

5.12 HACIA LA GESTIÓN INTEGRADA: LIMITANTES Y AVANCES

Julia Carabias, Javier de la Maza, Rafael Obregón,¹ Xóchitl Ramírez¹

5.12.1 ANTECEDENTES

A lo largo de la historia del país, las políticas públicas vinculadas al manejo de los recursos naturales y servicios ambientales que ofrecen los ecosistemas naturales han carecido de criterios ambientales y se han regido por los criterios de maximizar la ganancia en el menor tiempo posible (Conabio 2006). Durante décadas, los costos del impacto de estas políticas sobre los ecosistemas naturales fueron vistos como el costo del desarrollo. Las políticas agropecuarias y la explotación forestal nunca consideraron los efectos nocivos de la pérdida de bosques y selvas; algunas muestras de estas políticas se ilustran con la Ley de Tierras Ociosas que estuvo vigente desde su promulgación en 1920 hasta su derogación en 1981 y con la creación de la Comisión Nacional de Desmontes, que operó entre 1972 y 1977.

El mejor ejemplo de esta situación es la historia de destrucción del trópico húmedo mexicano, sobre todo a partir de la década de los años sesenta del siglo pasado. En este espacio del territorio mexicano, que abarca 9% de la superficie nacional, es donde se encuentra una de las mayores diversidades biológicas del país, la mayor producción de agua dulce y una gran riqueza cultural.

La visión productivista de desarrollo para el trópico no valoró la diversidad de productos y servicios que los ecosistemas del trópico húmedo ofrecen, ni retomaron los conocimientos desarrollados por productores y comunidades sobre el uso y aprovechamiento de la riqueza biológica existente. Al contrario, carecieron de innovación tecnológica y conocimientos, se aplicaron de forma sectorial y contradictoria y, en consecuencia, promovieron la

sobreexplotación de los recursos naturales y, con ello, la destrucción de las selvas tropicales húmedas, que han sido reducidas a menos de 10 % de su cobertura original.

Marqués de Comillas es un claro ejemplo de cómo los procesos de colonización en el trópico húmedo, sin planeación e impulsando una política agropecuaria no apta para la región (capítulo 3.1), llevó a la destrucción de una parte muy significativa de las selvas, al agotamiento de los suelos, a la contaminación de los arroyos y de los ríos que atraviesan los ejidos, a la disminución de las poblaciones animales silvestres, entre otros impactos negativos (capítulos 4.1 a 4.4), sin siquiera generar la riqueza económica necesaria para que su población pudiera vivir dignamente (capítulo 3.2).

Afortunadamente, casi 40% de la superficie remanente forestada del trópico más húmedo ha sido decretada como áreas naturales protegidas, particularmente en la región de la Selva Lacandona, siendo la Reserva de la Biosfera Montes Azules la de mayor extensión (331 000 hectáreas) (capítulo 1.5), lo cual ha permitido preservar, al menos, importantes macizos de las ricas selvas tropicales húmedas mexicanas.

En los últimos 20 años ha habido avances significativos en las políticas ambientales y de manejo de recursos naturales, así como en el arreglo institucional y en el marco normativo que permite mejorar la conservación de los recursos naturales y ayudar al bienestar social (Anta *et al.* 2008).

Uno de los avances institucionales más importante ha sido la creación de la Comisión Nacional

¹ Coordinación de Corredores y Recursos Biológicos, Conabio.

para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad, establecida por decreto presidencial en 1992, que tiene por objeto “promover, coordinar, apoyar y realizar actividades dirigidas al conocimiento de la diversidad biológica, así como a su conservación y uso sustentable para beneficio de la sociedad” (DOF 1992). Dos años después, en 1994, se creó la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (Semarnat a partir de diciembre de 2000), cuyo objeto fue hacer posible el tránsito hacia el desarrollo sustentable, integrando políticas antes dispersas y normalmente contradictorias, para lo cual conjuntó en una sola institución federal la regulación y administración ambiental, forestal, pesquera e hídrica, junto con las acciones de inspección y vigilancia (Carabias y Provencio 2010; Provencio 2004).

