



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

**FACULTAD DE FILOSOFÍA Y LETRAS
POSGRADO EN GEOGRAFÍA**

Centro de Investigaciones en Geografía Ambiental

**“DIMENSIÓN GEOGRÁFICA DE LAS
POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTALES PARA
LA CONSERVACIÓN DE LA BIODIVERSIDAD
EN MÉXICO”**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO ACADÉMICO DE

DOCTOR EN GEOGRAFÍA

P R E S E N T A

PALOMA MÓNICA CARTON DE GRAMMONT LARA

DIRECTORES DE TESIS:

Dr. Gerardo Bocco Verdinelli

Dra. Ana Córdova y Vázquez

COMITÉ TUTORAL:

Dra. Antoinette M.G.A. WinklerPrins

REVISORES:

Dr. Claudio Garibay Orozco

Dr. Michael K. McCall

MORELIA, MICHOACÁN

MAYO, 2012

CONTENIDO

AGRADECIMIENTOS	vii
LISTA DE ACRÓNIMOS	xi
LISTA DE CUADROS	xv
LISTA DE RECUADROS.....	xvii
LISTA DE FIGURAS	xix
RESUMEN.....	1
CAPÍTULO 1: INTRODUCCIÓN	3
I. ANTECEDENTES.....	6
II. OBJETIVOS	10
III. PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN	11
IV. ESTRUCTURA DE LA TESIS	12
CAPÍTULO 2: MARCO TEÓRICO.....	15
I. LINKING THE ENVIRONMENT, SOCIETY AND SPACE: PERSPECTIVES FROM A GEOGRAPHICAL APPROACH TO BIOLOGICAL CONSERVATION	15
1. INTRODUCTION	16
2. METHODS.....	19
2.1. Data collection	20
2.2. Inductive Content Analysis.....	21
2.3. Frequency analysis	21
2.4. Methodological limitations	22
3. A THEORETICAL FRAMEWORK OF THE GEOGRAPHIC APPROACH TO CONSERVATION RESEARCH, DISCOURSE AND PRACTICE.....	22
3.1. The construction of an epistemic framework for conservation from geography’s people- environment tradition.	23
3.2. Different conceptualizations of the people-environment relationship	26
3.3. Scale and scalar interplays in conservation practice	31
4. INTEGRATION OF THE GEOGRAPHIC APPROACH INTO MAINSTREAM CONSERVATION RESEARCH AND DISCOURSE	36
5. CONCLUSIONS.....	36
6. ACKNOWLEDGMENTS	38
7. REFERENCES	38
II. ORIGEN, EVOLUCIÓN Y ESTADO ACTUAL DE LA POLÍTICA AMBIENTAL PARA LA CONSERVACIÓN DE LA BIODIVERSIDAD EN MÉXICO	56

1.	ORIGEN Y EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA DE CONSERVACIÓN EN MÉXICO	56
1.1.	Los inicios	56
1.2.	Principios de siglo y el florecimiento de la política de conservación	57
1.3.	Primer periodo de retroceso: los 40´s y el auge de la agricultura	58
1.4.	Segundo periodo de decadencia: los 70´s y el abandono de las políticas de protección	59
1.5.	Remontando la cuesta: sentando las bases de la política de conservación moderna	60
1.6.	La consolidación de la política de conservación en México.....	65
2.	LA POLÍTICA PARA LA CONSERVACIÓN DE LA BIODIVERSIDAD HOY (2000-2012)	68
2.1.	El periodo 2000-2006.....	68
2.2.	El periodo 2007-2012.....	73
CAPÍTULO 3: MÉTODOS.....		77
I.	DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN	77
1.	EL PARADIGMA INTERPRETATIVO Y LA ESTRATEGIA DE INVESTIGACIÓN	78
2.	MÉTODOS DE COLECTA DE DATOS	79
2.1.	Revisión documental.....	79
2.2.	Entrevistas	81
2.3.	Fuentes secundarias de datos	84
3.	ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS	85
3.1.	El análisis de contenido	86
3.2.	Análisis de discurso.....	92
4.	RIGOR Y CREDIBILIDAD DE LOS MÉTODOS	95
4.1.	Triangulación.....	95
4.2.	El investigador como sujeto multicultural.....	97
II.	ÁREA DE ESTUDIO	99
1.	ATRIBUTOS TERRITORIALES DE MÉXICO	100
1.1.	Políticas de conservación en México	111
2.	ATRIBUTOS TERRITORIALES DE MICHOACÁN.....	117
2.1.	Políticas para la conservación de la biodiversidad en el Estado	120
3.	ATRIBUTOS TERRITORIALES DEL MUNICIPIO DE LA HUACANA.....	124
3.1.	Política de conservación en La Huacana	127
CAPÍTULO 4: RESULTADOS Y DISCUSIÓN		131
I.	CRITERIOS USADOS EN EL DISEÑO DE LA POLÍTICA DE CONSERVACIÓN EN MÉXICO	131

