

## ECOJUSTICIA, O LO QUE DEBERÍA ENTENDESE POR JUSTICIA EN LAS ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS Y PLANES DE ORDENAMIENTO ECOLÓGICO DEL TERRITORIO

**Pedro Joaquín Gutiérrez Yurrita**

Asociación Ibero-Latinoamericana de Decápodos Dulceacuícolas, A. C.  
pedro\_joaquin\_gutierrez@yahoo.com.mx

### Resumen

Hace ya algunos años que se habla de un Estado Social de Derecho, en el cual la tutela legal de los intereses difusos y colectivos de una comunidad pasan a ser prioridad en las políticas ambientales de las administraciones públicas locales y nacionales. Así, se tiene como punto clave para el bienestar social y su armonización con el entorno natural, muchas veces protegido, el concepto de justicia social llevado al plano del ordenamiento ecológico del territorio bajo la premisa de que aparecerán, inminentemente, conflictos sociales y económicos difícilmente conciliables con la conservación del medio ambiental, pero no imposibles. La declaración de un área natural protegida, sea cual fuere su categoría, implica de esta forma, una gestión especial del entorno y una congruencia económica entre los usos del suelo y la protección ambiental [idea actual del concepto paisaje]. Cuando los planes generales de manejo del área protegida son adecuados y reafirman que sólo se permiten los usos tradicionales de los recursos, a la manera ancestral del aprovechamiento por los grupos indígenas, pueden representar una censura a los planes de prosperidad económica de algunos grupos externos de poder, ya que al decretarse la protección legal de la zona, se restringe la explotación intensiva de todo el capital natural. El conflicto emerge cuando la comunidad humana que ocupa el territorio protegido es de escasos recursos económicos y presenta un alto rezago social, ya que la administración pública, entonces, busca su crecimiento económico a costa del ambiente. Y se intensifican los conflictos cuando esa comunidad es denominada indígena, por sus raíces y cultura. Se produce, así, la llamada paradoja de la conservación: muchos ambientes naturales conservados están habitados por indigentes; y la mayoría de los ambientes alterados por actividades humanas están habitados por una población próspera o en vías de prosperidad. En el presente trabajo se hace una reflexión acerca de cómo priorizamos y asignamos valor a los hábitats que conforman un área natural protegida. Y cómo, cuando hablamos de protección de la cultura y métodos tradicionales de uso de los recursos, realmente queremos decir: *“tratemos de preservar los grupos locales, endémicos, reducidos y desfavorecidos social y económicamente haciendo justicia socio-ambiental”*.

### 1. Introducción

El Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI) publicó en su informe anual de 2006 que de un total de 193.9 millones de hectáreas de vegetación primaria original en México, actualmente se conserva el 52%; aproximadamente el 22% se encuentra ocupado por vegetación secundaria; el 9.8% por pastizales inducidos y tierras de agostadero; el 16% por actividades agrícolas y, el 0.6% del territorio nacional es área urbana. Así, la ordenación territorial, llámese ecológica, rural, urbana o planificación de usos de suelo (Ordenamiento Ecológico del Territorio [OET], de aquí en adelante), es más que prioritaria respecto con otras políticas públicas, es un imperativo para mantener el desarrollo del país con objetivos de sustentabilidad y seguridad nacional, incluso para cumplir los objetivos de *‘Adaptación’* propuestos en la última reunión sobre cambio climático, es indispensable<sup>1</sup>. Bajo esta premisa, el OET debe atender a diversos criterios políticos con el fin de resolver conflictos históricos y actuales y, de prever los conflictos futuros en los marcos social y económico. Pero todo ello, dentro de las áreas naturales protegidas se ve potenciado, menguando así, el criterio referencial que debería llevar la zonificación de dicha área destinada a la conservación biológica. Esto es, priman los factores sociales y económicos ante los retos ecológicos. Lo cual es totalmente comprensible en un país, como México, donde se concentra aproximadamente el 30% de la población en tres megaurbes<sup>2</sup>; pero por otro lado, un país que tiene una enorme dispersión de la

<sup>1</sup> El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 tiene un Programa Especial de Cambio Climático 2008-2012 [en este momento está en fase de consulta pública] desarrollado por la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático, donde se promueve como eje central de varias políticas públicas la creación de Áreas Naturales Protegidas y de Corredores Ecológicos, los cuales no podrán hacerse sin el concurso simultáneo de varias secretarías y de un Plan de Ordenación Ecológica Territorial Integrado.

<sup>2</sup> En el Centro de la República Mexicana, lo que es la elevada cuenca endorreica del Valle del Anáhuac (Ciudad de México -16 delegaciones del Distrito Federal-, su zona conurbana del Estado de México -40 municipios-, y un municipio del Estado de Hidalgo) alberga a más de 18.8 millones de personas; en el Centro-occidente de la república, la Ciudad de Guadalajara, Jalisco, con su zona conurbana sostiene a casi 5.6 millones de

población en aproximadamente 185,000 pequeñas localidades, a las que es extremadamente difícil dotar de infraestructura, equipamientos y servicios adecuados por la compleja orografía y extensión territorial nacional<sup>3</sup>. Aspecto relevante de esta dispersión de núcleos poblacionales es que aproximadamente el 60% de las personas catalogadas como de muy bajos recursos económicos en México, habita en o cerca de las áreas mejor conservadas del país; y que el 90% de esas personas que viven en la indigencia, son 'indígenas'<sup>4</sup>, muchos de los cuales no saben siquiera hablar español, ni tienen acceso a los servicios básicos de una sociedad medianamente civilizada. No conocen la justicia y sólo han visto la corrupción, el abandono por parte de las autoridades y el menosprecio social, incluso, del rezagado urbano.

No es de extrañar, entonces, que dentro de un área natural protegida se tenga una zonificación que corresponda más a los usos del suelo que deseen darle los usufructuarios [naturales o de otras partes] de dicha región, frente a los intereses de protección ecológica de los ecosistemas afectados; o simplemente, de las especies emblemáticas o claves para el funcionamiento general del sistema<sup>5</sup>. El argumento esgrimido es siempre el mismo, no importa el enclave natural del que se trate: es prioridad *internacional* la superación de la pobreza; es prioridad *nacional* -o federal-, el desarrollo social que elimine las desigualdades regionales y disminuya las brechas sociales; es prioridad *estatal* el fortalecimiento de la economía local; es prioridad *municipal* mantener la cohesión social del municipio al incrementar las oportunidades de crecimiento económico y mejorar el nivel de vida de los pobladores rurales. Pero, ¿cuándo, realmente, es prioridad internacional, nacional, estatal o municipal la preservación del funcionamiento ecológico de las áreas naturales protegidas [o del resto del paisaje], del cual seguimos extrayendo los recursos que transformamos en satisfactores, los cuales contaminamos y son signo inequívoco de desarrollo, progreso y nivel de vida, aunque las metas ecológicas sean consideradas importantes para mitigar, revertir y adaptarnos al cambio climático, para combatir la desertización y preservar la biodiversidad?<sup>6</sup>.

