfuerzos colectivos que aportan propuestas financieras y estratégicas para el cuidado, protección y preservación del medio ambiente.

### **3. LAS RESERVAS DE LA BIOSFERA EN ESPAÑA**

Como miembro de pleno derecho de la UNESCO, España viene desarrollando una intensa labor para la puesta en práctica de los fines y objetivos del Programa MaB, tanto a escala nacional, como internacional. Esta labor fue impulsada en principio por el Comité Español del Programa MaB y a ese impulso se han ido uniendo diversas instancias de la Administración, así como entidades y agentes privados. Dicho Comité se creó en 1975 en el seno de la Comisión Española de Cooperación con la UNESCO, experimentándose desde entonces una gran evolución en la que se pueden identificar varias etapas.

En la primera (1975-1987), cuando el mencionado Comité Español del MaB funcionaba como un grupo de trabajo dentro de la citada Comisión Española de Cooperación con la UNESCO, su objetivo era fundamentalmente científico, lo que explica que, en su composición, predominaran expertos de centros de investigación científica, aunque, gradualmente, se fueron incorporando representantes del ámbito de la gestión y de la Administración.

En 1987, se abre una segunda etapa con la creación de una oficina de apoyo al Comité MaB en la Dirección General de Medio Ambiente del entonces Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo (MOPU). En esa etapa, las actividades del Comité MaB experimentaron un fuerte impulso que, a lo largo de los años, fue centrándose en promocionar la figura de la “reserva de la biosfera” (REBI). Como consecuencia de ello, en 1992 se creó un grupo de trabajo técnico sobre las REBIs que marcó el inicio del trabajo en Red en el ámbito español. El desarrollo de las tareas de este grupo culminó con la aportación española a la ya mencionada II Conferencia Internacional de Reservas de la Biosfera, celebrada en Sevilla en 1995, convocada por la UNESCO. El período 1987-1996 puede considerarse, por tanto, un período de conocimiento y mutuo interés entre el Comité Español del MaB y las instituciones públicas responsables de Medio Ambiente, tanto a escala nacional como regional.

La publicación del RD 1.894/1996, de 2 de agosto, referido a la estructura del Ministerio de Medio Ambiente, abre una tercera etapa, al atribuir al Organismo

Autónomo “Parques Nacionales” (OAPN) las funciones de coordinación y desarrollo del Programa MaB. Estas funciones de coordinación permanecieron vigentes a pesar de los cambios que sucesivamente se han experimentado en la estructura ministerial. Así, cuando la creación por el gobierno de socialista de Zapatero, del nuevo Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, el RD 1.130/2008, de 4 de julio, se mantiene las funciones del citado Organismo Autónomo “Parques Nacionales”, ocurriendo lo mismo cuando, cuatro años más tarde, el RD 401/2012, de 17 de febrero, del gobierno popular de Rajoy, desarrolla la estructura orgánica básica del nuevo Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, manteniendo sin modificar las funciones de dicho organismo autónomo en lo relativo al desarrollo del Programa MaB en España.

En consecuencia, desde 1996, el OAPN viene dando soporte de manera continuada a una oficina técnica de apoyo al desarrollo de las actividades del Comité español MaB. Durante el período 1996-2007, las actuaciones para desarrollo del Programa MaB continuaron a cargo de ese Comité MaB destacando el incremento del número de REBIs españolas (47 en la actualidad) y el impulso dado desde España a la Red IberoMaB.

Con la aprobación del RD 342/2007, de 9 de marzo, comienza una cuarta etapa al regular el desarrollo de las funciones del Programa MaB en España, así como las del Comité Español y sus órganos asesores (Consejo Científico y Consejo de Gestores), en el Organismo Autónomo Parques Nacionales (OAPN). En este Real Decreto se precisa la forma en la que el OAPN debe ejercer sus funciones en materia de REBIs, asegurándose de ese modo el soporte institucional necesario para un adecuado funcionamiento del Programa MaB en España, lo que ha supuesto un nuevo impulso al desarrollo de las actividades del Programa. Casi de forma simultánea, la inclusión de las REBIs en la Ley 42/2007 del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad le ha dado soporte legal y normativo a esta figura de protección, y ha permitido consolidar la Red Española de Reservas de la Biosfera. Con dicha Ley y los decretos de desarrollo, se ha precisado también la composición y funciones del Comité Español del MaB, así como sus conexiones con la Administración, lo que ha convertido al Comité en un eficaz órgano de coordinación institucional en lo relativo a las REBIs, y de traslado de iniciativas hacia las instituciones.

El Comité Español del Programa MaB de la UNESCO es ahora un órgano colegiado interministerial de naturaleza consultiva, con representación de varios departamentos de la Administración General del Estado, de todas las Comunidades Autónomas que tienen REBIs en sus territorios, de los gestores de las reservas, del

sector científico y de otros tipos de agentes con intereses en esos territorios. El Comité español MaB cuenta con dos órganos asesores: el Consejo Científico y el Consejo de Gestores de las REBIs; ambos Consejos participan muy activamente en la generación de iniciativas y en la correcta aplicación de estas figuras de protección en España.

### **3.1. De espacios protegidos a lugares comprometidos con la sostenibilidad**

La aplicación práctica de la figura de la REBI en España ha experimentado una evolución parecida a la del ámbito internacional. Desde las primeras reservas aprobadas en 1977 hasta 1992, todas las áreas incluidas en la Red española habían sido previamente “parque natural”, “parque nacional” o “reserva natural”, salvo el caso de Urdaibai, que fue declarada REBI en 1983 y estuvo amparada por una Ley específica. Ese paso automático de zonas protegidas a REBIs, que reflejaba la continuidad del enfoque conservacionista que había predominado desde décadas atrás, era bastante común a lo que venía ocurriendo en el resto de países adheridos al programa MaB de la UNESCO, por lo que España no era excepción en ello.

Sin embargo, en 1993, España rompe con esa tendencia al proponer como REBIs dos islas completas: Lanzarote y Menorca. Es verdad que estas islas ya contenían espacios naturales protegidos o a punto de ser declarados bajo alguna figura de protección ambiental, pero la novedad consistía ahora en que la propuesta de registrarlas como REBIs no era un mero trámite administrativo, sino que iba acompañada de proyectos de gestión integral de territorios complejos. Dichos proyectos abarcaban a todos los sectores productivos y a todos los usos del territorio, y que incluía a todos sus habitantes, además de plantear un programa de funcionamiento basado en la participación social, y unas metas acordes con el desarrollo sostenible.

Justo después del citado Congreso de Sevilla (1995), se produce una verdadera eclosión de REBIs en España, aprobándose 23 reservas entre 1997 y 2006, aunque es verdad que sin tenerse en cuenta en todos los casos las recomendaciones de la Estrategia de Sevilla y del Marco Estatutario aprobados en ese Congreso. A partir de 2007 el ritmo de declaración de nuevas REBIs disminuye notablemente, a la vez que se refuerza el trabajo en red sobre la base de una reestructuración del Comité español MaB y del apoyo al funcionamiento de las reservas del mencionado organismo autónomo de parques nacionales OAPN. La nueva situación permitió ofrecer un soporte sólido a la Red Española de Reservas de la Biosfera y entrar en un período de intensa actividad, destinada a profundizar en el despliegue integral de la

figura, en los casos de REBIs ya estructuradas, y a adaptar su situación a los requisitos de Sevilla, en los casos de reservas que carecían de una estructura mínima funcional. El incremento del rigor exigido, sin embargo, no ha disuadido a los territorios que aspiran a formar parte de la Red, manteniéndose el interés de muchos municipios que manifiestan su deseo de solicitar la declaración de REBI para sus territorios.

Los requisitos que actualmente se exigen a una nueva propuesta vienen determinados por la Ley 42/2007 y por el funcionamiento de la nueva estructura del Comité Español del MaB y sus órganos asesores, según lo establecido en el citado RD 342/2007. Con ello se pretende que las REBIs españolas sean experiencias reales donde se trabaje intentando armonizar la conservación de los recursos con el desarrollo local, y donde se generen conocimiento y experiencia que sirvan de output a la Red Española de Reservas de la Biosfera (RERB).

### **3.2. Tipos de Reservas de la Biosfera en España**

Las reservas de la biosfera conforman en España un variado y representativo mosaico de ecosistemas y de relaciones del hombre con su medio. Al importante patrimonio natural que albergan suman un amplio abanico de experiencias organizativas y de participación, así como numerosas líneas de desarrollo sostenible. Al amparo del ya citado RD 342/2007, el decidido apoyo del organismo autónomo OAPN a la Red Española de Reservas de la Biosfera, sumado al apoyo por parte de otros departamentos de la Administración General del Estado, de las Comunidades Autónomas, de entidades locales y agentes privados, ha estimulado una intensa actividad en Red.

A escala internacional, España es uno de los países que más destaca por sus esfuerzos en la aplicación de los postulados del Programa MaB de la UNESCO, especialmente a través de las REBIs. Una expresión de este esfuerzo es que sólo es superada en número de reservas por Estados Unidos y Rusia, y es el país con mayor porcentaje de su territorio bajo esta denominación internacional. Su organización a escala nacional y el funcionamiento de la Red Española de Reservas de la Biosfera constituyen un referente en el Programa MaB.

Las primeras REBIs declaradas en España fueron Sierra de Grazalema (Cádiz y Málaga) y Ordesa-Viñamala (Huesca) en 1977. En julio de 2012 España contaba ya con 42 reservas de la biosfera y a finales de 2015 son 47, distribuidas por las Comunidades Autónomas españolas.

Las 47 REBIs españolas se agrupan en siete categorías, según cual sea el eje sobre el gira su declaración como reserva de la biosfera. Así, en la categoría “Agua”, se incluyen 10 reservas: tres en Andalucía (Doñana; Marismas del Odiel; Cabo de Gata-Níjar), una en Castilla La Mancha (Mancha Húmeda), una en el País Vasco (Urdaibai), una en Navarra (Las Bardenas Reales), tres en Galicia (Mariñas Coruñesas e Terras do Mandeo; Terras do Miño; Río Eo, Oscos y Terras de Burón) y una en Cataluña (Terres de l'Ebre). Estas reservas se caracterizan o bien por la abundancia del recurso hídrico, o bien por su escasez, ofreciendo paisajes naturales y culturales de gran belleza. En ambos casos, la gestión de la reserva en torno al agua se convierten el eje central de los programas de preservación.

Una segunda categoría es la de las “Islas”, formada por 7 reservas: una en Baleares (la isla de Menorca) y seis en Canarias (las islas de Lanzarote, La Palma, Hierro, Gran Canaria, La Gomera y Fuerteventura). Son reconocidas por ser importantes lugares de paso (frecuente u ocasional) para aves, así como por ser receptoras de plantas, animales y culturas lejanas. Esos ingredientes y su aislamiento natural, es el crisol donde se genera la riqueza particular de cada isla, por lo que integrar todos sus componentes es el reto de la gestión de estas áreas naturales.

La tercera categoría corresponde al eje la montaña cantábrica (tapiz verde), y está formada por 13 reservas: cinco en Asturias (Muniellos, Somiedo, Redes, Babia y Las Ubiñas-La Mesa), una en Cantabria (Picos de Europa), dos en Galicia (Ancares Lucenses y Allariz) y cinco en Castilla y León (Ancares Leoneses, Valle de Laciana, Alto de Bernesga, Los Argüellos y Valles de Omala y Luna). La protección que recibe estas reservas se debe al hecho de que en los bosques de esas zonas, que forman un tapiz verde continuo de Este a Oeste, se cobijan especies tan emblemáticas como el oso, el urogallo, la liebre del piornal y, en sus prados, una ganadería milenaria.

La cuarta categoría es la del “Ambiente Mediterráneo” (media montaña), y en ella se incluyen 11 reservas: cuatro en Andalucía (Sierra de Grazalema; Cazorla, Segura y las Villas; Dehesas de Sierra Morena; Sierra de las Nieves), una en Extremadura (Monfragüe), una en Cataluña (Montseny), dos en la Comunidad de Madrid (Cuenca Alta del Río Manzanares; Sierra del Rincón), dos en Castilla y León (Real Sitio de San Ildefonso-El Espinar; Sierras de Béjar y Francia) y una en Rioja (Valles de Leza, Jubera, Cidacos y Alhama). El reconocimiento de estas áreas como reservas de la biosfera se debe al hecho de haberse logrado en ellas la conservación de muchos valores naturales, ofreciendo un modelo de gestión que permita unir ese objetivo con las aspiraciones de desarrollo de las poblaciones locales.

La quinta categoría de reservas es la de “Alta Montaña”, compuesta de paisajes dominados por riscos y rocas desnudas, donde la agricultura es imposible, los árboles no pueden crecer y los pastores y ganados son habitantes habituales, si bien compartiendo ahora la escena con excursionistas, aficionados a los deportes de riesgo y especies animales y vegetales adaptadas a esas duras condiciones climáticas. En esa categoría se incluyen 2 reservas: una en Andalucía (Sierra Nevada) y otra en Aragón (Ordesa-Viñamala).

Por último hay una categoría de “Reservas Transfronterizas”, que atraviesan varios países e incluso continentes: una de ellas es la reserva de Geres-Xures (entre España-Galicia y Portugal), y la otra la reserva Intercontinental del Mediterráneo (que integra España-Andalucía y Marruecos).

### **3.3. La Red Española de Reservas de la Biosfera**

Todas esas categorías de reservas se coordinan a través de la red española RERB, cuyo funcionamiento se inició en 1992. Sus primeros pasos se orientaron a compartir incertidumbres, dudas y expectativas, para pasar rápidamente a identificar acciones de interés común. Esta etapa coincidió con la apertura del Comité MaB a representantes de la Administración y de la gestión, y arrancaba con 11 REBIs en todo el territorio nacional, de las cuales sólo una (Urdaibai) no partía, como se ha indicado, de un espacio natural protegido. Con la incorporación, en 1993, de Lanzarote, Menorca y Sierra de las Nieves, comenzaba la trayectoria hacia la aplicación práctica del concepto de REBI en sus tres funciones: conservación, desarrollo y logística.

En 1995, las aportaciones de la red española RERB se sumaron a otras voces en el ámbito internacional del Programa MaB para inducir un giro fundamental en las prácticas y en el discurso teórico de las REBIs a escala mundial, reflejado en la ya citada Estrategia de Sevilla y en el también mencionado Marco Estatutario. En el contexto español, desde diciembre de 2007, las REBIs españolas están reconocidas en la Ley 42/2007 del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad como “áreas protegidas por instrumentos internacionales”, lo que eleva a obligación legal el compromiso de carácter voluntario adquirido en el contexto del Programa MaB. La Ley especifica además los objetivos de la red española RERB, así como los requisitos que deben cumplir las REBIs para ser incorporadas a la Red y para mantenerse como tales dentro de ella.

Los requisitos mínimos exigidos por la citada Ley se refieren a que haya una ordenación espacial adecuada (zona núcleo, zona tampón y zona de transición) y el

planeamiento correspondiente dentro de ellas, a que haya una o varias zonas de protección (tampón) de la “zona núcleo” y una o varias “zonas de transición”, y a que exista un órgano de gestión responsable del desarrollo de las estrategias, líneas de acción y programas.

Las REBIs ya existentes deben seguir las directrices de los documentos de referencia para la Red Mundial de Reservas de la Biosfera de la UNESCO, que, como hemos indicado, son la Estrategia de Sevilla y el Marco Estatutario (1995) y el Plan de Acción de Madrid (2008-2013). A su vez, las acciones y objetivos contenidos en este último documento han sido trasladados al Plan de Acción de Montseny (PAMO 2009-2015), que es el Plan de Acción que aplica la red española RERB para llevar a la práctica el Plan de Acción de la Red Mundial, poniendo el énfasis en los aspectos a los que se dedicará más esfuerzo en España en este período. Este documento ha sido la referencia tanto para los distintos niveles de la Administración implicada como para las propias REBIs en relación con sus actuaciones hasta 2013.

En 2006, con el apoyo del citado organismo autónomo de Parques Nacionales (OAPN), se celebró en Lanzarote el Primer Congreso Español de Reservas de la Biosfera, donde se elaboró un plan de acción (llamado Plan de Acción de Lanzarote 2007-2009) orientado principalmente a definir el perfil de la red española RERB para que actuara como un verdadero motor de las REBIs en España. Con motivo de dicho Congreso, se elaboró un Informe sobre el estado de las REBIs españolas a fecha de 2006. En la Declaración de Lanzarote se instaba a las distintas administraciones públicas a poner en práctica las acciones descritas en el Plan de Acción de Lanzarote para que la red española RERB funcionara de manera adecuada y eficiente. A finales de 2008 se había cumplido un 80% de las propuestas del Plan, y la red RERB estaba en condiciones de trabajar en las líneas que marcaba el Plan de Acción de Madrid 2008-2013, de la Red Mundial de Reservas de la Biosfera. Incluso ya se había adelantado en la aplicación de algunas de ellas.

La red española RERB es un espacio de confluencia de los diversos actores que contribuyen a la actividad de las REBIs en España. Además de en las propias REBIs, la red española se sustenta en el apoyo y la participación del Comité Español del MaB y sus órganos asesores, así como del organismo autónomo OAPN, de las Comunidades Autónomas, y de otros agentes que de una u otra forma colaboran con las reservas de la biosfera o con la Red. Entre las Comunidades Autónomas pueden encontrarse diversas modalidades y grados de apoyo a sus REBIs. Algunas de ellas, como es el caso de Andalucía y Canarias, han constituido redes regionales, que cuentan con una unidad de coordinación propia. La prioridad que cada Comunidad

Autónoma otorga a las actuaciones en el ámbito de las REBIs depende de criterios propios.

Las REBIs contribuyen al funcionamiento de la Red española aportando la experiencia de la aplicación de esta figura en sus propios territorios, con las múltiples implicaciones que ello lleva consigo: planificación territorial, estrategias o planes de desarrollo sostenible, procesos de participación, desarrollo de políticas sectoriales, estrategias de difusión, educación, comunicación... La comunicación y el intercambio de experiencias propias es lo que da contenido a la Red, a la vez que ésta es un lugar común donde generar nuevas iniciativas para las reservas de la biosfera o iniciativas de interés común.

La contribución de las REBIs al funcionamiento de la Red procede de las entidades responsables de las mismas, así como de los equipos técnicos y de los agentes sociales. Las entidades responsables de las REBIs determinan las relaciones con las respectivas Comunidades Autónomas, que son las que están representadas en el Comité español MaB, ocurriendo en bastantes casos que la entidad responsable es la propia Comunidad Autónoma. Un papel muy especial en cada REBI es el que cumple el técnico acreditado por su respectiva institución como “gestor” de la reserva y, por tanto, como componente del Consejo de Gestores de la Red Española de Reservas de la Biosfera, un órgano que constituye el pilar técnico de la Red. El Consejo de Gestores funciona como un grupo de trabajo, analizando la situación en que se encuentran las REBIs y la red española RERB e identificando acciones necesarias, tanto a escala de las reservas a nivel individual, como al nivel de Red. El Consejo suele mantener dos reuniones presenciales al año y una intensa interacción por medios digitales. Es una fuente muy importante de iniciativas.

En lo que se refiere al Comité Español del MaB, es, en función de su composición, un espacio de coordinación entre las instituciones implicadas en las REBIs y de éstas con otros agentes sociales. Cumple un importante papel en cuanto a marcar orientaciones, mantener las relaciones con el Programa MaB a escala internacional, promover y asumir compromisos, y refrendar las líneas de actuación para la red española RERB, líneas que pueden provenir del Consejo de Gestores, del Consejo Científico o del organismo autónomo OAPN. El Comité MaB suele reunirse dos veces al año. Tanto el Consejo de Gestores como el Consejo Científico, en cumplimiento de su función de órganos asesores, aportan a las reuniones del Comité español MaB los resultados de sus trabajos respectivos o sus propuestas.

El Consejo Científico tiene también un importante papel como supervisor de la adecuada aplicación de los postulados del Programa MaB en las REBIs españolas. Está integrado por 21 miembros, y su función es valorar y orientar las nuevas propuestas, evaluar las reservas existentes, reunir y generar conocimientos útiles para la aplicación sobre el terreno de la figura de “reserva de la biosfera”. Sus miembros se reúnen un número variable de veces al año según las necesidades, y continúan los contactos por vía digital entre reuniones, además de que cada uno trabaja de forma individualizada respondiendo a los encargos recibidos.

El organismo autónomo “Parques Nacionales” (OAPN) es el que coordina la actividad de la red española RERB y el desarrollo del Programa MaB en España. Mantiene una Oficina que cumple el papel de secretaría de la red española RERB y actúa de nudo de distribución de información e intercambios. El OAPN desarrolla iniciativas de apoyo general a la Red, tales como la creación de una imagen corporativa, el encargo de un sistema de seguimiento, la difusión de la Red, etc., trabajando para su definición en estrecha colaboración con el Consejo de Gestores y el Consejo Científico. Son frecuentes las iniciativas del OAPN que tienen su origen en propuestas del Consejo de Gestores.

Por parte de otros departamentos de la Administración General del Estado es destacable el apoyo que las REBIs vienen recibiendo de la Dirección General de Desarrollo Sostenible del Medio Rural (adscrita al Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente), en forma de convenios con las entidades responsables de las REBIs para aplicar iniciativas de desarrollo sostenible. Los convenios implican la cofinanciación por parte de las entidades firmantes.

El alto nivel de actividad que desarrollan las REBIs alimenta una fuerte dinámica en la Red nacional. El funcionamiento de la red está dinamizado principalmente por el Consejo de Gestores y apoyado por el organismo autónomo OAPN, a través de la Oficina del Programa MaB en España.

Las actividades de la Red consisten, por lo general, en actuaciones que son de interés común de todas o de varias reservas y que las benefician en el ejercicio de sus funciones particulares, pero que no pueden ser desarrolladas por cada una de ellas de forma individual. Entre las actuaciones de la Red se encuentran las destinadas a reforzar la figura de “reserva de la biosfera”, las que benefician de forma directa a las poblaciones o a los territorios de REBIs concretas, las de apoyo mutuo o de apoyo a iniciativas de nuevas “reservas”, al seguimiento del funcionamiento de la Red...

Aunque frecuentemente las iniciativas surgen en el seno del Consejo de Gestores, en su ejecución intervienen agentes tan variados como la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas, las entidades responsables de las REBIs, las entidades privadas de apoyo, los agentes locales de las reservas... El organismo autónomo OAPN también genera iniciativas de promoción de la Red y, generalmente, interviene en la ejecución de las que han sido propuestas por el Consejo de Gestores o el Consejo Científico.

Tomando en consideración el citado Plan de Acción de Madrid 2008-2013, se puede observar que algunas de sus recomendaciones habían sido aplicadas por España con anterioridad, como son las de contar con una estructura de coordinación eficaz (el Comité Español del MaB y sus órganos asesores, y el OAPN), incorporar las REBIs en la legislación nacional o promover el desarrollo sostenible en las “reservas”. Este es un reflejo más del papel pionero desempeñado por España en la aplicación del Programa MaB.

Como se ha indicado, las propuestas para la aplicación del Plan de Acción de Madrid en España han quedado recogidas en el Plan de Acción de Montseny 2009-2013. Aparte de las actuaciones llevadas a cabo por las propias “reservas”, la aplicación del Plan de Acción de Montseny ha dado lugar a algunas líneas de actuación prioritarias en los últimos años, entre las que cabe destacar las siguientes:

- Refuerzo y promoción de la imagen corporativa de la Red (se ha registrado una marca institucional de la Red, que se aplicará a los territorios, a los eventos, a los documentos, a la difusión informática...). Con el fin de homogeneizar la identificación de las “reservas” en el terreno, se ha elaborado un modelo de señalética que es de uso voluntario por parte de las reservas. También se ha registrado una marca comercial de productos y servicios de las reservas de la biosfera españolas, cuya aplicación se rige por un reglamento elaborado en 2012 y cuya finalidad es favorecer los intereses comerciales de los agentes privados de las reservas y su compromiso con los objetivos de las REBIs. En esta misma línea se han incrementado los esfuerzos en la elaboración y difusión de documentos divulgativos sobre el significado de esta figura de protección. Todo ello forma parte de un proceso de comunicación continuado.
- Seguimiento de las REBIs y de la Red. Está en aplicación un sistema de seguimiento por indicadores, cuyos primeros frutos se obtuvieron a finales de 2011, en forma de un banco de información y los informes pertinentes. Por parte del Consejo Científico se viene realizando un seguimiento anual de cada reserva de la biosfera desde 2008. Ese sistema de indicadores se ha puesto a prueba

hasta lograr su aprobación en la reunión conjunta del Consejo de Gestores de las REBIs y del Consejo Científico del MaB celebrada en noviembre de 2014 y su validación por el Comité Español del programa MaB en su sesión de 2015, previéndose su revisión periódica cada dos años.

- Promoción del desarrollo sostenible en las REBIs. Varias acciones de la Red se orientan a esta finalidad, mediante actuaciones diferentes. Una de ellas es el impulso de una línea de apoyo financiero a proyectos de desarrollo sostenible en las “reservas” en aplicación de la Ley 45/2007, en la que participan la Dirección General de Desarrollo Sostenible del Medio Rural, las Comunidades Autónomas, las administraciones locales y las entidades privadas, implicadas en las REBIs. La Fundación Biodiversidad, hoy desaparecida, contribuyó en el mismo sentido con los proyectos de desarrollo sostenible procedentes de “reservas” que se presentan a sus convocatorias anuales de subvenciones. Existe otra línea en desarrollo sobre la promoción de productos turísticos específicos. La aplicación de estas iniciativas lleva asociada una intensa labor de coordinación y homologación de procedimientos y finalidades en el seno de la Red.
- Comunicación y difusión. En los documentos disponibles, recogidos en el apartado correspondiente de la Web, se encuentran las numerosas publicaciones y documentos divulgativos producidos los últimos años, para incrementar la base de conocimientos útiles a las “reservas” y para difundir la figura de REBI y la actividad de las reservas españolas entre la población general. Cabe destacar la difusión del “Programa de seguimiento fenológico” elaborado por la red RERB y cuyo objetivo es monitorizar los cambios ecológicos que se dan en las reservas y sus efectos en los ecosistemas.

En el contexto internacional del Programa MaB, España ha destacado por su decidida voluntad de ensayar las propuestas del Programa en su territorio, especialmente en la aplicación del concepto de “reserva de la biosfera” y en la contribución al despliegue efectivo del Programa. Una muestra de ello fue el ya comentado II Congreso Mundial de Reservas de la Biosfera, celebrado en 1995 en Sevilla (conocido como Conferencia de Sevilla), de donde surgieron la Estrategia de Sevilla y el Marco Estatutario de la Red Mundial de Reservas de la Biosfera.

Las aportaciones de la red española RERB contribuyeron a situar el foco de atención en la aplicación real de los principios del desarrollo sostenible en las REBIs. Las propuestas de esos dos documentos están aún vigentes, con matizaciones añadidas en respuesta a retos surgidos con posterioridad. En el año 2000 se celebró otro encuentro internacional, de menor envergadura, en Navarra (conocido como

Sevilla+5), donde se hizo una revisión del proceso de aplicación de la Estrategia de Sevilla y se elaboró un documento sobre la conveniencia de establecer REBIs transfronterizas.