El 5 de junio de 2000 se creó la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, que permitió elevar este tema en la agenda de prioridades nacionales, dotando a estas áreas con mayores recursos humanos y financieros y con una estrategia de largo plazo ampliamente consensada con la sociedad. Pocos meses después, en 2001, se creó la Comisión Nacional Forestal, como un órgano desconcentrado de la Semarnat, lo cual permitió consolidar y ampliar la inversión hacia los bosques.

Estas instituciones, con sus altibajos a lo largo de 20 años, han ido construyendo políticas que favorecen la protección de la biodiversidad y su uso sustentable, y para implementarlas han desarrollado importantes instrumentos como son las áreas naturales protegidas, el pago por servicios ambientales, las unidades de manejo para la conservación de la vida silvestre, los incentivos económicos dirigidos al manejo forestal sustentable, el ordenamiento ecológico del territorio, el manejo integral de cuencas, entre otros.

Paralelamente, y en concordancia y retroalimentación con los procesos institucionales y programáticos vinculados a la biodiversidad y recursos naturales, el marco normativo también se ha fortalecido mediante reformas sustantivas y promulgaciones de nuevas leyes. El derecho humano a un medio

ambiente sano está consagrado en el artículo 4º constitucional desde 2012; se reformó a fondo la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente en 1997; se promulgaron la Ley General de Vida Silvestre en 2000, la Ley de Desarrollo Rural Sustentable en 2001, la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable en 2002, la Ley General de Pesca y Acuacultura Sustentable en 2006, la Ley General de Cambio Climático en 2008 y la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental en 2013.

A pesar de este marco institucional y jurídico robusto que ha construido el país en materia ambiental, no se ha avanzado lo necesario para generar una gestión integrada de las políticas para lograr el propósito común del desarrollo sustentable. Varias son las razones, entre las que cabe destacar las siguientes.

Uno, la visión del crecimiento económico por encima de los criterios ambientales sigue imperando y, en los últimos años, se ha intensificado; actualmente hay un retroceso en el acoplamiento de las dimensiones ambientales, sociales y económicas del desarrollo. El medio ambiente vuelve a verse como un obstáculo y no como una oportunidad.

Dos, las políticas institucionales siguen fragmentadas; prevalecen visiones sectoriales disociadas de la complejidad de los problemas por atender, lo que ha mermado la eficacia de los mecanismos de planeación transversal existentes. Los instrumentos mencionados se aplican de manera desarticulada, por lo que el impacto potencial positivo sobre el medio ambiente y sobre la calidad de vida de la población se desvanece.

Tres, se carece de un enfoque de desarrollo territorial, en el cual las necesidades regionales y locales, así como las oportunidades a partir de los recursos naturales propios de cada región se ignoran. En cambio, se aplican políticas nacionales homogéneas que no reconocen la muy rica diversidad natural, económica y social del país.

Cuatro, los procesos de descentralización y fortalecimiento de las capacidades locales previstos en la legislación nacional, no han logrado consolidarse; los esfuerzos de diferentes sectores locales,

privados y colectivos, con iniciativas que articulan la conservación con el desarrollo, se ven impedidos de crecer y reproducirse.

Cabe reconocer que uno de los ejercicios nacionales más importantes de planeación integrada que incluye a todas las instituciones de manera coordinada para alcanzar metas comunes es la Estrategia Nacional de Cambio Climático (CICC 2007), su Programa Especial (CICC 2009), así como el Plan Estratégico de la Diversidad Biológica 2011-2020 (Conabio 2014). Pero faltan ejercicios semejantes para atender la problemática de los diferentes territorios del país y en especial del trópico mexicano, en donde las especificidades locales —problemas y oportunidades territoriales— adecuen y encaucen las políticas públicas nacionales y locales.

