

IUCN Commission on Environmental, Economic & Social Policy

Issue 15, July 2007

Policy **Matters**

**Conservation
and
Human Rights**

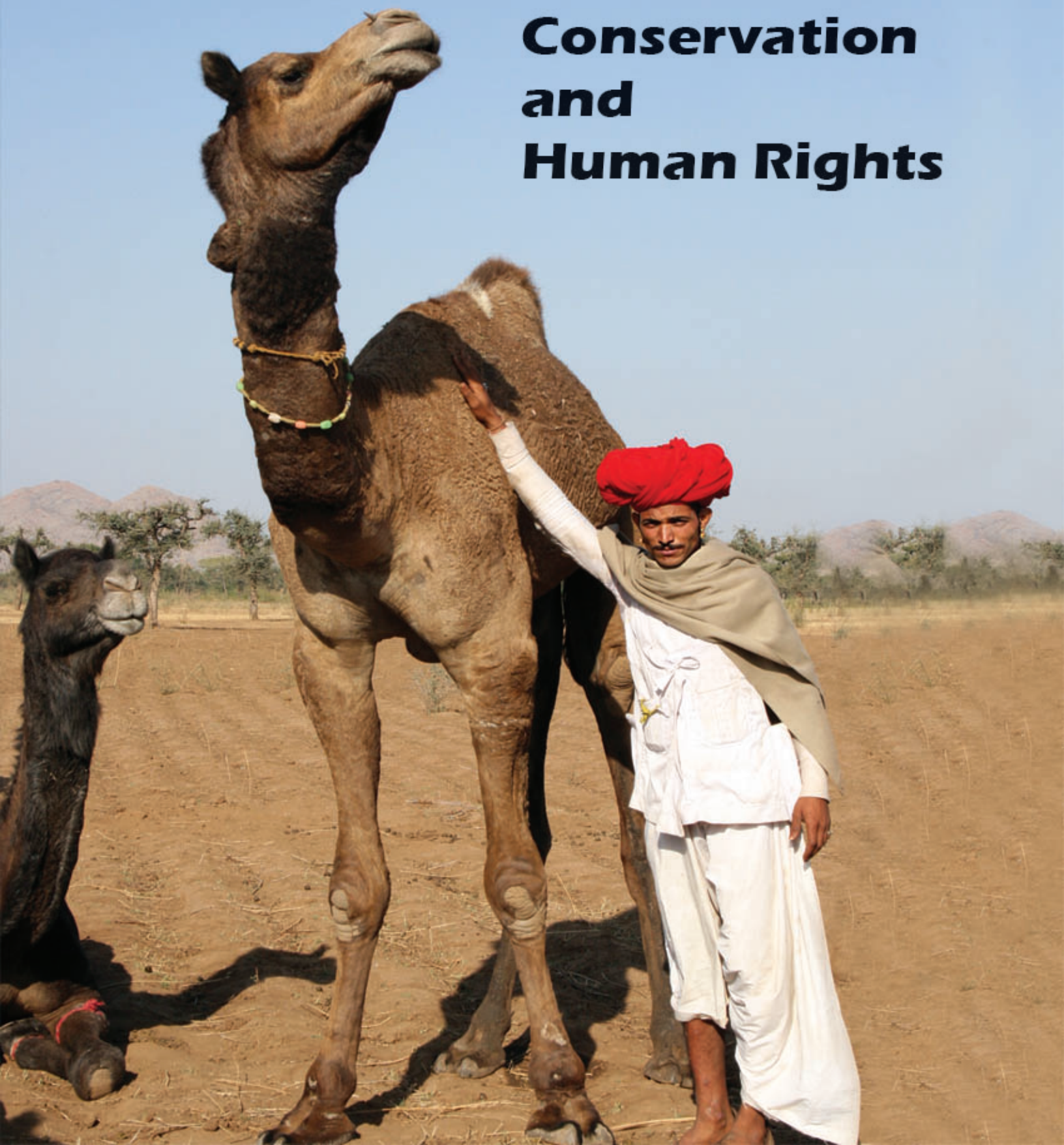


Table of Contents

Letter from the Chair.....	M. Taghi Farvar	3
Editorial: 'Just' conservation?.....	Jessica Campese <i>et al.</i>	6

Section 1: What ARE human rights anyway?

Human rights— a brief introduction to key concepts.....	Jessica Campese and Armelle Guignier.....	10
Human rights and the environment— a practical guide for environmental activists.....	Stefano Sensi.....	27
Derechos humanos y medio ambiente.....	Mario Peña Chacon y Ingrid Cruz.....	40
Human rights— a new "territory" for nature conservation organizations.....	Yves Lador.....	53

Section 2: Conservation can undermine human rights...

Conservation and human rights— the #Khomani San and Kgalagadi Transfrontier Park, South Africa	Phillipa Holden.....	57
The history of conservation evictions in Botswana— the struggle continues ...with new hope.....	Lapologang Magole.....	68
Is biocultural heritage a right? Conflicting priorities in China.....	Andreas Wilkes & Shen Shicai...	76
Where there is no room for local people in conservation... reflections from Northern Thailand.....	Frankie Abreu.....	84
Voices from the margins— human rights crises around protected areas in Nepal.....	Sudeep Jana.....	87
Protected areas and human rights in India.....	Milind Wani & Ashish Kothari.....	100
Conservation's engagement with human rights— "traction", "slippage", or avoidance?.....	Janis Bristol Alcorn & Antoinette G. Royo.....	115

Section 3: ...but conservation and human rights can also work in mutual support...