En 2008 se celebró el ya citado III Congreso Mundial de Reservas de la Biosfera en Madrid, donde se elaboró el Plan de Acción (2009-2013). En ese mismo año, España entró a formar parte del Consejo Ejecutivo (la Mesa del MaB) durante dos años, integrado en cada momento por seis países que representan las seis regiones mundiales de Naciones Unidas y del Programa MaB. En ese caso España representaba a EuroMaB, que incluye a los países europeos, EEUU y Canadá. Igualmente, España ha impulsado el desarrollo del Programa MaB Internacional a través del apoyo a REBIs y el Programa MaB en numerosos países, especialmente de la región de América Latina y el Caribe, y África. España viene prestando un apoyo continuado a la Red IberoMaB, cuya secretaría ostenta de forma permanente.

Por su parte, el organismo autónomo OAPN colabora en la promoción y funcionamiento de las REBIs y de redes regionales y temáticas, tales como IberoMaB y RedBios. Por medio de fondos de la cooperación internacional, España financia proyectos implementados por el Programa MaB en diferentes países de Iberoamérica y el Caribe, y de África.

Tanto por la actividad del Programa MaB desplegada dentro del territorio nacional, como por la labor de cooperación internacional del organismo autónomo OAPN en relación con las REBIs, o por la participación de España en la marcha del Programa MaB internacional, dicho organismo mantiene una estrecha interacción con el Secretariado internacional del MaB, en especial con el equipo técnico que se ocupa de las áreas geográficas donde se despliega la cooperación española: Iberoamérica, África y Este asiático. Esta actividad de promoción del Programa MaB, dentro y fuera de las fronteras nacionales, ha sido reconocida al OAPN en 2009 mediante la concesión del Premio Bianual de la UNESCO "Sultán Qabus" para la preservación del medio ambiente.

Como respuesta a sugerencias difundidas desde el Secretariado Internacional del Programa, se han llevado a cabo algunas actividades en el territorio nacional conmemorativas de eventos internacionales. Tales han sido, por ejemplo, las actividades desplegadas con motivo del 40 aniversario del Programa MaB; en España se han elaborado diversos materiales de difusión destinados a mejorar la visibilidad de las REBIs y del Programa MaB, como un logo conmemorativo, una exposición itinerante en varias modalidades de presentación (paneles rígidos y materiales

complementarios, 13 paneles enrollables, carteles de 70x50cm), un folleto, un video de la RERB.... Asimismo, se ha desarrollado la campaña RÍO+20, a la que se han sumado nueve REBIs española respondiendo a la sugerencia de la UNESCO organizando actividades de divulgación y sensibilización de las poblaciones locales. El organismo autónomo OAPN ha contribuido a los efectos divulgativos elaborando algunos materiales de difusión y promoción, que ha puesto al servicio de las REBIs españolas para tales actividades.

#### **3.4. Breve aproximación a la Reserva de la “Sierra de Grazalema”**

Como se ha indicado, a fecha de 2015, existen en España 47 REBIs, distribuidas en seis categorías, según el eje en torno al cual gira la declaración de reserva en cada una de esas áreas naturales. La reserva de “Sierra de Grazalema” fue la primera en ser reconocida por la UNESCO dentro del programa MaB, reconocimiento que se produjo en 1977. Entonces, la Sierra de Grazalema no era Parque Natural, sino que estaba protegida por otra figura de menor entidad en lo que se refiere a la conservación (“área natural”). Más tarde, en 1985, es cuando recibe el reconocimiento como Parque Natural.

Cuando es reconocida como REBI, se establece en el área natural de la Sierra de Grazalema la zonificación que marca la UNESCO, delimitando las correspondientes zonas. Así, la “zona núcleo” coincidirá con el área del pinsapar, y es la que, por su valor en biodiversidad, justifica ese reconocimiento. Probablemente, sin la importancia del pinsapar no habría sido declarada REBI. Más tarde el área del Parque Natural se ha ido ampliando, incorporando otros elementos de biodiversidad (no sólo incluyendo nuevas especies vegetales, sino también especies animales en riesgo de extinción). La “zona tampón” está formada por esas otras áreas de importancia ecológica, aunque de menor relevancia que la del pinsapar, y la “zona de transición” corresponde a pequeñas manchas donde se realiza algún tipo de agricultura (olivar, ganadería,...).

En general, y salvo las “Marismas del Odiel”, todas las REBIs andaluzas tienen el máximo nivel de protección mediante la figura de “parque natural”. No todos los “parques naturales” de Andalucía son REBI, pero sí todas las REBIs son “parques naturales”. Para ser REBI, además de ser “parque natural”, un espacio natural debe acoger a una población local lo suficiente amplia como para poder aplicar el programa MaB de interacción “hombre-naturaleza” y poner en marcha programas donde se concilien el objetivo de la “conservación” con el del “desarrollo”. Sin población no puede haber REBI, mientras que puede haber “parques naturales” sin que en el área

de protección vivan seres humanos. En Andalucía, sólo se da una excepción, y es la REBI “Marismas del Odiel”, donde no reside población alguna. Extraña que la UNESCO la haya incluido en su Red de Reservas, pero se teme que pueda ser excluida en la próxima revisión, dado, además, que no es “parque natural” y no goza de un alto grado de protección.

En el resto de España, hay REBIs cuyo grado de protección sólo llega al de ZEPA o LIC de la Red Natura 2000, lo cual significa que puede que no dispongan de “plan de gestión”. En Andalucía, se da la paradoja de que, al ser “parques naturales” todas las REBIs, es esta figura la que se hace más visible ante la opinión pública, relegando a un segundo plano la de “reserva de la biosfera”. La población atribuye todas las cosas buenas y también las malas a la existencia del “parque natural”, pero no a que el espacio natural haya sido reconocido como REBI. Eso crea un problema de visibilidad, ya que la gente no sabe lo que significa ser REBI, pero sí el significado de ser “parque natural”. Ese problema no lo tienen otras regiones españolas, donde es la figura de la REBI la que tiene visibilidad social como figura de protección.

Existe un Comité Andaluz de REBI, formado por los gestores de todas las reservas, que es asesorado por un grupo científico compuesto de profesores de las universidades andaluzas y de investigadores del CSIC. Ese Comité es una réplica a nivel de Andalucía del Comité Español de las REBIs. En lo que se refiere a la REBI de “Sierra Grazalema”, existe una Junta Rectora, presidida por el alcalde de uno de los municipios incluidos en la reserva (que además preside el Grupo de Desarrollo Rural del programa europeo Leader), y formada por representantes de las diversas entidades de la sociedad civil presentes en el territorio: ayuntamientos, asociaciones de empresarios, organizaciones agrarias, universidades, centros de investigación científica, asociaciones ecologistas, grupos de desarrollo rural,... La Junta Rectora es un órgano consultivo, pero tiene un gran protagonismo en la gestión de la REBI, ya que la mayor parte de las acciones o propuestas deben ser informadas por esa Junta.

Entre los problemas planteados cabe destacar los siguientes. En primer lugar, el problema de la división de la reserva en dos áreas: la que pertenece a la provincia de Málaga y la de Cádiz. De hecho, hay dos oficinas: la gaditana en El Bosque, y la malagueña en Benaozán. Eso crea confusión entre la población, e incluso genera agravios comparativos, debido, además, a que esas oficinas dependen de dos delegaciones provinciales de medio ambiente, que tienen formas diferentes de abordar la gestión diaria de la REBI. Falta entendimiento y coordinación entre ambas oficinas.

El segundo problema es el de la relación con otras entidades implicadas en el desarrollo del territorio. Por ejemplo, el GDR (Grupo de Desarrollo Rural) es una asociación que lleva realizando acciones de desarrollo desde principios de 1990, y que tiene poca relación con el equipo de la REBI. Aunque el presidente del GDR es también presidente de la Junta Rectora de la REBI, su presencia es meramente de representación política, al ser alcalde de uno de los municipios. Lo que se echa en falta es mayor colaboración entre los equipos técnicos del GDR y de la REBI. De hecho, si la REBI quiere lograr el objetivo del “desarrollo” necesita la ayuda y la colaboración del GDR, que es el verdaderamente especializado en estos temas, ya que los técnicos de la REBI, por su formación y dependencia de la Consejería de Medio Ambiente, están más interesados en el objetivo de la “conservación”.

Un tercer problema es el de la proliferación del uso público del área de la REBI. Hasta hace poco, la mayor atención de los técnicos de la REBI se centraba en velar por la conservación del espacio natural y preservarlo de la actividad económica (agricultura, ganadería, construcción de viviendas,...). Con la crisis económica, esa actividad se redujo mucho, y ahora ha surgido una amenaza aún mayor, y es el uso público del espacio natural para actividades recreativas y de ocio (rutas de senderismo, deportes de naturaleza, rallies, rafting,...). Esa vigilancia es la que ahora ocupa la mayor parte del tiempo del personal técnico-administrativo de la REBI, lo que lamentan al considerar que les quita tiempo de lo que más le interesa: la conservación.

Por último, nos dicen que, gracias a la mejora de infraestructuras y al desarrollo del sistema de bienestar (centros educativos y de salud, servicios sociales,...) propiciados por el proceso de reformas asociado a la democratización, el objetivo del “desarrollo” se ha logrado en Grazalema, y en muchas zonas de Andalucía, sin necesidad de que exista la REBI, por lo que su principal interés radica en que ese desarrollo no perjudique al objetivo de la “conservación”.

#### **4. AREAS NATURALES PROTEGIDAS Y RESERVAS DE LA BIOSFERA EN MÉXICO**

En este apartado trataremos el tema de las “áreas naturales protegidas” en México, su significado en el marco de las políticas de protección de la naturaleza y el contexto político y social en el que emergen. Asimismo, analizaremos la dimensión social que está asociada a las ANP en tanto que instrumento para facilitar la gestión compartida de los espacios naturales implicando a las poblaciones locales.

Finalmente, nos centraremos en las “reservas de la biosfera” y el modo como se implementa en México el programa MaB de la UNESCO.

#### **4.1. Las “Áreas Naturales Protegidas” (ANP)**

##### **4.1.1. Antecedentes y contexto**

En el Convenio sobre Diversidad Biológica (CBD, por sus siglas en inglés) citado por González, Cortez-Calva, Íñiguez, Ortega-Rubio (2014), se menciona que un “área natural protegida” (ANP) es un “área definida geográficamente, que haya sido designada o regulada y administrada para alcanzar los objetivos específicos de conservación” establecidos por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) (Dudley, 2008).

El concepto ANP se aplica a diferentes áreas según las características del espacio protegido. Así, por ejemplo se incluyen bajo esa denominación los parques naturales, las reservas naturales, las áreas silvestres, las zonas húmedas, las áreas de gestión de vida silvestre, las áreas de paisaje protegido,... gestionadas por los poderes públicos, pero pueden también referirse a zonas conservadas por la comunidad local. Más allá de esa variedad, la declaración de un espacio natural como ANP persigue el objetivo de conservar el medio ambiente y de preservar los recursos asociados al espacio objeto de protección, promoviendo un uso adecuado y una gestión apropiada de dichos recursos e impulsando una sana convivencia y cooperación entre el medio natural y la población que vive en esos espacios. En México, la mayoría de las ANP se encuentran asentadas en pueblos indígenas con altos o medianos índices de pobreza.

Un ANP es, por tanto, un espacio geográfico claramente definido, que es reconocido por los poderes públicos para conseguir, mediante acciones legales, la conservación a largo plazo de los recursos naturales asociados al mismo, así como de sus servicios ecosistémicos y de los valores culturales de la población residente en él (Dudley, 2008). Para diversos autores mexicanos, la ANP puede ser una herramienta o “una alternativa viable para (México), que debe ser fortalecida a fin de conservar nuestra riqueza biológica y cultural” (Jiménez Sierra *et al.* 2014). Además, es una fórmula que debe implicar a las poblaciones locales, ya que hay claras “...evidencias de que las poblaciones locales han actuado en muchas ocasiones sobre los sistemas naturales de forma tal, que se ha mejorado la biodiversidad” (UNRISD; véase Pimbert y Pretty, 1995, citado por Antonio Corraliza, 2004). Para profundizar aún más en la

interacción de los seres humanos con la naturaleza, este mismo autor nos dice, refiriéndose a los parques naturales, que "...son, obviamente, espacios naturales, pero su dinámica y, por supuesto, su gestión, se explican más como resultado de las relaciones entre personas y grupos, que como resultado de una dinámica ecológica aislada". Con ello lo que este autor quiere decirnos es que los habitantes de las comunidades rurales son actores cruciales en la protección de la naturaleza y que deben jugar un rol muy importante a la hora de implementar acciones de conservación en los espacios naturales. Esas acciones deben respetar las costumbres, tradiciones, cultura e identidad de la población que reside en el entorno de esos espacios, ya que solamente con su participación se puede garantizar el éxito de las políticas de protección de la naturaleza. Por eso, considera Corraliza que, previamente a la definición de dichas políticas, debe abrirse un proceso de negociación con las comunidades locales para que desde el inicio se sientan partícipes de unos programas que sólo podrán ser eficaces si implican a los actores sociales involucrados y si ellos los ven como una vía para avanzar en el desarrollo y bienestar de la sociedad local.

Precisamente esa idea de la interacción entre conservación del medio natural y desarrollo económico son dos temas que vienen atravesando los debates y convenciones internacionales sobre la conservación del medio ambiente (Estocolmo, 1972; Brundtland, 1987; ONU Declaración de Río sobre el medio ambiente y el desarrollo, 1992, Informe de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, 2002 y Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, 2012). Todos estos eventos ha sido relevantes y han marcado una nueva etapa de discusión en el tema medioambiental, dándose cita en ellos representantes de más de un centenar de países con el objetivo de analizar las causas del deterioro de los recursos naturales del planeta, planteando, entre otras cosas, el problema del calentamiento global y el principio del desarrollo sostenible/sustentable como vía para combatir la pobreza rural en el mundo y de asegurar a las generaciones futuras los recursos suficientes para que puedan tener unas dignas condiciones de vida.

En México, hasta 2010, según información proporcionada por Elbers (2011), se habían declarado como ANP 174 áreas naturales, y en 2015 son ya 177 las actuales ANP, que representan una superficie de casi 26 millones de hectáreas (en concreto 25.628.239 has) y que se extienden por nueve regiones del país. A esas 177 ANP hay que añadir 369 "áreas destinadas voluntariamente a la conservación" (ADVC), que ocupan 404.516 has. De las 177 ANP, 41 son REBI (reservas de la biosfera) (12.751.149 has), 66 parques nacionales (1.411.319 has), 5 monumentos naturales

(16.259 has), 8 áreas de protección de recursos naturales (4.503.345 has), 39 áreas de protección de flora y fauna (6.795.963 has) y 18 santuarios (150.193 has).

El primer espacio reconocido como parque natural en México tuvo lugar en 1917 en el llamado “*desierto de los leones*”<sup>7</sup>, ubicado en el estado de México; en ese mismo año, dicho área recibió mayor grado de protección al ser reconocida como “parque nacional”. Es durante la presidencia cardenista (1934-1940) que “se decretan la mayoría de los parques nacionales existentes en la actualidad” y que ocupan una extensión de más de un millón de has (SEMARNAT-CONANP, 2007 citado por Ocampo et al. 2014). Este mismo autor nos dice (citando a UNEP, 2009), que, a nivel internacional, se ha producido también en los últimos cien años un aumento creciente de las áreas naturales protegidas, pasándose de las 13 ANP que existían en 1911 en el planeta, a las 27.188 existentes en 2011 (Ocampo *et al.* 2014)

Según Jiménez Sierra et al. (2014) “México es un país privilegiado por su biodiversidad, ya que es el cuarto país mega diverso después de Brasil, Colombia e Indonesia”. Sin embargo, siendo eso cierto, también es verdad que, según Ladrón de Guevara (2015), México ha ido perdiendo de forma acelerada una cantidad importante de recursos naturales, debido principalmente a la pérdida de especies vegetales y animales, lo cual, en opinión de ese autor, solo puede significar que las instituciones públicas no están haciendo lo suficiente en materia de cuidado, conservación y protección de los espacios naturales.

En Chiapas, según datos del Plan de Desarrollo Estatal 2013, hasta el año 2011 se habían creado 49 ANP (administradas unas por el gobierno del estado y otras por el gobierno federal), representando en términos de superficie el 17% del territorio del estado chiapaneca y equivaliendo al 33% del total de ANP existentes a nivel nacional: este dato es indicativo de la importancia que tiene el papel de los poderes públicos en el cuidado del medio ambiente y en la preservación de los recursos naturales de Chiapas.

Precisamente, para definir y materializar el papel de los poderes públicos mexicanos en la gestión de las ANP, se crea en 2000 la CONANP (Comisión Nacional de Áreas Nacionales Protegidas), cuya misión es “conservar el patrimonio natural de México mediante las Áreas Nacionales Protegidas y otras modalidades de conservación fomentando una cultura de la conservación y el desarrollo sustentable de las

---

<sup>7</sup> Aun cuando se declara “parque nacional” en ese sexenio, ya “en el año 1876 el presidente Sebastián Lerdo de Tejada procedió a la expropiación del ‘desierto de los leones’ por causa de utilidad pública, dando lugar a la primera ANP en nuestro país” (Vargas Márquez, 1997 citado por Ocampo et al. 2014)

comunidades asentadas en su entorno” (Elbers, 2011). En sintonía con su forma de afrontar la gestión compartida de los espacios naturales, la CONANP propuso que los actores sociales directamente involucrados, es decir, los que habitan las ANP, sean compensados con algún tipo de incentivos para así implicarlos en la responsabilidad directa del cuidado de los recursos naturales. Esto se explica por el hecho de que “en la mayor parte de las ANP federales se encuentran asentamientos humanos poseedores de las tierras”, lo que justifica que “los planes de manejo de dichas áreas deban contener programas de educación ambiental y compensaciones económicas encaminadas a estimular el uso sustentable de los recursos naturales” (CONANP, 2007 citado por Jiménez Sierra et al. 2014)

#### **4.1.2. El marco legal de las ANP en México**

En la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 4, párrafo quinto, se trata el tema del medio ambiente al mencionar que “toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar” y establecer que “el Estado garantizará el respeto a este derecho”, señalando, además, que “el daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley”. Otros artículos de la Constitución que se refieren a este tema, son el art. 27 en su tercer párrafo, el art. 73 en la fracción XXIX-G y el art. 115 en la fracción V. En este último artículo, en su inciso (g) se establece precisamente que los municipios están facultados para: “...g) participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia”.

Además, ese artículo 115 de la Constitución es desarrollado por la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, que en su artículo 46 define las ANP como “porciones terrestres o acuáticas del territorio nacional representativas de los diversos ecosistemas, en donde el ambiente original no ha sido esencialmente alterado y donde se producen beneficios ecológicos cada más reconocidos y valorados”. De acuerdo con establecido en dicha Ley, las ANP se pueden crear o bien por decreto presidencial o bien a iniciativa de los propietarios de un determinado territorio que decidan dedicarlo a la conservación. Una vez creada una ANP, las actividades que pueden llevarse a cabo en ella se establecen de acuerdo con la mencionada Ley y su Reglamento, así como con los programas de ordenamiento ecológico y los respectivos programas de manejo.

Las ANP están sujetas a regímenes especiales de protección, conservación, restauración y desarrollo, según categorías establecidas en la citada Ley. Las categorías de ANP fijadas por el gobierno federal son las siete siguientes: i) reserva de la biosfera (RB); ii) parque nacional (PN); iii) monumento natural (MN); iv) área de protección de recursos naturales (APRN); v) área de protección de flora y fauna (APFF); vi) santuario (Sant) y vii) áreas destinadas voluntariamente a la conservación Bezaury-Creel; Gutiérrez Carbonell, 2009).

Sin embargo, más allá de las recomendaciones realizadas en la Constitución y de lo establecido en la mencionada Ley, no hay ningún texto legal que señale de manera específica el modo de lograr el cuidado de los recursos naturales ni de alcanzar un equilibrio entre los objetivos de la conservación y el desarrollo. De ahí cabe deducir que, a nivel federal, éste es un tema de importancia secundaria, al delegar la responsabilidad sobre esta materia en los gobiernos de los estados y en los municipios y gobiernos locales; y eso a pesar de que el reformado art. 27 de la Constitución dice, en sus primeros párrafos, que “la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la nación” (INE, 1999). Asimismo, en el Plan Nacional de Desarrollo (2013-2018), se incluye el tema medioambiental como uno de los objetivos principales del gobierno federal (objetivo “*México próspero*”, Estrategia 4.4), pero delega también en los gobiernos de los estados y los municipios la responsabilidad del cuidado y gestión de los espacios naturales.

En lo que se refiere a la figura de las “reservas de la biosfera” (REBIs), el gobierno mexicano se ha inspirado en algunas experiencias internacionales, tales como las promovidas por la UNESCO, reconociendo diversos espacios territoriales como patrimonio de la humanidad y pasando México a formar parte de la convención Ramsar sobre protección de las zonas húmedas. En la tabla nº 5 puede verse una breve cronología sobre la evolución del marco legislativo de las ANP en México.

Al mismo tiempo que, a nivel internacional, se suscita la preocupación por el estado de conservación de los espacios naturales, en México se crean leyes destinadas a la preservación de dichos espacios, si bien la financiación será un problema a la hora de poner en marcha los estudios y acciones relacionadas con el medio ambiente. Este problema no es sólo mexicano, sino de todo el mundo. Incluso en la UE, dice Hilton (2015) citando a Bertzky et al. (2012), “los aspectos más débiles de la gestión (ambiental) son los relativos a la financiación...”. No obstante, en México, los presupuestos destinados a financiar las acciones en favor del medio ambiente se han ido ampliando en los últimos años. Así, tenemos que los presupuestos destinados

a financiar acciones en favor del medio ambiente y recursos naturales se han ido ampliando, pero lentamente; así, por ejemplo en el año 2013 se destinaron \$ 56.471 millones y en 2014 el equivalente a \$ 66.228 millones (Presupuestos de Egresos de la Federación del 2013 y el 2014 citados por Medina, 2014).

A ello se superponen los conflictos agrarios que remueven antiguas heridas en las tierras que son de régimen social y donde se contraponen los intereses particulares con los mandatos constitucionales. El hecho de que se considere constitucionalmente que todos los recursos del subsuelo y parte de los superficiales son “bienes nacionales”, y que el poseedor, por muy propietario que sea, sólo es en la práctica el que ostenta el derecho de tenencia (le “pertenece”, pero en realidad no puede actuar con pleno dominio sobre sus tierras), es algo que, de forma inevitable, genera conflictos que no ayudan a que se avance en el tema de la protección de los espacios naturales. Por eso, en México, el avance de las ANP se debe, sobre todo, a la influencia de los tratados internacionales que firma el gobierno mexicano y que le obliga a asumir, en contra de los intereses corporativos locales, determinados compromisos con países desarrollados, como una especie de “pago por servicios ambientales” no escrito.

**Tabla 5: Breve cronología de las áreas naturales protegidas de México**

AÑO	PRINCIPALES SUCESOS
1934-1940	Comienza a reconocerse que los recursos naturales no son infinitos e inagotables. La conciencia ambiental entra en la agenda política al aprobarse las primeras ANP.
1940-1976	Se olvida totalmente el tema del cuidado de los recursos naturales.
1976-1982	Se resalta la función social de las ANP como espacios necesarios para el uso recreativo por la población urbana, desarrollándose infraestructura adecuada en un conjunto limitado de estas áreas (Sistemas de Parques Nacionales para la Recreación).
1982-1988	Los gobiernos de los estados adquieren conciencia de la necesidad de responder con acciones públicas a la creciente demanda de la sociedad en materia ambiental, y a la tendencia internacional de institucionalizar la protección del medio ambiente como una política pública. Sin embargo, ello no va acompañado de un aumento de los recursos en el presupuesto federal destinado a las ANP.
1988-1994	Es en este periodo es cuando las ANP fortalecen su inserción en una política pública al destacarse su función como elemento importante del desarrollo rural.
1994-2000	Se dota a las ANP de personal de campo, así como de presupuesto, equipo y base jurídica, promoviéndose la participación de la población local.
2000-2008	Creciente dificultad para crear nuevas ANP, al surgir conflictos con los sectores pesquero, turístico, agroindustrial y minero. La “manifestación de impacto regulatorio” (MIR) y las modificaciones de la Ley Federal de Procedimientos Administrativos de 1996 y 2000, se convierten en instrumentos de la política pública para evitar una regulación desmedida de las ANP que podría dificultar el desarrollo de la actividad económica del país. Se consolida la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas creada en el periodo 1994-2000.

*Fuente:* Elaborado por el doctorando con información de (Bezaury-Creel; Gutiérrez Carbonell, 2009).

#### **4.1.3. La dimensión social de las ANP en el contexto mexicano**

Uno de los temas que con más frecuencia forman parte de los debates sobre la gestión de los recursos naturales en México, y también en otros países, es la conocida tesis de “La Tragedia de los Comunes” (Hardin, 1968) referida al problema de gestionar espacios naturales considerados “bienes comunes” y cuyo uso y explotación están, por ello, abiertos a todos los ciudadanos. Según esa tesis, en los “bienes comunes” no es posible garantizar de forma autónoma el cuidado de los recursos naturales, ya que, al tener todos los posibles usuarios el derecho y la libertad de explotarlos como quieran, el resultado final es su deterioro (de ahí que el autor hable de “tragedia de los comunes”). En consonancia con esa tesis, sólo sería posible una buena gestión de los recursos si se introduce algunos mecanismos externos de control, tales como declarar el espacio natural “bien público” a proteger estableciendo restricciones en su uso y explotación, o bien proceder a su privatización para que sea su propietario el que fije las normas de acceso a los recursos asociados a dicho espacio.

En ese debate hay quienes piensan que Hardin tiene razón acerca de la imposibilidad de resolver el dilema en espacios naturales de uso abierto al conjunto de ciudadanos, y que no hay más solución que su conversión en bien de titularidad pública o privada. Otros, como Ostrom, a la luz de diversas investigaciones empíricas, señalan que es posible la resolución de la “tragedia de los comunes” mediante estrategias cooperadoras de acción colectiva entre los usuarios sin necesidad de que el espacio natural pierda su condición de “bien común”. En esa misma dirección se posicionan los que piensan que hay fórmulas de gestión que, sin nacionalizar ni privatizar el espacio natural, pueden ofrecer soluciones al problema planteado por Hardin, tales como los pagos ambientales o la gestión comunitaria de proyectos de inversión, que analizaremos más adelante.