Está claro que se requiere de una política de desarrollo nacional aunada a planes de ordenación territorial en los tres niveles de poder político en México (Federal, Estatal y Municipal), desarrollados éstos de forma conjunta y cuya descentralización de competencias y transversalidad entre normas sea total, para que su implantación resulte eficaz en la consecución de las metas fijadas por el Reglamento de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente<sup>7</sup> en materia de Áreas Naturales Protegidas (Artículo 5º); y al Federalismo Forestal establecido en el artículo 23 de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable<sup>8</sup>. Con estas leyes se pretende coadyuvar a superar la pobreza, potenciar el desarrollo regional, proteger y gestionar las áreas naturales, delimitar y caracterizar el crecimiento urbano con análisis multicriterio. Una planeación territorial, en síntesis, con una visión estratégica que permita el tránsito hacia la sustentabilidad local y nacional<sup>9</sup>. Pero además, a partir de este año es prioritario el manejo integral del territorio para hacer frente a los tres retos mundiales de la humanidad como adaptarnos al cambio climático global, detener la desertización y

---

habitantes; y en el Noreste del país, la Ciudad de Monterrey, Nuevo León, con sus dedos urbanos adyacentes posee más de 3.6 mill. de habitantes (INEGI. 2005. Censo nacional de población y vivienda. México). Un informe de la Asociación Mexicana de Municipios A.C. (2006), menciona que de acuerdo con el más reciente censo de población y vivienda (2005) en México, de los 2,433 municipios oficiales –sin contar las 16 delegaciones del D.F.–, hay nueve municipios con más de un millón de habitantes y un municipio con cerca de 855,000 habitantes (Mexicali, Baja California), pero cuyo crecimiento comparado entre los dos últimos censos, con cinco años de diferencia, fue de casi 200,000 habitantes.

<sup>3</sup> Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio de México (Secretaría de Desarrollo Social –SEDESOL–). Plan de desarrollo 2007-2012.

<sup>4</sup> Aunque hay controversia en definir qué es un grupo indígena, se tiene aceptado por la mayoría de los antropólogos y sociólogos que son un grupo de personas que descienden de las personas que habitaban originariamente un territorio, antes de ser ocupado éste por personas provenientes de otros lados; los grupos indígenas poseen así, cultura propia, diferente a la de las sociedades que los circundan, tienen lengua propia y un fuerte sentido de la identidad (Shelton, D. 2005. *Global legal instruments and jurisprudence on landscape, nature and culture*. Paisagem, Natureza e Direito; Instituto O Direito por um Planeta Verde. Brasil. Pp.: 67-77).

<sup>5</sup> Gutiérrez-Yurrita, P. J. 2000. Reflexiones sobre la gestión de los cuerpos de agua epicontinental y su papel en la cultura. *Zoología Informa (Instituto Politécnico Nacional)*, 43:27-57.

<sup>6</sup> Gutiérrez-Yurrita, P. J. 2007. La importancia del paisaje en la configuración ecológica del medio ambiental como bien jurídico. *Memorias en extenso del 2º Foro Internacional Biológico-Agropecuario. Volumen I -Sección Biología- (Universidad Veracruzana de México)*. Págs.:185-198.

<sup>7</sup> Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente -LGEEPA- (Diario Oficial de la Federación, última reforma 23/02/2005).

<sup>8</sup> Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable (Diario Oficial de la Federación, nueva ley 25/02/2003).

<sup>9</sup> La LGEEPA en su Artículo 17 establece que «En la planeación nacional del desarrollo se deberá incorporar la política ambiental y el ordenamiento ecológico que se establezcan de conformidad con esta Ley y las demás disposiciones en la materia»; en el mismo artículo se estipula que esta ley deberá inducir o prohibir las acciones de los particulares en los campos comercial y social para que éstas se encuadren en las políticas nacionales de desarrollo.

proteger la biodiversidad, como se desprende de la Estrategia Nacional de Desarrollo 2008-2012, que pondrá en marcha la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático, como ya hemos mencionado<sup>10</sup>.

En el ámbito del orden jurídico-comercial internacional, del cual México forma parte, se ha dicho que para lograr el desarrollo sustentable se requieren muchas acciones encaminadas a superar la pobreza, en primer lugar; para luego ordenar los métodos de producción de bienes y servicios y, buscar la sustentabilidad del sistema creado, con base en cadenas productivas armoniosamente enlazadas. Así, uno de los principios básicos de los tratados internacionales es: «*Construir sociedades democráticas que sean justas, participativas, sostenibles y pacíficas; ...de tal forma que se asegure que las comunidades, a todo nivel, garanticen los derechos humanos y las libertades fundamentales y brinden a todos la oportunidad de desarrollar su pleno potencial*». El cual choca, indiscutiblemente, con otro principio, igual de básico para la sustentabilidad planetaria: «*Proteger y restaurar la integridad de los sistemas ecológicos de la Tierra, con especial preocupación por la diversidad biológica y los procesos naturales que sustentan la vida*». Y todo ello bajo los principios no menos importantes de **Justicia Social** y económica: «*Erradicar la pobreza con un imperativo ético, social y ambiental;...de tal manera que se promueva la justicia social y económica, posibilitando que todos alcancen un modo de vida seguro y digno, pero ecológicamente responsable*»<sup>11</sup>. Esta carta a los “Reyes magos” y sus precedentes históricos, han tenido ya resultados en el derecho positivo al quedar inscritos algunos de sus ideales en las constituciones políticas de la mayoría de los pueblos firmantes, como México<sup>12</sup>.

Es aquí cuando entran de lleno el ‘criterio de justicia’ que se tenga en el gobierno o que utilice el tomador de decisiones [en caso de que no haya una política general en este sentido, la cual en México, está determinada por la Comisión Nacional de Áreas Naturales –CONANP-], para decidir cómo se realizará el manejo de un área natural protegida. Y la idea de tutela de los intereses difusos y colectivos. En este trabajo se analizarán los distintos criterios de justicia que actualmente se utilizan para la gestión del medio ambiental y su posible relación con los conceptos de intereses difusos y colectivos.

## 2. Breve teoría de la justicia socio-ambiental

Hablar de justicia sería tanto como pretender hablar del espacio sideral, así de grande es el concepto y así de cuantiosa es la literatura al respecto. Por lo tanto, sólo hablaré de las últimas tendencias en la doctrina jurídica cuando hacen alusión a la justicia y su relación con el medio ambiental natural protegido por el gobierno.