The right to know and the right to speak— Citizens' Advisory Councils in Alaska.....	Richard Steiner.....	140
Reflections on integrating a rights-based approach in environment and development.....	Gina E. Castillo & Marjolein Brouwer.....	153
Applying a rights-based approach to conservation— experience from CARE in Uganda.....	Phil Franks.....	168
In search of environmental justice— linking land rights, livelihoods and conservation in South Africa.	Wendy Crane.....	172
The 2006 Recognition of Forest Rights Act, India— a tool to support conservation through human rights.....	Pradeep Kumar & P. Senthil Kumar.....	185
Reconocimiento y protección de los derechos humanos de los pescadores artesanales.....	Patricia Madrigal Cordero y Vivienne Solis Rivera.....	190
Using human rights instruments for biodiversity conservation....	Svitlana Kravchenko.....	200
Indigenous peoples, protected areas and the right to restitution	Fergus MacKay.....	209
The role of parliaments in fostering environment-related human rights.....	Hanna Jaireth.....	223

Conservation, protected areas and humanitarian practice.....	Nicholas Winer, David Turton & Dan Brockington...	232
--	---	-----

Section 4: ... within, and only within, a supportive enabling environment...

Human rights, conservation and the privatization of sovereignty in Africa.....	James Igoe.....	241
Derechos humanos y conservación ambiental— errores, horrores y terrores.....	José Sánchez Parga.....	254
Parks and people in North America— one hundred and thirty five years of change.....	Robert G. Healy.....	261
Eco-authoritarian conservation and ethnic conflict in Burma.....	Zao Noam.....	272
El Ordenamiento Comunitario del Territorio conservación y derechos sociales e indígenas.....	Francisco Chapela y Yolanda Lara.....	288
Human rights— a guiding principle or an obstacle for conservation?...	Naya Sharma Paudel, Somat Ghimire, & Hemant Raj Ojha	299
Migratory pastoralists' rights— a guarantee for rangeland conservation in Iran.....	Mansour Khalighi.....	311
Beyond the instrumental view of Corporate Social Responsibility.....	Rajat Panwar & Eric Hansen..	323

Section 5: Book Reviews

Review of <i>Negotiation and mediation techniques for natural resource management</i>	Steve Collins.....	334
Review of <i>Les conventions locales de gestion des ressources naturelles et de l'environnement</i>	Aboubakry Kane.....	335
Review of <i>Nature Based Tourism— A Draft International Covenant</i> ...	Sylvie Blangy.....	337
Review of <i>Le Guide des destinations indigènes</i>	Alain A. Grenier.....	339
Review of <i>Visionaries of the 20th century— a Resurgence anthology</i> ..	David Pitt.....	340
Review of <i>Sharing Power</i>	Jacques Pollini.....	342

Section 6: CEESP News and Events

CEESP Network Highlights.....	346
Governance of Biodiversity and Community Conserved Areas— new and on-going projects.....	Grazia Borrini-Feyerabend & Barbara Lassen.....	350
Nyeleni Forum for Food Sovereignty— Selingue, Mali, February 2007.....	352
A Co-Management Learning Network— protected areas and indigenous peoples in South East Asia.....	Jeremy Ironside, Grazia Borrini-Feyerabend, & Jannie Lasimbang.....	357
Poverty Indicators for Protected Areas.....	Alessandra Giuliani.....	360
Amélioration des modes de vie et de l'équité— un nouveau projet de CIFOR.....	M. Kante Bocar & Bouda Henri-Noël.....	362
Declaración oficial de Chake Ñuha— South American farmers' movements reject biofuels.....	An introduction by Simone Lovera.....	365

CEESP Steering Committee members and staff contact persons...	370
---	-------	-----

El Ordenamiento Comunitario del Territorio— un esquema para hacer compatibles los objetivos de conservación y los derechos sociales e indígenas

Francisco Chapela y Yolanda Lara

Abstract. Mexico is recognized as a *mega-diverse* country. Its biological wealth is supported by complex landscape dynamics, which are interrelated with bio-geographical, historical, cultural and technological factors. These factors are in turn affected by the institutional arrangements used to administer local and national territories. The conventional approach to this administration used central planning and gave priority to biological factors. This weakened the recognition of rural and indigenous communities' rights, including property and customary rights that underlie the landscape dynamics responsible of the high biodiversity found within them, thus putting important biodiversity elements in peril. We discuss an approach to developing polycentric, diverse institutional arrangements used in the last 10 years by an NGO, Estudios Rurales y Asesoría, emphasizing how the full recognition of rural and indigenous communities' rights can actually help to preserve biodiversity. Finally, some insights regarding policy development on these issues are discussed.