No obstante, y más allá del debate en torno al tema de la “tragedia de los comunes”, hay quienes critican la figura de las ANP, y concretamente la de las “reservas naturales”, por considerar que se basan en una visión reduccionista o simplificada de una realidad compleja como es la gestión de los recursos naturales, intentando resolver el problema tratándolo por una sola de sus partes. Esta es la posición de Toledo (2005), quien critica la figura de las ANP como objetivo de las organizaciones conservacionistas. Este autor opina que plantear “como objetivo central y único la creación de reservas, parques y otras áreas naturales protegidas, conforma una visión limitada, estrecha y en el largo plazo inoperante” al “no considerar

los condicionantes sociales, económicos, culturales y políticos que se relacionan con esos fragmentos aislados, y sin tomar en cuenta las diferentes escalas en que tal diversidad se expresa en el espacio”.

Sea como fuere, y más allá de la lógica controversia sobre la eficacia de las distintas figuras de gestión de los espacios naturales, es un hecho que el balance que se hace de la aplicación de las ANP, es positivo, valorándose de este modo más por sus efectos cualitativos, que por los cuantitativos. Aunque la figura de las ANP no ha logrado detener el inexorable deterioro de los recursos naturales vinculado a nuestro modelo de desarrollo y consumo, su existencia ha permitido incorporar los temas de la protección de la naturaleza en la agenda política y extender su preocupación al conjunto de la ciudadanía. Además, ha favorecido el desarrollo de nuevas líneas de investigación científica en este campo, permitiendo que avance el conocimiento sobre temas como la biodiversidad o el cambio climático. Asimismo, la puesta en marcha de programas de acción en las ANP ha posibilitado la participación de las poblaciones locales de usuarios en la gestión compartida de los recursos naturales, superando el enfoque particularista de las estrategias individuales.

En definitiva, y con las salvedades que habría que hacer por la gran variedad de situaciones y por la diferente eficacia de las políticas de protección de la naturaleza, es un hecho que la existencia de este tipo de políticas ha supuesto un avance importante a nivel internacional, avance que luego se extiende a nivel nacional con la implementación de programas adaptados a las realidades de cada espacio natural.

Más allá de algunas críticas ya comentadas, puede decirse en general que las ANP son percibidas en México como una excelente herramienta para conservar la biodiversidad y asegurar la prestación de servicios ambientales en los espacios naturales (Bezaury-Creel y Gutiérrez Carbonell, s.f.). Prueba de la importancia que ha recibido esta figura de protección es el elevado número de ANP que hay ya declaradas en México (en un número cercano a las 200).

No obstante, el hecho de que sean áreas naturales asentadas en territorios poblados por comunidades rurales (muchas de ellas indígenas), hace necesario un planteamiento amplio que tenga en cuenta las prácticas, usos e intereses de las poblaciones locales, así como sus culturas e identidades, y que las implique en el cuidado, manejo y gestión de los recursos naturales. Por ello, diversos autores señalan que “las prácticas para lograr la conservación efectiva de la excepcional biodiversidad presente en los territorios terrestre y marino del país, se deben plantear mediante un modelo basado en la necesidad de proveer bienes y servicios a su

creciente población” Bezaury-Creel y Gutiérrez Carbonell, 2009), y que el hecho de ser declarada un área natural como ANP, no debe implicar que tales espacios queden excluidos del desarrollo económico del país.

Ser ANP significa que es un área que debe ser protegida con más intensidad que otras en razón de su vulnerabilidad y de su importancia para luchar contra la pérdida de biodiversidad o para mitigar los efectos perniciosos del cambio climático, pero no significa que deban ser zonas aisladas del proceso de desarrollo.

Como dice Torres Carral (2006), “el calentamiento global llegó para quedarse”. Ello significa que el deterioro del medio ambiente no se va a frenar con la creación de ANP, ya que sus causas están estrechamente relacionadas con el modelo de consumo de las sociedades industrializadas, por lo que hay hechos que deben ser aceptados como son y sobre los que sólo cabe estrategias de mitigación o de adaptación. Así, los daños al medio ambiente ocasionados por los vertidos contaminantes a ríos y mares, o la polución atmosférica producida por la emisión de gases en las zonas industriales o en las grandes urbes, no son fenómenos naturales, sino resultado de los modelos de desarrollo imperantes de forma extendida en los países desarrollados e instalados en áreas de los países subdesarrollados, muchas de ellas cercanas a comunidades rurales que no sólo no se benefician del bienestar generado por ese modelo, sino que reciben los efectos negativos del mismo. En el caso de México, muchas de estas áreas están habitadas por gente con bajos recursos económicos y que se encuentran tipificados por el INEGI como comunidades con niveles elevados de marginalidad.

Con objeto de valorar la función social que tienen las comunidades asentadas en las zonas declaradas como ANP, se suele analizar el porcentaje de población que existe en determinados espacios naturales y su tipo de régimen de tenencia de la tierra. Así, por ejemplo, con datos extraídos de Bezaury-Creel y Gutiérrez Carbonell (2003) para México, resulta que el 60% de la población asentada en APN corresponde a propiedad social, el 20% a propiedad pública y alrededor del 12% a propiedad privada. Ello nos indica que los principales habitantes de las áreas consideradas como APN pertenecen a ejidos o comunidades, lo que hace que la gestión de esas áreas sea objeto de atención por parte de las autoridades locales, estatales y federal, dada la especificidad del estatuto jurídico de ese tipo de tenencia.

Con objeto de implicar a las comunidades locales en la gestión de los espacios naturales, se están aplicando diversas fórmulas de gestión, entre las que destaca la concesión a los usuarios de una retribución monetaria en forma de “pagos por

servicios ambientales” (PSA) previa firma de un contrato de cinco años con posibilidad de renovación. Otra modalidad son los PICD (Proyectos Integrados de Conservación y Desarrollo), que promueven el uso sostenible de los recursos naturales mediante programas como el PFMN (productos forestales no maderables) de aplicación en espacios forestales que poseen las comunidades forestales. Finalmente, cabe indicar la modalidad GCBC (Gestión Colectiva de los Bienes Comunes), que está siendo de aplicación en aquellas áreas donde los recursos naturales tienen la consideración de “bienes comunes”. Obviamente, cada una de esas modalidades tiene sus ventajas e inconvenientes, por lo que las analizaremos más adelante con más profundidad y volveremos a ellas cuando estudiemos el caso de La Sepultura.

#### **4.2. Las “reservas de la biosfera” en México**

La historia de las reservas de la biosfera en México se remonta a los parques naturales declarados antes de que la UNESCO creara el programa MaB. Se podría decir, incluso, que desde la época prehispánica las antiguas culturas mexica y maya protegían el medio natural como una tarea asumida por los *Huey Tlatoanis* (grandes gobernantes), como lo fue Auizotl (1486-1502), primero, y luego Moctezuma (1502-1520), que promovían la creación de jardines en Tenochtitlán con diferentes especies vegetales. La preocupación por la conservación se hacía con objeto de cuidar la belleza de los paisajes, incorporando fines rituales y de medicina [De la Maza, 2014 y Melo, (s.f)]

En la fecha de redacción de esta tesis doctoral, existían en México 41 “reservas de la biosfera”, reconocidas por la UNESCO e incluidas en el programa MaB. Esas zonas se distribuyen por todo el territorio mexicano, y son áreas representativas de uno o más ecosistemas que requieren ser preservados y restaurados y en las que habitan especies significativas de la biodiversidad biológica nacional, incluyendo las consideradas endémicas, amenazadas o en peligro de extinción. En México, las REBI son administradas por la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP), que es un órgano descentralizado de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) y encargado de la administración de las áreas naturales protegidas. Como hemos comentado anteriormente, la figura de la REBI surgió a partir del Programa MaB de la UNESCO, pero ha tenido tanta aceptación en México, que se utiliza la denominación de “reserva de la biosfera” como figura de protección medioambiental sin tener relación directa con el citado Programa.

En México, hay varias administraciones involucradas en la protección medioambiental (a nivel federal, estatal y municipal) que coexisten con ciertas instituciones y organismos que administran algunas áreas (universidades, patronatos, institutos científicos...). En general, todas esas administraciones e instituciones han hecho uso de la denominación de “reserva de la biosfera”, por lo que se debe ser cauteloso al analizarlas, ya que no todas forman parte de la misma categoría. Así, por ejemplo, existen 41 “reservas de la biosfera” administradas por la citada CONANP, de las cuales 25 pertenecen a la Red Mundial de Reservas de la Biosfera de la UNESCO (ver Tabla nº 6). Las 41 REBI ocupan una superficie de 12 millones 652.787 has, equivalentes al 6,44 % del territorio nacional, y de ellas, 34 integran, por su especial relevancia, el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas (SINAP), conforme a lo dispuesto por la citada SEMARNAT (Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales).

Las diversas instancias nacionales encargadas de recabar información sobre las REBIs de los organismos internacionales, tienen su base de decisión en los convenios que han sido ratificados desde la fundación de la UNESCO en 1946, año en que México ingresa en el mencionado organismo. Actualmente, en México se cuenta con oficinas de atención y gestión del medio ambiente, reconocidas como entidades administrativas delegadas por el Estado.

**Tabla 6: Reservas de la Biosfera en México**

	NOMBRE	ESTATUS	ESTADOS	FECHA DECLARACIÓN	SUPERFICIE (Ha)
1	Complejo Lagunar Ojo de Liebre	SINAP	Baja California Sur	14 de enero de 1972	60 343
2	Montes Azules	SINAP	Chiapas	12 de enero de 1978	331 200
3	La Michilía	SINAP	Durango	9 de julio de 1979	9325
4	Sian Ka'an	SINAP	Quintana Roo	30 de enero de 1986	528 148
5	Sierra de Manantlán	SINAP	Colima, Jalisco	23 de marzo de 1987	139 577
6	El Vizcaino	SINAP	Baja California Sur	30 de noviembre de 1988	2 493 091
7	Calakmul	SINAP	Campeche	23 de mayo de 1989	723 185
8	El Triunfo	SINAP	Chiapas	13 de marzo de 1990	119 177
9	Pantanos de Centla	SINAP	Tabasco	6 de agosto de 1992	302 707
10	Lacantún	SINAP	Chiapas	21 de agosto de 1992	61 874
11	Alto golfo de California y delta del río Colorado	SINAP	Baja California, Sonora	10 de junio de 1993	934 756
12	El Pinacate y Gran Desierto de Altar	SINAP	Sonora	10 de junio de 1993	714 557
	Chamela-Cuixmala	SINAP	Jalisco	30 de diciembre de 1993	13 142

13					
14	Sierra del Abra-Tanchipa	Pendiente	San Luis Potosí	6 de junio de 1994	21 464
15	Archipiélago de Revillagigedo	Pendiente	Colima	6 de junio de 1994	636 685
16	Sierra de la Laguna	SINAP	Baja California Sur	6 de junio de 1994	112 437
17	La Encrucijada	SINAP	Chiapas	6 de junio de 1995	144 868
18	La Sepultura	SINAP	Chiapas	6 de junio de 1995	167 310
19	Banco Chinchorro	SINAP	Quintana Roo	19 de julio de 1996	144 360
20	Sierra Gorda	SINAP	Querétaro	19 de mayo de 1997	383 567
21	Arrecifes de Sian Ka'an	SINAP	Quintana Roo	2 de febrero de 1998	34 927
22	Tehuacán-Cuicatlán	SINAP	Oaxaca, Puebla	18 de noviembre de 1998	490 187
23	Los Tuxtlas	SINAP	Veracruz	23 de noviembre de 1998	155 122
24	Ría Lagartos	SINAP	Yucatán	21 de mayo de 1999	60 348
25	Los Petenes	SINAP	Campeche	24 de mayo de 1999	282 858
26	Sierra de Huautla	SINAP	Morelos	8 de septiembre de 1999	59 031
27	La Mariposa Monarca	SINAP	México, Michoacán	10 de noviembre de 2000	56 259
28	Selva El Ocote	SINAP	Chiapas	27 de noviembre de 2000	101 288
29	Mapimí	SINAP	Chihuahua, Coahuila, Durango	27 de noviembre de 2000	342 388
30	Barranca de Metztlán	SINAP	Hidalgo	27 de noviembre de 2000	96 043
31	Islas Mariás	Pendiente	Nayarit	27 de noviembre de 2000	641 285
32	Ría Celestún	SINAP	Campeche, yucatan	27 de noviembre de 2000	81 482
33	Isla San Pedro Mártir	SINAP	Sonora	13 de junio de 2002	30 165
34	Volcán Tacaná	Pendiente	Chiapas	28 de enero de 2003	6378
35	Isla Guadalupe	SINAP	Baja California	14 de abril de 2005	476 971
36	Sierra Gorda de Guanajuato	SINAP	Guanajuato	2 de febrero de 2007	236 882
37	Bahía los Ángeles, Canales Ballenas y Salsipuedes	SINAP	Baja California	5 de junio de 2007	387 957
38	Zicuirán Infiernillo	SINAP	Michoacán	30 de noviembre de 2007	265 118
39	Tiburón Ballena	SINAP	Quintana Roo	5 de junio de 2009	145 988
40	Janos	SINAP	Chihuahua	8 de diciembre de 2009	526 483
41	Marismas Nacionales	SINAP	Nayarit	12 de mayo de 2010	133 854

*Fuente:* Elaborado con información de [http://www.conanp.gob.mx/que\\_hacemos/reservas\\_biosfera.php](http://www.conanp.gob.mx/que_hacemos/reservas_biosfera.php)

El programa MaB de la UNESCO se canaliza en México a través de la CONALMEX (Comisión Mexicana de Cooperación con la UNESCO), siendo esta

entidad, junto a la también mencionada CONANP (Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas), las principales impulsoras de la Red Mexicana de Reservas de Biosfera en (Red BioMexico), red creada en el contexto de la Primera Reunión de Reservas de Biosfera organizada por el comité de MaB México el 11 de septiembre de 2008 en Tabasco, de acuerdo con lo previsto en el Marco Estatutario del Programa MaB y con las recomendaciones del Plan de Acción de Madrid (MaB México, 2015). La creación de la Red BioMexico tuvo por objeto coordinar esfuerzos con la red IberoMaB y la RMRB, actuando como plataforma que permite la articulación de acciones de interés entre las diferentes entidades nacionales e internacionales que, preocupados por el tema del deterioro ambiental, plantean acciones coordinadas de acuerdo al contexto de las reservas existentes en el país, mediante proyectos de desarrollo y compartiendo experiencias en los temas de la conservación y el desarrollo local.

Los espacios naturales en México aún no han sido deteriorados en altos porcentajes por la mano del hombre, por lo que se requiere que se les dé un manejo acorde al status que guardan en cuanto al uso público que se tiene, sobre todo, porque muchas de estas áreas naturales se encuentran pobladas por comunidades indígenas. Cuando se deciden crear los parques naturales, se hace con la idea de sólo “conservar”, pero no se toman en cuenta las actividades de sobrevivencia de los habitantes, como es la agricultura y la ganadería. Por lo tanto, con el pasar de los años, en lugar de obtener buenos resultados, se corría el riesgo de la tala clandestina, el deterioro de suelos y la caza furtiva, junto a una serie de problemas que afectan de manera directa a las poblaciones locales.

México es reconocido como uno de los países más activos en el tema medioambiental a nivel internacional, y prueba de ello son las acciones realizadas a la par de las recomendaciones realizadas por el resultado de las conferencias y convenios firmados internacionalmente, tales como la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático; el Convenio sobre la Diversidad Biológica y la reciente firma con la ONU de los Objetivos de Desarrollo Sustentable (ODS).

Una aportación importante de las experiencias mexicanas ha sido articular la investigación con fines de impulsar el desarrollo de las reservas de la biosfera cumpliendo así la citada “Estrategia de Sevilla”. Las reservas de Mapimí y Michilía (ambas declaradas en el año en la década de los setenta) son dos de las primeras reconocidas con REBIs, no sólo en México, sino a nivel de Latinoamérica, y sirvieron de base para la formulación de esta relación dual desarrollo-investigación. Aun con la importancia que se le da a los estudios científicos y técnicos dentro de las REBIs, es un hecho que, como se demuestra desde las primeras investigaciones realizadas en

las zonas indicadas, las reservas están enfocadas hacia el estudio de la flora, fauna y suelos, más que a la estructura social que vertebra las localidades que están dentro de las zonas de reserva (Gallina, 2007). Por lo tanto existe un limitado reconocimiento de las poblaciones que se encuentran habitando estas zonas de protección natural. El problema de las poblaciones que tienen su asentamiento en estos espacios es reducido a diversos programas y proyectos de desarrollo que no responden realmente a las necesidades de una calidad de vida en las comunidades y ejidos pertenecientes a las reservas.

También “en México se celebró en 1974, la Primera Reunión Latinoamericana del Programa MaB, que sirvió para el lanzamiento de este programa en Latinoamérica” (MaB México, 2015). Después de esta reunión se llevaron a cabo una serie de eventos importantes que a México le valió, por su aporte y experiencia a través del Instituto de Ecología, A.C. (Jalapa, México), el reconocimiento en 1991 de la máxima distinción del Programa MaB: el premio Sultan Qaboos en su primera edición. Sin embargo, también sabemos que, durante un periodo de 36 años (1940-1976)<sup>8</sup>, se restó importancia al tema medioambiental y que, probablemente, fue esa reunión de 1974 la que marcó una nueva pauta para retomar el impulso que, ya en la década cardenista, se le había dado al cuidado y protección de los recursos naturales. Es, así, que después de la mencionada reunión de 1974, que coincide con la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, celebrada en Estocolmo (1972), se visualizó un nuevo enfoque conservacionista que se estructurará en el desarrollo y la conservación del medio ambiente. Es, entonces, que se abrió una oportunidad para México de cimentar una nueva forma de trabajo en las ANP, en donde al no sólo tener en cuenta el objetivo de la “conservación”, sino también el del “desarrollo”, generaba un trabajo doble en los parques nacionales, parques que habían sido pensados sólo con fines conservacionistas, sin considerar el desarrollo de las poblaciones locales.

Con el programa MaB se prevé que estos espacios funcionen como un medio donde medie la naturaleza y el hombre e interactúen de manera amigable y recíproca con el objeto de procurar una ecuación dual entre “conservación” y “desarrollo”. En el aspecto científico, durante esta década se le restó importancia al tema de los recursos naturales por causa de las políticas de explotación sobre tales espacios, si bien,

---

<sup>8</sup> “A partir de 1964, la administración federal abandona la política de conservación de la naturaleza en México. Esta situación se exacerba entre 1970 y 1976 cuando, además, se sufrió un proceso de reversión. En este lapso, se abrogan algunos decretos de áreas naturales protegidas, como el de los terrenos de estado de Hidalgo; se estableció un “Programa Nacional de Desmontes” y se realizaron, costosos e inútiles esfuerzos por modificar ecosistemas, principalmente los tropicales húmedos, en la Chontalpa, El Istmo de Tehuantepec y Balancán–Tenosique” (Roberto de la Maza Elvira, s.f.)

después de la declaración del programa MaB, se retoma con gran impulso el trabajo colaborativo y coordinado. De la Maza (s.f) refiere que existió “un mayor interés y peso específico de la comunidad científica, encabezada por Gonzalo Halftter, José Sarukhán, Alfredo Barrera, Arturo Gómez Pompa y muchos otro más”; podría decirse que a partir de entonces se le ha dado un auge tal al cuidado del medio ambiente, que en México ha proliferado la declaración de áreas protegidas hasta el punto de cubro hoy más del 12% de su superficie total.

Lo anterior no es garantía de que se estén cuidando al 100% los recursos naturales, pero sí es un indicador importante del interés manifestado por los gobiernos posteriores al periodo José López Portillo (1976-1982), quien llegó a calificar como “una preocupación histórica” (Lezama, 2012) a las preocupaciones políticas hacia el medio ambiente en el país. Es entonces hasta el sexenio siguiente que se comenzó a reflejar su importancia.

En el sexenio de Miguel de la Madrid (1982-1988) y hasta el sexenio actual del presidente Enrique Peña Nieto, se ha visto una dinámica más activa, que no suficiente, sobre cuidado y manejo de los recursos naturales a nivel de políticas públicas. Ya que durante este tiempo y específicamente con Miguel de la Madrid (1982-1988) se creó una subsecretaría de ecología, y como “la atención del problema ambiental requería de un sustrato legal...se procedió a planificar, redactar y discutir la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente que, al ser publicada en 1988, sería la primera en su género en nuestro país” (De la Maza, s.f.). Se crearon tres reservas de la Biosfera y se creó el SINAP para atención y gestión exclusiva de las ANP declaradas hasta entonces, dando prioridad a los parques naturales instrumentados hasta ese momento.

Durante los años siguientes se dio un aumento en las declaraciones de las Reservas de la Biosfera, culminando en 2000 con la creación de la CONANP con el objetivo principal de “Mantener la representatividad de los ecosistemas de México y su biodiversidad, asegurando la provisión de sus servicios ambientales mediante su conservación y manejo sustentable, fomentando el desarrollo de actividades productivas, con criterios de inclusión y equidad, que contribuyan a la generación de empleo y a la reducción de la pobreza en las comunidades que viven dentro de las ANP y sus zonas de influencia” (CONANP, 2015). Todo ello con la premisa del MaB en su principal finalidad “de establecer una base científica para mejorar la relación entre los seres humanos y el medio ambiente” (UNESCO, 2015). En ella, el programa MaB “conjuga la aplicación práctica de las ciencias exactas y naturales con las ciencias sociales, la economía con la educación, para mejorar los medios de subsistencia de

los seres humanos, el aprovechamiento equitativo de los beneficios y preservar ecosistemas ya sean naturales u ordenados, promoviendo de esta manera planteamientos innovadores del desarrollo económico, adecuados desde el punto de vista social y cultural y sostenibles desde la óptica ambiental” (UNESCO, 2015).

En México se retoma a nivel de Ley el proceso de declaración de Reservas de la Biosfera en la LGEEPA, fundamentado en su artículo 48 que a la letra dice que “las reservas de la biosfera se constituirán en áreas biogeográficas relevantes a nivel nacional, representativas de uno o más ecosistemas no alterados significativamente por la acción del ser humano o que requieran ser preservados y restaurados, en los cuales habiten especies representativas de la biodiversidad nacional, incluyendo a las consideradas endémicas, amenazadas o en peligro de extinción”.

Dos instituciones que antecedieron a la CONANP, y que también son parte de la estructura institucional que se ocupa del tema de los recursos naturales, son la CONABIO (Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad en 1992) y el FNCN (Fondo Mexicano para la Conservación de la Naturaleza, creado también en ese mismo año). Con la CONANP, se canaliza toda la responsabilidad administrativa y logística de las ANP en México hacia esta recién creada institución. Antes, sin embargo, México, como ya se ha mencionado, tuvo alguna participación a nivel internacional, siendo una de ellas cuando “fue el primer país invitado por la Dirección General de la UNESCO para realizar una Magna Exposición-conferencia de sus logros en las RB. Esto se realizó en el año de 1979 en la sede UNESCO en París.” (MaB México, 2015).

En muchas de las REBIs están asentadas desde hace siglos las comunidades indígenas, por lo que es indispensable trabajar en confianza mutua con ellas para buscar soluciones y alternativas viables a la problemática del deterioro ambiental. Delgado Ramos (2009) señala que “es sabido que los indígenas son los verdaderos conocedores y restauradores de la biodiversidad del planeta”, si bien la atención y el cuidado de la biodiversidad debe ser un asunto del conjunto de la sociedad por cuanto son una especie de pulmón para la humanidad. Con las discusiones e investigaciones sobre los problemas ambientales, estos problemas han llegado a convertirse en cuestiones globales que involucran a la sociedad en general y cuyo cuidado deja de ser privativo de las poblaciones locales, obligando así a poner en marcha estrategias amplias de acción colectiva.

## 5. CONCLUSIONES

La preocupación por el cuidado del medio ambiente no es nueva, ya que siempre ha acompañado a los seres humanos, conscientes de que el aprovechamiento de los recursos naturales depende de una relación equilibrada con la naturaleza. Durante mucho tiempo, esa preocupación formaba parte de la propia cultura de las poblaciones locales, que tenían interiorizada la importancia de disponer de unos espacios naturales en buen estado de conservación si querían aprovechar los recursos asociados a ellos. Con el predominio del modelo económico-tecnológico y la aparición de los primeros efectos evidentes sobre el deterioro de los espacios naturales, la sociedad se plantea la preocupación por el medio ambiente como una verdadera obsesión, reivindicando políticas y acciones destinadas a su protección.

El tema de la protección de la naturaleza entra de ese modo en la agenda política, dando lugar a la creación de diversas figuras de protección, variables según los países y las características de los espacios a proteger. Cuando los científicos alertan de que muchos problemas ambientales son de carácter global, y que las acciones circunscritas al ámbito nacional o regional son limitadas, se traslada el tema de la protección al nivel internacional, asumiendo las Naciones Unidas el liderazgo. De ese modo, la protección de la naturaleza se convierte en un tema de interés a escala internacional, adoptándose acuerdos en el marco de conferencias promovidas por los diversos organismos como la UNESCO. La importancia de esos acuerdos radica sobre todo en que son incentivos para que la sociedad civil exija a sus respectivos gobiernos nacionales y/o regionales la adopción de medidas concretas destinadas a reducir el deterioro ambiental y a gestionar de manera adecuada los espacios naturales.

En ese contexto se acuñan conceptos como el de “áreas naturales protegidas” y se crean determinadas figuras de protección, como el de las “reservas de la biosfera” (REBI) que han ocupado la mayor parte de este capítulo. El interés de las REBIs radica en que, por primera vez, en una figura de protección de la naturaleza se pretende conciliar el objetivo de la “conservación” y el del “desarrollo económico y social”, reconociendo que muchos espacios naturales no pueden ser conservados a espaldas de la población que residen en ellos. Este reconocimiento es tanto más importante en el caso de espacios naturales en donde durante siglos han vivido en estrecha relación con la naturaleza poblaciones indígenas que han basado su sustento en el aprovechamiento de los recursos naturales. A partir de ello, se considera que la población que habita en estos territorios resulta fundamental para que tengan éxito las

políticas públicas de protección, por lo que es necesario implicarlas en la formulación y puesta en marcha de esas políticas.

Como hemos mostrado a lo largo de este capítulo, es cierto que ya se les presta atención a este problema en países como México o España, donde existen legislaciones en las que se reconoce el papel de las poblaciones locales en la gestión de los espacios naturales, y donde se lleva ya varios años aplicándose programas de actuación en áreas concretas. Esto hace necesario que se realicen evaluaciones para medir los resultados e impactos de esos programas en el cuidado y protección de la naturaleza. Necesitamos saber qué efectos tienen instrumentos tales como los “pagos ambientales” o los modelos de “gestión comunitaria”, y saber también si su idoneidad varía en función de las características de cada espacio natural. Es precisamente indagar en este asunto lo que nos lleva a estudiar una zona concreta, como es la REBI de “La Sepultura”, que será objeto de los próximos capítulos de la tesis doctoral.

## **Capítulo 7**

### **EL CASO DE LA RESERVA DE “LA SEPULTURA”**

El objetivo de este capítulo es analizar las dinámicas sociales que surgen en el proceso de implementación de las políticas públicas en espacios naturales protegidos, seleccionando para ello el caso de la Reserva de la Biosfera de “La Sepultura”, situada en el estado mexicano de Chiapas. Para abordar el análisis hemos seleccionado dos programas de acción: el PSA (“pagos por servicios ambientales”) y el PICD (“proyectos integrales de conservación y desarrollo”), estudiando cómo se produce en ellos la interacción entre los distintos actores sociales e institucionales presentes en el territorio y dilucidando las variables que explican los resultados de dichos programas en materia de protección de la naturaleza.