II. CRITERIOS BIOLÓGICOS: SOBRE CÓMO SE CONCIBE LA NATURALEZA Y SU RELACIÓN CON EL HOMBRE	137
1. NATURALEZA FRAGMENTADA	137
2. NATURALEZA PRÍSTINA	143
3. NATURALEZA FRÁGIL EN EQUILIBRIO	150
4. CONCLUSIONES: LAS IMPLICACIONES DE CÓMO SE VISUALIZA LA RELACIÓN HOMBRE NATURALEZA	154
III. CRITERIOS SOCIALES: EL CASO DE LAS COMUNIDADES LOCALES	157
1. IMPLICACIONES DEL MANEJO COMUNITARIO EN LA CONSERVACIÓN Y EL DETERIORO.....	160
2. EL DESARROLLO SUSTENTABLE COMO EJE PARA LA INCLUSIÓN DE LAS COMUNIDADES LOCALES	162
3. TEMAS CON LOS QUE SE VINCULA A LAS COMUNIDADES LOCALES FUERA DE LAS ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS	163
3.1. Desarrollo de actividades productivas alternativas y diversificación del uso.	164
3.2. Aprovechamiento sustentable de la vida silvestre.....	166
3.3. Recuperación de especies en riesgo	170
3.4. Procuración de justicia ambiental	171
3.5. Participación social	172
3.6. Educación e investigación ambiental	174
3.7. Ordenamiento ecológico del territorio	176
4. COMUNIDADES LOCALES Y ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS	180
4.1. Establecimiento, administración y manejo de las áreas naturales protegidas	181
4.2. La zonificación de las áreas naturales protegidas	184
4.3. La Estrategia de Conservación para el Desarrollo	189
4.4. El Programa Nacional de Áreas Naturales Protegidas 2007-2012.....	191
4.5. La expropiación	194
5. CONCLUSIONES	196
IV. CRITERIOS ESPACIALES: SOBRE CÓMO SE CONCIBE EL ESPACIO EN LA POLÍTICA DE CONSERVACIÓN	199
1. CÓMO SE CONCEPTUALIZA EL ESPACIO	199
1.1. El espacio como unidad administrativa	200
1.2. El espacio absoluto.....	204
1.3. El espacio como lugar	205
1.4. El espacio subordinado a las características biológicas.....	206