Resumen. México se reconoce como un país *Mega-diverso*. Su riqueza biológica está alojada dentro de un sistema complejo de dinámica del paisaje, que está interrelacionado con factores biogeográficos, históricos, culturales y tecnológicos que son influidos a su vez por los arreglos institucionales que se han usado para administrar los territorios a nivel local y nacional. Un enfoque convencional ha usado enfoques de planeación central que han dado prioridad a los factores biológicos. Esto ha debilitado el reconocimiento de los derechos de las comunidades rurales e indígenas, incluso los derechos consuetudinarios y de propiedad que subyacen a las dinámicas del paisaje que son responsables de la alta biodiversidad que se encuentra en ellas, con lo que se ponen en peligro importantes elementos de la biodiversidad. Se discute un enfoque empleado en los últimos años por una ONG, Estudios Rurales y Asesoría, para desarrollar arreglos institucionales poli-céntricos y diversos, enfatizando en cómo el reconocimiento pleno de los derechos de las comunidades rurales e indígenas puede de hecho ayudar a conservar la biodiversidad. Por último, se discuten algunas ideas respecto al desarrollo de las políticas sobre estos temas.

México se reconoce como uno de los pocos países en los que se encuentra representada la mayor parte de la diversidad biológica del mundo. Al igual que otros de los llamados países megadiversos,¹ esta suerte de *Arca de Noé*, es también una de las áreas en que se deposita buena parte de la diversidad cultural mundial.² Las relaciones entre diversidad cultural y diversidad biológica, son complejas y no

han sido completamente entendidas ni explicadas. En el presente documento, presentaremos algunos antecedentes sobre el desarrollo de las instituciones que han buscado administrar el territorio y los dilemas que debe enfrentar el país, para asegurar al mismo tiempo el respeto a los derechos de las comunidades rurales e indígenas y la conservación de la enorme diversidad biológica. Discutimos algunos aspectos relevantes de enfoque que hemos

usado en los últimos 10 años para resolver dichos dilemas, para finalmente hacer una discusión del aporte que dicho enfoque puede hacer a una política de conservación que respete los derechos territoriales y la diversidad cultural de las comunidades rurales e indígenas.

Antecedentes del ordenamiento del territorio

El desarrollo histórico de las instituciones en México, ha sido en el marco de una confrontación entre propuestas extremas, que han incluido el proyecto monárquico de 1864 a 1867 de Maximilian von Habsburg (Maximiliano I), emperador de México y las propuestas anarquistas del Partido Liberal Mexicano que intentó creación de una república anárquica en 1906-1911.

Durante la época colonial, eran los representantes de la corona los que definían la política de uso de los recursos a través de las "encomiendas". Sin embargo, en muchos casos los pueblos indígenas no fueron desplazados, sino que fueron obligados a pagar tributos, manteniendo sus formas de organización interna y sus técnicas de uso de los recursos. En contraste con las colonias inglesas, la coexistencia de las formas de organización indígenas con las europeas, creó una dualidad social y política, que explica la enorme cantidad de situaciones contradictorias que se encuentran en la historia de México y de otros países que fueron colonias españolas,³ pero explica también la diversidad cultural y biológica.

Una de las confrontaciones más traumáticas, fue la revolución agraria de 1910 a 1917, que tuvo una de sus causas principales en que la élite terrateniente estaba limitando el acceso de las comunidades rurales a tierras y

otros recursos naturales. Como resultado de la revolución hubo un proceso de Reforma Agraria que permitió que a las comunidades indígenas que no gozaban de derechos de propiedad, pero sí mantenían la posesión de sus tierras, se les restituyeran sus territorios tradicionales. A la población rural que no pudo acreditar la posesión de sus territorios porque habían sido despojados de ellos y perdido contacto desde hacía mucho tiempo con su tierra, se les dotó de predios llamados ejidos. La revolución mejoró sustancialmente el acceso a la tierra y permitió un crecimiento económico y social sin precedentes. El crecimiento económico significó también el aumento en la demanda interna de materias primas y alimentos, que debía ser atendida para permitir la entrada de México a la "modernidad".

La coexistencia de las formas de organización indígenas con las europeas, creó una dualidad social y política, que explica la enorme cantidad de situaciones contradictorias que se encuentran en la historia de México, pero explica también la diversidad cultural y biológica.

El reconocimiento básico de derechos a las comunidades rurales e indígenas creó una situación especial en México, en donde el incremento en la producción de alimentos y materias primas indispensable para fomentar el nuevo modelo de desarrollo, estuvo basado más en el reparto agrario y la tecnificación agrícola que en la creación de un mercado de tierras, como sucedió en otros países. Ambos factores se convirtieron en el motor para que durante la segunda mitad del siglo XX, los ejidos y comunidades crearan un mercado nacional de productos

La coexistencia de las formas de organización indígenas con las europeas, creó una dualidad social y política, que explica la enorme cantidad de situaciones contradictorias que se encuentran en la historia de México, pero explica también la diversidad cultural y biológica.

agrícolas, pecuarios y forestales que al menos durante 2 décadas fueron la base para el desarrollo económico del país y que hoy se conoce como "El Milagro Mexicano".⁴

Las contradicciones del Ordenamiento del Territorio

En la época del crecimiento posterior a la revolución de 1910-1917, los responsables de diseñar las políticas públicas suponían que la tierra era un recurso abundante, que bien distribuido, podría ser la base de una economía vigorosa y que esto era un asunto de estado, pues tanto el crecimiento económico como el abastecimiento de materias primas y alimentos eran temas estratégicos para el país. En contraste con los avances constitucionales en el reconocimiento de derechos de las comunidades, se utilizaron enfoques de manejo del territorio que no tomaban en cuenta dichos derechos. Los primeros ordenamientos del territorio nacional, seguían de cerca el modelo establecido por la Tennessee Valley Authority de los Estados Unidos, que establecía una autoridad única para la planificación de toda el área comprendida dentro del territorio de una cuenca hidrográfica. Dicho modelo se estableció en las principales zonas agrícolas del país.