El capítulo consta de dos secciones bien diferenciadas. En la primera se presentan las características físicas, sociales y económicas de la zona incluida en la REBI de “La Sepultura”, prestando una especial atención al papel desempeñado por los ejidos como base del asentamiento campesino en la reserva, y utilizando para el análisis el enfoque del capital social. En la segunda sección se exponen los resultados más relevantes del estudio empírico, mostrando las dinámicas sociales surgidas en el proceso de puesta en marcha de los programas de protección. El capítulo finaliza con un apartado de conclusiones en el que se da respuesta a algunas de las cuestiones planteadas en el debate sobre los procesos de implementación de las políticas de protección de la naturaleza.

#### **1. CARACTERIZACIÓN FÍSICA Y SOCIOECONOMICA DE “LA SEPULTURA”**

La reserva “La Sepultura” es un espacio natural del estado mexicano de Chiapas donde se asienta una variada población indígena, formando parte, además, de la Red Mundial de Reservas de la Biosfera, por lo que es un buen ejemplo para analizar los factores que inciden en el proceso de implementación de una política de protección de la naturaleza en áreas donde se combina el objetivo de la “conservación” con el del “desarrollo y el bienestar” de la población local. A describir el contexto de creación de la REBI y sus rasgos más sobresalientes dedicaremos este primer apartado.

En 1995, el territorio de “La Sepultura” fue declarado por la CONANP “área natural protegida” e incluida ese mismo año por la UNESCO en la categoría de “reservas de la biosfera” (REBI). Cuatro años más tarde (1999) se aprobó el Plan de Manejo, que ofrece información sobre los recursos naturales con que cuenta la zona, así como sobre las características del suelo, la flora y la fauna, el clima y los sistemas de tenencia de la tierra. Dicho Plan contiene información que aún hoy es, en muchos aspectos, de plena vigencia, como la referida a aspectos físicos, geográficos y sociales del área de la reserva, por lo que la utilizaremos como base de la presente investigación.

En “La Sepultura”, los recursos han sido tradicionalmente utilizados por la población local con fines, sobre todo, de economía de subsistencia, practicándose una agricultura de autoconsumo y aprovechándose el espacio forestal como fuente de energía y como medio para la apertura de caminos que conectan a las distintas comunidades entre sí. Dada la baja intensidad de los modelos de explotación agraria asentados en la reserva, puede decirse que, salvo en el caso de algunas pocas grandes haciendas, los efectos de las actividades agrícolas y ganaderas sobre el medio natural, han sido menos dañinas que las forestales y extractivas. Estas otras actividades son las que han ido ocasionando efectos de erosión y deforestación, sobre todo en lo que se refiere a las talas ilegales de árboles para la apertura de caminos o para la extracción de madera<sup>9</sup>.

Debido a la constatación del deterioro de los recursos forestales en una zona de alto valor ecológico como “La Sepultura”, el gobierno del estado de Chiapas se propuso ya en 1993 declarar el área como “zona sujeta a conservación ecológica”, aprobando incluso un borrador de decreto que, sin embargo, no fue publicado (Instituto Nacional de Ecología, 1999). A los dos años, y ante la paralización del proyecto del gobierno chiapaneca, fue el gobierno federal el que tomó la iniciativa utilizando la figura de “reserva de la biosfera” como vía para proteger el espacio natural de “La Sepultura”. Así, el 6 de junio de 1995 se aprobó el decreto presidencial que declaraba “área natural protegida con el carácter de reserva de la biosfera, la región denominada La Sepultura, localizada en los municipios de Villacorzo, Villaflores, Jiquipilas, Cintalapa, Arriaga y Tonalá”.

---

<sup>9</sup> De hecho, tal como señalan los mismos ejidatarios de la zona, en La Sepultura se ha extraído mucha madera noble, como caoba y roble, en dirección a las fábricas de muebles instaladas en las ciudades del estado. Por ejemplo, en el ejido “Tierra y Libertad” del municipio de Villaflores existía un aserradero privado al que iba destinada mucha de la madera extraída de la reserva, pero que se cerró al declararse la REBISE como área protegida; de hecho la creación de la reserva significó un cambio en las prácticas extractivas y de tala de árboles.

La REBISE tiene una superficie total de 167.309 has, de las cuales 13.759 has corresponden a la “zona núcleo” (formada por áreas discontinuas) y 153.550 has a la “zona tampón o de amortiguamiento” (INE, 1999). La Reserva es un área que se caracteriza por su marcada influencia antrópica, es decir, por la presencia de los seres humanos, como lo muestra el hecho de que el 95% de su superficie total está formada por ejidos, tierras comunales y tierras de propiedad privada. Esto significa que el uso de los recursos naturales por parte de las poblaciones locales ha sido lo que ha marcado durante mucho tiempo el modo de gestionar la conservación del espacio de “La Sepultura”, con lo que eso significa de presión sobre estos recursos (INE, 1999).

En 1999, al aprobarse el Plan de Manejo comienza de hecho la gestión de los recursos naturales de la REBISE, un plan que quince años después de su aplicación parece haber frenado el deterioro de los recursos naturales en la zona (sobre todo, deteniendo la deforestación). Sin embargo, no parece que haya tenido efectos tangibles en el desarrollo y bienestar de la población: los caminos siguen siendo muy accidentados y con serias dificultades para el tránsito de personas y animales, dificultando la relación y el intercambio entre las comunidades que forman parte de la reserva; los equipamientos en materia de educación han avanzado muy poco; la agricultura y la ganadería siguen siendo de autoconsumo y subsistencia.

Diversas investigaciones realizadas sobre la REBISE ofrecen interesantes datos. Así, por ejemplo, en la Universidad Autónoma de Chapingo, Márquez y López (2003) elaboraron un Informe en el que describen la zona, considerando sus características físico-geográficas, los límites político-administrativos y la zonificación del territorio, y determinando el polígono que abarca los municipios que se encuentran dentro de la reserva. En lo que corresponde al manejo de los cultivos de la región, cabe señalar que los cultivos tradicionales que se dedican al autoconsumo son básicamente el maíz, el frijol y algunas hortalizas. Además, una de las actividades de gran importancia en las comunidades de la REBISE es la ganadería bovina y, en partes más altas, el cultivo del café, dándose incluso en algunos casos la extracción de palma camedor. También, respecto “a las prácticas tradicionales relacionadas con el aprovechamiento de la flora y la fauna, éstas se orientan básicamente a la extracción de recursos forestales, a la caza, a la pesca y al uso de plantas medicinales y de ornato para jardines de los traspatios y las fiestas religiosas” (Márquez Rosano; Cruz Morales, 2003).

## **2. LOS “EJIDOS” COMO BASE DE ASENTAMIENTO DE LA REBISE**

Sobre la base del Informe de Márquez y López (2003), y en lo que se refiere a la estructura social de la REBISE, la población rural de la reserva se organiza en una amplia variedad de categorías, que son fruto de la compleja realidad del sistema de tenencia de la tierra existente en México tras el reparto agrario propiciado por la revolución y, sobre todo, tras la reforma en 1992 del art. 27 de la Constitución que liberalizó el mercado fundiario.

La reforma agraria postrevolucionaria dio lugar a dos procesos: el reparto de tierras a campesinos sin tierra que trabajaban como peones en las grandes haciendas; y la restitución a las comunidades locales de tierras que habían sido históricamente “comunales”, pero que bajo el “porfiriato” (último tercio del siglo XIX) fueron expoliadas. En el primer proceso, el reparto no se hizo en forma de parcelas individuales, sino de forma colectiva, creando la figura del “ejido” (especie de cooperativa de explotación comunitaria de la tierra, en la que los campesinos se integraban para gestionar en común las tierras ejidales, disponiendo de vivienda dentro del ejido). En los “ejidos”, la tierra seguía siendo propiedad pública, y el gobierno federal la cedía no en propiedad, sino en usufructo, a los campesinos asociados en el correspondiente ejido. Por el contrario, en el proceso de restitución de las antiguas tierras comunales, la “comunidad” recuperaba el dominio pleno de las tierras.

Con el paso del tiempo, y, como hemos señalado, tras la reforma del art. 27 de la Constitución en 1992, se produce la liberalización (total o parcial) de los ejidos, dando lugar a categorías intermedias de tenencia: algunos ejidos decidieron continuar con la gestión cooperativa de las tierras; otros se disolvieron para posibilitar el acceso de los ejidatarios a la propiedad individual de la parcela que le correspondiera, y hubo casos en los que se mantuvo una situación intermedia, coexistiendo campesinos que continuaban con la gestión colectiva de las antiguas tierras ejidales y campesinos que accedían a la propiedad individual de la parcela, pero seguían viviendo en el ejido (Rentería Garita, 2011). A ello hay que añadir las diversas formas de uso y explotación de las tierras nacionales de titularidad pública por parte de los campesinos, o las variadas formas de arrendamiento que, una vez liberalizado el mercado de tierras, se han ido desarrollando.

Ambos procesos han dado lugar a diversas categorías de tenencia que, en el caso de “La Sepultura”, se concreta en las seis siguientes: ejidatarios<sup>10</sup>; pobladores y poseionarios<sup>11</sup>; avecindados<sup>12</sup>; pequeños propietarios<sup>13</sup>; nacionaleros<sup>14</sup>, y copropietarios vía fideicomiso<sup>15</sup>. Estas categorías de actores sociales tienen tierras dentro de la reserva y algunos pertenecen a los municipios que abarca la REBISE, si bien otros, tal como se menciona en el trabajo de los citados investigadores, tienen la categoría de “empalmados”, es decir, que, en mayor o menor medida, poseen terrenos dentro de la reserva, pero no residen en la zona de la reserva. En la REBISE, y según la información proporcionada por el Plan de Manejo, el tipo de tenencia varía de unas categorías a otras, predominando la pequeña propiedad individual (47%) (que, además de propiedades privadas, incluye terrenos de titularidad pública en proceso de regulación) y la propiedad social (48%) (formada por ejidos, bienes comunales y colonias agrícolas y ganaderas), representando sólo un 5% el terreno baldío y la propiedad pública.

Dado el papel predominante que desempeñan los “ejidos” en las políticas de protección de la REBISE al ser destino prioritario de los programas, en este capítulo nos centraremos, sobre todo, en este tipo de asentamiento, que ha sido, además, un importante vehículo de articulación social en la reserva y un elemento fundamental de cohesión de la población campesina, gracias al papel desempeñado por la “asamblea ejidal” y por el “comisariado”, órgano ejecutor de las decisiones adoptadas en la asamblea. A partir de la información recogida en nuestro trabajo de campo, los 45 “ejidos” presentes en la REBISE (ver relación de ejidos y comunidades en los anexos) pueden clasificarse en tres grupos.

---

<sup>10</sup> Son campesinos con derechos sobre la tierra concedidos por el PROCEDE (alrededor de 3.500). Habitan los 45 ejidos de la REBISE, y poseen en su conjunto 87.000 hectáreas. Se estima que alrededor del 70% de esta superficie se ubica en el interior del polígono de la REBISE (Márquez Rosano & Cruz Morales, 2003).

<sup>11</sup> Son campesinos que usufructúan una parcela, pero que no tienen derechos agrarios reconocidos por el PROCEDE; en 31 ejidos donde se aplicó el PROCEDE fueron registrados 223, por lo que se estima que hay alrededor de 300 pobladores y poseionarios en el conjunto de los ejidos (Ibidem).

<sup>12</sup> Son campesinos que no poseen tierra en propiedad ni tampoco usufructúan parcela alguna, sino que arriendan cada año una pequeña superficie de las tierras ejidales. Se registraron 1.678 en los 31 ejidos indicados, por lo que se estima en alrededor de 2.200 para el conjunto de los 45 ejidos (Ibidem).

<sup>13</sup> Son generalmente rancheros (ganaderos). Se calcula alrededor de 500 en la REBISE, y tienen en posesión el 43% de la superficie de la Reserva; se estima que el 56% de ellos vive en ranchos aislados, o residen en una ciudad o poblado cercano, manteniendo a un encargado en su propiedad” (Ibidem).

<sup>14</sup> Gestionan tierras de propiedad pública. Se registraron 65 familias campesinas en tres núcleos (Ibidem).

<sup>15</sup> Alrededor de 1.900 son los beneficiarios en 79 predios (5 ha por persona); sin embargo, debido a deserciones y reubicaciones se calcula que quedan alrededor de 1.500, de los cuales 18 grupos de 42 han establecido asentamientos dentro del polígono de la REBISE, y muchos en condiciones precarias e irregulares (Ibidem).

- a) *Ejidos bien poblados y dotados de servicios y equipamientos.* Son ejidos con una población que oscila entre los 500 y 1.000 habitantes, lo que permite cierto grado de diversificación de actividades, muchas de ellas en estrecha interacción con el municipio al que pertenecen. Esa interacción es posible gracias a que estos ejidos están situados en el entorno cercano a algún importante núcleo urbano (que en algunos casos, es incluso la cabecera del municipio), y gracias también a tener a su disposición diversos medios de transporte (microbuses, automóviles, taxis, bicitaxis,...). Además, al disponer de equipamientos sociales (salud, educación,...), la educación de los niños está asegurada, al menos hasta la enseñanza primaria, pudiendo luego continuar sus estudios en los centros superiores del municipio o de municipios cercanos, gracias precisamente a la ya comentada existencia de medios de transporte. La desigualdad en el acceso a estudios superiores está, no obstante, condicionada por el nivel de renta familiar, y no por la falta de infraestructuras. Dada la cercanía de estos ejidos a las áreas urbanas, parte de la superficie de estas tierras ejidales está muy urbanizada, y no pertenece a la “zona núcleo” de la REBISE, que, en su gran mayoría, está formada por tierras del interior del ejido, donde apenas reside ya población al haberse instalado en los núcleos urbanos del municipio.
- b) *Ejidos poco poblados, pero con un grado mínimo de equipamientos.* Son los más comunes de la REBISE, y en ellos residen poblaciones que oscilan entre los 100 y 300 habitantes. Están situados en zonas intermedias de la reserva, entre la vertiente de sierra alta y baja (justo en la meseta), y su lejanía respecto de los núcleos urbanos es mayor que en el caso de los ejidos del primer grupo, siendo más deficientes las infraestructuras viarias y los medios de transporte. De hecho, el único medio de transporte con que cuentan las comunidades de estos ejidos es un autobús de línea que hace al día un solo viaje de ida y vuelta (con salida del ejido hacia la cabecera municipal a las seis de la mañana y regreso desde el municipio a las dos de la tarde), careciéndose de otros medios de transporte privados. La gente ya sabe los horarios y utiliza el transporte para hacer compras en el núcleo urbano del municipio y bajar sus productos (maíz, frijol y café) al mercado para venderlos. Algunos ejidos y comunidades, no todas, cuentan con centros de enseñanza preescolar y primaria, donde trabajan instructores comunitarios del CONAFE (Consejo Nacional de Fomento Educativo) y profesores contratados por el gobierno federal o por el gobierno chiapaneca. Los ejidatarios suelen trabajar en las parcelas que tienen asignadas en las tierras del ejido, si bien hay casos de miembros de las familias que salen a trabajar fuera del ejido, ya

sea en actividades no agrícolas en los núcleos urbanos del municipio o desplazándose a otros municipios de la zona.

- c) *Ejidos muy poco poblados y con graves carencias de equipamientos.* Este grupo está formado por ejidos con poblaciones muy pequeñas, entre 30 y 80 habitantes, aislados en lugares recónditos de la sierra y atravesados por ríos profundos que los dejan incomunicados en temporadas de lluvia. La carencia en infraestructuras y equipamientos es casi total: no hay escuelas (salvo algún centro de enseñanza preescolar y primaria gestionado por instructores de CONAFE y compartido por varios ejidos); los caminos están en muy mal estado y el servicio de transporte no existe, por lo que la gente tiene que caminar de una a dos horas para llegar al ejido mayor y más cercano donde poder coger algún autobús de línea. Dado que para llegar a muchos de estos ejidos hay que cruzar ríos y arroyos, ocurre que, en temporada de lluvias, se hacen intransitables y dejan aislados a las poblaciones. En las estaciones secas, los ríos y arroyos se pueden cruzar caminando, pero al no existir puentes y estar en malas condiciones los caminos carreteros por falta de mantenimiento, la población de los ejidos sigue aislada el resto del año. Tampoco se dispone de servicios de saneamiento (no hay agua corriente, ni aseos, ni letrinas) y la red eléctrica, de reciente instalación (hace sólo 5 años), es deficiente al tener poca potencia y no resistir los cambios de tensión.

El tamaño de población del ejido y su distancia respecto al principal núcleo urbano del municipio es un elemento discriminatorio por cuanto que condiciona las decisiones en materia de política pública en el sentido de beneficiar más a los ejidos más poblados, que suelen ser también los más cercanos a los núcleos urbanos. La discriminación en favor de estos ejidos no afecta sólo a las políticas educativas y de salud y a la dotación de equipamientos, sino también a los programas de protección del espacio natural de la REBISE, tal como analizaremos en detalle más adelante.

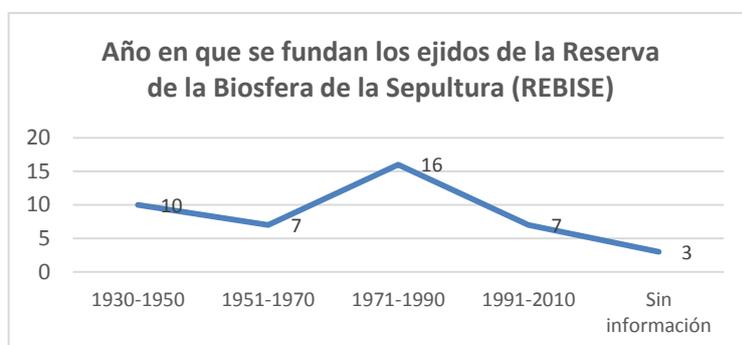
Los ejidos de la REBISE varían también según el periodo en que se constituyeron. Como hemos señalado en los primeros capítulos de la tesis doctoral, la historia de Chiapas es muy singular y, en lo que respecta a la experiencia revolucionaria, es también diferente a la de otros estados mexicanos. La lucha por la tierra que impregnó las reivindicaciones campesinas en México, tuvo escasa expresión en Chiapas, donde se mantuvo una estrategia independiente de carácter contrarrevolucionario (conocida como “movimiento mapachista”) que, protagonizada por los grandes hacendados con el apoyo de los peones “acasillados” de las propias haciendas, se enfrentó con éxito a las tropas carrancistas cuando éstas llegaron a la

región chiapaneca. Esto explica que las conquistas revolucionarias y la reforma agraria tuvieran que esperar algunas décadas para hacerse efectivas en Chiapas.

Debido a esa particularidad, y como puede verse en la figura nº 4, salvo unos pocos ejidos de la REBISE, la mayor parte de ellos se constituyó en la década de los 70 y 80, es decir más de cincuenta años después que en otros estados mexicanos, y justo cuando ya empezaba en los círculos políticos e intelectuales de México un debate sobre la inviabilidad del modelo ejidal, debate que culminaría en 1992 con la reforma del art. 27 de la Constitución y el final del reparto agrario.

Los primeros ejidos de la REBISE se constituyeron en las dos primeras décadas postrevolucionarias, coincidiendo con el impulso que le dio el presidente Cárdenas al reparto agrario en áreas de población indígena. Tal fue el caso de los ejidos “Rosendo Salazar” (1934), “Agrónomos Mexicanos” (1938), “Tiltepec” (1930), “Villa Morelos” (1934) y “Lázaro Cárdenas” (1930). Son estos ejidos los que tienen más población y están instalados en mejores tierras, así como los que cuentan con mejores infraestructura de caminos y carreteras y de equipamientos de salud y educación, además de disponer de red eléctrica y agua corriente. Son también los ejidos mejor organizados: por ejemplo, en “Rosendo Salazar” y “Lázaro Cárdenas” pudimos encontrar, durante nuestro trabajo de campo, oficinas de administración ejidal para gestionar los servicios comunes prestados por el ejido, formadas por un tesorero y por un comisionado para cada actividad (molino, cantina, transporte, tortillería,...). Los beneficios que se obtienen de los servicios cooperativos prestados por el ejido son destinados a obras de mejora de infraestructuras y a financiar servicios de emergencia sanitaria, siendo la “asamblea ejidal” la que, en su reunión mensual, decide cómo se distribuyen esos fondos y el modo de asignarlos a los diversos servicios.

**Ilustración 4. Fundación de los ejidos de la Reserva**



Fuente: Elaboración propia con información de campo.

Los ejidos “nuevos”, que se constituyeron más tarde (en el periodo 1980-2010), son muy diferentes de los primeros ejidos, tanto por su situación más aislada de los núcleos urbanos (en el interior de la sierra) y por la peor calidad de las tierras donde se asientan, como por sus deficientes infraestructuras y por la menor dotación de servicios y equipamientos, lo que hace que su nivel de pobreza sea mayor.

Todo ello nos presenta un panorama social muy diverso y heterogéneo en el conjunto de la REBISE, tanto en lo que se refiere a la diferente situación territorial de los ejidos, como a su demografía (población y estructura de edad), a su relación con los núcleos urbanos, a la dotación en infraestructuras y equipamientos y al grado de institucionalidad existente (sea en forma de organismos públicos, sea en forma de redes sociales). Eso explica los problemas y limitaciones que encuentran los programas de protección a la hora de aplicarse en una reserva tan heterogénea como la REBISE, tema éste sobre el que profundizaremos más adelante.

### **3 CAPITAL SOCIAL, COOPERACIÓN Y COHESION EN “LA SEPULTURA”**

El tema que nos ocupa en nuestra investigación de tesis doctoral es comprobar si existe alguna relación, y en qué sentido, entre las formas de articulación social (ejidos, comunidades,...) presentes en la REBISE y los resultados de los programas destinados a conciliar el objetivo de la “conservación” de los recursos naturales de la reserva y el del “desarrollo” y el bienestar de la poblaciones locales. Además, nos interesa reflexionar sobre si esas redes sociales favorecen o dificultan la puesta en marcha de dichos programas y si son un factor favorable para impulsar el desarrollo de la reserva. Para abordar ese análisis, usaremos las herramientas que nos proporciona el enfoque del “capital social”, cuyos principales elementos ya presentamos en uno de los capítulos de la Primera Parte de nuestra tesis doctoral.

#### **3.1. El capital social de la REBISE**

Como expusimos en el capítulo sobre las bases teóricas de nuestra investigación, el enfoque del “capital social” considera la “confianza” como elemento fundamental de cohesión y vertebración de una determinada sociedad y como base de la acción colectiva para emprender iniciativas que trasciendan el nivel individual. En este apartado mostraremos cómo se expresan las relaciones de confianza en la reserva de “La Sepultura”, describiendo el modo como los vecinos interactúan unos

con otros para afrontar las dificultades cotidianas y para mantener la cohesión y el sentimiento de identidad en el conjunto de la comunidad.

Por lo general, esas relaciones de confianza se manifiestan durante las fiestas patronales (o bien en las fiestas conmemorativas de la fundación del ejido), cuando la gente agrupa sus fuerzas y su tiempo para realizar diversas actividades festivas: preparar los decorados y el vestuario; organizar el baile y las danzas tradicionales; preparar la comida; celebrar competiciones deportivas,.. Son prácticas comunes que generan ayuda mutua entre la población y que reafirman los lazos de cohesión. Uno de los elementos más significativos en esas celebraciones que tienen lugar en los ejidos de la REBISE, son las “mayordomías”, familias encargadas de organizar y financiar las fiestas patronales y que son elegidas por las asambleas ejidales (por lo general, se ofrecen voluntariamente como señal de prestigio o por haber tenido algún acontecimiento favorable en ese año). A veces, los gastos superan las posibilidades del presupuesto de la familia que asume la función de “mayordomía”, y entonces piden dinero prestado o incluso venden algún bien de su propiedad con tal de cumplir de manera satisfactoria con la alta responsabilidad contraída ante el resto de los vecinos. Como prueba de reciprocidad, es frecuente que los vecinos del ejido se acerquen al hogar del “mayordomo” para entregarle diversos presentes en forma de ayuda, y que por lo general es algún tipo de alimentos, como pollo, frijol, maíz, tortilla, aceite, azúcar o pan. De este modo, la organización de la fiesta es responsabilidad de una o varias familias “mayordomas”, pero a ello contribuye el conjunto del ejido en una clara muestra de reciprocidad, confianza y cohesión social.

No es preciso que se celebre alguna fiesta para que se expresen las distintas formas de ayuda mutua y colaboración, ya que, en ocasiones, las familias comparten comida con los vecinos que se encuentran en una mala situación económica o simplemente con objeto de que no se desperdicien los alimentos. Asimismo, se hacen colectas para financiar el coste del desplazamiento de algún vecino a un centro de salud del municipio para ser atendido por los servicios sanitarios. Son expresiones de capital social que se dan tanto a nivel individual (compadreo, cooperación, ayuda mutua...), como grupal (cooperación en el ejido o entre ejidos para el desarrollo de ciertas tareas agrícolas o para realizar actividades de comercialización,...) y comunitaria u organizacional (participación en asociaciones agrarias, en juntas vecinales, en asociaciones culturales o en redes de ayuda para la autodefensa ante el robo de animales,...), sin olvidar las que se producen con el entorno exterior (en firmas de relaciones clientelares con el gobierno municipal o con los comités de desarrollo local) (ver Tabla nº 7).

**Tabla 7:** Expresiones de capital social en los ejidos de la REBISE

Escala	Expresiones de capital social
Individual	Compadreo, cooperación entre líderes, intermediación, ayuda mutua entre compadres.
Grupal	Cooperación para la realización de actividades agrícolas ligadas a cultivos temporales. Cooperación para desarrollar tareas de comercialización en el ejido. Cooperación para organizar actividades deportivas, fiestas religiosas (iglesias evangélicas), eventos familiares (bodas, bautizos,...).
Comunitaria y organizacional	Asociaciones agrícolas, juntas vecinales; asociaciones culturales; agrupaciones de jóvenes; redes de ayuda contra el robo de animales; tequio,...
Entorno exterior	Relaciones clientelares con el gobierno municipal. Comités de Desarrollo Local basados en lazos de parentesco.

Fuente: Elaboración propia adaptando el modelo de Durston a partir de la información de campo de la REBISE.

Todas estas muestras de confianza se dan hacia dentro del ejido y entre los vecinos más cercanos, es decir, aquéllos con los que se tienen lazos fuertes de cohesión, por lo que, de acuerdo con la terminología del enfoque del capital social, podemos decir que son relaciones tipo *bonding* (Lozares y López et al. 2011) las predominantes en los ejidos<sup>16</sup>. La esencia del apoyo mutuo no escrito que prevalece en los ejidos, está ligado a la expectativa de recibir un favor similar en el futuro, o bien al propósito de devolver algún favor recibido en el pasado, favor que no tiene por qué estar relacionado con las presentes generaciones, sino que en ocasiones se refieren a favores recibidos por padres o abuelos. Es una cultura de la cooperación basada en la reciprocidad, y que no puede medirse en términos cuantitativos, sino por su significado social y simbólico y lo que representa como forma de concebir la vida en comunidad.