2.	TEMAS CON LOS QUE SE VINCULAN LOS CRITERIOS ESPACIALES.....	210
2.1.	Criterios espaciales en los planes, programas y estrategias.....	212
2.2.	Criterios espaciales en las áreas naturales protegidas	212
3.	CONCLUSIONES	218
V.	LOS CRITERIOS GEOGRÁFICOS EN LA POLÍTICA DE CONSERVACIÓN	221
1.	LOS TRES CONCEPTOS ASOCIADOS CON LA RELACIÓN SOCIEDAD- NATURALEZA.....	222
1.1.	Territorio	222
1.2.	Paisaje	228
1.3.	Socio-ecosistemas	232
2.	EL ENFOQUE GEOGRÁFICO EN LA POLÍTICA DE CONSERVACIÓN EN MÉXICO	233
2.1.	El enfoque geográfico en las áreas naturales protegidas	234
2.2.	El enfoque geográfico en el ordenamiento ecológico del territorio	238
2.3.	El enfoque geográfico en el Programa Sectorial de Medio Ambiente 2006-2012.....	256
2.4.	La integración territorial.....	257
3.	CONCLUSIONES	260
VI.	LA TRANSVERSALIDAD EN LA POLÍTICA DE CONSERVACIÓN EN MÉXICO	264
1.	LA TRANSVERSALIDAD A NIVEL FEDERAL	266
1.1.	En el Plan Nacional de Desarrollo	266
1.2.	En el Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2007-2012.....	269
1.3.	Las agendas de transversalidad.....	272
1.4.	En el ordenamiento ecológico del territorio	275
1.5.	En las áreas naturales protegidas	279
1.6.	La transversalidad en el tema de vida silvestre.....	281
2.	LA TRANSVERSALIDAD EN EL ESTADO DE MICHOACÁN	283
3.	LA TRANSVERSALIDAD EN EL MUNICIPIO.....	285
4.	CONCLUSIONES	286
VII.	ARTICULACIÓN ENTRE ÓRDENES DE GOBIERNO	289
1.	ATRIBUCIONES DE CADA ORDEN DE GOBIERNO.....	290
1.1.	El enfoque “top-down” y el papel de los estados y municipios	293
1.2.	El Programa de Desarrollo Institucional Ambiental (PDIA)	295
1.3.	La descentralización en materia de vida silvestre	297
1.4.	Las ventajas y desventajas de la descentralización	297

2. LA COORDINACIÓN ENTRE ÓRDENES DE GOBIERNO	301
2.1. Acciones en común	301
2.2. ¿Qué tanto se consideran los unos a los otros?	302
2.3. Temas en los que se prevé la coordinación.....	303
2.4. El papel de las delegaciones de la SEMARNAT	313
2.5. Las Estrategias Estatales de Biodiversidad.....	314
3. EL PAPEL DEL MUNICIPIO.....	315
3.1. Las agendas desde lo local.....	317
4. LOS PRINCIPALES OBSTÁCULOS PARA LA ARTICULACIÓN ENTRE LOS ÓRDENES DE GOBIERNO	318
5. CONCLUSIONES	318
CAPÍTULO 5: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	321
ANEXO 1: GUÍA DE ENTREVISTA	341
ANEXO 2: SEMBLANZA DE LA AUTORA	343

Figura 20	Áreas naturales protegidas federales y estatales en Michoacán.....	122
Figura 21	Ordenamientos ecológicos regionales y locales en el estado.....	123
Figura 22	Vegetación y uso de suelo en el municipio de La Huacana en el año 2000.....	125
Figura 23	Áreas protegidas en el municipio de La Huacana.....	128
Figura 24	Modelo de Ordenamiento Ecológico Regional Infiernillo, Michoacán.....	130
Figura 25	Frecuencia de aparición de palabras relacionadas con los diferentes criterios en todos los documentos analizados (incluye los tres órdenes de gobierno).....	131
Figura 26	Frecuencia de aparición de palabras relacionadas con los diferentes criterios en los documentos A) federales y B) estatales analizados.....	132
Figura 27	Resultados agregados del análisis de contenido contexto-específico.....	134
Figura 28	Resultados desagregados del análisis de contenido contexto-específico a nivel federal.....	135
Figura 29	Resultados desagregados del análisis de contenido contexto-específico a nivel estatal.....	136
Figura 30	Ejemplos de instituciones encargadas de las distintas unidades en las que es tradicionalmente fragmentada la política de conservación en México.....	140
Figura 31	Frecuencia de uso de las palabras “natural” y “original” en los documentos analizados.....	144
Figura 32	Naturalidad y categorías de áreas protegidas de la IUCN.....	146
Figura 33	“Naturalidad” de los tipos de áreas protegidas y zonas establecidas en la LGEEPA y su reglamento en la materia.....	148
Figura 34	Frecuencia con la que se usan términos asociados con distintos instrumentos de política ambiental en los documentos analizados: áreas naturales protegidas (ANP), ordenamiento ecológico del territorio (OET) y unidades para la conservación, manejo y aprovechamiento sustentable de la vida silvestre (UMAs).....	155
Figura 35	Frecuencia con la que se usan los conceptos de A) patrimonio natural y B) servicios ambientales en la documentación analizada.....	159
Figura 36	UMAs extensivas según tipo de propiedad.....	170
Figura 37	Diagrama de flujo que representa el proceso para el establecimiento, manejo y administración de las ANP federales donde se indica las instancias donde la legislación prevé la participación de las comunidades locales.....	183