Tabla 1. Planificación por cuencas

Planificación de cuencas hidrográficas⁵ siguiendo el modelo de la Tennessee Valley Authority—TVA.⁶

Comisión del río Papaloapan (1944)
Comisión del río Tepalcatepec (1947),
Comisión del río Grijalva (1951),
Comisión del río Balsas (1960)

Fuente: Ángel Massiris Cabeza⁷

El esquema de tener una autoridad centralizada que decida sobre el uso del territorio, dejó de lado los derechos de las comunidades rurales e

indígenas. Se dieron incluso casos de expulsiones de comunidades de sus territorios ancestrales, para cumplir con los objetivos definidos por los planificadores centrales. Hacia el último cuarto del siglo XX, era evidente la dificultad de conciliar los esquemas de planificación centralizada con la atención a los derechos territoriales de comunidades rurales e indígenas y que en realidad la tierra y los recursos naturales eran bienes muy escasos, y que debería racionalizarse la política de uso del territorio.

Este escenario propició el establecimiento de normas e instituciones para regular el uso del suelo más en concordancia con objetivos ambientales, aunque el reconocimiento en la práctica de los derechos territoriales de las comunidades rurales e indígenas no fuera atendido. Se empezó a incorporar a las políticas públicas la planificación del desarrollo urbano y la provisión de áreas de reserva para las ciudades, así como el establecimiento de áreas naturales protegidas (ANPs), las cuales se multiplicaron hasta alcanzar lo que hoy en día equivale al 10% del territorio nacional. Finalmente, al promulgarse la Ley de Ecología se estableció el llamado "Ordenamiento Ecológico" como un instrumento de política ambiental.

Esta situación ambivalente, en donde los objetivos de desarrollo nacional parecen ser incompatibles con el respeto a los derechos territoriales de las Comunidades rurales e indígenas, plantea contradicciones que a su vez constituyen dilemas de diseño institucional que es necesario resolver, incluyendo si el manejo del territorio debe privilegiar una Visión etno-céntrica o eco-céntrica; si las instituciones para administrar los territorios deben seguir un esquema de Pla-

neación Central o Pluricentrico; si la implementación de los planes de uso del territorio debe ser Centralizada o a nivel Local; y si el seguimiento y control debe hacerlo una autoridad superior o puede hacerse mediante un esquema de Autogestión. En contraste con la tradición de planificación centralizada del Estado mexicano, durante más de 10 años, una ONG mexicana, Estudios Rurales y Asesoría, (ERA), ha desarrollado un esquema participativo de gestión del territorio, basado en La Planeación Comunitaria del uso del Territorio (PCT), que aporta alternativas para las solución de los dilemas de diseño institucional mencionados.

La Planeación Comunitaria del Uso del Territorio (PCUT)

La contradicción entre el régimen constitucional que reconoce los derechos territoriales de las comunidades rurales e indígenas y las acciones institucionales basadas en un esquema de planeación centralizada, creó tensiones y conflictos entre los programas de gobierno y las comunidades locales. En el caso de comunidades zapotecas y chinantecas de la Sierra Norte de Oaxaca, hacia 1990 existía una preocupación creciente por los daños que podrían sufrir sus tierras y bosques como resultado de la implementación de los planes de Desarrollo Rural diseñados por la Comisión del Río Papaloapan. Las propuestas de uso del territorio y las técnicas que proponía dicha Comisión, pasaban por alto muchas de las prácticas tradicionales que le habían permitido a la población subsistir por generaciones y ser autosuficientes en términos alimenticios.

Estudios Rurales y Asesoría fue invitada por las comunidades zapotecas y chinantecas de la Sierra Norte de

Oaxaca, para buscar alternativas. Por un lado, no era realista pensar en que las comunidades indígenas pudieran definir sus planes de uso de sus territorios sin considerar el contexto más amplio de las instituciones nacionales. Pero por otro lado, eran evidentes los síntomas de deterioro de los bosques y tierras y así como

Es indispensable la participación activa de la población desde el mismo diseño de los instrumentos, hasta la evaluación de su funcionalidad.

los efectos sociales del esquema de Planificación por Cuencas Hidrográficas. En este contexto, se planteó el desarrollo de un instrumento metodológico que fuera relativamente fácil de manejar por los propietarios en colectivo de un terreno, que permitiera la construcción de consensos y cuyos resultados permitieran contar con una evaluación de los usos del suelo vigentes en ese momento, las tendencias esperadas del actual patrón de uso y si estas se correspondían con las expectativas que la comunidad se planteaba a futuro. Se buscaba también el diseño de un plan estratégico de uso del suelo que permitiera corregir tendencias de deterioro de los recursos e incorporar nuevas alternativas de manejo y aprovechamiento de los mismos. Para lograr esto, era indispensable la participación activa de la población desde el mismo diseño de los instrumentos, hasta la evaluación de su funcionalidad.