La justicia, de acuerdo a uno de los primeros juristas de la civilización occidental, Ulpiano<sup>13</sup>, es “el hábito bueno de dar a cada quien lo que le corresponde, o lo que es lo suyo”. Es posible que esta idea central siga subyaciendo en la doctrina jurídica actual; sin embargo, ahora se habla de forma más sectorial, por ejemplo, justicia agraria o justicia social. En el tema que nos interesa, la justicia social cobra más importancia en tanto que se refiere a que todo ser humano, allá donde viva, tiene necesidades fundamentales en común –derecho a la alimentación, derecho a una vivienda digna, derecho a la libertad y a expresarse, derecho a los servicios sanitarios, derecho a la educación, etc.-;

<sup>10</sup> Programa Especial de Cambio Climático 2008-2012 (*en fase de consulta pública al momento de escribir este artículo, primavera del 2008*): Estrategia 1, del programa sectorial **Adaptación**, que llevarán a cabo la SEMARNAT-CONANP-CONAFOR-INE y CONABIO.

<sup>11</sup> Carta de la Tierra, versión 24/03/00. Naciones Unidas. España.

<sup>12</sup> Por ejemplo, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Diario Oficial de la Federación, última reforma 12/12/2005) establece en su capítulo 1º - de las garantías individuales-, el Artículo 4º que dice lo siguiente: «*Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar*» [en este punto, hay controversia si realmente es una garantía individual, social o si sólo es instrumental de la constitución este párrafo, puesto que prácticamente sería imposible cumplirlo sin caer en un derecho de intereses difusos poco esclarecido en los códigos mexicanos, pero eso es otro tema]. Lo que sí es claro, es que la parte de “ecológicamente responsable” se ha olvidado, como en el resto de las Cartas Magnas de los diferentes Estados nación que apoyan los principios de Naciones Unidas. Mientras que el Art. 27 hace expresa la facultad de la Nación para imponer a la propiedad privada las modalidades de uso que mejor convengan a los intereses sociales, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública –aquí se refiere a recursos naturales-, cuidar su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de la calidad de vida de la población rural y urbana; también habla este artículo de la justicia agraria y de que su impartición será por un tribunal especializado en el tema de reparto y uso de tierras.

<sup>13</sup> Se considera a Domitius Ulpianus (Tiro? 177? – Roma 228) uno de los mayores juristas romanos cuya obra, por su sencillez de lenguaje ha sido muy apreciada sobretodo en los círculos de estudiantes; su obra fue la más utilizada en el *Corpus Iuris Civilis* –la compilación más importante del derecho romano de la historia- por el emperador romano de oriente (Imperio Bizantino) Justiniano I El Grande (483-565) (Paricio, J. 1999. *Los juristas y el poder político en la antigua Roma*. Editorial Comares, S.L. Granada, España).

en definitiva, por el simple hecho de ser persona tenemos derecho a satisfacer nuestras necesidades fundamentales de manera que se propicie nuestro desarrollo personal. Cuando por alguna causa estas necesidades no se satisfacen, nos enfrentamos a la injusticia<sup>14</sup>. Por consiguiente, la justicia es imprescindible para el desarrollo tanto de los individuos como de las comunidades y de los países<sup>15</sup>.

Una de las posturas sobre la justicia deviene de que nuestra sociedad es plural, por tanto, debe tener un sistema intuitivo de impartición de justicia, dado por las diferentes concepciones que se tengan de lo que es o debería ser la justicia. R. Gargarella<sup>16</sup> define esta corriente, el **intuicionismo**, partiendo de criterios rawlistas, a través de dos principios básicos. Por una parte “la posición teórica afirma la existencia de una pluralidad de principios de justicia”, los cuales pueden entrar en conflicto; y por otra parte, “no se cuenta con un método objetivo capaz de determinar qué principio escoger entre los muchos que existen”. El desenlace es que como el sistema es incapaz de elaborar reglas de discernimiento para impartir justicia, debemos sopesar los principios de acuerdo a nuestra intuición<sup>17</sup>.

La postura **contractual** acerca de la moral y la justicia postulada originariamente por T. Hobbes<sup>18</sup> y actualizada por D. Gauthier<sup>19</sup>, establece que la sociedad se asienta sobre un contrato natural que se ha realizado entre los individuos; contrato que debe ser ventajoso por partes iguales, para que tenga la connotación de natural – en el sentido de que no ha sido forzado-. Y la diferencia entre un mal o un buen contrato radica en el tipo de racionalidad que se haya señalado al momento de establecerlo. La racionalidad prudencial satisface los intereses de todos los firmantes, con independencia de cuáles sean esos intereses. En suma, como dice Pérez-Bermejo<sup>20</sup>, la justicia surge de un acuerdo mutuamente ventajoso. Así, pueden inscribirse las ideas de moral como auto-imposición, y de justicia como cumplimiento de promesas; se desarrolla un contractualismo ‘realista’ bajo las premisas de igualdad nata. Así, nadie tiene supremacía sobre nadie, y por tanto, nadie puede hacer valer ningún derecho social sobre los demás con la finalidad de obtener ventajas inmerecidas. En síntesis, esta idea de sociedad contractual no permite que se ejerza ningún tipo de poder que no haya sido otorgado a alguien de forma consensuada.

El **utilitarismo** es una vertiente filosófica que explica la justicia bajo el principio de que debe potenciarse el máximo beneficio de las mayorías en las tomas de decisiones. Bajo esta premisa, se tiene que un acto es correcto cuando se ha maximizado la felicidad general. Para Rawls<sup>21</sup>, una objeción sustancial a esta teoría es su carácter teleológico, esto es, las cualidades intrínsecas de una acción o acto determinarán las consecuencias del mismo, y por ende, su corrección moral. El mismo Rawls, en su célebre libro *Teoría de la justicia*<sup>22</sup>, expone que sería más justa una sociedad deontológica –es decir, no consecuencialista- que la sociedad utilitaria donde lo importante es lo correcto –políticamente hablando- y no lo bueno. En el utilitarismo se cae en el dilema de que a veces lo que es justo para unos puede no serlo para otros y esa situación potencia una acción en beneficio de las masas, o en beneficio de una minoría que puede, a la postre, beneficiar a la sociedad en conjunto, aspecto que va más unido a la capacidad de negociación de los individuos –cada individuo negociaría con los demás lo que considera justo y se haría lo que decida la mayoría- que al criterio de equitatividad social. Una supuesta ventaja del utilitarismo frente a las dos concepciones anteriores es que no evalúa las distintas opciones en juego, se aplica la de mayor beneficio a la comunidad y

<sup>14</sup> La noción de que el sistema es injusto con nosotros mismos es porque, según Kant, creemos que nuestras vidas tienen un valor inherente y merecemos ser respetados por ello, con independencia de nuestra capacidad para forzar a que los otros nos respeten. Así, en Kant, el concepto de justicia está íntimamente ligado a una cierta concepción de libertad y tiene su fundamento en la posibilidad o imposibilidad de la igualdad en la humanidad. (Kant, I. 1998. *Fundamentación de la metafísica de las costumbres*. Eudeba, Buenos Aires).

<sup>15</sup> UNICEF. 2002. *Informe sobre la Justicia Social en el mundo*. España.

<sup>16</sup> Gargarella, R. 1999. *Las teorías de la justicia después de Rawls*. Paidós. España.