5.12.2 AVANCES HACIA LA INTEGRACIÓN DE POLÍTICAS EN MARQUÉS DE COMILLAS

Preocupados por las crecientes presiones sobre las áreas naturales protegidas y el incremento del deterioro que las políticas agropecuarias producen en el municipio de Marqués de Comillas, Natura y Ecosistemas Mexicanos y el Corredor Biológico Mesoamericano-México (CBMM) (programa que pertenece a la Conabio) promovieron una alianza estratégica con instituciones gubernamentales (federales y estatales) y con los ejidos y comunidades dueñas legítimas de los ecosistemas naturales. El proceso fue muy complejo, pero ha logrado dar resultados importantes que vale la pena recordar a continuación.

Después de la crisis en el aprovechamiento de los recursos forestales de la región (1990-2004), que provocaron el saqueo de las principales especies comerciales (cedro y caoba) y la proliferación de la ganadería extensiva como principal actividad económica en Marqués de Comillas, se generó un conflicto socioambiental de valores e intereses, entre los productores y ejidos de la región. Por un lado, las necesidades de capitalización de las unidades de producción campesinas y, por el otro, la conciencia de que habitan uno de los ecosistemas

mas ricos del planeta y que su destrucción tiene impactos globales.

Para enfrentar estas contradicciones, Natura y Ecosistemas Mexicanos y el CBMM diseñaron una estrategia de gestión territorial basada en la reconstrucción de un tejido social, que impulsara procesos que permitieran:

a) revalorar los ecosistemas naturales de la región —servicios ambientales y recursos naturales— y la gran ventaja de colindar con la Reserva de la Biosfera de Montes Azules;

b) frenar los procesos de deterioro que estaban provocando el cambio de uso del suelo de terrenos forestales a agropecuarios y la pérdida de la productividad primaria de la región;

c) fomentar el uso sustentable de los ecosistemas naturales sin su transformación;

d) impulsar la reconversión agroforestal de sistemas agropecuarios extensivos y la restauración de paisajes;

e) diversificar las actividades productivas con el desarrollo de empresas sociales y cadenas de valor que permitan la creación de empleo y el incremento de los ingresos familiares;

f) fomentar alianzas entre sectores locales, en donde confluyan productores, líderes locales y equipos técnicos, en la promoción de un desarrollo local compatible con la riqueza biológica presente.

Aunado a lo anterior, se consideró también necesario establecer nuevos acuerdos entre los sectores locales y los programas de gobierno, que en los últimos años, en muchos casos, se encontraban desgastados con niveles muy bajos de efectividad.

Coordinación para la protección de las áreas naturales protegidas

Natura y Ecosistemas Mexicanos refrendó los acuerdos de colaboración que había establecido desde 1984 uno de los autores (Javier de la Maza) con la comunidad lacandona y las entonces autoridades ambientales (Sedue) para colaborar en la protección de las áreas naturales protegidas de la Selva Lacandona, particularmente de la Reserva de la Biosfera Mon-

tes Azules. La esencia del acuerdo es la operación de la Estación Chajul (que lleva 25 años funcionando de manera ininterrumpida) y la Estación Tzendales (que funciona desde hace 10 años) (capítulo 5.1).

La existencia de las estaciones Chajul y Tzendales produce un efecto inmediato y efectivo contra las acciones ilegales que afectan la integridad del área natural protegida, actuando positivamente en su conservación y en la recuperación de las poblaciones de fauna.

Además, Natura y Ecosistemas Mexicanos, la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente se coordinan de manera permanente y fluida para fortalecer la integridad de las reservas y evitar la consumación de los ilícitos

Coordinación para el manejo sustentable de los recursos naturales

Un factor clave para el proceso de construcción y fomento de un modelo de desarrollo regional sustentable para el municipio Marqués de Comillas fue la alianza estratégica entre Natura y Ecosistemas Mexicanos y el Corredor Biológico Mesoamericano.

Después de una compleja gestión con el Banco Mundial, realizada en 2007 por la Conabio, se autorizó que el CBMM extendiera su ámbito de acción a las comunidades colindantes con la zona sur de la Reserva de la Biosfera Montes Azules.