Se diseñó un proceso semi-estructurado y sistemático, que abarca un conjunto de herramientas para apoyar a las comunidades que quieren emprender la revisión de sus mecanismos de regulación y control del uso de su territorio, de modo que puedan negociar y establecer un plan de uso



Foto 1. "La planeación comunitaria del uso del suelo es un proceso en el que se negocian las distintas racionalidades de priorización de los usos del suelo, tratando de construir una propuesta negociada." (Cortesía Yolanda Lara, Estudios Rurales y Asesoría)

del territorio a futuro, considerando las distintas visiones de los diferentes grupos de interés y buscando que el proceso de desarrollo de la comunidad pueda sostenerse, sin detrimento de su base de recursos naturales. La metodología empleada, reúne instrumentos ya existentes desarrollados para otros contextos, como los de la etnobiología y la agroecología y algunos desarrollados es-

pecíficamente para los fines de estos ejercicios de planeación local.

Esta metodología fue probada por primera vez en 1994 en las 4 comunidades que conforman la Unión Zapoteca-Chinanteca. Como resultado de esta prueba, se obtuvieron los primeros planes de ordenamiento del territorio comunal, en donde las propuestas locales se ponían en el contexto más amplio de las políticas nacionales, tratando de encontrar sinergias a favor de los objetivos de desarrollo de cada comunidad local. El desarrollo y sistematización del esquema metodológico inicial, derivó en una propuesta más acabada: La Planeación Comunitaria del Uso del Territorio (PCUT).⁸ En la actualidad, esta planeación territorial ha sido revisada y mejorada por los propios técnicos de la Organización de comunidades indígenas. El uso de la PCUT se ha ido extendiendo con el tiempo, y después de haber sido aplicada de manera marginal, ha logrado poner bajo planes de resguardo comunal explícito, una superficie equivalente al 58% de las áreas naturales protegidas oficialmente el estado de Oaxaca (Ver tablas 2 y 3).

Tabla 2. Áreas bajo Protección Oficial en Oaxaca.

Categoría	Area Natural	Creación	Recategorización	Superficie (has.)
Reserva de la biosfera	Tehuacan-Cuicatlán	18-Sep-98		296, 272
Parque Nacional	Huatulco has	24-Jul-98		11,891
Parque Nacional	Benito Juárez has.	30-Dic-37		2,737
Parque Nacional	Lagunas de Chacahua	09-jul-37		14,187
Monumento Natural	Yagul	24-May-99		1,076
Santuario	Playa de Escobilla	29-Oct-86	16-Jul-02	30
Santuario	Playa de la Bahía de Chacahua	29-Oct-86	16-Jul-02	32
				275,047

Fuente: CONANP, 2004⁹

Tabla 3. Superficie Ordenada a la fecha con PCUT, en el estado de Oaxaca

Organización Regional	Comunidades	Superficie Total (Has.)	Superficie bajo Conservación	Superficie bajo Aprovechamiento
UZACHI	Comaltepec, Xiacuí, Capulalpam, La Trinidad	26,000	13,000 Has	13,000 Has
IXETO	Maninaltepec, Jayacatlán, Zoquiapan, Aloapan	30,500	8,000	21,500
Región Mixe	Tlahuitoltepec, Totontepec, Tamazulapan, Metaltepec.	39,000	7,800	3,1200
SICOBÍ		102,000	20,400	81,800
CEPCO	Tepetotutla Teotlaxco	15,000	4,500	10,500
TOTAL		212,500	53,700	158,800

Fuentes: Estudios Rurales y Asesoría, A.C./Grupo Autónomo para la Investigación Ambiental, A.C.

Bases de la PCUT

Es común que los esquemas organizativos asociados a la planeación centralizada, se acompañen de la existencia de líderes fuertes más o

El proceso desencadenado por una acción colectiva, negociada e informada, tiende a asegurar las condiciones de vida de la gente, fortaleciendo sus derechos básicos, al mismo tiempo que tiende a lograr la perdurabilidad de los recursos naturales.

menos carismáticos o poderosos que cuando son aceptados por la mayor parte de la población conforman verdaderas instituciones locales no sólo para la regulación del uso del suelo sino para todo lo que tiene que ver con la resolución de los conflictos que normalmente se dan dentro de un grupo social organizado. Estos

informadas y democráticas de largo plazo y sí han sido más eficaces para favorecer a ciertos sectores privilegiados de la comunidad sobre el resto de sus integrantes.

Lo que hemos podido demostrar en el caso de las comunidades con las que se ha trabajado la PCUT, es que el proceso desencadenado por una acción colectiva, negociada e informada, permite explicitar la forma en que se toman las decisiones sobre el uso de un territorio, y tiende a asegurar las condiciones de vida de la gente, fortaleciendo sus derechos básicos, al mismo tiempo que tiende a lograr la perdurabilidad de los recursos naturales. El proceso de planeación democrático e informado, se vuelve asequible, transparente y eficaz. Un ejercicio de Planeación del Uso del Territorio Comunal¹⁰ (PCUT), puede incluir distintos elementos de acuerdo con las particularidades específicas de cada caso, pero tiene seis característi-

cas relevantes:

1. La Comunidad es la unidad de planeación.
2. Tiene una orientación clara hacia el ordenamiento de un territorio que es compartido por un grupo social.
3. Reconoce la existencia de actores internos y externos a la comunidad que influyen en la toma de decisiones y busca su participación para lograr equilibrios a futuro.
4. Busca reforzar la cultura propia, retomando las estructuras organizativas internas y las prácticas locales de manejo de los recursos naturales ya existentes.
5. Parte del conocimiento empírico que los integrantes de la comunidad tienen sobre su entorno para elaborar una propuesta de uso del suelo compatible con la visión de grupo.
6. Aprovecha recursos tecnológicos compatibles con la visión de futuro propuesta.