<sup>17</sup> Rawls, J. 1985. Justice as fairness. Political not metaphysical. *Philosophy and Public Affairs*, 14(13): 223-251.

<sup>18</sup> Hobbes, T. 1651. *Leviatán*. Edición de 1976 del Fondo de Cultura Económica. México. –nosotros, los individuos que componemos una sociedad, le hemos dado poder al Estado en los orígenes de nuestra convivencia comunitaria. El Estado, de esta forma, se erige en un monstruo como el Leviatán, con total poder sobre los individuos que componemos la comunidad-.

<sup>19</sup> Gauthier, D. 1986. *Moral by Agreement*. The Clarendon Press. Oxford. U.K.

<sup>20</sup> Pérez-Bermejo, J. M. 2000. Diferencias internas en la teoría moral de la justicia como acuerdo: Hobbes y Buchanan a propósito de la igualdad. *Revista de Filosofía (Universidad Complutense de Madrid)*. vol. XIII (24): 217-245.

<sup>21</sup> Rawls, J. 1993. *Political liberalism*. Columbia University Press. New York, U.S.A.

<sup>22</sup> Rawls, J. 1971. *A theory of justice*. Harvard University Press. Cambridge, U.S.A.

punto. Este último hecho merece ser destacado al tomar en cuenta que otras formas de justicia derivada de concepciones abstractas y no reales -los individuos son entes reales, la intuición y los valores que asignamos a las cosas no lo son- se desentienden de lo que sus propuestas puedan implicar para las personas físicas<sup>23</sup>. Una crítica muy severa a este respecto proviene del pensador J. Habermas, quien dice que este proceso 'democrático' en la toma de decisiones no proporcionan un espacio adecuado para tomar decisiones de forma colectiva, a menos que se promueva la participación de órganos comunitarios y grupos locales; de todas maneras, esta forma de hacer justicia puede estar sesgada por los medios de comunicación masiva, alterando la opinión pública que se tenga de un aspecto determinado. Este autor reconoció, desde 1962, que la opinión pública puede ser manipulada o crítica<sup>24</sup>; y que por tanto, no debería usarse la idea de democracia como único criterio para impartir justicia.

Por último, la teoría elaborada por Rawls, cae dentro de las líneas del contractualismo clásico de Hobbes, pero a diferencia del reseñado antes, éste es **liberal**, lo que implica que cada individuo es autónomo -libre- de decidir sobre su propia suerte, aunque sean las instituciones de la sociedad las que a final de cuentas diga qué y cómo se hacen las cosas -impartan justicia-. El contractualismo de Rawls es más teórico que real y sirve para justificar, por un lado, el estado de igualdad que tenemos todas las personas en la sociedad en la que vivimos. Y por otro lado, para enfatizar que bajo esta premisa los individuos aceptamos las normas que nos impongan -para eso supuestamente hemos firmado el contrato; que dice en su origen, que al ser todos iguales la justicia que se imparte es imparcial-<sup>25</sup>. No existe, por tanto, un procedimiento sustantivo para determinar hacia dónde se quiere llegar al impartir la justicia, pero sí puede haber resultados equitativos (justicia procedimental pura). Cuando la justicia procedimental alcance la perfección, el resultado siempre será el mismo, tal vez no justo, pero sí equitativo -se tendrá en todo caso, el estado de justicia deseado-. Esta forma de impartir justicia nace, en principio, sobre los valores morales que determinó la sociedad y que teóricamente han quedado plasmados en el contrato, de tal manera que los individuos actuales tienden un "velo de ignorancia" para aceptar los principios de moralidad establecidos<sup>26</sup>, aunque parezca que éstos actúan en su perjuicio personal en un momento dado. Un aspecto interesante de la teoría rawlsiana es que posee dos principios, el de la 'libertad' y el de la 'diferencia'. El primero establece que la estructura básica de la sociedad señala unos derechos básicos a todos los individuos, como el derecho a la libertad de pensamiento o de expresión; el segundo marca que las instituciones del Estado deben hacer caso de las diferencias individuales cuando éstas ayuden al grupo social menos favorecido.

### 3. Introducción a los llamados intereses difusos y colectivos

Ya el derecho romano en alguna de sus etapas evolutivas, la de los *Pretores*, desarrolló el derecho de los intereses difusos bajo la figura de *Interdicto Pretorio*, siendo algo así como el derecho del pueblo; de esta forma, acciones como la *actio pro populo* resguardaban los intereses comunes persiguiendo conductas perturbadoras de la vida común, por ejemplo, protegían al pueblo de la contaminación de las vías públicas. Estas acciones protegían intereses supraindividuales de tal manera que incluso los quejosos podían recibir indemnizaciones por daños a los bienes comunes, estas indemnizaciones se entregaban a la comunidad para reparar el daño<sup>27</sup>. Esto es, los intereses difusos son 'cosas, algo físico' que perteneces a la sociedad, y si se dañan, el daño va en perjuicio de

<sup>23</sup> Rawls, J. 1971 (*Op. cit.*).

<sup>24</sup> Habermas, J. 1962. Historia y crítica de la opinión pública. Editor Gustavo Gil. España.

<sup>25</sup> Rawls, J. 1971 (*Op. cit.*).

<sup>26</sup> La idea del "Velo de la Ignorancia" sigue siendo muy discutida desde su aparición, ya que centra en ella los dos principios centrales de justicia de Rawls, el de la libertad y el de la diferencia. En esencia se dice que cuando el individuo acepta, "a priori", los principios sobre los cuales "a posteriori" descansará la justicia impartida por las instituciones elegidas para tal fin, no sabe qué papel le tocará jugar en el futuro; pero sea cual fuere, lo tendrá que aceptar porque ha firmado el contrato moral con la sociedad.

<sup>27</sup> Ulpiano, después de haber sido *Praefectus praetorio* menciona en el Digesto 43,8,2,2 que el *Populus romano* representaba a la pluralidad de ciudadanos, siendo ésta pluralidad una realidad como la familia, célula básica de la sociedad romana, y el estado como integrador de todas las comunidades romanas, en el otro extremo. Podría situarse al *populus romano* en un lugar intermedio entre estos extremos y tenían elementos judiciales para proteger sus intereses, llamado difusos porque pertenecían a todos sin ser de nadie en particular, pero debían ser intereses referidos a cosas públicas, concretos, físicos, *res publica* (Anónimo, 2002. *Intereses difusos y colectivos. Derecho Comparado*. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile).

toda la comunidad, no sólo de un individuo; «enmarcan, por consiguiente, verdaderos y perentorios intereses de la sociedad»<sup>28</sup>.