Esa cultura de la cooperación dentro de los ejidos ha adquirido formas permanentes hasta el punto de convertirse en verdaderas instituciones, como es el caso de las prácticas del “tequio” y la “mano vuelta”<sup>17</sup>. Sin embargo, al ser vínculos fuertes de cooperación entre vecinos de un mismo ejido o de ejidos cercanos, su función queda circunscrita a ese círculo reducido de vecindad y a unas tareas muy concretas de ayuda mutua, siendo un capital social que se consume en el propio grupo

<sup>16</sup> En el enfoque del “capital social”, suelen utilizarse los conceptos de “bonding” (lazos fuertes de integración en los grupo primarios), “bridging” (lazos débiles, basados en las relaciones entre individuos pertenecientes a grupos sociales distintos) y “linking” (relaciones entre individuos e instituciones que se encuentran en situaciones jerárquicas diferentes). Sobre este tema hay una amplia bibliografía, por lo que sólo nos remitimos al libro de Halpern (2005), en el que puede verse una buena revisión del enfoque del “capital social”.

<sup>17</sup> Es una práctica antigua, que si bien tiene sus orígenes durante la colonia “*el tequio era un tributo que se pagaba en forma de faena o trabajo*” (Martínez García, 2001), en la actualidad es una práctica común en las comunidades rurales, si bien las comunidades indígenas son las más adaptadas a las prácticas tradicionales del “tequio”.

primario. No es, por tanto, un capital de confianza útil para promover acciones de cooperación con individuos de otros ejidos de la reserva, ni para promover relaciones de capital social tipo *bridging* que permitan emprender proyectos que trasciendan el limitado ámbito de un ejido y que beneficien al territorio de la REBISE en su conjunto. De hecho son poco frecuentes las relaciones de cooperación entre los diversos ejidos de la reserva, salvo entre los que se encuentran muy cercanos entre sí o cuyas poblaciones mantienen algunos lazos de parentesco. Así, pues, el capital social tipo *bonding* que predomina en la reserva, al desarrollarse dentro de cada ejido y no entre ejidos, es un capital muy fragmentado cuya contribución a la identidad territorial de “La Sepultura” es bastante escasa, como también es escasa su funcionalidad para facilitar la implementación de los programas de protección en la REBISE, tal como analizaremos más adelante.

Si bien la base de la cooperación es la confianza, ésta descansa a su vez en la división del trabajo dentro del ejido y en la necesidad de cooperar para sacar adelante los distintos problemas a los que se enfrenta la población ejidal en su vida diaria. Los ejidatarios necesitan colaborar entre sí y para ello participan en las asambleas mensuales convocadas por los representantes ejidales, aportando cada uno la actividad que suelen desarrollar (transporte, producción agraria, ganadería, artesanía,...). Es la diversidad de las actividades que realizan los ejidatarios lo que le da cohesión y unidad al ejido, ya que las actividades de unos son necesarias para satisfacer las necesidades de otros, y las actividades de todos son imprescindibles para que el ejido funcione como una entidad colectiva.

Beck (1997) (citado en Lozares, López et al., 2011) considera el capital social como el pegamento que cohesiona a la sociedad y que la mantiene unida como una comunidad de intereses compartidos. Esto es aplicable a los ejidos, ya que, gracias a la confianza entre ejidatarios y a la cohesión social generada por ella, les ha permitido subsistir a través de los años, incluso después de la reforma del art. 27 de la Constitución, una reforma que, al sancionar el libre acceso a la propiedad individual de las parcelas por parte de los ejidatarios, abría la puerta a la disolución de los ejidos, cosa que, si bien ha sucedido en otras zonas, no se ha producido en “La Sepultura”.

### **3.2. La confianza en las instituciones**

Además de la confianza social, ya sea mediante lazos “fuertes” entre miembros del grupo primario (ejido) o mediante lazos “débiles” entre individuos pertenecientes a grupos diferentes, el capital social es también confianza en las instituciones,

especialmente en las revestidas de poder público (dimensión *linking*). En aquellas sociedades donde existe un alto nivel de capital social en sus dimensiones *bonding* y *bridging*, pero un bajo nivel en la dimensión *linking* (confianza en las instituciones), se produce una disociación entre la sociedad civil y los poderes públicos, disociación que puede no ser un problema grave para emprender estrategias ascendentes de desarrollo (tipo *bottom-up*), pero sí para la aplicación de estrategias descendentes (*top-down*).

De hecho, hay casos en los que el desarrollo de los territorios se ha producido sobre la base de estrategias protagonizadas por la sociedad civil sin presencia alguna de las instituciones públicas (ver, por ejemplo, los casos analizados por Putnam sobre el desarrollo local en las regiones italianas); en estos casos, los poderes públicos se limitan a garantizar ciertos niveles de infraestructuras y equipamientos para que fluya el impulso creador de la iniciativa privada. Sin embargo, cuando se carece de esas infraestructuras o cuando el desarrollo de un territorio descansa en la implementación de políticas públicas (*top-down*), la confianza institucional es un requisito necesario.

En lo que se refiere al programa MaB que se aplica en las reservas de la biosfera, y en general en lo relativo a todas las políticas de protección de la naturaleza dirigidas a espacios naturales habitados por poblaciones locales, es fundamental que exista una buena cooperación entre, de un lado, las instituciones públicas encargadas de implementar dichas políticas en los territorios y, de otro, la población que reside en ellos. La coordinación entre estrategias *bottom-up* y *top-down* es un factor relevante, tal como señaló Sylvia Becerra (2003) en su estudio sobre las políticas de protección de la naturaleza en Francia, o Delgado-Serrano et al. (2015) en su trabajo sobre la comunidad de Santiago Comaltepec (México) desde el enfoque participativo del CBNRM.

La REBISE es un caso típico en el que la confianza institucional y la cooperación entre los actores públicos y privados presentes en el territorio, deben ser elementos fundamentales para el éxito de los programas de protección de la naturaleza. El problema es que, a la luz de la información obtenida en el trabajo de campo, no se da en “La Sepultura” una situación de elevada confianza en las instituciones, sino todo lo contrario. La población de la REBISE confía en sus instituciones de base primaria (ejidos) y las utiliza como fuente de cohesión social y de cooperación para afrontar los problemas cotidianos; también confía en las entidades más cercanas a su vida diaria, pero manifiesta una desconfianza generalizada en las instituciones públicas encargadas de prestar servicios y asegurar las infraestructuras y equipamientos, ya que se las percibe distantes y alejadas de los problemas reales de

la reserva. Tal desconfianza se fundamenta en la falta de infraestructuras en muchas zonas de la REBISE, de cuya carencia la población afectada hace responsable a las instituciones federales o del estado de Chiapas, y también se basa en la falta de eficiencia de esas instituciones a la hora de prestar los servicios que demandan los ciudadanos residentes en la reserva.

Las poblaciones de muchos ejidos han acabado por resignarse al abandono que sufren por parte de los poderes públicos, percibidos éstos como instituciones que históricamente han hecho oídos sordos a sus demandas o los han engañado con promesas incumplidas. Muchos de los ejidos más atrasados han asumido que, al estar poco poblados, cuentan poco en términos electorales ante las autoridades políticas, lo que les lleva a desconfiar de ellas y a replegarse en las relaciones de cooperación interna para sacar adelante los problemas de la comunidad.

En las entrevistas realizadas en la REBISE se refleja el rechazo de la población hacia las instituciones públicas, denunciando las prácticas de “engaño” “corrupción” y “nepotismo” en que se incurre, por ejemplo, al nivel de los ayuntamientos. Veamos una muestra de ello:

“...antes, aunque uno no tuviera muchos estudios, pero no había tanta ‘pinche’ corrupción, o sea, había eso de que alguien llegaba a una empresa y si sabías, que sobresalieras, era que te defendieras, si aquel defendía el puesto, órale te quedabas a trabajar; hoy no, ¡hoy! el que tiene el papel aunque no sepa hacer las cosas. Ese es la triste realidad, porque a mí me paso. Yo no tengo título. Yo inicié en DICONSA como auxiliar administrativo, de ahí me hice gerente de una bodega, de ahí me fui de coordinador de operaciones, pero ya ahí, ya se politizó la cuestión, ya vinieron otros y viene la ‘pinche’ política, ahí nomás me tronaron, me dicen: ‘sabes, te vas a Zacatecas o Durango, si no aquí muere’<sup>18</sup>, tengo mis hijos que son profesionistas y no tienen trabajo” (RETO-1)

En esa entrevista se describe un contexto de discriminación en las vacantes de empleo que se convocan actualmente en los ayuntamientos, y que contrasta con lo que había experimentado el entrevistado (comisariado ejidal) cuando era joven y comenzó a trabajar. Según su opinión, las oportunidades de ahora van de la mano de las relaciones políticas y de parentesco con los funcionarios públicos, dejando pocas o nulas oportunidades a personas preparadas profesionalmente que provienen del medio rural. Continúa añadiendo el entrevistado en esa misma entrevista:

“...es una tristeza grande, en lugar de irnos para arriba, vamos en decadencia, vamos de una vez así para abajo, pero en picada -ahorita la gente que puede tener un puesto, es la gente que está agarrada de un grande, de un pez gordo, de un presidente, de un diputado, de un senador, de ahí los demás como nosotros no hay oportunidad para nuestros hijos, aunque se preparen” (Entrevista a comisariado del ejido (RETO - 1)

---

<sup>18</sup> La expresión “aquí muere” es para enfatizar que un contrato o compromiso ha terminado. Lo que el entrevistado nos quiere comunicar es que en la empresa lo amenazaron con despedirlo del trabajo si no accedía a trabajar a donde se le asignara, siendo Durango un estado del norte de la república mexicana.

El caso que hemos mostrado es buena prueba de cómo un exceso de capital social tipo *bonding* acaba derivando en “nepotismo” al beneficiar a los miembros de la propia familia, práctica ésta bastante común en la política municipal, estatal y federal en México. Este caso se corrobora con otro testimonio de otro entrevistado:

“en el caso de Ruiz Gómez que trabaja en la Secretaría del campo (SECAM) ...a su hermana en educación (delegada de educación de la región), a su hijo, que es licenciado ya está trabajando en la misma secretaria del campo, algo que no puede ser porque son familiares, a su sobrina la acomoda ahí mismo” (EFP - 2)

Los testimonios nos ofrecen un panorama de las prácticas de corrupción y nepotismo, prácticas que no son privativas de los municipios de la REBISE, sino que están presentes en todo el país. Muestran, además, una divergencia entre, de un lado, los esfuerzos que se hacen desde el ámbito local a través de las organizaciones de base comunitaria y, de otro, la impotencia de construir relaciones eficientes con las instituciones públicas, expresando la ineficacia de las políticas públicas implementadas en la reserva.

Diversas frases reflejan la desconfianza general que tienen los representantes ejidales hacia las instituciones. “Todo está tronado, no hay mucha confianza, a veces llega uno y no hay información como debe de ser, no hay para las comunidades, no hay nada” (Entrevista en el ejido Villahermosa), dicen relatando el caso de haber acudido al municipio para solicitar apoyo en temas de mantenimiento de caminos, construcción de puentes, construcción de escuelas, dotación de personal de los centros de salud, y haber obtenido respuestas negativas.

“muy mal el trabajo del ayuntamiento, porque llega uno, nunca hay apoyo para los ejidos, nomás va a uno solicitar, que nos diera, tan siquiera un carro -de arena- para que nos llenara esos barrancos. ¡Imagínese!, pues, mal, porque no nos dan nada, entregaron unos chequecitos, por el huracán, a veces gasta más uno, en ir a preguntar. (Cuando el huracán Bárbara) 10 láminas, nos apoyó, como 10 o 15 familias, los demás no. Se cayeron unas casas. Dijeron que iban a venir a levantarlas, pero hasta ahorita no hay nada. Ahí están pues (señalando a la casa que ha sido destruida). Los que vivían ahí, ya mejor se pasaron a donde está el hijo, para allá están viviendo. Y como murió el viejito de esa casa, pues menos” (REV - 6).

Las entrevistas muestran también cómo la desconfianza institucional se basa en las carencias de equipamientos y servicios sociales.

“El servicio escolar es limitado porque no hay salones donde puedan aprender los alumnos. Se recalca la falta de respuestas a las peticiones que se realizan desde los ejidos “pero no hay recurso dicen, solicitamos una casa de salud, el terreno ya está, hemos solicitado, pero no hay recurso, nos dicen que no hay presupuesto” (REV - 11).

“El año pasado quedamos incomunicados como un mes (septiembre). El municipio tiene conocimiento, pero no hace nada”. El comisariado ha hablado con el presidente sobre el problema y éste le ha dicho “no se preocupe, si se lo lleva la creciente (el camino) él lo vuelve a hacer nuevo” se había pensado que lo de COPLADE, sería para el camino, pero supuestamente ya no hay...Por eso no confiamos en las instituciones, por lo que dijo el presidente”. (REV - 15).

“Los apoyos “lo chingan”, “lo chingan” a los ejidos, porque así como este caminito, como este (señalando el camino de terracería que está enfrente de la casa del comisariado), le meten una rastreada, les cuesta 130.000... y ellos le meten un gran dineral que... hace dos años, nosotros, le metieron al camino, gastaron como 130.000, y le metieron 780.000 mil pesos en el camino. Es lo que metieron de gasto, fuimos la vez pasada a reclamar, este, ¡es más!, - yo metí un documento a contraloría, el papel lo metí hasta Tuxtla; pero allá me dijeron que el problema es del municipio, que me remitiera con ellos... en donde no es, pues, el dineral que dicen. Se tapan con la misma chamarra, porque, hasta hoy -, me dicen, que no le han dado el documento. También iban a hacer un enmallado para construir una cancha de basquetbol con un valor de 130.000, se llevaron la paga, no hicieron nada. Y ahí dejaron todo parado, ahí está la malla. Y según allá (en el municipio) ya está la obra. En muchas comunidades así lo hacen. Le meten mucho dinero para que ahí les quede a ellos. ¡Poca confianza! (REV - 3).

De este modo se reproduce la desconfianza hacia las instituciones y se hace difícil que se puedan entablar puentes de comunicación, destruyéndose la vida institucional. En los estudios de Putnam sobre capital social (Putnam, 2003), este autor menciona que los países más desarrollados son los que confían más en sus instituciones y, en general, en su gobierno. Como hemos señalado, en los ejidos de la REBISE existe confianza en las instituciones de base ejidal y en las que se encuentran más cercanas a la vida de los ejidos, pero se desconfía de las instituciones foráneas, siendo ésta una situación típica de sociedades donde se da un desequilibrio entre, de un lado, el capital social tipo *bonding* y, de otro, el capital social tipo *bridging* y *linking*.

De hecho, en la REBISE existe un conjunto importante de entidades asociativas y de instituciones públicas y/o privadas, que están muy presentes en la vida cotidiana de la población y que, por ese motivo, mantienen con ella estrechos lazos de cooperación, dando lugar a interesantes experiencias colaborativas. En la tabla nº 8 se muestra una lista con las más importantes entidades que desarrollan sus actividades en el territorio de “La Sepultura”.

De acuerdo con la clasificación que, a nivel teórico, establece Moyano (2012), unas entidades son de “naturaleza asociativa”, como la cooperativa AMBIO, la CNC (Confederación Nacional Campesina), la Unión de Ejidos, la CNCH (Cruzada Nacional contra el Hambre), la asociación UPROSIVI (Unión de Productores de la Sierra de Villaflores), la asociación BIOMASA (Biodiversidad, Medio Ambiente, Suelo y Agua) y la asociación PRONATURA. A ellas habría que unir las numerosas plataformas y comités de ámbito local que se constituyen para el desarrollo de algunas tareas concretas, como los comités de agua potable, los comités escolares, las cooperativas ejidales, los comités forestales o los comités de empleo temporal. Algunas de esas

entidades asociativas son creadas por los propios campesinos de la reserva (como AMBIO y UROSIVI), mientras que otras son organizaciones foráneas que desarrollan su actividad en estrecha cooperación con las poblaciones locales (como ocurre con PRONATURA o BIOMASA). El caso de la CNC es particular, al ser la gran central sindical campesina de ámbito nacional que ha monopolizado la representación de los ejidatarios mexicanos durante varias décadas (Rojas, 2000) y que extiende sus redes capilares hasta los lugares más recónditos. La relación de los ejidatarios con la CNC es de gran ambigüedad, ya que, por un lado, la perciben como una referencia necesaria para el logro de beneficios en pro del ejido, pero, por otro, recelan de ella en tanto fuente de clientelismo y expresión de las más oscuras formas de corrupción y nepotismo.

Siguiendo la clasificación de Moyano (2012), existen en la REBISE entidades de naturaleza no asociativa, sino institucional, que, en la mayoría de los casos, son los brazos ejecutores en el territorio de diversos programas y políticas públicas. Ese es el caso, por ejemplo, del COPLADE (Comité de Planeación para el Desarrollo), de las agencias de la CONANP (Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas), de las oficinas locales del PROCEDE (Programa de Certificación de Derechos Ejidales), del CONAFE (Consejo Nacional de Fomento Educativo), de las oficinas del PROCAMPO (Programa de Apoyo Directos al Campo), de CONAGUA (Comisión Nacional del Agua), de los Comités de Cuenca, o del CONAFOR (Comisión Nacional Forestal). El grado de confianza que esas entidades no asociativas inspiran en la población local varía según su eficacia en el desarrollo de las funciones que tienen encomendadas y de acuerdo con la calidad de los servicios que prestan a los ciudadanos de la REBISE.

En definitiva, puede decirse que es mayor la confianza de las poblaciones locales de la reserva en las entidades asociativas creadas por los propios campesinos, sobre todo en las que se constituyen en el ámbito de los ejidos sobre la base de un capital social tipo *bonding*, donde los lazos fuertes de afectividad y dependencia, genera cohesión e identidad en el grupo. Con respecto a las otras asociaciones, la relación es más instrumental (capital social tipo *bridging*), y, por ello, la confianza de la población depende de que se vea en esas entidades asociativas resultados positivos que recompensen el esfuerzo realizado para su constitución. En relación a las entidades no asociativas (institucionales), la confianza tipo *linking* es muy variable, dada la diversidad de las tareas y funciones que desarrollan y dado también el diferente efecto que tienen en la población según la situación geográfica del ejido y según las expectativas que generan en la resolución de los problemas de la reserva.

**Tabla 8: Entidades asociativas e institucionales en la REBISE**

INSTITUCION/ASOCIACIÓN	NOMBRE
CONANP	Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas
COPLADE	Comité de Planeación para el Desarrollo
FONDEN	Fondo de Desastres Naturales
ERA	Educación con Responsabilidad Ambiental
PROCEDE	Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares
CONAFE	Consejo Nacional de Fomento Educativo
OPORTUNIDADES	Programa de Desarrollo Humano y Oportunidades
SEMARNAT	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
CONAFOR	Comisión Nacional Forestal
DICONSA S.A de C. V.	Programa de Abasto Rural
ADULTOS MAYORES	Programa de Atención a Adultos Mayores 65 y más.
PROCAMPO	Programa de Apoyos Directos al Campo
SEDATU	Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano
PROGRAM	Producción Pecuaria Sustentable y Ordenamiento Ganadero y Apícola
PSA	Pago por Servicios Ambientales
PROSPERA	Programa de Inclusión Social
CONAGUA	Comisión Nacional del Agua
ASERCA	Agencia de Servicios a la Comercialización y Desarrollo de Mercados Agropecuarios
SECAM	Secretaría del Campo
DIF	Desarrollo Integral de la Familia
SEDENA	Secretaría de la Defensa Nacional
CNcH	Cruzada Nacional Contra el Hambre
CNC	Confederación Nacional Campesina
ITESM	Instituto Tecnológico de Estudios Superiores
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México
PRONATURA A. C.	PRONATURA Asociación Civil
BIOMASA A. C.	Biodiversidad, Medio Ambiente, Suelo y Agua
AMBIO	Cooperativa AMBIO
COMITÉ DE CUENCAS	Comité de cuencas
UPROSIVI	Unión de Productores de la Sierra de Villaflores, S. C de R.S.
UNION DE EJIDOS	Unión de Ejidos

*Fuente:* Elaboración propia con información de campo

#### 4. DINAMICAS SOCIALES Y POLITICAS DE PROTECCIÓN EN LA REBISE

Como se ha indicado, la investigación empírica realizada en la REBISE ha tenido por objeto explorar los factores que limitan los resultados de las políticas de protección de la naturaleza en espacios naturales caracterizados por la presencia de

poblaciones que tradicionalmente han aprovechado los recursos asociados a dichos espacios y que, como consecuencia de ello, mantienen una intensa relación económica con el territorio, siendo éste además la base de su identidad cultural.

En el apartado anterior, se han analizado las características físicas, económicas y sociales de la REBISE, mostrando su gran diversidad territorial y sociodemográfica, así como su grado de cohesión y capital social. A ello habría que añadir el contexto político, que, en el caso de México y de un estado como Chiapas, se ha caracterizado por unas fuertes relaciones de clientelismo, materializadas en el modo paternalista como se han venido gestionando las políticas públicas y en el particular modo de distribuir entre la población los recursos asociados a ellas<sup>19</sup>. Todo ello ha generado una constelación social, económica y política de gran complejidad, que dificulta la puesta en marcha de las políticas de protección de la naturaleza en la REBISE. Para comprobarlo, nuestra investigación empírica ha tenido precisamente por objetivo dilucidar los factores que inciden en la aplicación de dos acciones concretas: los “pagos por servicios ambientales” (PSA) y el “programa integral de conservación y desarrollo” (PICD) de la palma camedor.

El PSA es un programa de incentivos económicos a los productores de la REBISE para que cambien sus prácticas tradicionales de uso y aprovechamiento de los recursos naturales en favor de prácticas menos dañinas desde el punto de vista de la biodiversidad<sup>20</sup>. Se centra por tanto en el objetivo de la “conservación”, contando para ello con la implicación de la población local, pero sin tener en consideración su nivel de desarrollo y bienestar. Es un programa que suele canalizarse a través de los ejidos, y que se concreta en la firma de un contrato por cinco años en el que los ejidatarios adquieren una serie de compromisos. El PSA en la REBISE se ha centrado sobre todo en frenar el avance del proceso de deforestación que se había producido por la extendida práctica de “roza-tumba-quema”.

El PICD es un programa dirigido a impulsar la asociación de los productores de un determinado sector para mejorar su eficiencia en el ámbito productivo y crear redes de comercialización que los libere de la dependencia de los intermediarios. A diferencia del PSA, el PICD no es un sistema de pagos para modificar la relación con la naturaleza de los productores de la REBISE, sino que se centra en la dimensión del

---

<sup>19</sup> Sobre el clientelismo en el medio rural mexicano, hay una ingente bibliografía. Recomendamos el trabajo de Rojas Herrera (2000) en el que estudia el papel desempeñado por la CNC (Central Nacional Campesina) en el sistema clientelar.

<sup>20</sup> Sobre los Pagos por Servicios Ambientales, ver Gómez-Baggethun (2011) y Ezzin de Blas (2011).

“desarrollo” impulsando proyectos que generen rentas en los productores (en nuestro caso de estudio, del sector de la caña comedor).

#### 4.1. Heterogeneidad territorial

La información general sobre la REBISE nos indica que el territorio afectado por la política de protección es muy heterogéneo. Como hemos señalado en el apartado anterior, existen áreas relativamente bien pobladas, cercanas a los núcleos urbanos de los municipios, con los que tienen estrechas relaciones de cooperación social y económica. Sin embargo, también existen áreas dispersas, situadas en territorios de la ruralidad profunda, distantes física y socialmente de los núcleos urbanos y marcadas por la marginalidad en materia de infraestructuras y equipamientos y, como consecuencia de ello, por el aislamiento respecto a los centros de servicios (educativos, sanitarios,...).

Tal heterogeneidad se traduce en diferencias entre las poblaciones locales respecto a los canales de información, según residan en unas u otras áreas del territorio; dichos canales se concentran, sobre todo, en los núcleos urbanos y son importantes para la implementación de las políticas públicas y para el acceso a los programas asociados a ellas. Es una realidad que las poblaciones que residen en áreas cercanas a los núcleos urbanos tienen mejor acceso a esos canales de información y son las primeras en informarse de las oportunidades que ofrecen dichos programas, estando, por tanto, en ventaja comparativa respecto de las que habitan en áreas dispersas y alejadas de esos núcleos y que ven reducidas sus posibilidades de acceder a los beneficios de las políticas públicas.

“el acceso a las comunidades es algo que a veces complica la ejecución de los proyectos, el acceso carretero digamos, que no tenemos camino, que de repente ya hay que sacar algo de producto y no se puede, la parte de comunicación, no hay cobertura de celular, no hay acceso de internet, entonces eso a veces complica mucho que podamos hacer llegar información” (EFP - 7).

Además, la exigencia de certificados de propiedad de tierras expedidos por el PROCEDE, añade una dificultad más, que se agrava por las razones anteriores, pues los campesinos con menos acceso a esos canales de información son los que tienen más problemas para obtener dichos certificados debido a la complejidad de superar el correspondiente trámite burocrático<sup>21</sup>, certificados que suelen ser exigidos para ser beneficiario de un programa como el PSA o el PICD.

---

<sup>21</sup> El PROCEDE es el programa federal para regularizar los derechos de los ejidatarios sobre las tierras tras la reforma del art. 27 de la Constitución. Sin el reconocimiento de esos derechos por el PROCEDE,

En estas situaciones, sólo sería posible reducir tal desigualdad si existiera un sistema de servicios públicos eficiente y bien extendido por el territorio de la REBISE, sistema que no existe a día de hoy en la reserva ni se prevé que se ponga en funcionamiento. Lo que hay es la concentración de ese tipo de servicios (organismos y agencias públicas) en las áreas más densamente pobladas de la REBISE, provocando, por ejemplo, que los beneficiarios del programa PSA (pagos por servicios ambientales) sean sobre todo las poblaciones de los ejidos más cercanos a los núcleos urbanos, y que apenas se beneficien del mismo los que residen en las áreas de la ruralidad profunda. Se genera, así, una desigualdad por razones de localización territorial, cuya primera consecuencia es la falta de legitimidad social del programa PSA (al beneficiar sólo a unos pocos y excluir a una gran masa de posibles beneficiarios) y su ineficiencia en el objetivo de lograr la máxima implicación de las poblaciones locales en su puesta en marcha. De hecho, sólo un 20% de los ejidos de la REBISE eran beneficiarios del PSA en el momento de realización de nuestro trabajo de campo, estando concentrado el programa en los ejidos con más población.