Figura 38	Porcentaje de la superficie del territorio nacional cubierta por cada tipo de ANP.....	187
Figura 39	Densidad poblacional (habitante por hectárea) de las distintas categorías de ANP.....	189
Figura 40	Porcentaje de proyectos reportados por el Informe de Logros 2010 de la CONANP (CONANP 2010a) que hacen explícita la participación de las comunidades locales, por línea estratégica.....	195
Figura 41	Porcentaje de proyectos reportados en el Informe de Logros 2010 que hacen explícitos los impactos socioeconómicos por línea estratégica.....	195
Figura 42	Frecuencia de uso de palabras relacionadas con los criterios espaciales A) por documento analizado y B) por concepto o palabra.....	201
Figura 43	Las cuatro maneras en que se conceptualiza al espacio en la política de conservación analizada.....	202
Figura 44	Proporción de los criterios espaciales de los planes y programas (análisis de contenido contexto-específico) que se relacionan con información biológica (i.e. criterios biológicos), con información social (i.e. criterios sociales) o con ambos.....	207
Figura 45	El paisaje como nivel de agregación biológica y su relación con el ecosistema...	211
Figura 46	Tipificación (o sistema de categorías) de los criterios espaciales en los planes y programas analizados.....	215
Figura 47	Ejemplo de sistema de zonificación para las Reservas de la Biósfera.....	218
Figura 48	La reinterpretación del espacio en las áreas protegidas.....	219
Figura 49	Frecuencia con la que se usan los términos territorio, paisaje y socio-ecosistema en la documentación analizada.....	223
Figura 50	Proporción con la que se usa la palabra territorio dentro de los sintagmas “territorio nacional” y “ordenamiento ecológico del territorio”.....	225
Figura 51	Proporción con la que se usa cada una de las distintas concepciones del paisaje: como escena, como nivel de agregación biológica o bajo un enfoque geográfico.....	228
Figura 52	El paisaje arquetipo de la naturaleza prístina representado por el Parque Nacional Yosemite, primera área protegida establecida con el propósito de salvaguardar zonas “silvestres”.....	230
Figura 53	Diagrama del proceso de ordenamiento ecológico del territorio, sus metas y sus resultados.....	242
Figura 54	El Ordenamiento Estatal de Michoacán.....	253

Figura 55	Ordenamientos ecológicos de competencia federal, estatal y municipal en elaboración o decretados entre 1993 y 2011.....	253
Figura 56	El modelo actual de planeación territorial en México versus un modelo alternativo en donde el ordenamiento es la política de planeación territorial que integra el quehacer de todas las dependencias de gobierno.....	255
Figura 57	Histogramas que muestran la frecuencia con la que se usan cada tipo de criterio en la sección “Agenda Verde. Conservación y aprovechamiento sustentable de los ecosistemas terrestres y su biodiversidad” y en la sección “Transversalidad de políticas públicas para el desarrollo sustentable e integración territorial” del Programa Sectorial de Medio Ambiente (SEMARNAT 2007b).....	257
Figura 58	Ámbito territorial del CBM en el estado de Chiapas y su sobrelape espacial con el proyecto de La Selva Lacandona.....	260
Figura 59	Frecuencia con la cual se usan los criterios transversales en distintas secciones del Programa Sectorial de Medio Ambiente.....	271
Figura 60	Diagrama con el que se presenta el tema de la transversalidad en una presentación del Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales, 2007-2012, a cargo del C. Fernando Tudela Abad, secretario de medio ambiente, ante los consejos consultivos para el desarrollo sustentable.....	272
Figura 61	Diagrama elaborado con base en las estrategias y líneas de acción del Programa Sectorial de Medio Ambiente.....	273
Figura 62	Composición porcentual de las acciones de transversalidad por dependencia.....	274
Figura 63	Composición porcentual de acciones de transversalidad por tema prioritario.....	275
Figura 64	Dependencias de la administración pública federal que participan en los ordenamientos ecológicos del territorio a cargo de la SEMARNAT.....	278
Figura 65	Número de actividades realizadas por la CONANP en el 2010 (y reportadas en CONANP 2010a) en donde se realizó alguna colaboración con otras dependencias del sector ambiental o con dependencias de otros sectores por línea y sub-línea estratégica.....	282
Figura 66	Número de objetivos y acciones con criterios transversales en la Estrategia Estatal de Biodiversidad.....	284
Figura 67	Diagrama que muestra las principales atribuciones de cada orden de gobierno de acuerdo con el capítulo II de la LGEEPA.....	292
Figura 68	Frecuencia con la que se usa la palabra descentralización (descentralizado, descentralizar) en la documentación analizada.....	299
Figura 69	Frecuencia con la que la documentación de cada orden de gobierno hace referencia a los otros órdenes de gobierno.....	303