Los intereses difusos son cosas físicas, en contraposición con los intereses colectivos que no obstante ser intereses comunes a la sociedad, se refiere a aspectos abstractos, como derecho a la libertad, a la expresión, etc. Los intereses difusos tienen una nueva forma de expresarse mediante el derecho ambiental, ya que el ambiente es real, físico, como dijeron los romanos, es *rea pública*<sup>29</sup>. Desafortunadamente la construcción de nuestros actuales sistemas judiciales busca la protección y tutela de los intereses individuales, aspecto totalmente comprensible dadas las características sociales y económicas que imperaron en la edad media y subsecuentes periodos de desarrollo de la civilización occidental, la cual nos trajo a México el sistema judicial que utilizamos. Algunos juristas creen que la primacía de los derechos individuales frente a los difusos, en nuestra sociedad, se debe al triunfo del liberalismo y del derecho privado frente al público<sup>30</sup>. Se situó así, al hombre individual como el centro del universo, y los derechos difusos pasaron a ser como derechos de la Nación, del Estado como tal, no de la sociedad que lo conforma<sup>31</sup>.

Hoy en día, con el incremento de los tratados internacionales y de la preocupación del hombre como especie biológica, sobre los efectos que nuestras acciones tienen sobre la naturaleza, el incremento de los debates sobre cómo re-introducir en los sistemas judiciales actuales la doctrina de intereses difusos es cada vez mayor. Se habla, pues de un estado de social de derecho, dejando de lado el Estado democrático de derecho, entendiendo que un estado social también conlleva, necesariamente elementos democráticos para los individuos y supraindividuos, esto es, grupos sociales que conforman el Estado de derecho. Se habla de leyes policéntricas, en contraposición a leyes estatales y por tanto territoriales. Una ley policéntrica busca regresar a las raíces de la sociedad humana actual (de cuando Hobbes habla de la formación natural de las sociedades), cuando las leyes no eran estatales ya que no había estados plenamente constituidos; son leyes asociativas que ven a las leyes como actividades, y al sistema jurídico como el producto del esfuerzo de la humanidad<sup>32</sup>. El problema que existe con este sistema visionario de derecho es que algunos autores lo relacionan con el anarquismo, de tal manera que será difícil que entre en los ordenamientos jurídicos de los países en su actual conformación<sup>33</sup>.

Por otro lado, vislumbrar al medio ambiente como bien jurídico dentro de intereses difusos, plantea una cuestión fundamental en el proceso judicial. El de la legitimación procesal para actuar en justicia, esto es quién puede demandar y a quién demandamos<sup>34</sup>. En intereses difusos lo de quién puede demandar podría solventarse legitimando a la sociedad directamente afectada, por ejemplo; pero a quién demandamos, no es tan fácil porque es muy difícil probar los agentes y vínculos causales de un daño ambiental, cuando no se tiene una empresa donde se vea que está vertiendo residuos al agua o emitiendo gases a la atmósfera; y aún así, es probable en ocasiones, que los vertidos o las emisiones de las empresas que creemos responsables, no sean la causa de la lesión ambiental que nos está perjudicando; sino sólo un componente que junto con otros no identificados son lesivos al ambiente [atmósfera, suelo, agua, o a la biota en general] y de ahí que repercuta en un grupo social humano. Y

<sup>28</sup> Morello, A. M. 1978. *La defensa de los intereses difusos y el Derecho Procesal*. Citado en: Piña, Ma. C. 1999. *Daño Ecológico y Sanciones Positivas*. Editorial Córdoba, Argentina.

<sup>29</sup> Smanio, G. 2000. *Tutela penal dos interesses difusos*. Atlas Jurídico. Brasil.

<sup>30</sup> Aunque el derecho público se siga encargando del penal, administrativo y constitucional, entre otros, cada vez más, el estado está delegando responsabilidades, esto es, externalizando competencias a sociedades sujetas al derecho privado mediante el derecho civil, mercantil, en muchas ocasiones laboral, etc...con esto, entre otras cosas, se simplifica la administración del estado y se abren las libertades de los grupos sociales, frente a los individuos. Bajo esta visión, los intereses difusos pueden cobrar un nuevo auge, habría que explorar, por tanto, estas potencialidades (Benson, B.L. 2000. *Justicia sin estado*. Unión Editorial. España).

<sup>31</sup> Anónimo, 2002. *Op. cit.*

<sup>32</sup> Fuller, L. F. 1964. *The morality of Law*. Harvard University Libraries. USA.

<sup>33</sup> Francisco Capella (2007 en [www.vanguardist.org](http://www.vanguardist.org)) define al anarquismo como *la defensa radical y consecuente de la libertad*; por lo tanto, lo asocia indiscutiblemente con el liberalismo; con una sociedad libre donde imperen contratos entre privados y propiedad privada. Más allá de que nos guste o no; de que nuestra mente esté abierta a explorar y aceptar otros sistemas de gobierno, el anarquismo nunca ha sido una forma de gobierno en ningún lado, hemos probado el socialismo, el comunismo, el totalitarismo, las monarquías y las supuestas democracias, pero nunca el anarquismo. Por tanto, no hay ejemplo de su fracaso y sí hay muchas potencialidades de desarrollo y de proteger intereses difusos, mediante tratados comerciales, que a la postre son los que más han ayudado a la protección del medio ambiente, cuando se visten de verde y abrazan la bandera de la sustentabilidad. Por ejemplo, los mercados verdes han hecho más por el cuidado ambiental que las mismas leyes ambientales.

<sup>34</sup> Martínez Mejía, W. 2002. *Intereses difusos y colectivos en el derecho penal ambiental*. República Dominicana.

luego viene el asunto de la reparación del daño ambiental...¿quién repara, cómo lo repara y cuándo lo repara?. Son temas entrelazados dignos de otros artículos.

#### 4. La ordenación territorial en las Áreas Naturales Protegidas

La biología de la conservación ha sido el paradigma para abordar los problemas ambientales desde hace aproximadamente 30 años, dado que su enfoque integrador del binomio naturaleza-hombre, le permite elaborar estrategias de manejo que permitan preservar a largo plazo la integridad ecológica y cultural de los paisajes –entendidos como grandes ecosistemas- conectados en red<sup>35</sup>. De esta forma, han podido reconocerse algunos ecosistemas de un paisaje –natural, artificial o mixto-, que por sus singulares características biológicas y culturales han sido objeto de especial protección legal. Bajo esta premisa, puede definirse a los espacios naturales protegidos como las regiones del planeta que por sus características esenciales se convierten en únicas o que por su estado de conservación se hacen representativas y representantes de otras regiones similares pero más perturbadas por el hombre, distinguiéndose, así, del resto del paisaje, con el fin de preservar los procesos geo-ecológicos que les han conferido su peculiaridad, representatividad o representación<sup>36</sup>. Por ello, menciona Simonetti<sup>37</sup>, estos territorios deben ser, en su conjunto, representativos de toda la ecodiversidad de la tierra, como planeta, y ofrecer superficies adecuadas para mantener poblaciones viables y procesos ecológicos en buen funcionamiento; además deben constituir una herramienta para mejorar la calidad de vida de los pobladores humanos. A este respecto, se ha señalado con acierto, que la Cumbre de la Diversidad Biológica de Río'92, aunque no dijo nada nuevo, sí fue la culminación de un proceso social de comprensión de la naturaleza, pero sobretudo, de entendimiento por parte de la humanidad de nuestra dependencia de la biodiversidad –y por ende, de la ecodiversidad<sup>38</sup>.