Por ahora baste señalar que un programa tan emblemático como el de “pagos por servicios ambientales” (PSA), sólo ha beneficiado a la mitad de los ejidos de la REBISE, y en la actualidad sólo un 20% sigue siendo beneficiario del mismo tras cinco años de aplicación, al no haberse renovado muchos de los contratos vinculados a dicho programa (Tabla nº 9). Son precisamente los ejidos más poblados y más cercanos a los núcleos urbanos los principales beneficiarios de un programa, como el PSA, que, en teoría, debería estar centrado en las áreas más rurales y situadas más en el interior de la reserva.

**Tabla 9: Ejidos de la REBISE y su relación con el programa PSA**

Relación de los ejidos con el PSA	PORCENTAJE
Ejidos que cuentan con PSA	19
Ejidos que no cuentan con PSA	49
Ejidos que no cuentan con PSA, pero que antes sí tenían	13
Ejidos que no cuentan con PSA, y que nunca han tenido	19
Totales	100

*Fuente:* elaboración propia con información de campo

Lo mismo ocurre con el programa PICD de la palma camedor. La falta de cohesión territorial en la REBISE dificulta la coordinación entre los productores para emprender acciones cooperativas de mayor alcance que trasciendan la escala reducida del ejido o la comunidad local. De hecho, según datos de este programa, tuvo éxito en sus primeras etapas, cuando su escala de aplicación se reducía a un ejido o grupo de comunidades y ejidos cercanos, haciendo factible la coordinación de los productores en torno a pequeños proyectos cooperativos. La vía organizativa más corta fue la más funcional, siendo la mejor valorada por los actores locales involucrados en el proyecto, que, sin embargo, reconocen la debilidad del mismo cuando se intentó expandirlo:

“Se hizo una cadena productiva más amplia, y creo que eso es lo que lo echó a perder,...la cadena se hizo con otros tres ejidos de Villaflores. Había días que cumplían con el pedido, pero había que no cumplían, y el gringo<sup>22</sup> es muy delicado... La CONANP, ahí lo dejó también y dijo que batallamos nosotros. La organización fue lo que nos ha fallado, porque no nos poníamos de acuerdo con Vista Hermosa y Tres Picos para el envío de facturas y eso es lo que molestó al gringo” (REV-1).

Las redes de solidaridad y ayuda mutua, basadas en relaciones de confianza tipo *bonding*, contribuyeron de manera positiva a emprender en una primera etapa acciones colectivas circunscritas al ámbito del ejido o comunidad y de su entorno más cercano. Sin embargo, cuando, impulsados por la naturaleza del PICD y por los propios agentes del mismo, los productores ampliaron la escala asociándose con productores de zonas más distantes con los que no existían lazos de confianza ni habían tenido ninguna relación previa de cooperación entre ellos, se encontraron con un serio problema de coordinación en aspectos relativos al proceso productivo y comercial de la palma camedor, problema que, al no ser solucionado, dio lugar a la paralización del programa.

De nuevo, como comentábamos en el caso del PSA, este problema sólo es posible solucionarlo mediante la actuación efectiva de un sistema público de servicios (en este caso de extensión agraria) capaz de asegurar la coordinación entre productores de territorios distantes entre sí y poco acostumbrados a cooperar juntos en aras de un proyecto común. La ausencia de ese sistema de servicios en la REBISE, y las dificultades de los técnicos para hacerle al PICD un adecuado seguimiento una vez puesto en marcha, han hecho, al igual que lo ocurrido con el PSA, que el programa no haya logrado en el sector de la palma camedor los objetivos que se plantearon en el Plan de Manejo, quedando así limitado a una cooperación reducida a los productores de unos pocos ejidos o comunidades.

---

<sup>22</sup> Expresión referida a quien hace la compra de la palma camedor, debido a su origen estadounidense.

“...una de las inconsistencias que tienen los programas, es la falta de monitoreo y seguimiento de los proyectos cuando están vigentes,... no se cumple, pues, con ese propósito, y ésa es la gran inconsistencia que nosotros vemos” (EFP - 4).

#### **4.2. Limitaciones y perversiones del asistencialismo condicionado**

Es un viejo debate en las políticas sociales el relacionado con la eficacia del asistencialismo. La posición dominante es que, si bien es necesario en una primera etapa conceder ayudas no finalistas a la población para garantizarle un determinado nivel de ingresos, su excesiva permanencia provoca efectos perversos al desincentivar las iniciativas emprendedoras y abocar a las poblaciones locales a la dependencia de los programas asistenciales. Para resolver este problema se procura que esas ayudas estén condicionadas a alguna contraprestación, algo que resulta fácil de plantear, pero difícil de implementar, debido a las dificultades de comprobar su cumplimiento. La paradoja radica en el hecho de que esos programas de ayudas condicionadas son fáciles de conceder, pero difíciles de controlar.

Por ejemplo, en el caso del programa de PSA aplicado en la REBISE, los pagos se conceden a quien los solicite y reúna los requisitos exigidos (formar parte de un ejido o comunidad y tener derechos reconocidos por el PROCEDE), cosa fácil de comprobar. Sin embargo, el compromiso que se les exige a los beneficiarios, de realizar por un periodo de cinco años determinadas acciones en pro de la conservación de los recursos naturales (por ejemplo, la realización de labores de limpieza del monte para prevenir incendios o de actividades de reforestación para evitar el avance de la erosión), resulta más difícil de controlar, ya que se necesitaría un buen sistema de indicadores de evaluación y un eficaz sistema de inspección para comprobar que se han cumplido los compromisos adquiridos.

Al carecerse de ambos instrumentos en la REBISE, resulta que el programa PSA se convierte, de hecho, en un programa asistencial que los beneficiarios reciben teniendo la sensación de que, por falta de control, no se les va a exigir el cumplimiento de lo que formalmente han asumido en el contrato. De este modo, los agricultores reciben los pagos, pero apenas tienen incentivos para aplicar en sus parcelas o en el conjunto del territorio las prácticas de protección de la naturaleza a la que se han comprometido, con lo que se desnaturaliza el objetivo del PSA y se limita su eficacia como programa destinado a transformar las prácticas agrícolas en el sentido de la conservación de los recursos naturales.

Abundando en este tema de las limitaciones y perversiones del asistencialismo condicionado, Rico (2012) señala, refiriéndose al PSA, que “las personas que reciben

los pagos por servicios ambientales en La Sepultura tienden a encontrar en las remuneraciones monetarias las principales razones para continuar con las prácticas de conservación en el futuro”, una tendencia ésta que “se acrecienta conforme aumenta el número de años recibiendo las ayudas del PSA, y que puede suponer dificultades en el caso de que los pagos no se mantengan en el tiempo”. De hecho, corroborando la tesis de este autor, en nuestra investigación empírica hemos comprobado cómo la introducción de los PSA ha significado que la población local piense en términos utilitarios, y condicione el cuidado del medio natural a la obtención de una compensación económica. De hecho, el interés que, con sus limitaciones en términos de biodiversidad, han tenido tradicionalmente los ejidatarios por estas tareas sin pedir nada a cambio, lo condicionan ahora a seguir recibiendo el apoyo económico que representan los citados pagos. Compartimos con Rico la idea de que la utilización de los PSA genera problemas como vía para asegurar la sostenibilidad del programa de protección, ya que convierte a la población local en una población muy dependiente de las compensaciones económicas cuando éstas se convierten en ayudas de tipo permanente.

“(El PSA) es bueno, aprovechamos ese recurso federal de integrar a la biosfera, se reciben cinco años de ese programa, pero acaba de terminarse este bendito 2014,... necesitamos seguir cobrando ese recurso federal, para seguir conservando” (REJ - 1).

Además, el hecho de que el programa se aplique a nivel del ejido o de la comunidad, genera un problema adicional de *free-rider* (gorroneo), dado que, a falta de una eficaz autoridad interna (comisión ejidal) o externa (los agentes responsables del PSA) que controle la buena aplicación del programa, es fácil que los beneficiarios procuren no asumir sus compromisos si saben que no van a verse penalizados por ello. Así, un programa condicionado al cumplimiento de un conjunto de compromisos, se convierte en un simple programa asistencial carente por ello de legitimidad para que las comunidades y ejidos beneficiarios del mismo puedan exigir su continuidad en caso de que haya riesgo de ser suprimido por falta de recursos, como ha ocurrido en la REBISE<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> De hecho, de los ejidos que se han beneficiado, un 40% no han podido renovar los contratos por falta de recursos disponibles en el presupuesto federal. Como se señala en una de las entrevistas, se aprueba la viabilidad del apoyo, pero sin otorgar el pago: “Tenemos un contrato de cinco años de pagos por servicios ambientales, ... pero este año ya no lo han dado. No sabemos el motivo, nos dijeron que ya no. Hemos reclamado, pero dicen que son órdenes del presidente de la república, que las ayudas a las áreas naturales de conservación, se las iban a echar a otros estados” (REV - 9).

Como suele ocurrir con los programas asistenciales, el riesgo de clientelismo político es muy elevado, y más en un país como México donde las estructuras corporativas asentadas en las áreas rurales se han especializado desde la revolución en generar redes clientelares de una gran efectividad en favor del partido gobernante (fundamentalmente, el PRI, que, a pesar de la pérdida de protagonismo en las áreas urbanas, mantiene su hegemonía en el mundo rural mexicano).

“Tiltepec en sus 84 años de vida, tiene historia, tiene historia de éxitos grandes y también de grandes fracasos, pero los fracasos no han sido por culpa, creo yo, de la asamblea general, sino de los políticos, que así como ha tenido Tiltepec padrinos buenos dentro del cerco político, también ha habido gente negativa que han llegado” (REJ - 1).

Esto hace que, en la aplicación de programas como el PSA, se produzcan discriminaciones positivas en favor de aquellos núcleos rurales más poblados (y por tanto con más número de votantes potenciales) y, en particular, de los asentamientos que se manifiesten más proclives a apoyar a los partidos gobernantes. Algo similar ocurre con el programa PICD de la palma camedor. En principio, todos los productores de palma de la REBISE son potencialmente beneficiarios del programa, pero son los residentes en los ejidos más impregnados de las redes clientelares, los que principalmente se benefician de ello:

“Para estos proyectos, sigue habiendo recursos y los siguen apoyando, porque son negociaciones al final de cuentas, que hacen las comunidades con algún representante político” (EFP - 4).

“Las autoridades municipales tienen sus grupitos, a unos les dan despensa, a otros le dan fertilizante, o este líquido para monte, pero tienen sus grupitos, los presidentes y a ellos benefician” (REC - 2).

De este modo, se limita el alcance del PICD a un grupo reducido de productores, percibidos por los excluidos del programa como favorecidos por razones políticas. Debido a ello, es el propio programa PICD el que acaba incumpliendo sus objetivos iniciales (en este caso, la creación de una amplia red cooperativa de productores de palma camedor), convirtiéndose, como el PSA, en un programa asistencial más, con lo que ello implica de pérdida de legitimidad social ante el conjunto de productores de la reserva.

### **4.3. Una estructura social compleja y diversificada**

Otro importante factor que ha incidido en la implementación de los programas de protección de la naturaleza en la REBISE ha sido la estructura social tan compleja y diversa de la reserva. Como hemos señalado en apartados anteriores, la población de la reserva “La Sepultura” se organiza administrativamente en seis municipios, pero se

asienta de manera muy dispersa y heterogénea a lo largo del territorio. En cada uno de los municipios, la mayor parte de sus habitantes reside en el núcleo urbano (en torno a 50.000 habitantes), pero existe una población rural dispersa que vive en ejidos y comunidades en claro retroceso demográfico. La población rural que habita en este tipo de asentamientos de propiedad social oscila entre los 100 y 300 habitantes por asentamiento, existiendo algunos ejidos en los que apenas reside una cincuentena de personas<sup>24</sup>. La de los ejidos y comunidades es, además, una población envejecida, que se dedica a la agricultura de subsistencia siguiendo métodos tradicionales de aprovechamiento de los recursos naturales (como el método de “roza-tumba-quema”).

“El ejido de Costa Rica, es muy poca la gente, los fundadores han ido vendiendo porque definitivamente, tienen 256 hectáreas, casi 200 son de montaña que no pueden tocar por las condiciones, o trabajan 50, entonces mucha gente ha migrado, y llegas al ejido y hay cinco casitas, la mayoría de la gente se han retirado del ejido, la mayoría de la gente vive en otra comunidad o fuera del pueblo...de más difícil acceso, a veces pareciera que tienden a desaparecer” (EFP - 2)

Debido al proceso de liberalización de la propiedad social llevada a cabo tras la reforma del art. 27 de la Constitución en 1992, en los ejidos y comunidades suelen residir también familias de antiguos ejidatarios y comuneros que, al asumir la propiedad de sus parcelas, las gestionan de forma individual sin estar sometidos a ningún tipo de gestión colectiva, lo que genera relaciones sociales no siempre fáciles de sobrellevar (en algunos ejidos, los propietarios individuales de tierras son ya casi la mitad de la población). Asimismo, en esos asentamientos residen jóvenes que no se ocupan en la actividad agraria, sino que trabajan fuera del ejido o comunidad como asalariados en otros sectores (incluso recurriendo a la emigración fuera del propio estado de Chiapas).

Todo esto hace que la estructura social de la REBISE sea, por tanto, muy compleja y esté muy diversificada, coexistiendo, de un lado, población urbana asentada en los núcleos centrales del municipio y, de otro lado, población rural dispersa en áreas periféricas que son, a su vez, muy heterogéneas, según su mayor o menor cercanía a los núcleos urbanos y según la composición social del asentamiento. Tal diversidad implica que el territorio rural de la REBISE esté poco cohesionado desde el punto de vista social, produciéndose una fuerte brecha entre la población que reside en áreas cercanas a los núcleos urbanos y la que habita en las zonas más distantes. Además, la organización en forma de ejidos y comunidades hace que cada

---

<sup>24</sup> A ello habría que añadir que, durante el trabajo de campo, encontramos tres ejidos en donde ni siquiera residían los comisariados ejidales (“Las Guayabitas” y “Rincón Cerro Bola” en Villaflores, y “Los Pinos” en Cintalapa).

asentamiento sea un mundo cerrado en sí mismo, donde predominan los lazos de confianza tipo *bonding*, útiles para emprender acciones de solidaridad y ayuda mutua, pero de escasa utilidad para el desarrollo de iniciativas más amplias de cooperación, como ha ocurrido con el débil impacto del PICD de la palma camedor.

En la práctica, las relaciones entre los ejidos de “La Sepultura” o entre las comunidades de la reserva, se limitan al intercambio de favores y servicios entre las poblaciones de los asentamientos más cercanos, siendo escasas o nulas las que se producen con las de los asentamientos más alejados entre sí (bajo nivel de relaciones tipo *bridging*).

“Aquí, en la comunidad, en la actividad que se hace, el tequio, ayuda todo el ejido. Se toma el acuerdo en una asamblea general. Por ejemplo si un camino está mal, hay que arreglarlo, y se hace un tequio,... quien no vaya a trabajar, paga lo correspondiente a un jornal, aproximadamente 80 pesos” (REV - 2)

Incluso dentro de cada ejido, la creciente diferenciación antes señalada entre, de un lado, los ejidatarios y comuneros que continúan gestionando de forma colectiva el uso de las tierras comunes, y de otro, los que han accedido a la propiedad individual de sus parcelas o han abandonado incluso la actividad agrícola por haber vendido su parcela, hace que la antigua cohesión social tan característica de este tipo de asentamientos se vea cada vez más deteriorada (Rentería, 2013).

Esta situación tiene efectos perniciosos para la eficiencia de las acciones de conservación de la REBISE en la medida en que los programas continúen estando canalizados a través de unos ejidos que ya no son el eje fundamental de vertebración social del territorio. O esos programas se reorientan y amplían para dar cabida en ellos a los grupos de la población rural que ya no guían sus estrategias económicas por las lógicas asociativas de los ejidos y las comunidades, o son programas condenados a que sus resultados sean muy limitados en materia de protección de la naturaleza. Es un hecho que la población de la reserva no es sólo la que reside en esos asentamientos y organizan su vida social y económica en torno a una lógica comunitaria, sino que también está formada por personas que se guían por lógicas de acción individual, pero mantienen una estrecha relación con el uso y explotación de los recursos naturales. Y ese hecho debería ser tenido en cuenta por los gestores de la REBISE.

#### 4.4. Deficiencias en infraestructuras y equipamientos

Ya hemos comentado las carencias en infraestructuras y equipamientos que caracterizan a una gran parte del territorio de la REBISE. Tales carencias son menores en las áreas cercanas a los núcleos urbanos, y más pronunciadas en las zonas periféricas situadas en la ruralidad profunda de la reserva, generando así los problemas de desigualdad por razones de índole territorial, que hemos indicado en uno de los anteriores apartados, y que afectan a una eficaz implementación de los programas de protección de la naturaleza.

Más allá de esas diferencias entre unas zonas y otras, cabe afirmar que, en general, el conjunto de la REBISE carece de una red de carreteras eficiente, así como de medios de transporte que permitan la fácil comunicación entre sus habitantes. Con respecto a las redes de abastecimiento de agua, cabe señalar su deficiencia en las áreas periféricas, careciéndose de modernos sistemas de agua corriente y de saneamiento, lo que, además de obligar a la población a recorrer largas distancias para abastecerse en los ríos o arroyos de la zona, provoca altos riesgos de contraer enfermedades infecciosas. La debilidad del sistema de electrificación rural provoca frecuentes cortes de luz e impide abordar proyectos que requieren elevados niveles de potencia energética instalada. Este problema, unido a la reducida extensión de la banda ancha de comunicaciones en esas zonas periféricas de la REBISE, genera en la población de la reserva un sentimiento de aislamiento que le hace replegarse sobre su comunidad local más cercana, ignorando la existencia de programas que pudieran representar oportunidades para la conservación y el desarrollo de “La Sepultura”.

Asimismo, la red de centros escolares es también insuficiente para dar respuesta a las demandas de la población, careciéndose de escuelas de enseñanza primaria y secundaria en muchas áreas, lo que obliga a los niños a recorrer largas distancias para seguir su formación educativa en el centro más cercano. Se carece también de centros de formación profesional que ofrezcan a la población joven instrucción en sectores que pudieran ser la base para el desarrollo económico de la zona (agricultura, artesanía, turismo rural, pesca, caza, industria forestal,...), algo que es intrínseco a los objetivos del programa MaB de la UNESCO.

“...estamos bastante abandonados por parte del presidente municipal y del estado, pues han quitado el COPLADE que estaba gestionando la secundaria. El ayuntamiento nos dice que el número de alumnos no daba, pero ahorita hay como unos 25 a 30 alumnos. Es muy importante, ya tiene rato que venimos solicitando, pero no nos hacen caso” (REV- 13).

Lo mismo ocurre con el sistema de salud, que suele estar concentrado en los núcleos urbanos, adonde es muy difícil acceder desde las zonas rurales por la citada falta de una infraestructura adecuada de carreteras. La ausencia de una red de medicina primaria ampliamente extendida por todo el territorio de la REBISE hace que, en caso de enfermedad, la población suela recurrir a la medicina tradicional, recurso que no es extraño a la cultura indígena que impregna muchas de las comunidades de la reserva, intensificándose así los lazos primarios de confianza y solidaridad tipo *bonding* dentro de cada ejido y comunidad en detrimento de las relaciones tipo *bridging* más amplias y abiertas con otros grupos sociales, con su evidente efecto en las posibilidades reales de afrontar estrategias de cooperación más amplias.

A ese repliegue intracomunitario contribuye también la carencia de equipamientos culturales existentes en la REBISE, reforzándose así las bases identitarias locales, una identidad enraizada en las particulares tradiciones de cada comunidad. Este *cierre* cultural potencia la identidad local en detrimento de la identidad comarcal de la REBISE, lo que genera un territorio poco cohesionado desde el punto de vista social y cultural, además del escaso nivel de cohesión económica ya indicado. Ello incide en la eficacia de las políticas de protección de la naturaleza, por cuanto impide que sean concebidas como programas integrales de conservación y desarrollo, y sean sólo percibidas como meros programas asistenciales.

#### **4.5. Bajo nivel de institucionalidad**

Las carencias antes señaladas se acompañan de un bajo nivel de institucionalidad en lo que se refiere al ámbito público, y no por ausencia de instituciones públicas, que las hay (ver Cuadro nº 8), sino porque estas instituciones están alejadas de la vida cotidiana de la población y son percibidas como entes extraños y foráneos. La institucionalidad de carácter público se reduce en la REBISE a los ayuntamientos de cada municipio, limitándose su radio de acción a los núcleos urbanos y a las áreas rurales cercanas a ellos, siendo insuficiente su presencia en los territorios más alejados. Tampoco las instituciones del estado de Chiapas llegan a esas áreas, con lo que la población no se siente partícipe de una comunidad amplia de valores compartidos, buscando en los lazos intensos de solidaridad del ejido el enraizamiento (*embeddedness*) que no hallan ni en las instituciones estatales ni en las federales.

“Tenemos un reglamento interno para el cuidado de los animales y árboles de la comunidad, todos lo conocen en la comunidad, no se deja que vengan personas de otros lados a explotar los recursos. La vez pasada pasaron unos Jeeps, la comunidad inmediatamente se acercó para que llamáramos a la policía. Si viene alguien de fuera, rápido la gente se junta para ver qué está pasando en la

comunidad... Si alguien que repentinamente le ocurrió una enfermedad y que cuenta con pocos recursos, entonces sale el agente municipal y va de casa en casa para buscarle un recurso, para sus alimentos mientras esté en el hospital. Ya hemos hecho muchas cosas así..." (REV - 1).

En lo que respecta al sistema institucional asociado a los ejidos y comunidades, es una realidad que estos tipos de asentamiento de propiedad social están en franco declive tras su liberalización por la reforma del art. 27 de la Constitución. Muchos antiguos ejidatarios han accedido a la propiedad de sus parcelas, y aunque continúan viviendo en el ejido, no participan en las decisiones colectivas adoptadas por la comisión ejidal. Esto hace que, como hemos señalado, la población de los ejidos sea cada vez más envejecida, reduciéndose mucho el protagonismo que han tenido en el territorio de la REBISE como factor de vertebración social y económica, siendo muy poco significativo el papel que desempeñan hoy entre las generaciones de jóvenes, generaciones que buscan en la emigración una salida a su incierto futuro.

Finalmente, hay que resaltar la escasa presencia en el territorio de los agentes responsables de la gestión de la REBISE. La población de la reserva apenas conoce la existencia de una política de protección del espacio natural, y cuando la conoce, su información es bastante parcial e incompleta<sup>25</sup>. La declaración de La Sepultura como REBI no ha significado la creación de una red institucional vinculada a la reserva ni implicada en la difusión de los programas asociados a la política de protección. De este modo la información que llega a la población es canalizada por agentes intermedios, ya sea a través de las redes clientelares de los partidos políticos o a través de las diversas asociaciones existentes en el territorio de la reserva y que han sido creadas por agentes externos (grupos ecologistas, ONGs,...).

"Se han conservado las montañas. No solo nosotros, sino los fundadores nos dejaron esa que se ha cuidado eso. Quisiera que lo vinieran a caminar los ingenieros. Para que se den cuenta qué tanto tiene de terreno de montaña. Pero que lo caminen a pie. Que vean que lo hemos cuidado, no que solo están en la oficina..." (REJ - 1).

En este sentido, y confirmando la tesis de Rico (2012), es un hecho que la población local (en su gran mayoría ejidatarios, pero también comuneros y propietarios individuales) hace una valoración positiva de la creación de la REBISE y reconoce que se han frenado los daños causados a los bosques por las prácticas incontroladas de

---

<sup>25</sup> En ocasiones, la población local cree que las instituciones de la REBISE siguen funcionando, cuando la realidad es que algunas se disolvieron hace años. Eso ocurrió en el ejido "Tierra y Libertad" del municipio de Jiquipilas, cuando en una entrevista grupal, los ejidatarios productores de café se referían a los técnicos del INMECAFE como si existieran en el territorio cuando este organismo se disolvió en 1989.

tala de árboles y se ha recuperado el aprovechamiento de los antiguos manantiales de agua que bajan de las montañas.

“Lo que hacemos es conservación de suelos, ir a poner barreras para que no se erosione el suelo, hacer una ronda de casi todo el cerro ese grande, y también la reforestación, evitar la cacería, la tala de árboles y no prender lumbre y, todo eso, más que nada cuidar el bosque... Antes se devastaban pedazos de terreno para todo, ahorita se está dejando, todo el agua está subiendo, los árboles están creciendo, nos hemos dado cuenta que es muy bueno cuidar el bosque, ahí devastábamos todo, acabábamos con todo... se ha evitado todo eso” (REV - 1).

Sin embargo, a pesar de esa valoración positiva, la población local siente que no ha tenido una participación directa en el proceso de declaración de la reserva y que tampoco la tiene en su actual gestión. De hecho, comentan que no se les preguntó si era necesario crear la “reserva”, ni tampoco se le consultó a la hora de definir su contorno y decidir sobre el tipo de restricciones a introducir en las distintas zonas de la REBISE. Consideran que fue una estrategia del gobierno federal dirigida por técnicos que llegaron al territorio y se limitaron a informar sobre algo que ya estaba decidido y diseñado. Creen que debían haber sido consultados, sobre todo en tanto que la declaración de la REBISE implicaba restringir las prácticas agrícolas y ganaderas (por ejemplo, la práctica de “roza-tumba y quema”) de la población local.

“Aquí entró la CONANP, con el polígono ya definido, traían sus planes sin consultarnos...nos dijeron lo que teníamos que hacer para ir contra la deforestación... se fueron formando los grupos, y ya después se optó por entrar en el programa de servicios ambientales” (REV - 3).

Cabe afirmar, por tanto, que la REBISE no ha sido capaz de crear la institucionalidad que habría sido necesaria para que la declaración de La Sepultura como reserva de la biosfera fuera un hecho compartido con la población local y tuviera efectos fehacientes en la protección de la naturaleza. Los resultados de nuestra investigación muestran las limitaciones de este tipo de políticas en territorios donde se carece de las infraestructuras y equipamientos que se precisan para que la población tenga cubiertas sus necesidades básicas.

## **5. CONCLUSIONES**

A diferencia de otras figuras de protección, como los parques naturales o las áreas europeas incluidas en la Red Natura 2000, lo que caracteriza a la figura internacional de la “reserva de la biosfera” (REBI) es su propósito de conciliar, por un lado, el objetivo de proteger la naturaleza en espacios relevantes desde el punto de vista de la biodiversidad, y por otro, el de promover el desarrollo y el bienestar de la

población que reside en ellos. “Conservación” y “desarrollo” son los dos ejes fundamentales de las REBIs, por lo que el éxito de los programas asociados a esa figura de protección debe medirse con indicadores que valoren el logro de ambos objetivos.

Sobre el primer objetivo (conservación de ecosistemas), es relativamente fácil medir su logro con indicadores técnicos que valoren si se han alcanzado los niveles previstos en los elementos del ecosistema objeto de protección. Sin embargo, el segundo propósito (desarrollo y bienestar de la población local) es más difícil de medir, ya que habría que combinar indicadores objetivos (tasa de ocupación, renta, crecimiento económico, infraestructuras y equipamientos,...) e indicadores de satisfacción subjetiva (percepción que tiene la población sobre su bienestar). A falta de estos indicadores subjetivos, lo que queda es medir el desarrollo y el bienestar con los parámetros objetivos antes mencionados, añadiendo otro indicador (contundente) como es el de saber si la población local continúa residiendo en el territorio de la REBI o si por el contrario busca salida fuera del mismo.