Figura 70	Porcentaje de acciones que realiza cada orden de gobierno en las agendas de transversalidad.....	303
Figura 71	Número de acciones en las que colaboran estados y municipios con la federación de acuerdo con las agendas de transversalidad.....	304
Figura 72	Número de actividades realizadas por la CONANP en el 2010 (y reportadas en CONANP 2010a) en donde se realizó alguna colaboración con estados y/o municipios por línea y sub-línea estratégica.....	307
Figura 73	Estructura de los consejos núcleo, regionales y nacional.....	312

RESUMEN

En este trabajo documento y analizo cómo se ha abordado conceptualmente el enfoque geográfico en las políticas ambientales con el fin de construir un marco teórico-conceptual a partir del cual analizar el contexto mexicano. Posteriormente analizo cómo se ha incorporado, en la práctica, el enfoque geográfico a las políticas para conservación de la biodiversidad en México en los tres órdenes de gobierno. El enfoque de la investigación es de tipo cualitativo ya que busca explorar, identificar y describir cómo ha sido o no incluida la dimensión geográfica en las políticas de conservación, a partir de un análisis documental y considerando la perspectiva de los actores involucrados en la conservación con base en entrevistas semi-estructuradas.

Usar una perspectiva geográfica al diseño de la política de conservación requiere priorizar la relación sociedad-naturaleza enfatizando las particularidades del espacio geográfico donde son aplicadas. Con un enfoque geográfico se incorporan de manera holística las dimensiones biológica, social y espacial ofreciendo un cambio en el fundamento para el diseño de las políticas de conservación que puede llevar a mejores resultados tanto para la conservación de la biodiversidad como para el bienestar social. Este cambio implica fomentar la planeación espacial de las políticas públicas de modo que los criterios ambientales dejen de estar subordinados a los criterios económicos. Ello requiere de la integración en un espacio específico de distintas políticas sectoriales (integración territorial), de integración del componente ambiental en las demás políticas públicas (transversalidad), así como de la cierto grado descentralización y de la adecuada coordinación entre los distintos órdenes de gobierno.

En México la política para la conservación de la biodiversidad está ampliamente fundamentada en criterios biológicos y sociales, mientras que los criterios espaciales, geográficos, escalares y transversales están todavía poco representados. Sin embargo es importante reconocer que el enfoque geográfico de la conservación comienza a integrarse al diseño de algunos instrumentos de política de conservación, en particular a partir del ordenamiento ecológico del territorio y lo que el Plan Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales ha denominado Transversalidad de políticas públicas para el desarrollo sustentable e integración territorial.

Para una mejor integración del enfoque geográfico es necesario que en el diseño de la política de conservación se modifique la manera en que se conceptualiza la relación hombre-naturaleza-espacio. El uso correcto de los conceptos de territorio y paisaje, como espacios de apropiación social de la naturaleza, contribuirían a este esfuerzo. Asimismo, es necesario que las áreas protegidas dejen de visualizarse como el instrumento más importante para la conservación de la biodiversidad y que se promueva su sinergia con

el ordenamiento ecológico del territorio. Es indispensable además que se fomente un mayor y más eficiente vínculo en entre los distintos sectores y órdenes de gobierno y en particular que se fortalezcan las funciones de los municipios.

El uso correcto de un enfoque geográfico para diseñar las políticas de conservación mejoraría no sólo su efectividad en cuanto a la protección de la diversidad biológica, sino que permitiría un desarrollo justo para los pobladores donde se implementan dichas políticas.