A pesar de que continúa la idea de que un área natural protegida debe ser un territorio con poco o nulo grado de alteración humana, es verdad que son el primer proyecto serio de los gobiernos para proteger el patrimonio natural de la nación<sup>39</sup>. De hecho, el nombre mismo lo dice, Parque Nacional; posteriormente, con gran acierto, se cambia el nombre por Áreas Naturales Protegidas (ANP), recordando que sus límites físicos no son reales, ya que su funcionamiento e influencia sobre otras áreas traspasa las fronteras impuestas por el hombre en los estados, por ejemplo<sup>40</sup>.

Lo más notable, de cara a la ordenación del territorio, es que de la lectura anterior se desglosa que la política para decretar un ANP discrimina algunos territorios del paisaje al favorecer unos espacios concretos que gozan de unas condiciones especiales, relegando el resto de la comarca a un plano inferior y subordinado. El problema más aciago hacia esta postura de intervencionismo estatal en favor de ciertos parajes naturales o medianamente antropofizados, parte de la creencia de que aunque el paisaje admite interpretaciones de diversa índole, éstas están sesgadas hacia la economía

<sup>35</sup> Allen T. F. H. y T. Hoekstra. 1992. *Toward a unified ecology*. Columbia University Press. USA. Esta percepción de paisaje, a mi entender, se asemeja mucho a una percepción *Gestalt*, en el sentido de que se da por hecho que el todo es más que la suma de las partes y nosotros sólo percibimos una parte de la realidad, la otra parte la configura nuestra mente, cultura, etc...

<sup>36</sup> Se entiende por *representatividad* a la protección de ecosistemas arquetipos, es decir, sistemas naturales ideales, modélicos o parecidos al desiderata de la conservación biológica: prístinos, con gran valor ecológico, alta biodiversidad, poco perturbados, con muchos endemismos y especies en peligro de extinción, etc. Y se entiende por *representación*, a la protección del espectro de un ecosistema; esto es, si no pueden conservarse muchos ecosistemas similares, con uno basta; así quedaría representado, por ejemplo, el bosque mesófilo de montaña de un país.

<sup>37</sup> Simonetti, J. A. 1998. *Áreas silvestres protegidas: ¿protegidas y protectoras?*. Pp. 123-131. En: Díaz Pineda, F., J. M. de Miguel y M. Á. Casado (Eds.): *Diversidad biológica y cultura rural en la gestión ambiental del desarrollo*. Mundi Prensa, España.

<sup>38</sup> Entre los logros más importantes de la Cumbre de Río'92, está el haber hecho entender que la protección a la diversidad biológica es asunto de todas las personas como ciudadanos del mundo, de todas las sociedades humanas; pero a la vez, y esto es crucial, es responsabilidad de cada Estado nación.

<sup>39</sup> Se cuenta que el primer parque nacional establecido en el "mundo moderno" es uno en el centro-norte de EE.UU. que ocupa tres Estados: Wyoming, Idaho y Montana, conocido como Yellowstone, en 1872. Cuando en el Virreinato de la Nueva España corría el año 1611 los monjes de la orden de los Carmelitas Descalzos tenían protegido el Bosque del Desierto de los Leones, en la parte alta de la cordillera volcánica del Valle del Anáhuac (hoy Cd. De México), y dada su eficaz conservación, que lo mantuvo intacto durante casi 150 años, en 1786 el Bosque fue declarado oficialmente como área de protección especial por el Gobierno; posteriormente por la Real Cédula del 18 de Noviembre de 1803, pasa a ser protegido por el Gobierno de la Ciudad de México; finalmente, en el México independiente, este área se declaró Parque Nacional el 15 de noviembre de 1917. El primero en decretarse en España es Montañas de Covadonga en Asturias, ley 22 de julio de 1918; y el segundo poco después, Valle de Ordesa en Huesca, ley 16 de agosto de 1918; ambos parque nacionales han cambiado de nombre y afortunadamente, crecido notablemente en extensión.

<sup>40</sup> Gutiérrez-Yurrita, P. J. 2007. *Ecocentrismo versus egocentrismo*. VIII: retos, perspectivas y conclusiones del conflicto. *Derecho Ambiental y Ecología (Centro de Estudios Jurídico Ambientales)*, 3(19): 61-72.

y políticas de desarrollo globales de cada nación, así como a los '*ideales de naturaleza*' confeccionados, en primer lugar por la belleza escénica [Foto 1], y posteriormente por el sentimiento de pertenencia del hombre a su tierra natal, que las empresas turísticas e inmobiliarias intentan vender a la población como zonas de ocio o bienestar social, dejando de lado, en muchas ocasiones, la interpretación más ecológica<sup>41</sup>.



Foto 1. Foto de selva lata perennifolia en la Reserva de la Biosfera Sierra Gorda (foto de Pedro J. Gutiérrez).

Así las cosas, para ordenar territorialmente un ANP, en México, se deben contar con dos criterios no siempre convergentes:

- partir de los objetivos generales al establecer la declaración de ANP;
- basarse en los objetivos particulares para el manejo del ANP, el cual debe estar claramente definido en el Plan General de Manejo del Área Protegida y su territorialización<sup>42</sup>. En la Figura 1 se aprecia una zonificación típica de un ANP.

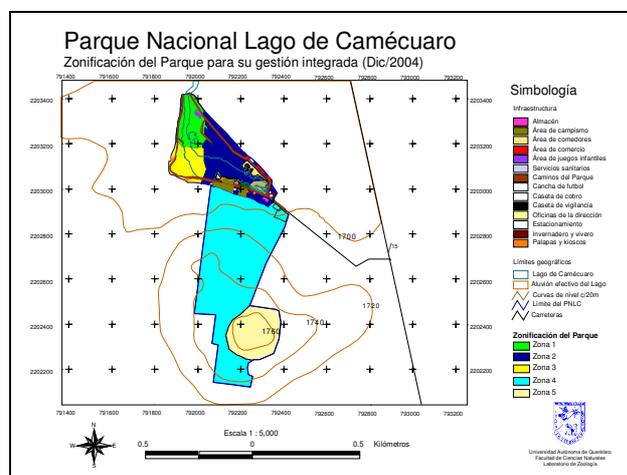


Figura 1. Ordenación territorial del Parque Nacional Lago de Camécuaro (Michoacán)

<sup>41</sup> Un ejemplo de la arbitrariedad que puede existir al momento de declarar un área natural protegida se encuentra en la ley española 4/1989 del 27 de marzo, de Conservación de Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, en su Art. 10, ya que no se tiene bien definido, ni ecológicamente ni jurídicamente, el criterio para decretar un ANP –esta indefinición, o definición nada clara, es lo que los estudiosos de la ley llaman concepto jurídico indeterminado-. El problema es que no fue subsanado el error, ya que la Ley 8/2007 del 28 de mayo, de suelo, menciona en el art. 34, Apartado I, que puede declararse un espacio para protección legal simplemente por intereses sociales o públicos para lo cual se toma como criterio referencial el apartado I del Art. 33 de la misma ley. Sigue sin haber, por tanto -y hasta donde yo entiendo-, una definición formal con criterios ecológicos referenciales para decretar un ANP en España. Por otro lado, Es de resaltar que el ahora llamado turismo responsable con el ambiente, antes ecoturismo y luego turismo rural y turismo de aventura, está cambiando de paradigma a pasos agigantados, pero todavía no supera la fase de cuál es la población que realmente gana con el turismo, si la local o la de agencias de viajes y promotores turísticos.