En el caso de La Sepultura, los datos nos dicen que si bien los indicadores ambientales de conservación de la biodiversidad en el espacio natural objeto de protección, muestran que se ha alcanzado gran parte de los objetivos previstos (sobre todo, la reducción de la superficie deforestada), no puede decirse lo mismo de los indicadores que miden el desarrollo y el bienestar de la población. A la luz de la información proporcionada por nuestra investigación empírica en La Sepultura, y corroborada por otras investigaciones ya citadas, cabe afirmar que su declaración como “reserva de la biosfera” no ha significado mejora alguna de las infraestructuras y equipamientos en el territorio, ni ha creado empleo, ni aumentado el nivel de renta de la población, salvo en las áreas cercanas a los núcleos urbanos (cuyas causas son más complejas que la mera explicación sobre la base de los programas asociados a la REBI). Tampoco ha evitado el éxodo rural, ni frenado el proceso de envejecimiento de la población rural, ni impulsado la construcción de una identidad territorial superadora de las diversas y heterogéneas identidades locales. La falta de una nueva institucionalidad vinculada a la declaración de La Sepultura como REBI ha hecho que la población de la reserva no se sienta partícipe de una política dirigida a la protección de los espacios naturales donde reside, sino que la perciba como una política impuesta “desde fuera” y justificada por los poderes públicos con argumentos científicos, pero sólo aceptada en la medida en que vaya acompañada de programas asistenciales como el PSA.

En el fondo de ello subyace el tema de las limitaciones que encuentran las políticas de protección de la naturaleza en territorios donde habitan poblaciones diversas y heterogéneas y donde se carece de las infraestructuras y equipamientos necesarios para asegurar el desarrollo y el bienestar de los que allí residen. En estos casos, se manifiestan las contradicciones de políticas como las de las reservas de la biosfera, que, si bien persiguen objetivos integrales de sostenibilidad ambiental, económica y social, son, sin embargo, diseñadas por departamentos sectoriales, como los de medio ambiente, cuya lógica de conservación de los ecosistemas les lleva a estar más preocupados por el logro de los objetivos ambientales, desentendiéndose de los relacionados con el desarrollo y el bienestar de la población. De este modo, las acciones emprendidas desde los departamentos de medio ambiente se ven limitadas por las carencias existentes en esos otros ámbitos de la política pública, hasta el punto de que los objetivos de conservación acaban siendo negativamente afectados por la falta de infraestructuras y equipamientos en el territorio de la reserva, así como por la escasa institucionalidad y por la extensión de prácticas clientelares que terminan por pervertir el objetivo final de la política de protección de la naturaleza en esos espacios.

Esto nos conduce a la reflexión final de que no es posible conciliar mediante políticas sectoriales los objetivos de la “conservación de los ecosistemas” y el “desarrollo y bienestar de la población” en territorios donde existen graves carencias en infraestructuras, servicios y equipamientos básicos. Sólo políticas integrales, diseñadas e implementadas de manera coordinada por diversas instancias administrativas (medio ambiente, educación, salud, servicios sociales, fomento,...), pueden hacer posible la conciliación de esos dos objetivos, unos objetivos que, como hemos señalado, son los que le dan a la figura de la REBI su singularidad respecto a otras figuras de protección de la naturaleza.

## **CONCLUSIONES GENERALES**

Nuestra investigación se enmarca en el debate sobre la implementación de las políticas públicas en áreas naturales protegidas donde residen poblaciones locales estrechamente relacionadas con los recursos asociados a dichas áreas, tomando como referencia la figura de las “reservas de la biosfera” del programa MaB de la UNESCO.

La realidad empírica nos dice que estas políticas encuentran dificultades para alcanzar los objetivos esperados, debido a no haber sabido recoger adecuadamente las necesidades de las comunidades locales o, habiéndolas recogido, no haber implicado a la población en la formulación y puesta en marcha de los correspondientes programas. Esto se traduce en la desafección de las poblaciones locales con respecto a dichas políticas y también con respecto a los responsables públicos encargados de su implementación en el territorio, dando lugar a situaciones de indiferencia, pasividad e incluso de conflicto, que acaban teniendo efectos negativos en el éxito de los programas.

Dada la diversidad de los factores que inciden en el proceso de formulación e implementación de las políticas de protección de la naturaleza en ese tipo de espacios naturales, su análisis ha debido ser necesariamente multidimensional, en el sentido de combinar diversos enfoques y perspectivas teóricas. De un lado, hemos recurrido al enfoque de la “sostenibilidad”, por cuanto que el programa MaB de la UNESCO desarrolla acciones de “conservación” de los recursos naturales con criterios de sustentabilidad. Pero, de otro lado, hemos utilizado el enfoque del “desarrollo territorial” en la medida en que el programa MaB persigue conciliar en las “reserva de la biosfera” el objetivo “conservacionista” con el del “desarrollo y bienestar” de las poblaciones locales allí asentadas. Asimismo, y dado que la implementación de las acciones del programa MaB exige un conocimiento de la realidad social de los territorios donde se aplican y una adecuada interacción con la población local, nos hemos basado en el enfoque del “capital social” para dilucidar las redes de confianza existentes y si esas redes favorecen o dificultan la cooperación y la sinergia con los responsables públicos encargados de aplicar dicho programa.

En una fase previa, se hizo una revisión de las investigaciones realizadas sobre la reserva que ha sido objeto de nuestro estudio: “La Sepultura” (REBISE), sita en el estado mexicano de Chiapas. De esa revisión concluimos que son investigaciones centradas en aspectos agronómicos o medioambientales de la reserva, por lo que

quedaba un amplio espacio por cubrir en lo relativo a las dinámicas sociales existentes en la REBISE. Llenar ese espacio con aportaciones de carácter científico, ha sido el principal objetivo de nuestra tesis doctoral. Para ello, hemos complementado los tres enfoques teóricos antes citados con dos perspectivas de alcance intermedio referidas a las dinámicas sociales que acontecen en espacios naturales habitados por poblaciones locales: una de ellas, de tradición francesa, basada en la sociología de la acción colectiva y de la regulación, y la otra, de tradición anglosajona, centrada en la gestión de los recursos naturales con participación de la comunidad local.

Esos tres enfoques generales y los dos de alcance intermedio están en sintonía con lo que viene promocionándose desde los organismos internacionales, tales como el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el Instituto Latinoamericano y del Caribe para la Planificación Económica y Social (ILPES) y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Asimismo, en el marco de la Unión Europea, su nueva programación estratégica 2014-2020, incluye el enfoque DLCL (desarrollo local con participación de las comunidades locales) como principio orientador de los programas de desarrollo territorial.

De la investigación empírica realizada y de su integración en el marco teórico utilizado, hemos podido extraer resultados referidos a la realidad concreta y localizada de la REBISE, pero también hemos procurado abstraernos de esa realidad para exponer algunas conclusiones de carácter general que contribuyan a avanzar en el conocimiento de los procesos de implementación de políticas públicas en espacios naturales y en el papel desempeñado por la población. Además, nos hemos permitido hacer algunas recomendaciones en pro de una mejora de los procesos de aplicación de las políticas de protección de la naturaleza, así como plantear algunas cuestiones que han quedado abiertas en nuestra tesis doctoral y que podría servir de inputs a futuras investigaciones sobre este área temática.

## **Conclusiones**

a) Conciliar los objetivos de la “conservación” y el “desarrollo” en territorios poblados por comunidades locales estrechamente vinculadas a esos espacios naturales, exige abordar de forma integral los problemas ambientales, sociales y económicos. Tratar de alcanzar esos objetivos con políticas sectoriales conduce al

fracaso de los programas de protección, ya que sólo se logran objetivos parciales y limitados.

b) Por muy elevado que sea el valor ecológico de este tipo de espacios naturales y por muy alta que sea la protección que reciban por parte de los organismos internacionales (como ocurre con las “reservas de la biosfera” del programa MaB de la UNESCO), “conservar” estas áreas naturales no puede lograrse sin contar con la colaboración de las poblaciones locales. Esto exige combinar estrategias *top-down* y *bottom-up* buscando establecer sinergias entre los responsables públicos y los grupos sociales presentes en el territorio.

c) Para que las poblaciones locales se impliquen en la aplicación de los programas de protección, es necesario que hayan estado presentes como sujetos activos desde el comienzo de todo el proceso, es decir desde el momento en que se delimita el territorio de actuación, se identifican los problemas y se definen los objetivos a alcanzar. Sólo así, la población local percibirá los programas de actuación como propios y no como algo impuesto desde fuera.

d) Las comunidades locales se interesan por los programas de conservación si entienden que esos programas contribuirán a mejorar el modo como se han aprovechado tradicionalmente los recursos naturales en el territorio. Por ello es muy importante que los responsables públicos desarrollen una intensa labor de pedagogía con la población local utilizando para ello las redes sociales existentes.

e) No basta con esa labor de pedagogía para asegurar la participación activa de las poblaciones locales, ya que es necesario que estas poblaciones vean en los programas de conservación una oportunidad real de mejora de sus condiciones de vida. Por ello, esos programas no pueden aplicarse con una lógica sectorial, sino que tienen que integrarse en un marco de políticas más amplias, donde se incluyan acciones destinadas a la mejora de las infraestructuras y equipamientos y a la prestación de servicios (sociales, educativos, salud,...) a la población local.

f) La tendencia de los poderes públicos es aplicar políticas verticales y descendentes (*top-down*), especialmente en territorios con carencias importantes y escasamente articulados desde el punto de vista social. Esas políticas suelen seguir en esos territorios una lógica asistencialista, tratando de paliar la pobreza mediante ayudas monetarias, que no resuelven los problemas estructurales y que se consumen

en cortos periodos de tiempo. No generan la institucionalidad que sería necesaria para que sea la propia población local la que se empodere y participe en los procesos asociados a las políticas de protección de la naturaleza en su doble dimensión ambiental y socioeconómica.

g) Dada la complejidad de los ecosistemas, el conocimiento local es un factor necesario para la eficacia de las políticas de conservación de los espacios naturales, aunque no suficiente, ya que es preciso complementarlo con el conocimiento científico y el que proporciona otros grupos interesados en la sostenibilidad de esos espacios, aunque no pertenezcan a las comunidades locales. La búsqueda de una adecuada sinergia entre esas fuentes de conocimiento es uno de los retos que deben plantearse las políticas de protección de la naturaleza en espacios naturales del estilo de las “reservas de la naturaleza”.

h) La existencia en la comunidad local de redes sociales basadas en lazos “fuertes” de confianza, donde sobresale la dimensión *bonding* del capital social y donde apenas existen relaciones *bridging* entre individuos pertenecientes a otras comunidades, es un elemento que dificulta el éxito de las políticas de protección de la naturaleza. Por ejemplo, la fuerte identidad cultural de las poblaciones indígenas de “La Sepultura”, así como el elevado arraigo del sentimiento de independencia (extendido en el conjunto del estado de Chiapas), son factores que explican ese predominio de la dimensión *bonding* del capital social en la reserva que ha sido objeto de nuestra investigación empírica. En esa situación se carece de una visión conjunta del territorio que abarca todo el espacio natural, imponiéndose la visión particular de cada una de las comunidades allí asentadas, lo que impide definir estrategias amplias de aprovechamiento del potencial existente en los recursos naturales asociados a dicho espacio. Eso es lo que hemos comprobado en la REBISE, donde los ejidos y comunidades se asientan en una zona de amplia riqueza en recursos de suelo, flora y fauna, que, si bien han sido aprovechados históricamente con fines de supervivencia por parte de cada ejido y comunidad, no han estado integrados en planes conjuntos de aprovechamiento.

i) Gestionar las dificultades de articular estrategias comunitaristas con estrategias más amplias de conservación y desarrollo, es el reto de las políticas públicas para asegurar la sostenibilidad ecológica, social y económica de los espacios naturales a los que se dirigen. Para ello, es necesario construir institucionalidad en todo el territorio, induciendo lógicas de cooperación intercomunitaria que potencien las

dimensiones *bridging* y *linking* del capital social. En la REBISE, las políticas públicas no han logrado todavía generar esa base institucional, por lo que la población permanece anclada en su visión particularista de los problemas del territorio donde viven. En este sentido, el breve estudio exploratorio que hemos hecho de la reserva española de la “Sierra de Grazalema” ha sido especialmente ilustrativo de este reto al observar cómo la sinergia entre la población local y las entidades públicas y la coordinación entre diversos programas ha permitido generar institucionalidad y crear un sistema de gobernanza en torno al cual definir estrategias concertadas de conservación y desarrollo en ese espacio andaluz de extraordinario valor ecológico.

j) La importancia de los recursos naturales, reconocida en el caso de “La Sepultura” con su declaración como “reserva de la biosfera”, es un elemento que puede ayudar a construir un gran consenso en torno a la necesidad de conciliar “conservación” y “desarrollo”. Pero ese consenso no surge de forma espontánea, sino que debe ser facilitado e inducido por las políticas de protección de la naturaleza asociadas al programa MaB. Las prácticas comunitarias han facilitado el desarrollo de procesos de cuidado y gestión de los recursos naturales, recuperándose los suelos, impulsando la reforestación y desarrollándose la explotación de cultivos como el café o la palma camedor. Ejidos y comunidades han desempeñado un rol importante como cuidadores y protectores de la biodiversidad. Sin embargo, al no existir la sinergia necesaria entre las redes locales y las nuevas entidades asociadas al programa MaB, no se ha podido construir una estructura institucional (sistema de gobernanza) capaz de responder al reto de conciliar la conservación de los recursos naturales y el desarrollo social y económico del territorio.

k) De nuestra investigación se deduce la necesidad de empoderar a las comunidades locales para inducir en ellos un capital social tipo *bridging* dirigido a la construcción de un gran pacto territorial que trascienda los intereses particulares de cada grupo y que persiga el interés general del territorio en pro de la conservación de los recursos naturales y de la mejora del bienestar y calidad de vida de las familias que residen allí. Si no se hace así, continuarán promoviéndose proyectos “balsámicos” que paliarán a corto plazo algunos de los problemas de las poblaciones locales, pero que las mantendrán en el estancamiento y la pobreza.

## LIMITACIONES Y FUTURAS INVESTIGACIONES

Toda tesis doctoral tiene sus limitaciones, impuestas por el tiempo limitado con que cuenta el doctorando y por la escasez de recursos para realizar la investigación empírica. Pero aparte de esas carencias, consideramos positivo que una tesis doctoral como la nuestra deje cabos sueltos y que plantee más preguntas que respuestas. En una investigación de carácter exploratorio, como la de esta tesis doctoral, es inevitable que las conclusiones sean abiertas por cuanto que no es posible desde el punto de vista epistemológico establecer ningún tipo de contrastación de hipótesis ni nada por el estilo. Nuestra tesis se planteó inicialmente un conjunto de preguntas a las que hemos dado respuesta con la información recogida a lo largo de todo el proceso de investigación y con la ayuda de los enfoques teóricos utilizados, respuestas que hemos incluido en el apartado anterior de conclusiones.

Al ser un estudio exploratorio centrado en un caso: el de la reserva de “La Sepultura”, no hay posibilidad alguna de establecer comparaciones con otras reservas, ya que el caso de “Sierra de Grazalema” se ha utilizado como referencia para poder profundizar en nuestro objeto de estudio, pero nunca como caso comparable. Por eso, sería conveniente que futuras investigaciones se centren en otros casos de espacios naturales del tipo de las “reservas de la biosfera” para comprobar empíricamente si los resultados obtenidos para “La Sepultura” se cumplen en esas otras áreas naturales. Sólo así podrá avanzar el conocimiento de los procesos de implementación de las políticas de protección de la naturaleza en ese tipo de espacios naturales y del papel que desempeñan las poblaciones locales.

En sintonía con el carácter exploratorio de la investigación, las técnicas utilizadas han sido de tipo cualitativo, lo que supone, sin duda, una limitación del potencial metodológico que ofrecen las ciencias sociales. No obstante, la complejidad de las relaciones sociales y de las redes que componen la cosmovisión local, cultural, hace que no sean variables fácilmente cuantificables, por lo que hemos preferido centrarnos en metodologías cualitativas. Aun así creemos que técnicas cuantitativas como el análisis de redes podrían haber enriquecido la investigación, pero la limitación de tiempo y recursos nos hicieron descartar esa posibilidad.

Las limitaciones encontradas en nuestra tesis doctoral se convierten en una oportunidad para avanzar en los temas del desarrollo y la conservación en espacios naturales poblados por comunidades en situaciones de marginalidad. En este sentido, nuestra tesis doctoral abre puertas a otras investigaciones, cumpliendo así la misión

que debe plantearse todo proceso de investigación científica, y que no es otro que ampliar el conocimiento de la realidad y alcanzar conclusiones que, por su propia naturaleza, han de ser provisionales.

## BIBLIOGRAFÍA

- AGRARIA, P. (2006), *Los acuerdos Agrarios en Chiapas. Procuraduría Agraria; Una década de estudios Agrarios*: p. 1-14.
- AGUILAR CRIADO, E.; F. SACCO DOS ANJOS y N. VELLEDA CALDAS (2011), "Productos locales, calidad y diversificación: nuevas estrategias de desarrollo en el mundo rural de España y Brasil", *Estudios Sociológicos* [en línea], XXIX (Enero-Abril): [Fecha de consulta: 8 de diciembre de 2015] Disponible.  
en:<<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=59820809007>> ISSN 0185-4186
- ARON, R. (2004), *Etapas del pensamiento sociológico*, Edit. Tecnos, Madrid.
- ARRIAGADA, I. (2003), "Capital social: potencialidades y limitaciones analíticas de un concepto, estudios sociológicos", Vol. XXI, Núm. 3, Septiembre-diciembre, 2003, PP 557-584. El Colegio de México, A. C. Distrito Federal, México.
- BASTIAN, B. et al. (2012) *Protected Planet Report 2012: Tracking progress towards global targets for protected areas*. IUCN, Gland, Switzerland and UNEP-WCMC, Cambridge, UK. p. 68
- BECERRA, S. (2003) *proteger la nature: Politiques publiques et régulations locales en Espagne et en France*. Tesis doctoral de sociología. Université de Toulouse-Le Mirail. Département de Sociologie de l'UFR Sciences Espaces et Sociétés. CERTOP-CNRS, conjuntamente con la Universidad Autónoma de Barcelona, p. 584
- BECERRA, S.; GARCÍA GONZÁLEZ, T.; MOYANO ESTRADA, E. (2008). Proteger la naturaleza en España y en Francia. Un análisis comparado del proceso de aplicación de la directiva europea Hábitat. *Revista de Sociología*, 88: p. 103-128
- BERCERRA O'LEARY, J. (1998). *Proceso de conclusión de los Acuerdos Agrarios: La producción, el nuevo reto*. *Estudios Agrarios*: p. 170.
- BEZAURY-CREEL, J., & GUTIÉRREZ CARBONELL, D. (2009). *Estado de conservación y tendencias de cambio. Áreas naturales protegidas y desarrollo social en México*: p. 385-431.
- BRUNDTLAND, H. (1987). *Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*. Organización de las Naciones Unidas.
- BURGETE CAL Y MAYOR, A., & SOLÍS, S. (2012). *Gobierno y provisión de servicios en municipios indígenas en el estado de Chiapas, México*. México: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- CÁMARA DE DIPUTADOS. (2001). *Ley de Desarrollo Rural Sustentable*. Nueva ley publicada en el diario oficial de la federación el 7 de diciembre de 2001. México, Distrito Federal, México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.
- CARMONA LARA MARÍA DEL CARMEN. (s.f.)  
<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2759/4.pdf> (16/09/2015; 12:46).
- CASTELL, M. (2009). *Comunicación y poder*. Madrid, España: Editorial Alianza. 680 p.
- CEÑA, DELGADO, F. (1994) Planteamientos económicos del desarrollo rural: perspectiva histórica, *Revista de Estudios Agro-Sociales*. Núm. 169. Universidad de Córdoba, España.
- CHIAPAS, P. E. (2012). <http://www.chiapas.gob.mx/ubicacion>. Obtenido de <<http://www.chiapas.gob.mx/ubicacion>> [consulta 21 de septiembre de 2015]

- CHIAPAS, G. D. (2014). *Monitor Chiapas*. <[http://haciendachiapas.gob.mx/Indicadores/Ficha\\_IndicadorNac.aspx?xidindicador=43](http://haciendachiapas.gob.mx/Indicadores/Ficha_IndicadorNac.aspx?xidindicador=43)> [consulta 5 de agosto de 2015]
- COLOQUIO DE QUITO. (1967). *Informe Final de la reunión sobre*. Coloquio, Quito.
- CONEVAL. (2010). *Informe de pobreza en México*. México DF: CONEVAL.
- CORRALIZA, J. A. (2014). Los parques y la vida humana: interacciones entre la naturaleza protegida y las personas. *Ambienta Revista* nº 106, marzo 2014. Parques Nacionales
- DE TOCQUEVILLE, A. (2007). *La Democracia en América*. Madrid: Ediciones Akal, S.A.
- DELGADO-RAMOS GIAN C. (2009). *Ambiental, Cuestión*. En Enciclopedia de América Latina y el Caribe (I, 81-94) Madrid: Akal, S. A.
- DÍAZ GORDILLO, M. C., & LÓPEZ KRAMSKY, C. R. (2008). *Chiapas, La Tierra y el Programa de Certificación*. Estudios Agrarios: p. 135-168.
- DIEGO QUINTANA, R., RODRÍGUEZ WALLIESNIUS, C., & COUTURIER BUÑUELOS, P. (2013). *Cambios y procesos emergentes en el desarrollo rural*. México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- DIRECCIÓN GENERAL DE RELACIONES EXTERIORES (2015) Ciencias exactas y naturales programa el hombre y la biósfera (MAB)[Fecha de consulta: 09 de Diciembre de 2015] Disponible en [http://www.dgri.sep.gob.mx/4\\_une\\_mab.htm](http://www.dgri.sep.gob.mx/4_une_mab.htm)
- DUDLEY, N. (2008). *Directrices para la aplicación de las categorías de gestión de áreas protegidas*. Gland Suiza: UICN.
- DURKHEIM, E. (1987) *La división social del trabajo*. Akal. Madrid.
- DURKHEIM, E. (1987). *Las Reglas del Método Sociológico*. Madrid, España: AKAL, S.A.
- DURSTON, J. (2000) ¿qué es el capital social comunitario?, Naciones Unidas, CEPAL, Santiago de Chile.
- ECHEVERRI PERICO, R. (2002). *Nueva Ruralidad Visión del Territorio en América Latina y el Caribe*. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, IICA.
- ELBERS, J. (2011). *Las áreas protegidas de América Latina: Situación actual y perspectivas para el futuro*. Quito, Ecuador: UICN: p. 227
- ESTOCOLMO. (1972). *Declaración de Estocolmo sobre el medio ambiente humano*. Estocolmo: Naciones Unidas. <<http://www.ambiente.gov.ar/infoteca/aea/descargas/estocolmo01.pdf>> [Consulta 24 de febrero de 2015]
- FÁBREGAS PUIG, A. (2012). *El Mosaico chiapaneco; Etnografía de las culturas indígenas*. Chiapas, México: CDI.
- FAO. (2003). *Tenencia de la Tierra y desarrollo rural*. Organización de las Naciones Unidas.
- FARRERA BRAVO G. (2010). *Partidos verdes y movimientos ecologistas*, Vol.5, No. 12, México, Matices, Revista de Posgrado, UNAM
- FERNÁNDEZ SANTILLÁN, J. (s.f.). *Capital social y desarrollo rural*.
- FIGUEROA HUENCHO, VERÓNICA L. (s. f) *Capital social y desarrollo indígena urbano: una propuesta para una convivencia multicultural*. Los mapuches de Santiago de Chile. Escuela superior de administración, economía, ciencias sociales y Método.

- FILARDO, VERÓNICA Y ROSSI, VIRGINIA (2014) Notas sobre el capital social. Seminario BEST-P sobre capital social 29 y 30 de mayo de 2014 – facultad de ciencias sociales, UDELAR, Montevideo
- FLOTA, J. L. (Junio de 1998). CONFLICTOS SOCIALES Y DESARROLLO REGIONAL: Madrid, Madrid, España.
- FORONDA ROBLES, C. (2012). Capital Social en Espacios Naturales Protegidos de España. Navarra, España: Ulzama Ediciones.
- FUNDACIÓN DE ESTUDIOS RURALES (2014) Anuario, agricultura familiar en España, Madrid, España
- GALLINA, S. (2007) Fundación y génesis del Instituto de Ecología, A. C. de México. Veracruz, México: 4 p.
- GARCÍA GARCÍA, A. (23-25 de octubre de 2013). Inauguración del seminario internacional Las venas abiertas del Chiapas contemporáneo. San Cristóbal de las Casas, Chiapas, México: p. 23-25
- GARRIDO-FERNANDEZ, FERNANDO E. (1999) *Análisis de los discursos, actitudes y estrategias de los agricultores y sus organizaciones profesionales ante la introducción de métodos de desarrollo sostenible en la agricultura europea*. Tesis doctoral. Escuela Superior de Ingenieros Agrónomos y de montes: Universidad de Córdoba. p. 365
- GIDDENS, A. (2001). Sociología. Madrid, España: Alianza.
- GIDDENS, A. (2009). La política del cambio climático. Madrid: Alianza Editorial.
- GIMÉNEZ, G. (1989). Territorio, Cultura e identidades: La región sociocultural. Estudio sobre las culturas contemporáneas: p. 25-57.
- GÓMEZ SAL, A. (2009) veinte años desde Brundtland. *Revista Ambienta*, - Madrid: Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, ISSN 1577-9491. - Número 88 - Mes Septiembre disponible en <  
<http://www.revistaambienta.es/WebAmbienta/marm/Dinamicas/secciones/articulos/Sal.htm>> [Consulta: 24 de marzo de 2015]
- GONZÁLEZ FERNÁNDEZ, M. (2006): Deporte y desarrollo rural en las economías de signos y espacios: las actividades de montaña en la producción de valor económico. En Deporte y desarrollo rural. Instituto Andaluz del Deporte. Málaga
- GONZÁLEZ OCAMPO, HÉCTOR A.; CORTÉS CALVA, PATRICIA; ÍÑIGUEZ DÁVALOS, LUIS IGNACIO; ORTEGA-RUBIO, ALFREDO (2014) Las áreas naturales protegidas de México. Investigación y ciencia, Vol.22, núm. 60, pp. 7-15, Universidad de Aguascalientes, México.
- GRANOVETTER, Mark S. (1973). The strength of weak ties, en *American Journal of Sociology*; vol 78, nº 6. (P. 1360 – 1380)
- GUEVARA S, SERGIO (2010). *Las reservas de biosfera en Iberoamérica*. *Ambienta Revista*, 92: p. 1-6.
- HALFFTER, G. (1984) las reservas de la biosfera: conservación de la naturaleza para el hombre. Instituto de Ecología, Delegación Miguel Hidalgo, México. 19 p.
- HARDIN, G. (1968). La tragedia de los comunes. *Ética ambiental*, 57.
- HERNÁNDEZ, S. R. (1997). Metodología de la investigación.