Durante los ejercicios realizados aplicando este enfoque, el resultado ha sido siempre una propuesta multifuncional del uso del suelo, en la cual se reflejan los intereses de los diferentes grupos que conforman la comunidad, e incluye áreas para la producción en sus diferentes formas e importantes áreas de protección con diferentes niveles de restricción. Por último, la PCUT promueve también la sistematización de esquemas de manejo desarrollados por los propietarios de la tierra y en donde no los hay permite la creación de estos. Gracias a ello es posible incidir desde otra perspectiva en la resolución de los problemas ambientales, biológicos o de la producción de nivel local, mejorando con ello la viabilidad de los sistemas productivos, la conservación de los ecosistemas relevantes, el suelo y las funciones hidrológicas. En los últimos

años, programas como el Proyecto de Conservación y Manejo Forestal Sustentable (PROCYMAF) de la Comisión Nacional Forestal de México, han empleado este enfoque, con lo que la PCUT ha comenzado a tomar relevancia dentro de las políticas públicas que tienen que ver con elaboración de planes de manejo u ordenamientos ecológicos. Hasta 2003, el PROCYMAF llevaba ordenadas bajo este esquema 535,685 hectáreas en 63 núcleos agrarios.¹¹

Conclusiones

Los primeros enfoques de la conservación, en las que se busca a toda costa el mantenimiento de áreas prístinas reduciendo o eliminando el impacto de la actividad humana para lograr que el *arca de noé* sobreviva al diluvio, no siempre asegura la

permanencia de la diversidad biológica que se quiere mantener. En muchos casos que ya han sido extensamente documentados,¹² la eliminación de los regímenes de gestión del paisaje que subyacen a los sistemas tecnológicos y culturales de uso de los recursos, podría significar la eliminación de los tejidos institucionales que han hecho

La eliminación de los regímenes de gestión del paisaje que subyacen a los sistemas tecnológicos y culturales de uso de los recursos, podría significar la eliminación de los tejidos institucionales que han hecho posible que países como México se encuentren en la lista de los llamados países megadiversos

posible que países como México se encuentren en la lista de los llamados países *megadiversos*. Por el contrario, un enfoque en el que se busque de manera explícita y racional establecer relaciones en las que las comunidades rurales se beneficien de

generar los servicios ambientales que demandan las poblaciones urbanas, puede ser la base del desarrollo de los tejidos institucionales que demanda un país más urbanizado, pero paradójicamente más dependiente de los servicios ambientales que pueden proveer las comunidades rurales.

La PCUT parte de constatar que las comunidades rurales que son propietarias en colectivo de un territorio, tienden a desarrollar procesos explícitos de asignación de los recursos naturales de que disponen, especialmente bosques, agua y pastos. En este sentido, ha hecho patente que el reconocimiento de los derechos de las comunidades indígenas y campesinas,



Foto 2. "Técnicos comunitarios y comuneros demarcan su plan de uso del suelo en un mapa topográfico." (Cortesía Yolanda Lara, Estudios Rurales y Asesoría)

incluyendo sus derechos de propiedad, tienden a favorecer la perduración de los recursos naturales y de la diversidad biológica, a escalas comparables con los esquemas convencionales de ANPs.

En este contexto, las culturas rurales no se desarrollarán si se les aísla de la interacción con la cultura nacional y de lo que tiende a convertirse en la función de mayor importancia en el futuro de las comunidades en las regiones de montaña: la provisión de servicios ambientales. Una visión etnocéntrica puede llevar al anquilosamiento y pérdida de la riqueza cultural que está depositada en las comunidades indígenas y rurales. Pero una visión ecocéntrica en la que se diseñen instituciones destinadas a marginar a las comunidades indígenas y rurales de la gestión de sus territorios y del paisaje, llevaría a la destrucción de los sistemas de resguardo de los ecosistemas y a la pérdida de elementos clave de la diversidad biológica.

Las nuevas redes institucionales de un país urbanizado pero con una cultura indígena y rural fortalecida como México, no pueden darse el lujo de repetir los vicios de la Planeación Central o dispersar la toma de decisiones hasta escalas no significativas. Ambos extremos son formas de evitar la participación democrática y la construcción de acuerdos de cooperación para establecer formas de organización sofisticadas, que estén al nivel que la responsabilidad de resguardar la gran diversidad del país implica. La diversidad cultural y biológica, debe corresponder también a una diversidad institucional.¹³ Los nuevos tejidos institucionales son complejos. No basta con que haya liderazgos. No basta con información técnica minuciosa. Aunque es necesario, no es suficiente

tener un marco legal para la gestión territorial del paisaje y de los ecosistemas.

Frente a estas exigencias, la PCT *La diversidad cultural y biológica, debe corresponder también a una diversidad institucional* es un esquema metodológico que contribuye a la construcción de una Nueva Visión del Desarrollo Rural con un nuevo enfoque del manejo de los ecosistemas en busca de su aprovechamiento en donde este es posible y de su protección, cuando esta es requerida. Pensamos que la aplicación amplia de esta metodología permitiría la consolidación de la capacidad de sustento a la vida en las áreas rurales, a través de favorecer entre la población rural una visión más sistematizada de su entorno y de sus expectativas con respecto a ese entorno. Las aleja de las visiones cornucopianas ingenuas y contribuye de manera importante a la toma de conciencia sobre la finitud del territorio disponible y por lo tanto de los recursos que albergan este territorio.