<sup>42</sup> LGEEPA, Art. 3. Fracción XXXVII. «**Zonificación**: El instrumento técnico de planeación que puede ser utilizado en el establecimiento de las áreas naturales protegidas, que permite ordenar su territorio en función del grado de conservación y representatividad de sus ecosistemas, la vocación natural del terreno, de su uso actual y potencial, de conformidad con los objetivos dispuestos en la misma declaratoria. Asimismo, existirá una subzonificación, la cual consiste en el instrumento técnico y dinámico de planeación, que se establecerá en el programa de manejo respectivo, y que es utilizado en el manejo de las áreas naturales protegidas, con el fin de ordenar detalladamente las zonas núcleo y de amortiguamiento, previamente establecidas mediante la declaratoria correspondiente».

para su gestión integral bajo el paradigma de cuencas con enfoque ecosistémico<sup>43</sup>.

Dentro del contexto definitorio de ANP cuatro ejes centrales delinean su taxonomía y condicionan su declaración particular:

- *paisajísticamente* el área debe poseer gran belleza escénica;
- *económicamente* estará dedicada sólo a aprovechamiento sustentable;
- *socialmente* debe servir para la investigación científica y la educación ambiental; y
- *ecológicamente* debe ser un área poco alterada por el hombre para que se propicie la conservación de los procesos ecológicos y la protección de su biota.

Por otro lado, en el contexto de los objetivos particulares de cada ANP, éstos deben atender a las peculiaridades ecológicas del territorio y a la historia de sus usos, principalmente. Y aquí es cuando realmente comienzan los problemas para la ordenación territorial del ANP. Más recientemente, con fines de recaudar más fondos para la supuesta protección ecológica, varias las ANP establecidas desde hace años, han buscado su extensión territorial, aunque se incluyan en ella tierras de labranza o altamente degradadas ecológicamente (alto procesos de erosión, talados en más del 90% de su superficie, o suelos con ingentes concentraciones de plaguicidas, por ejemplo). La justificación para incrementar la superficie es aumentar la frontera ecológica al reducir el cambio paisajístico abrupto de un área conservada a otra adyacente, totalmente humanizada -todavía en uso o abandonada-, y restaurar los ecosistemas alejados dañados en sus procesos ecológicos esenciales.

El aspecto positivo más relevante de que se incremente el área de protección se relaciona con el interés por parte de algunas instancias internacionales para crear Sistemas de Áreas Naturales Protegidas. De esta forma y con la finalidad de que sea más efectiva la protección de la naturaleza, en el sentido de que puedan abarcarse más procesos ecológicos a conservar, se diseñan los '*corredores ecológicos*'. Estos corredores ecológicos son estructuralmente, como su nombre lo indica, regiones geográficas por las cuales puede pasarse, trasladarse y dispersarse libremente la biota de una región a otra, sin que por ello haya perjuicio en las zonas fuente o sumidero; son elementos lineales del paisaje cualitativamente distintos a las unidades adyacentes. Bajo la perspectiva funcional son conectores entre dos regiones naturales que han quedado aisladas y que ancestralmente estaban comunicadas o eran una misma región, en el sentido de que favorecen el mantenimiento de las rutas preferentes de energía y reciclado de la biomasa de tal manera que se da una continuidad ininterrumpida de los procesos ecológicos<sup>44</sup>. Ahora bien, la creación de estos corredores modifica tremendamente la ordenación del territorio interno y externo al ANP, ya que se deben definir los corredores ecológicos, no sólo como paisajes que conecten dos o más ANP, sino como áreas que realmente presenten la mayor permeabilidad biológica, propiciando una verdadera red de espacios protegidos interconectados entre sí, ya sean estos de un solo país o de regiones internacionales<sup>45</sup>. Así, un ANP continental dejará de ser una 'isla' de tierra protegida en medio de tierra alterada, para convertirse en una especie de 'archipiélago', entre sí física y funcionalmente, mediante grandes y complejos movimientos de energía y biomasa entre islotes y alrededores.

## 5. Discusión

La declaración de un área natural protegida, sea cual fuere su categoría, implica una gestión especial del entorno y una congruencia económica entre los usos del paisaje, el ecosistema y la sociedad. Cuando los planes rectores de manejo son adecuados y apoyan el uso tradicional de los recursos, pueden representar una censura a los planes de prosperidad económica de ciertos grupos de poder, ya que al decretarse la protección legal de la zona, se restringe la explotación intensiva de los bienes

<sup>43</sup> Gutiérrez-Yurrita, P. J. y otros. 2004. *Plan de manejo del Parque Nacional Lago de Camécuaro*. Patronato Del PNLC, Municipio de Tangancicuaro. México.

<sup>44</sup> El diseño de los corredores ecológicos intra y transfronterizos sirve ahora como detonador de actividades tendientes a aminorar los efectos negativos que el efecto acelerado del "Cambio Climático Global" pueda ejercer sobre la biodiversidad. Ejemplos que se están convirtiendo en clásicos son los desarrollados en Australia y el Corredor Biológico Mesoamericano; este último abarca gran parte de México y Centro América (Gutiérrez-Yurrita, P. J. 2007. Los corredores ecológicos como herramienta para paliar los efectos negativos del cambio climático sobre la biodiversidad. *Derecho Ambiental y Ecología (Centro de Estudios en Jurisprudencia Ambiental)*, 4(21):55-63.

<sup>45</sup> UICN. 2004. *Los Corredores Ecológicos en la Perspectiva del Convenio sobre la Diversidad Biológica*. Gland, Switzerland.

y recursos naturales del sistema protegido. Como resultado, se tiene que áreas protegidas con alto potencial económico, como los bosques, se perciben como un obstáculo “ilegítimo” para el crecimiento económico legítimo<sup>46</sup>. Esto es especialmente válido en las sociedades donde los grupos que tienen menos peso en la toma de decisiones son los de escasos medios económicos y que por tanto, explotan sus recursos naturales de forma marginal, no permitiendo la entrada de grandes tecnologías que redundan en altos beneficios económicos<sup>47</sup>.