- HERRERA TAPIA, F. (2013). Enfoques y políticas de desarrollo rural en México. *Gestión y Política pública*, 131-159.
- HILTON HEYWOOD, VERNON (Xxxx). *Cuál es el futuro de la biodiversidad*” *Ambienta*
- HINOJOSA ORTIZ, J. (1981). *Formas de Tenencia de la Tierra en México*. Anuario del departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, Tomos I y II. Jurídica: p. 615-623.
- [http://www.biodiversidad.gob.mx/pais/pdf/CapNatMex/Vol%20II/II09\\_Areas%20naturales%20protegidas%20y%20desarrollo%20social%20en%20Mex.pdf](http://www.biodiversidad.gob.mx/pais/pdf/CapNatMex/Vol%20II/II09_Areas%20naturales%20protegidas%20y%20desarrollo%20social%20en%20Mex.pdf) (17/08/2015; 15:46)
- INEGI. (2013). Obtenido de *cuéntame de México*:  
<http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/chis/poblacion/diversidad.aspx?tema=me&e=07>
- INEGI. (27 de agosto de 2013).  
<http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/chis/poblacion/diversidad.aspx?tema=me&e=07> [Consulta 21 de septiembre de 2015]
- INGLEHART, R. (1971): *The Silent Revolution in Europe: Intergenerational Change in Post-industrial Societies*», *American Political Science Re-view*, 65 (4): 991-1017
- INSTITUTO NACIONAL DE ECOLOGÍA (1999). *Programa de Manejo Reserva de la Biosfera La Sepultura*. México, D. F. Desarrollo Grafico Editorial. 247 p.
- J. ZAC, PAUL (2012) *La molécula de la felicidad*, Ediciones URANO, S. A. impreso en España
- JAIME ANDRÉA ABELA (2005) “desde la esquina de Europa” análisis comparado del capital social en Andalucía, España y Europa, edit. Biblioteca Nueva, Madrid, España
- JAUQUEZ ÁVILA CARMEN Y GABARROT ARENAS (2009) *Retos locales de la política social en México: el funcionamiento del Programa de Desarrollo Humano “Oportunidades” en una comunidad indígena bajo el sistema de gobierno de usos y costumbres. Retos locales para la política social en México*, CONFINES 5/9 enero-mayo 2009
- JEZIORNY, DANIEL L. (2015). *Territorialidade e indicação geográfica: estudo dos territórios do Vale dos Vinhedos (BRA) e Montilla-Moriles (ESP)*. Tesis doctoral leída en el Instituto de Economía de la Universidad Federal de Uberlandia (Minas Gerais, Brasil).
- JIMÉNEZ SIERRA CECILIA LEONOR, SOSA RAMÍREZ JOAQUÍN, CORTES –CALVA PATRICIA, SOLÍS CÁMARA AURORA BRECEDA. ÍÑIGUEZ DÁVALOS LUIS IGNACIO, ORTEGA-RUBIO, ALFREDO. (2014) *México País mega diverso y la relevancia de las áreas naturales protegidas*. *Investigación y ciencia* Vol.22, núm. 60, pp. 16-22, Universidad de Aguascalientes, México.
- JUAN BEZAURY-CREEL Y DAVID GUTIÉRREZ CARBONELL (s.f)  
[http://www.educ.ar/dinamico/UnidadHtml\\_\\_get\\_\\_4feeb7f1-7a07-11e1-816c-ed15e3c494af/index.html](http://www.educ.ar/dinamico/UnidadHtml__get__4feeb7f1-7a07-11e1-816c-ed15e3c494af/index.html) (12:36; 14/08/2015).
- JUNTA DE ANDALUCÍA (2015). *Marca Parque Natural de Andalucía*  
<http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/site/portalweb/menuitem.7e1cf46ddf59bb227a9ebe205510e1ca/?vgnnextoid=494e7abc83414010VgnVCM1000000624e50aRCRD&vgnnextchannel=d90c4f41a51f4310VgnVCM2000000624e50aRCRD> >[Consulta 13 de diciembre de 2015]
- JUNTA DE ANDALUCIA, CONSEJERIA DEL MEDIO AMBIENTE Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO (2015). *Boletín RENPA Número 166*, 41 p.

- LADRÓN DE GUEVARA ALAFITA, ERNESTO (2014), Por una Reforma Rural Integral. Notas Sobre los avances de la reforma del campo. Artículos y Ensayos de Sociología Rural, Año 9, Núm. 18, julio-diciembre 2014, es una publicación semestral editada por la Universidad Autónoma Chapingo a través del Departamento de Sociología Rural. México.
- LEZAMA, J. L. Y GRAIZBORD, B. Los grandes problemas de México. Medio ambiente. El colegio de México.
- LOZARES, P., LÓPEZ ROLDÁN, P., MIGUEL VERD, J., MARTÍ, J., & LUIS MOLINA, J. (Junio de 2011). Cohesión, Vinculación e integración social en el marco del capital social. REDES - Revista hispana para el análisis de redes sociales: p. 1-28.
- M. TOLEDO, VÍCTOR (2005), Repensar la conservación: ¿Áreas naturales protegidas o estrategia bioregional? Gaceta Ecológica, ISSN 1405-2849, N°. 77, 2005, pags. 67-83.
- MAB MÉXICO (2015) Datos relevantes  
<[http://proyectos.inecol.edu.mx/mabmexico/docs/DatosRelevantes\\_MaBMex](http://proyectos.inecol.edu.mx/mabmexico/docs/DatosRelevantes_MaBMex)>  
[Consulta: 28/11/2015]
- MÁRQUEZ ROSANO, C.; CRUZ MORALES, J. (2003). Diagnóstico social y diseño de estrategia operativa para la reserva de la biosfera de la sepultura, Chiapas. México DF.: Resumen ejecutivo inédito, de la Universidad Autónoma Chapingo. 21 p.
- MARTÍNEZ GARCÍA, C. (02 de mayo de 2001). *Tequio Laico*. La Jornada pág.  
<http://www.jornada.unam.mx/2001/05/02/032a1pol.html>.
- MEDINA CELIS, L. M. (2014) gastos fiscales en el medio ambiente Revista de Administracao e contabilidade, Volume , número 3, p. 106-121
- MÉNDEZ SEBASTIÁN, A. (2011) *factibilidad para las resinación de pino (Pinus oocarpa) en el ejido de Tres Picos, Villaflores; Chiapas*. Tesis para la obtención del título Ingeniero Agrónomo Especialista en Zonas Tropicales. Universidad Autónoma Chapingo, Chiapas. p. 146
- MONAGO LOZANO, F. J. (2013). *Capital social y desarrollo en áreas rurales de España y Portugal. Un estudio empírico en las comarcas de Villuercas, Sierra de Gata e Idhana a Nova. Extremadura, España*: Universidad de Extremadura.
- MORÍN, EDGAR (1999). "El método El conocimiento del conocimiento" tercera edición, Impreso en Anzos, S. L. Madrid, España. (pag.22)
- MOSCOSO, D. (2010): *Deporte, Territorio y Desarrollo Rural en Andalucía*, Madrid, Ministerio de Medio Ambiente y del Medio Rural y Marino
- MOYANO ESTRADA, E. (2005) Capital social y desarrollo en zonas rurales, Consejo superior de investigaciones científicas/ Junta de Andalucía. Instituto de Estudios Sociales Avanzados (IESA-CSIC). Córdoba, España.
- MOYANO ESTRADA, E. (2005) El asociacionismo en el sector agroalimentario y su contribución a la generación de capital social. Consejo superior de investigaciones científicas/ Junta de Andalucía. Instituto de Estudios Sociales Avanzados (IESA-CSIC). Córdoba, España.
- MOYANO ESTRADA, E. (2005). *Capital social y desarrollo en zonas rurales*. IESA Working Paper Series, 25.
- MOYANO ESTRADA, E. (2006). El asociacionismo en el sector agroalimentario y su contribución a la generación del capital social, en el Instituto de Estudios Avanzados, Córdoba, España.

- MOYANO ESTRADA, E. (2008) Capital social y acción colectiva en el sector agrario, Revista española de Sociología, págs. 15-37. Madrid, España.
- MOYANO ESTRADA, E. (2009). Capital social, gobernanza y desarrollo en áreas rurales, Revista Ambiana No. 82 pp. 23-34; Madrid, España.
- MOYANO ESTRADA, E. (enero-marzo 2001). *El concepto de capital social y su utilidad para el análisis de las dinámicas de desarrollo*. Fomento social, 35-63.
- MOYANO ESTRADA, E. (s.f) Acción colectiva, capital social y desarrollo en la Agricultura. Instituto de Estudios Sociales Avanzados (IESA-CSIC). Córdoba, España.
- MOYANO ESTRADA, E. (s.f.). *Acción colectiva, capital social y desarrollo en la agricultura*. Córdoba, Córdoba, España. <http://www.iesa.csic.es/publicaciones/260720111.pdf> [consulta 25 de marzo de 2015]
- MOYANO, EDUARDO (1978) sobre los procesos de cambio en la economía campesina, Revista Agricultura y sociedad No. 9 págs 257-271. España.
- NOTICIAS.COM, S. (15 de noviembre de 2013). Obtenido de <http://www.sdpnoticias.com/local/chiapas/2013/08/30/campana-de-alfabetizacion-en-chiapas-supera-a-mil-personas-por-mes>
- O. RABASA, E. (1994). *Historia de las constituciones mexicanas*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- OCDE. (2007). *OCDE Estudios de Política Rural*, México. México: SAGARPA.
- ONU. (1992). Declaración de Río sobre el medio ambiente y el desarrollo. Río de Janeiro: Naciones Unidas. <<http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/CM%202012/11109.pdf>> [Consulta 25 de marzo de 2015]
- ONU. (2002). Informe de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible. Johannesburgo, Sudáfrica: Naciones Unidas. <<http://www.ayto-toledo.org/medioambiente/a21/SUDAFRICA.pdf>> [Consulta 25 de marzo de 2015]
- ONU. (2012). Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible. Río de Janeiro, Brasil: Naciones Unidas. UNESCO. 37 p.
- OSTROM, E., & T. K. , A. (2003). Una perspectiva del capital social desde las ciencias sociales: capital social y acción colectiva. Revista Mexicana de Sociología, 156-233.
- PANIAGUA, A., MOYANO, E. (2007) *Public right and private interest in selected recreative initiatives in rural areas of Spain. A sociogeographical perspective*. Tourism Geographies. International Journal on Space, Place and Environment, vol. 9, (3), pp. 275-295.
- PÉREZ LÓPEZ - PORTILLO, R. (2000). Chiapas, México desconocido. Madrid, España: Silex.
- PORTAL DE LA CONANP (Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas) recuperado de <http://www.conanp.gob.mx/regionales/>; 10/08/2015, 15:53 pm. Córdoba, España.
- PORTES, A (2010) <https://www.youtube.com/watch?v=Lqpnif9Ouc>
- PRECEDO LEDO, A. (2004). Nuevas realidades territoriales para el siglo XXI; Desarrollo local, identidad territorial y ciudad difusa. Madrid, España: SINTESIS.
- PUTNAM, R. (2003). El Declive del capital social. Barcelona: Galaxia Gutemberg.
- PUTNAM, ROBERT (2003) "Revista Muy interesante" recopilada de. <http://www.muyinteresante.es/historico/articulo/robert-dputnam>

- PUTNAM, ROBERT D. (2002), "solo en la bolera, Colapso y resurgimiento de la comunidad norteamericana", Editorial Galaxia Gutenberg. Barcelona, España
- R. NUÑEZ RODRIGUEZ, V. (2004). Por la tierra en Chiapas...el corazón no se vence. México, D.F: Plaza y Valdez.
- RAMOS PEÑA, L. A. (10 de 04 de 2014). Estructura Administrativa del Estado Mexicano. Obtenido de <http://www.fd.uach.mx/maestros/2013/02/11/ESTRUCTURA%20ADMINISTRATIVA%20DEL%20ESTADO%20MEX.%20-%20MD.%20Ramos%20Pe%C3%B1a.pdf>
- RAMOS, EDUARDO Y GARRIDO DOLORES Y COLABORADORES (2011) Desarrollo Rural Territorial; Metodología y aplicación para el estudio de casos, Ministerio de medio ambiente y medio rural urbano. Madrid, España.
- RENTERÍA GARITA, CRISTINA ALEJANDRA (2011) Análisis histórico, social y político de los procesos de implementación de las políticas fundiarias en México. El caso de la Antigua, Veracruz. Departamento de economía, sociología y política Agraria. Universidad de Córdoba, España.
- RICO GARCÍA-AMADO, L. (2012). *Sembrar la vida. Estrategias campesinas para integrar conservación y desarrollo en la reserva de la biosfera la sepultura, Chiapas, México.* Tesis doctoral. Facultad de Ciencias, Departamento de Ecología: Universidad Autónoma de Madrid. Madrid. p. 268.
- RODRIGUEZ WALLENIUS, C. (2011). *Actores y luchas sociales en el escenario del desarrollo rural en México*, en C. Cortez, Á. Gama, A. Gómez, M. Pérez, & C. A. Rodríguez, El desarrollo rural en México y Colombia; problemas comunes y respuestas emergentes de los actores, Bogotá D.C. Pontificia Universidad Javeriana: p. 23-32.
- ROMERO, L. P. (1998). Guerra en Chiapas: antidemocracia en México. Redalyc, 8-19.
- SAGARPA. (2011). Estimación de las exportaciones agroalimentarias a nivel de entidad federativa. México: subsecretaria de fomento a los agronegocios.
- SANCHEZ CORONA, J. M. (2015), grazalemeño, periodista, director y presentador del programa El Vuelo del Fénix de Radio 3 de RNE se ha encargado en esta edición 2015 de las Fiestas Mayores de Grazalema. Este acto tuvo lugar el 21 de agosto de 2015. < <http://radio-grazalema.blogspot.com.es/2010/06/acto-inaugural-del-parque-de-la-memoria.html>> [Consulta: 08/12/2015].
- SÁNCHEZ ZAMBRANO, F. (2015) El Parque Sierra de Grazalema medita cambiar de denominación, diario de Cadiz, <<http://www.diariodecadiz.es/article/provincia/1687226/parque/sierra/grazalema/medita/cambiar/denominacion.html>>[Consulta 13 de diciembre de 2015]
- SECRETARÍA DE PLANEACIÓN, G. P. (2013). Plan Estatal de Desarrollo, Chiapas 2013-2018. Tuxtla Gutiérrez: Gobierno del Estado de Chiapas.
- SECRETARIA DEL CAMPO. (18 de Mayo de 2015). <http://www.secam.chiapas.gob.mx/maizsolidario>. Obtenido de <http://www.secam.chiapas.gob.mx>
- SEDESOL. (16 de Abril de 2014). Secretaria de Desarrollo Social. Obtenido de 55 MUNICIPIOS DE CHIAPAS EN LA CRUZADA NACIONAL CONTRA EL HAMBRE: <https://www.facebook.com/media/set/?set=a.419721264774697.96651.170428786370614&type=1>

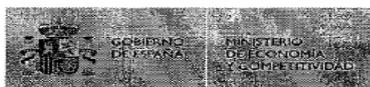
- SEPÚLVEDA, SERGIO; RODRÍGUEZ, ADRIÁN; ECHEVERRI, RAFAEL Y PORTILLA, MELANIE, (2003) el Enfoque Territorial del Desarrollo Rural, Instituto Interamericano de cooperación para la agricultura. San José, Costa Rica.
- SERRÁN PAGÁN, G. (1980) La Fábula de Alcalá y la realidad histórica en Grazelema; Replanteamiento del primer estudio de Antropología Social en España. Revista Española de Investigaciones Sociológicas: Número 9, Estudios. P. 81-115
- TARRÍO GARCÍA, M. y CONCHEIRO BÓRQUEZ, L. (2006). Los cambios en la tenencia de la tierra. Argumentos, núm. mayo-agosto, 31-71.
- TOLEDO, VÍCTOR M. (2005) Repensar la conservación: ¿áreas naturales protegidas o estrategia bioregional? *Gaceta ecológica*, 77: p. 67-83.
- TÖNNIES, F., 1947, Comunidad y sociedad [1887], trad. de J. Rovira Armengol, Losada, Buenos Aires.
- TORRES CARRAL, G. (2006). Poscivilización: Guerra y Ruralidad. México: Plaza y Valdez.
- UNESCO (2008). *Plan de Acción de Madrid para las Reservas de Biosfera (2008-2013)*, Madrid UNESCO. 37 p.
- UNESCO (2015) Historia [Fecha de consulta: 09 de Diciembre de 2015] Disponible en <  
<http://www.unesco.org/new/es/mexico/unesco-in-mexico/history/>>
- UNESCO (s.f) [http://www.unesco.org/new/es/education/themes/leading-the-international-agenda/education-for-sustainable-development/sustainable-development/\(22/08/2015\)](http://www.unesco.org/new/es/education/themes/leading-the-international-agenda/education-for-sustainable-development/sustainable-development/(22/08/2015))
- UNESCO. (1996). *Reservas de la biosfera; La estrategia de Sevilla y el Marco Estatutario de la red Mundial*. París, UNESCO. 22 p.
- URTEAGA, EGUZKY (2013) La teoría del capital social de Robert Putnam: originalidad y carencias, Reflexión Política año 15 No. 29, IEP-UNAM, Colombia.
- VALENCIANO, J., & CARRETERO GÓMEZ, A. (2001). Evolución de las teorías de desarrollo rural. Estudios de Sociología, año V, número 7, 151-172.
- VILLAFUERTE SOLÍS, D. (2003). Chiapas, las fronteras del desarrollo. Liminar. Estudios sociales y humanísticos, 70.
- VILLAFUERTE SOLÍS, D. (2006). Reseña de "Breve historia de Chiapas" de Emilio Zebadúa González. Liminar. Estudios Sociales y Humanísticos, 175.
- VILLAFUERTE SOLIS, D., & GARCÍA AGUILAR, M. D. (2006). Crisis rural y migraciones en Chipas. Migración y Desarrollo, 103.
- VIQUEIRA, J. P., y RUZ, M. H. (2004). Chiapas; Los rumbos de otra Historia. México, D. F.: Centro de Investigaciones y estudios superiores en Antropología Social.
- WOLCOCK, R., y NARAYAN, D. (2002). Capital social: implicaciones para la teoría, la investigación y las políticas sobre desarrollo. WP World Banck.
- ZORRILLA ORNELAS, LEOPOLDO (2003) Las políticas mexicanas de desarrollo rural del siglo XX, Comercio exterior, Vol. 53, No. 2. México.

## Anejo A: Relación de entrevistas aplicadas

<b>ENTREVISTAS A REPRESENTANTES EJIDALES DEL MUNICIPIO DE JIQUIPILAS</b>	
Ejido: Tiltepec	REJ-1
Ejido: Tierra y Libertad	REJ-2
Ejido: Michoacán.	REJ-3
Comunidad: San Francisco.	RCJ-4
Comunidad: Carmelitas Matzam	RCJ-5
Comunidad: Nueva providencia.	RCJ-6
Ejido: Francisco Villa I	REJ-7
<b>ENTREVISTAS A REPRESENTATES EJIDALES DEL MUNICIPIO DE VILLAFLORES</b>	
Ejido: Villahermosa	REV-1
Ejido: Niquidambar	REV-2
Ejido: Los Ángeles	REV-3
Ejido: Los Laureles	REV-4
Ejido: El Triunfo	REV-5
Ejido: Viva Chiapas	REV-6
Ejido: Tierra y libertad	REV-7
Ejido: Nueva Esperanza	REV-8
Ejido: El Paraíso	REV-9
Ejido: Nueva Independencia	REV-10
Ejido: Tres Picos.	REV-11
Comunidad: California.	RCV-12
Ejido: Ricardo Flores Magón	REV-13
Ejido: Josefa Ortiz de Domínguez	REV-14
Ejido: La Sombra de la Selva	REV-15
Ejido: Agrónomos Mexicanos	REV-16
<b>ENTREVISTAS A REPRESENTATES EJIDALES DEL MUNICIPIO DE TONALÁ</b>	
Ejido: Miguel Hidalgo Numero 1	RETO-1
Ranchería: La providencia	RRTO-2
Ejido: Las Palmas	RETO-3
Ejido: "Raimundo Flores"	RETO-4
<b>ENTREVISTAS A REPRESENTATES EJIDALES DEL MUNICIPIO DE ARRIAGA</b>	
Ejido: 20 de noviembre	REA-1
Ejido: Agrícola 20 de Noviembre	REA-2
Ejido: Lázaro Cárdenas	REA-3
Ejido: Nicolás Bravo	REA-4
Ejido: López Mateos	REA-5
Ejido: 5 de febrero	REA-6
<b>ENTREVISTA A REPRESENTATES EJIDALES DEL MUNICIPIO DE CINTALAPA</b>	
Ejido: Villa Morelos	REC-1
Ejido: Rizo Oro	REC-2
Ejido: Rosendo Salazar	REC-3
Ejido: Los Pinos (20 de noviembre)	REC-4
Ejido: Corazón del Valle	REC-5
Ejido: Niños Héroes (copropietario)	REC-6
<b>ENTREVISTA A REPRESENTATES EJIDALES DEL MUNICIPIO DE VILLACORZO</b>	

Ejido: Sierra Morena	REV-1
Ejido: La Sierrita	REV-2
Ejido: Los Amates	REV-3
Ejido: Francisco I. Madero	REV-4
<b>ENTREVISTA A FUNCIONARIOS PUBLICOS</b>	
Ayto de Jiquipilas (Director de campo)	EFP-1
Ayto de Tonalá (Gerente Comité de cuencas)	EFP-2
Ayto de Villacorzo. (Dirección Fomento Ganadero)	EFP-3
Ayto de Villaflores (Asesor en Manejo del Fuego)	EFP-4
CONANP (Técnico Operativo de alta responsabilidad)	EFP-5
CONANP (Técnico Operativo)	EFP-6
PRONATURA (Subdirector Desarrollo Forestal)	EFP-7
Universidad Autónoma Chapingo (investigador)	EFP-8

## B) Anejo 2. Cartas de presentación a las autoridades correspondientes.



Lic. Noé López Duque de Estrada  
Presidente municipal del H. Ayuntamiento de Arriaga.  
Estado de Chiapas  
México

2 de julio de 2014

Estimado Sr. Presidente:

Me dirijo a Ud. en mi condición de director del proyecto de tesis doctoral "*Redes locales y recursos ambientales como factores de desarrollo en los territorios rurales: el caso de la reserva 'La Sepultura' en el estado mexicano de Chiapas, México*" que está realizando en la Universidad de Córdoba (España) el doctorando Joel Maximiliano Martínez dentro del programa "Erasmus-Mundus" de la Unión Europea.

El objeto de esta carta es informarle de este proyecto (le adjunto un breve resumen) y pedirle su colaboración y ayuda para que el doctorando pueda realizar su investigación empírica en las comunidades incluidas en la Reserva de "La Sepultura".

La primera fase de su trabajo de campo se desarrollará entre los meses de Agosto-Septiembre-Octubre. En ese periodo, Joel Maximiliano estará en dicha región recabando información (primaria y secundaria) sobre la Reserva de la Biosfera y entrevistando a informantes cualificados (técnicos especialistas en la gestión de recursos naturales, responsables políticos de los municipios y comunidades, dirigentes del movimiento asociativo,...).

Dado que el municipio de Arriaga tiene varias de sus comunidades dentro del área de la Reserva de "La Sepultura", sería muy útil para el trabajo del doctorando que pueda concederle una entrevista, con objeto de proporcionarle información general sobre el municipio y ayudarle a establecer contactos con los responsables locales de las diversas comunidades.

En caso de que Ud. se muestre favorable a la entrevista solicitada, me permito sugerirle la fecha de la primera semana de agosto para realizarla en el lugar que considere más adecuado, si bien Joel Maximiliano adaptaría su plan de trabajo a cualquier otra fecha que Ud. le proponga.

Agradeciéndole la atención que, sin duda, prestará a esta carta y esperando que la colaboración que le solicito pueda contribuir al desarrollo de nuestro proyecto de investigación y a un mejor conocimiento del proceso de participación de las comunidades locales en el sistema de gestión de la Reserva de la Biosfera de "La Sepultura", le saluda cordialmente



Eduardo Moyano Estrada  
Profesor de Investigación del IESA-CSIC  
y del programa de doctorado "Erasmus-Mundus"

NOTA: Le ruego que su respuesta me la haga llegar vía email a [emoyano@iesa.csic.es](mailto:emoyano@iesa.csic.es)

c) Anejo Fotográfico



*Mujeres Tzotziles de la comunidad Carmelitas Matzam*



*La leña es utilizada para preparar la comida, las tortillas y la construcción de las casas. Ejido*



*Estructura rustico con poleas, madera y varilla para cruzar los ríos en época de lluvia, Ejido 5 de*



*Escuela de CONAFE (nivel preescolar), comunidad Carmelitas Matzam.*



Don José del Ejido "El Paraiso"



Sistema de roza-tumba-quema, ejido Nueva Independencia



Anuncios que prohíben las actividades de daño al medio ambiente



*Casco de Ex hacienda en el ejido "Niños Héroes"*



*Ejido Niños Héroes*



*Asamblea de Ejidatarios; Ejido Tiltepec*

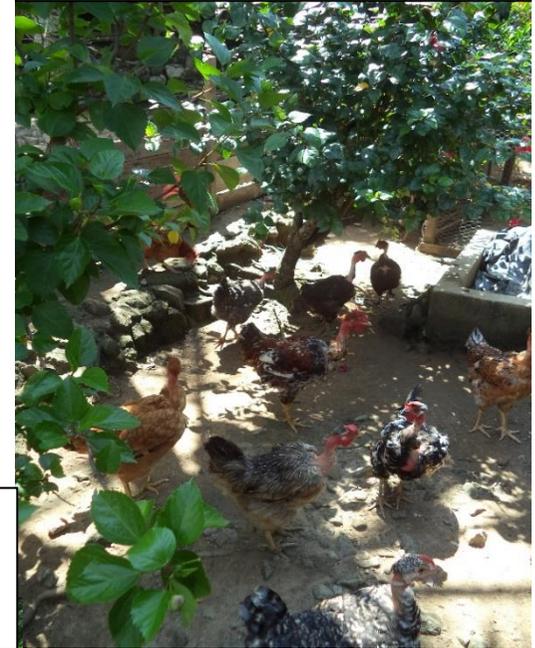


*Candidato en campaña; Ejido Rosendo Salazar*

*Planta de Café; Ejido de Nueva Independencia*



*Animales de traspatio; Ejido de Las Palmas*



*Proyecto de resina; Ejido California*



*Platanar; Ejido Nueva Independencia*



*Puente provisional del Ejido La Sombra de la Selva*



*Pastoreo*