Un año después, tras intensas gestiones promovidas por las partes mencionadas, se concretó un acuerdo de coordinación entre la Sagarpa y la Semarnat, anunciado por el Presidente de la República, para limitar el crecimiento de la frontera agropecuaria en las áreas con valor como conectores biológicos en ecosistemas naturales y poco alterados en el trópico húmedo de México, específicamente en zonas en donde opera el Corredor Biológico Mesoamericano. El primer programa piloto de este acuerdo comenzó en Marqués de Comillas (Álvarez Icaza *et al.* 2008).

En el marco de este acuerdo el CBMM fungió desde 2008 como coordinador de acciones con las

instituciones del gobierno federal, de los gobiernos locales y de los actores sociales para evitar la destrucción y el aislamiento de los fragmentos remanentes de selva conectándolos entre sí y, a su vez, con las ANP.

Dos años después se sumó a este esfuerzo de coordinación interinstitucional el sector forestal. La Conafor estableció el Programa Especial Selva Lacandona (PESEL) actualmente llamado Programa Especial de Áreas de Acción Temprana REDD + Selva Lacandona, Chiapas. Este programa tiene por objeto la generación de esfuerzos encaminados a conservar, restaurar y aprovechar de forma sustentable los ecosistemas de esta región, y propiciar su protección y restauración mediante acciones de inducción de la regeneración natural, reforestación, reconversión agroforestal, restauración de riberas, y actividades enfocadas a la protección forestal mediante el Pago por Servicios Ambientales (PSA), la diversificación productiva y la creación de capacidades (Conafor 2010). El CBMM funge como agencia técnica para la instrumentación del programa en la región.

Fortalecimiento de la gobernanza ambiental

Los esfuerzos de Natura y Ecosistemas Mexicanos durante muchos años en el fomento de una cultura para la conservación entre la población local construyeron una plataforma muy arraigada de confianza con las comunidades campesinas. Esto permitió que la nueva iniciativa interinstitucional ampliara la interlocución con sectores y dependencias que hasta el momento se encontraban en franca oposición a las medidas de conservación de la biodiversidad propuestas desde la Federación. Con ello se logró establecer en la percepción local la idea de que no sólo es posible invertir recursos públicos hacia proyectos sustentables, sino también que estos recursos pueden ejercerse con base en relaciones transparentes entre los productores, sus comunidades y los agentes de desarrollo.

Así, las líneas de de investigación y desarrollo que Natura Mexicana venía desarrollando se arti-



Marqués de Comillas. Enfrente de la Reserva de la Biosfera Montes Azules. JME

cularon en una propuesta de alcances regionales, como la promoción y aplicación del Programa de Pago por Servicios Ambientales (capítulo 5.2), la restauración de riberas de arroyos y ríos (capítulo 5.8), la planeación ordenada del ecoturismo (capítulo 5.3), la implementación de algunas empresas ecoturísticas (capítulo 5.4), de la unidad de manejo para la conservación de la vida silvestre (capítulo 5.5) y de las unidades piscícolas (capítulo 5.7). Por su parte, permitió al CBMM, en coordinación con Sagarpa y Conafor, desarrollar una amplia estrategia de reconversión productiva que permitió impulsar proyectos de claro perfil agroforestal y agroecológico, como son los módulos agrosilvopastoriles, los huertos familiares, el enriquecimiento de acahuales, la promoción de cadenas de valor y de nuevos mercados para los productos sustentables, entre otros. Estos proyectos han mejorado las condicio-

nes de producción agropecuaria, han modificado tecnologías perjudiciales como el uso del fuego y de agroquímicos inadecuados, han incluido buenas prácticas productivas para la conservación y uso sustentable de la biodiversidad y han comenzado a introducir prácticas de restauración de paisajes forestales, lo que abrió un renovado interés en algunos ejidos por explorar el manejo forestal sustentable (capítulo 5.6).