En segundo lugar, la PCUT contribuye al mantenimiento de la identidad cultural y al reforzamiento de la cultura propia. En la PCT se emplean herramientas metodológicas que contribuyen a la discusión de aspectos culturales relevantes que muchas veces los actores en lo individual no perciben como importantes debido a la cercanía y cotidianeidad con que son puestos en práctica. En este aspecto resulta clave la participación de actores diferentes a la comunidad y con experiencia en desarrollo rural que puedan ayudar a contrastar la actual experiencia con otros contextos y resaltar lo diferente y valioso del esquema que utiliza el grupo. Al

explicitar la visión actual y la de largo plazo del grupo social con el que se trabaja, es posible inducir un proceso de reflexión sobre las prácticas sociales y ambientales que influyen o pueden influir en la construcción de estos escenarios. Asimismo es posible que las comunidades adapten elementos tecnológicos y culturales diferentes a la *cultura propia* pero adaptándolos a su contexto de manera que complementen a las prácticas locales sin poner en riesgo la base tecnológica desarrollada localmente.¹⁴

En tercer lugar, la PCUT contribuye al mantenimiento del paisaje rural y de los ecosistemas. Las prácticas culturales reproducidas por un conjunto de actores a nivel regional conforman patrones paisajísticos que la PCT ayuda a caracterizar y a mantener. Asimismo, herramientas como los transectos sintetizan los elementos que conforman el paisaje y permiten su apreciación por los actores que lo moldean, pero dándole la dimensión colectiva que hay detrás de ellos.

En cuarto lugar, la PCUT contribuye al mantenimiento de la diversidad biológica. El enfoque teórico utilizado por la PCUT retoma gran parte de la propuesta de Daniel Janzen en lo que respecta a reproducir y mantener las condiciones de evolución de los factores naturales y humanos gracias a los cuales los ecosistemas actuales existen.¹⁵ Se asume que el paisaje está conformado por una serie de elementos bióticos y abióticos que interactúan entre sí y van generando procesos que producen diversidad biológica. El motor que impulsa estos procesos puede ser de origen natural o antropogénico. Al caracterizar estos procesos es posible dilucidar el tipo de causas que les dieron origen y planificar actividades para mante-



Foto 3. "La propuesta de uso del suelo se discute a fondo después de su promulgación como parte de la ordenanza comunitaria." (Cortesía Yolanda Lara, Estudios Rurales y Asesoría)

nerlos vivos. En este sentido la PCUT contribuye a reconocer estos procesos y las actividades o factores que los generan.

En quinto lugar, la PCUT contribuye al desarrollo local al aportar viabilidad económica a los esquemas de conservación. En la actualidad, gran parte de las ganancias provenientes de la conservación biológica están siendo copadas por los grandes consorcios para la conservación, y los Gobiernos de los países megadiversos.¹⁶ Sin embargo, muy pocos de los recursos generados a nivel mundial para cubrir este objetivo han llegado en forma directa a las comunidades y propietarios afectados por decretos que les sustraen de la capacidad de controlar sus territorios. Una de las ventajas de la PCUT es que hace visibles los esfuerzos locales de conservación y llama la atención sobre el papel que los propietarios del terreno pueden jugar en la protección de áreas silvestres y agro-paisajes. Con muy baja inversión es posible establecer conglomerados continuos y discontinuos de áreas bajo diferentes estatus de protección,

vigiladas por la misma población local. Con esto, estamos contribuyendo a la formación de activos naturales que pueden ser transformados en capital lanzándolos al mercado de servicios ambientales en sus diferentes facetas. Es posible que si parte de las inversiones realizadas para fomentar la conservación sean canalizadas a este tipo de iniciativas los resultados sean sorprendente e inesperadamente favorables al cumplimiento del objetivo de conservación.

Por último, la PCUT ayuda a asegurar la calidad del ambiente biofísico en el cual se desarrolla un grupo social y la prestación de servicios ambientales. Ya que la PCUT es un ejercicio que parte de evaluar el estado actual de los recursos naturales, es una herramienta para mantener y mejorar la base de recursos locales, contribuyendo a asegurar un medio ambiente sano en el largo plazo. Esto se logra a través de la implementación de planes de manejo específicos para las diferentes áreas asignadas a los diferentes usos. El plan de ordenamiento es regulado por un instrumento normativo interno cuya aplicación corre a cargo de las autoridades comunales. Tanto el plan de ordenamiento como el reglamento de uso del suelo y los planes de manejo conforman un conjunto de instrumentos que permiten monitorear la respuesta de cada área ecológica al plan e ir conformando planes de ordenamiento regionales. En el caso de la Unión Zapoteca-Chinanteca (UZACHI), la evaluación del plan de ordenamiento se llevó a cabo entre el 2003 y el 2004. Como producto de esta evaluación se hicieron correcciones para ajustarlo mejor a los objetivos que se habían fijado en un inicio. Sin embargo ninguna comunidad mencionó siquiera que el plan de ordenamiento fuera malo u obsoleto.