*La experiencia de Marqués de Comillas,
una estrategia innovadora*

La forma de aplicar en Marqués de Comillas dos instrumentos como el acuerdo de coordinación entre Sagarpa y Semarnat y el Programa Especial para la Selva Lacandona de Conafor es una innovación muy importante basada en la coordinación inte-

rinstitucional y con la participación de las comunidades y de las organizaciones sociales. Esto ha sido fundamental en la región ya que han logrado incorporar en sus componentes la atención de temas ambientales de conservación, manejo y restauración desatendidos en el pasado; inyectar recursos económicos en esta región marginada, los cuales aunque muy por debajo de las necesidades locales, son los únicos recursos que fluyen de manera constante, con certidumbre y transparencia.

Los primeros incentivos económicos recibidos puntualmente, provenientes del Pago por Servicios Ambientales, construyeron confianza y aumentó el número de ejidos interesados. Eso ha permitido disminuir la deforestación sustantivamente. Lo mismo ha ocurrido con otros componentes del programa como son la restauración, que por primera vez se realiza estrictamente, y el ordenamiento territorial, entre otros. Sin duda alguna, el PESL-Conafor y el acuerdo de coordinación con Sagarpa-CBMM han sido el detonante de un proceso que empieza a revertir el deterioro en la región, frenar presión sobre el cambio de uso de suelo, generar empleos, incrementar la productividad y establecer mecanismos de participación transparentes, entre otras virtudes.

La experiencia en Marqués Comillas ha permitido también apoyar la construcción de propuestas interinstitucionales con un enfoque territorial, que buscan conservar la integralidad de los ecosistemas forestales y la biodiversidad de la región de la Selva Lacandona en beneficio del desarrollo económico y social de la población, contribuyendo a resolver los complejos problemas que enfrenta la conservación de la biodiversidad en esta región prioritaria.

Limitantes y riesgos

La consolidación de estos modelos de gestión territorial está enfrentando importantes obstáculos y limitantes que se convierten en serias amenazas para la permanencia de las tendencias de reversión del deterioro. A continuación se hace mención de algunos de los principales.

En su inicio fue difícil el arranque de los programas porque éstos se oponían a viejas y añejas costumbres alimentadas entre autoridades y asesores técnicos corruptos. Por ejemplo, Natura y Ecosistemas Mexicanos fue rechazada en algunos ejidos cuando se promovió el programa de Pago por Servicios Ambientales porque ya lo estaba gestionando un asesor técnico de la región que se había caracterizado por gestionar recursos y nunca entregarlos a las comunidades. Cabe aclarar que Natura y Ecosistemas Mexicanos, en su función de asesora técnica, no cobra por sus servicios; el dinero que por ello paga Conafor es donado a las comunidades para la realización de acciones que fortalezcan la conservación de la biodiversidad o la educación. Esta posición de la organización amenazaba al asesor, quien activamente arremetió contra ella tratando de desprestigiarla. No duró mucho su ataque. Las propias comunidades, al comprobar los resultados positivos de la aplicación del programa optaron por seleccionar a Natura y Ecosistemas Mexicanos como su asesor y se fueron estrechando las relaciones de confianza.

Otro ejemplo fue la sorpresa que recibió el CBMM cuando, al momento de aplicar los recursos económicos de los proyectos acordados con algunos ejidos, tanto sus autoridades como algunos ejidatarios aseveraron que en sus ejidos no se ejecutaban los proyectos, sólo se gestionaban, tramitaban y los recursos liberados se repartían entre la "población". La firme negativa de CBMM de no ceder a estas prácticas y amenazas, permitió mostrar la seriedad de los programas y los ejidatarios reaccionaron positivamente.

Este tipo de señales mandadas por Natura y Ecosistemas Mexicanos y el CBMM, junto con las intensas tareas de educación ambiental entre niños, jóvenes y adultos y de capacitación (capítulo 5.11), permitieron establecer una plataforma de confianza, corresponsabilidad y reglas claras. Al paso de los años, estas reglas claras, sumadas a los resultados positivos de los proyectos, incrementaron el interés entre las comunidades y por lo tanto la demanda de incorporarse a los programas. Así se fueron

creando nuevas formas de relación ente las autoridades federales y las locales y nuevas organizaciones sociales y actores como las agencias de desarrollo rural quienes, mediante la capacitación constante, implementan los proyectos productivos.

Los avances virtuosos logrados con estos modelos de gestión territorial se pueden revertir porque las instituciones han limitado los recursos económicos de inversión e incluso los han disminuido. La dificultad de convencer a la gente para cambiar sus sistemas productivos y sus hábitos para conservar su selva, superada gracias al trabajo constante, a los buenos resultados y haber logrado ganar su confianza, se ve frenada y se puede revertir si los programas no responden a las nuevas dinámicas regionales que se han generado. Además, viejos proyectos vuelven a resurgir como el impulso a las plantaciones de palma africana y el incremento de la ganadería extensiva, ambos apoyados con recursos estatales y federales de la Secretaría del Campo y Sagarpa.

Por otro lado, los requisitos que se van modificando año con año en las reglas de operación de los programas, van alejándolos de la flexibilidad que se requiere en la región y generan incertidumbre y complejidad en su tramitación. Esto no significa que deban ser reglas discrecionales, sino que tienen que ser ajustadas a las complejas condiciones de los ejidos de la región. La inclusión de criterios sociales, por encima de los ambientales, puede desvirtuar los programas. Por ejemplo, en el pago por servicios ambientales debe preponderar la calidad ambiental del área que se pretende conservar —por su biodiversidad y servicios ambientales—, no la condición de pobreza, la presencia de población indígena o la representación de género entre las autoridades locales, que se utilizan como criterios de prelación. Esto no significa que el programa de pago por servicios ambientales se desarticule de los programas de atención a la pobreza; la articulación no se va a lograr mediante requisitos de calificación sino mediante la acción conjunta de los programas en el territorio y con los actores adecuados.

La coordinación interinstitucional no está siendo todo lo ágil que las circunstancias requieren y los

equipos de trabajo que lo implementan son muy reducidos. Se han creado nuevas organizaciones y agentes técnicos pero los recursos económicos para el fortalecimiento de sus capacidades han disminuido, poniendo en riesgo la potencialidad de reproducibilidad y extensión.

5.12.3 POTENCIAL DE CRECIMIENTO Y REPRODUCCIÓN

La experiencia de gestión integral aquí narrada fue la base de dos nuevos procesos que pretenden extender el ámbito de acción y reproducir, con los ajustes pertinentes a cada situación, el modelo de gestión territorial para el desarrollo rural sustentable. A continuación se reseñan brevemente las dos nuevas iniciativas:

1. En 2012 la Conabio elaboró una propuesta de Programa Especial de Gestión en Zonas de Alta Biodiversidad. Este programa es una propuesta de gobernanza que pretende superar el enfoque sectorial de las políticas públicas hacia un enfoque territorial y transversal, priorizando acciones coordinadas en las áreas más biodiversas del país, que revaloren los diversos recursos naturales, sociales y económicos con que cuentan las comunidades y organizaciones. Asimismo, pretende revitalizar los esfuerzos por encontrar opciones que hagan posible el tránsito hacia el desarrollo sustentable, pero no sólo como una función exclusiva del Estado, sino en corresponsabilidad con todos los actores del territorio (Conabio 2012).

El programa aspira a que con una gestión adecuada de la biodiversidad se logre: i) la conservación de los hábitats de flora y fauna en los ecosistemas mejor conservados y de las especies más vulnerables ante diversos factores de riesgo; ii) reducir las tasas de emisiones de gases de efecto invernadero producidos por la deforestación y degradación forestal; iii) proveer agua a ciudades y distritos de riego del país; iv) disminuir la vulnerabilidad al cambio climático; v) colaborar a la superación de la pobreza; vi) asegurar la alimentación y nutrición de sectores vulnerables; vii) resguardar el patrimonio y los cono-

cimientos sobre los recursos biológicos, y viii) desarrollar nuevas cadenas de valor no convencionales.