Yolanda Lara (ylara@era-mx.org) Coordinadora de la Oficina de Estudios Rurales y Asesoría (ERA) en Oaxaca, al sur de México. Ha trabajado por 20 años en capacitación y apoyo técnico a organizaciones y comunidades indígenas de Oaxaca. **Francisco Chapela** (fchapela@coinbio.org) Coordinador Nacional del Proyecto de Comunidades Indígenas y Biodiversidad (COINBIO). Ha colaborado con ONGs en temas relacionados con el uso sostenible de los recursos biológicos, incluyendo sistemas agroforestales, conservación participativa, certificación forestal y esquemas de prestación de servicios ambientales.

Notas

- 1 Potes, Luis Fernando, 2004
- 2 Declaración de Cancún. Declaración de Países Megadiversos Afines. Cancún, México, 18 de febrero de 2002
- 3 Ribeiro, Darcy, 1985
- 4 Carmona, Fernando et al, 1981
- 5 Tennessee Valley Authority Act of 1933 (48° Stat. 58-59,16 U.S.C., sec. 83), 1933
- 6 ver Carlos De Mattos, 1986.
- 7 Ángel Massiris Cabeza, 2002.
- 8 Lara, Y y Díez de S., J..La Evaluación Rural Participativa (ERP) en la práctica. Oaxaca, México, Estudios Rurales y Asesoría Campesina, A.C. 1996
- 9 Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP). Áreas Naturales Protegidas. <http://conanp.gob.mx/anp/anp.php> 2004
- 10 Estos ejercicios de PCUT fueron animados y coordinados por el Grupo Autónomo para la Investigación Ambiental (GAIA).
- 11 Arias Toledo Ariel, 2004.
- 12 Adger W.N., 2000.
- 13 Ostrom, E and Becker, C D., 1995
- 14 Bonfil Batalla, G, 1981
- 15 Janzen, Daniel H, 2000
- 16 En Latinoamérica, se llevaron a cabo entre 1990 y 1997, 3,489 proyectos de conservación, los cuales fueron financiados al menos por 65 fuentes de financiamiento (aunque el 90% de los fondos fue proporcionado por las agencias bilaterales) con una inversión total de 326 millones de USD. Sin embargo, del total del financiamiento dedicado a estas actividades sólo entre un 1.4 y 5% fue dedicado a financiar actividades en las cuales la población afectada por los decretos estuvo directamente involucrada, como por ejemplo manejo de ecosistemas, empresas sostenibles y capacitación. La mayor parte (70%) se invirtió en pago de burocracia gubernamentales y no-gubernamentales de las ANPs. (World Bank, 2003)

Referencias

- Adger W.N., "Social and ecological resilience: are they related?", *Progress in Human Geography*, (24), 3: 347-364, 2000.
- Ángel Massiris Cabeza, *Ordenación del Territorio en América Latina*. Scripta Nova, revista electrónica de geografía y ciencias sociales, Universidad de Barcelona. (VI)125, 2002.
- Arias Toledo Ariel, *Ordenamiento del Territorio Comunal por el PROCYMAF*. Ponencia presentada en ante la X Conferencia Bienal de la International Association for the Study of Common Property. Oaxaca, México, 2004.
- Bonfil Batalla, G., *Lo propio y lo ajeno. Una aproximación al problema del control cultural*. México, UNAM, Revista de Ciencias Políticas y Sociales, 103, 1981.
- Carmona, Fernando et al, *El milagro mexicano*. México, Nuestro Tiempo, 12a edición, 1981.
- Chapela, F. y Lara, Y., *La planeación comunitaria del manejo del territorio*. México, Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible, A.C.—Estudios Rurales y Asesoría, A.C. Cuadernos para la Participación No. 2, 1996.
- De Mattos, Carlos A. "Paradigmas, modelos y estrategias en la práctica latinoamericana de planificación regional", *Pensamiento iberoamericano. Revista de economía política*, nºspécial: Desarrollo regional: nuevos desafíos, Madrid, 1986, 10: p. 13-37:
- Janzen, Daniel H., *Ingredientes esenciales de un enfoque por ecosistemas para la conservación de la biodiversidad de las áreas silvestres tropicales*. Presentación al Cuerpo Técnico Subsidiario (SBSTTA) en preparación de la 5a conferencia de las partes para la Convención sobre Diversidad Biológica (COP 5), Montreal, CA. 2000.
- Lara, Y y Díez de S., J., *La Evaluación Rural Participativa (ERP) en la práctica*. Oaxaca, México, Estudios Rurales y Asesoría Campesina, A.C. 1996
- Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP). *Áreas Naturales Protegidas*. <http://conanp.gob.mx/anp/anp.php> 2004
- Ostrom, E and Becker, C D., "Human Ecology and Resource Sustainability: The Importance of Institutional Diversity", *Annual Review of Ecology and Systematics* (26): 113-133. 1995
- Potes, Luis Fernando, *Megadiversidad*. Buenos Aires, Programa Panamericano de Defensa y Desarrollo de la Diversidad Biológica, Cultural y Social, 2004.
- Ribeiro, Darcy, *Las Américas y la civilización*, Buenos Aires: CEAL, 1985
- Tennessee Valley Authority Act of 1933 (48° Stat. 58-59,16 U.S.C., sec. 83). 1933.
- World Bank/WWF Forest Alliance, *Biodiversity Funding in Latin America and the Caribbean*. Washington, World Bank/WWF Forest Alliance, 2003