El Programa propone un novedoso arreglo institucional sustentado en el marco jurídico de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable e identifica los instrumentos y herramientas de las políticas públicas que pueden aplicarse y las zonas de atención prioritaria para la conservación de la biodiversidad.

2. En 2014, a raíz de complejos sucesos de inestabilidad política en la región de la Selva Lacandona ocurridos ese mismo año, que puso en riesgo la integridad de las áreas naturales protegidas, se impulsó un proceso de coordinación interinstitucional encabezado por la Secretaría de Gobernación para el establecimiento del Programa de Empleo y Opciones Productivas Sustentables para la Integralidad de Montes Azules (PEOMA).

El objetivo del PEOMA es asegurar la integridad territorial y ecosistémica de la Reserva de la Biosfera de Montes Azules y mejorar las condiciones de vida de las comunidades legalmente establecidas en su interior y periferia, con base en la reconstrucción del tejido social, el desarrollo de proyectos productivos sustentables y la generación de empleo, principalmente para jóvenes sin acceso a tierras.

El PEOMA pretende disminuir la vulnerabilidad de la Selva Lacandona al deterioro de los recursos naturales y a las invasiones de sus áreas naturales protegidas; crear empleos mediante la innovación de proyectos productivos, el desarrollo de cadenas de valor y la organización de productores, que revaloren la biodiversidad y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, y fortalecer capacidades locales en la recuperación de la cohesión territorial, la identidad cultural y la gobernanza.

El PEOMA está diseñado para operar por medio de alianzas estratégicas entre actores sociales y económicos; del uso del mejor conocimiento disponible sobre la biodiversidad y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales; de la transversalidad y alineación de políticas sectoriales; de la focalización de la inversión en comunidades que acepten los acuerdos para la conservación de la biodiversidad y el desarrollo sustentable; del

acompañamiento y seguimiento de proyectos, y del monitoreo y evaluación del impacto de acciones. Para ello se pretende constituir una bolsa de recursos para aplicarlos coordinadamente en comunidades prioritarias legalmente establecidas, con grupos de trabajo comunitarios y organizaciones económicas, y con grupos técnicos y promotores para la atención interinstitucional. Estos grupos podrían estar conformados con personal de organizaciones de la sociedad civil y de las dependencias. Además, para que un grupo o comunidad sea elegido deben tomarse acuerdos en las asambleas de cada ejido, localidad y barrio.

Las líneas estratégicas que el PEOMA se ha planteado son: fortalecer la gobernanza sobre los recursos naturales; frenar el cambio de uso del suelo y degradación de la cubierta forestal; incrementar la productividad agropecuaria y forestal; fomentar cadenas de valor, el sistema agroalimentario local y la diversificación productiva; mejorar y ampliar la infraestructura social y productiva; promover el desarrollo urbano de las ciudades intermedias y localidades rurales; fortalecer las capacidades institucionales para la administración de la Reserva de la Biosfera Montes Azules.

El PEOMA es una oportunidad para establecer nuevas reglas de convivencia, que se traduzcan en novedosos espacios de gobernanza e innovación en las formas de inversión y supervisión de recursos públicos. Además, pretende que cada institución, de manera coordinada y con directrices únicas para la operación y funcionamiento interinstitucional, cumpla con sus funciones para el logro de una meta común, que en este caso es la conservación de la integridad de Montes Azules y la superación de la pobreza de la población que vive legalmente dentro de la reserva o en su periferia, se eviten duplicidades y contradicciones en el territorio.

En síntesis, estos programas surgidos de la experiencia colectiva y de los ensayos piloto en lugares estratégicos, con alianzas entre la sociedad y el gobierno, representan una oportunidad para realizar una gestión territorial que asuma como tarea principal tanto el bienestar de las poblaciones hu-

manas como la conservación de la biodiversidad. Esto sobre la base de la construcción de acuerdos y la alineación de políticas en torno a la solución de problemas, el fortalecimiento de instituciones y el reconocimiento de capacidades locales. No obstante, sus avances no son claros y no han subido al interés de las agendas de alto nivel.

5.12.4 REFLEXIONES FINALES

La forma de gestión que adoptó la alianza entre Natura y Ecosistemas Mexicanos, el CBMM y otros actores, puede convertirse en un modelo de gestión adecuado para las regiones rurales del país con características semejantes, que podrían resumirse como: regiones de alto valor por su biodiversidad y servicios ambientales, con la presencia de áreas naturales protegidas cuyas tierras son propiedad de población campesina e indígena, que vive en condiciones de alta marginación, donde las políticas de Estado no se han hecho cargo ni de la biodiversidad ni de la pobreza de la población.

Para garantizar la continuación de la reversión de las tendencias de deterioro, la conservación de la selva remanente, el incremento sustentable de las actividades productivas, el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, en resumidas cuentas, del tránsito hacia el desarrollo sustentable, es necesario que los programas que surgen de este modelo de desarrollo no sólo se fortalezcan y crezca su inversión, sino que además se extiendan territorialmente y se consoliden con el fomento de nuevas cadenas de valor que articulen los procesos productivos y los mercados externos.

Además, es necesario fortalecer las formas de gobernanza que consoliden los procesos de coordinación entre las instituciones federales, estatales y locales y de los distintos sectores. Actualmente las estructuras no son suficientemente sólidas y están sujetas a los vaivenes políticos y a los cambios de gobierno. Por ello, se necesita institucionalizar y profesionalizar las estructuras de gestión territorial en estas regiones.

REFERENCIAS

- Anta Fonseca, S., J. Carabias *et al.*, 2008. Consecuencias de las políticas públicas en el uso de los ecosistemas y la biodiversidad, en *Capital natural de México*. Vol. III: *Políticas públicas y perspectivas de sustentabilidad*. México, Conabio, pp. 87-153.
- Álvarez Icaza, P., C. Muñoz Piña *et al.*, 2008. Instrumentos territoriales y económicos que favorecen la conservación y el uso sustentable de la biodiversidad, en *Capital natural de México*. Vol. III: *Políticas públicas y perspectivas de sustentabilidad*. México, Conabio, pp. 229-258.
- Carabias, J., y E. Provencio, 2010. Integración de políticas de conservación, manejo y restauración, en J. Carabias, J. Sarukhán, J. de la Maza y C. Galindo (coords.), *Patrimonio natural de México. Cien casos de éxito*. México, Conabio.
- CICC (Comisión Intersecretarial de Cambio Climático), 2007. Estrategia Nacional de Cambio Climático. México.
- CICC, 2009. Programa Especial de Cambio Climático. *Diario Oficial de la Federación*, 28 de agosto de 2009.
- Conabio, 2006. *Capital natural y bienestar social*. México, Conabio.
- Conabio, 2012. *Desarrollo territorial sustentable: Programa especial de gestión en zonas de alta biodiversidad*. México, Conabio.
- Conabio, 2014. Plan Estratégico para la Diversidad Biológica 2011-2020. <http://www.biodiversidad.gob.mx/planeta/internacional/plan_estrategico.html#>.
- Conafor, 2010. Programa Especial para la Conservación, Restauración y Aprovechamiento Sustentable de la Selva Lacandona. Disponible en <www.conafor.gob.mx/portal/index.php/tramites-y-servicios/apoyos/convocatoria-programa-especial-para-la-conservacion-restauracion-y-aprovechamiento-sustentable-de-la-selva-lacandona>, consultado el 12 de mayo de 2015.
- DOF, 1992. Acuerdo por el que se crea la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad. 16 de marzo.
- Provencio, E., 2004. Política y gestión ambiental contemporánea en México. *Economía Informa* 328: 5-24.