Al momento de sopesar los valores de un territorio para decidir si declararlo o no área protegida, uno de los criterios operativos que más arraigo tiene entre los juristas es la de relacionar al ‘Paisaje’ con el objeto central de lo que desea tutelar el Estado en su ordenamiento iusambientalista<sup>48</sup>. Fabeiro-Mosquera ha sintetizado de forma extraordinaria la justificación de utilizar el término paisaje para proteger la naturaleza: «...componente indisociable de la calidad de vida humana»<sup>49</sup>. Bajo esta perspectiva, el paisaje es visualizado como un elemento indispensable para el desarrollo de los pueblos, ya que liga las relaciones de las personas con su territorio natal, confiriéndole, así, un valor estético y cultural subjetivo e incluso ‘romántico’; pero a la vez, objetivo, ya que el paisaje pertenece físicamente al territorio que ha sido objeto de explotación, o de cambios con carácter estético o, por las actividades humanas; representa, por ello, la historia de la sociedad, básicamente rural.

Pero por otro lado, el paisaje constituye un valor económico a los legítimos poseedores de la tierra<sup>50</sup>, vista ésta como uno de los tres tipos de recursos de la economía clásica: la tierra, el capital y el trabajo. Este postulado se maximiza al hablar de indígenas como legítimos propietarios de la tierra, no como individuos sino como colectivo [la tierra es trabajada en “tequio” por el pueblo, de tal forma que la misma tierra sigue cohesionando a los individuos aún y después de que muchos de ellos hayan tenido que emigrar, ...siempre volverán y cuidarán a sus viejos], ya que entonces el ‘precio’ carece de sentido por los valores culturales añadidos. Así, ¿quién puede decir cuánto cuesta el terreno donde se han enterrado a todos sus ancestros; el lugar del cual ha salido la mitología o la cosmología que da identidad a tu pueblo?, ¿el precio de la tierra donde jugabas de niño o del agua del río donde de pequeño corrías a beberla con tus propias manos?<sup>51</sup>. En definitiva, es un valor económico extremadamente difícil de estimar.

---

<sup>46</sup> Se percibe la protección como obstáculo ilegal para el desarrollo económico, ya que se están deteniendo sin razones legales de peso –escritas en normas jurídicas y constitucionales o en el derecho jurisprudencial- proyectos de gran envergadura económica que podrían detonar el desarrollo económico y a la postre, social de una determinada comunidad humana, aunque dicha actividad se encuentre legitimada por las leyes nacionales e internacionales, y la sociedad beneficiada acuse alto rezago social y marginación económica (Klemm y Shine 1993). En otras palabras, el costo de la conservación biológica nunca debe exceder al beneficio del crecimiento económico. Aquí cabe recordar la paradoja de la conservación biológica descrita en el Capítulo VI de esta obra.

<sup>47</sup> Algunos autores clásicos como Hazle Henderson o Marcos Constansde y más recientemente Jarred Diamond (2005) han llegado a decir que la ecología es una ciencia incipiente y con bastante grado de incertidumbre debido a que no se le ha infundido el apoyo necesario para llevarla a un primer plano del desarrollo humano actual. El por qué, es muy claro, la ecología es una *ciencia incómoda* que puede perturbar el desenvolvimiento de la economía de las naciones pobres y el modo y nivel de vida de los ciudadanos de los países ricos.

<sup>48</sup> Gutiérrez-Yurrita, P. J. 2007. Configuración ecológica del medio ambiental como bien jurídico. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*. (En prensa).

<sup>49</sup> Fabeiro-Mosquera, A. 2006. La protección el paisaje: su creciente importancia en el ámbito internacional y la dispersión de instrumentos jurídicos para su protección integral en el derecho español. *Revista de Derecho Administrativo*, 131: 517-547.

<sup>50</sup> En México este aspecto es de trascendental importancia debido a que un logro, tal vez el mayor de todos, de la revolución mexicana es que la tierra fuera de quien la trabajara (declaración de Emiliano Zapata); por lo que no puede haber ningún propietario de la tierra de forma permanente. Con este ideal se realizó el reparto de tierras en el México posrevolucionario, el cual ha llegado, aunque algo maltrecho y ya desvirtuado, hasta nuestros días. La tierra, entonces, es en su mayoría de tipo “ejidal” [actualmente más del 60% de la tierra sigue siendo ejidal], y pertenece al individuo de la comunidad que la trabaja; no hay título de propiedad y por tanto, no puede decirse que la tierra sea un bien para esa persona [aunque nadie más de la comunidad se la disputará, mientras el sujeto o su familia directa la siga trabajando de forma más o menos continuada]. Esta falta de título o de escrituras ha venido deteriorando la ‘calidad’ de la tierra, en el sentido de que si una parcela no puede escriturarse, el poseedor no es sujeto de crédito bancario –y a veces ni estatal-, ya que no ofrece garantías en bienes con las cuales pueda el banco cobrarse en caso de no conseguir la meta fijada al solicitar el crédito. Este tipo de acciones ha llevado a la Secretaría de la Reforma Agraria a modificar paulatinamente la tenencia de la tierra, otorgando títulos de propiedad a los campesinos que demuestren que ellos trabajan su tierra y que son reconocidos como ejidatarios por la asamblea ejidal con al menos un año de antigüedad e inscribirse en el Registro Nacional Agrario (Ley Agraria, D.O.F. 9/07/1993; y reglamento de la Ley Agraria en Materia de Certificación de derechos ejidales y titulación de solares D.O.F. 6/01/1993). El resultado es que cuando los campesinos adquieren las escrituras malbaratan la tierra o la ponen en alquiler y emigran a las grandes urbes o a EE.UU., como mano de obra. El derecho agrario mexicano es una de las muchas asignaturas jurídicas que hay que actualizar, especialmente en lo relacionado a que sea transversal con otras leyes como la de ordenación del territorio, la de protección al ambiente, la ley forestal, la de flora y fauna, por ejemplo.

<sup>51</sup> Granados, E. y P. J. Gutiérrez-Yurrita. 2006. *Relación antropológica entre los indígenas purépechas, los mestizos de Tangancicuaro y el Parque Nacional Lago de Camécuaro*. Informe final del Servicio Social. Facultad de Antropología, Universidad Autónoma de Querétaro. México.

Pero no solamente hay problemas al estimar el precio [o valor económico] de un terreno natural con propietarios indígenas, sino que los conflictos sociales entre legítimos dueños de la tierra con usuarios de los servicios ambientales de la misma, se multiplican cuando hay elementos estructurales del ecosistema vitales para la supervivencia de los usuarios, como el agua: agua para consumo humano directo, para riego, para recreación, para el ganado, para energía.... Así, el panorama agroeconómico descrito, presenta un conflicto muy grande por los 'derechos del agua', y cae por tanto, dentro de los intereses difusos de diversas sociedades: la de indígenas, la de usuarios, la de los grupos de poder que lo quieren controlar, entre otros. Al estar un manantial protegido legalmente dentro de un ANP, por ejemplo, no puede explotarse ni usarse al agua directamente de la fuente, por lo que su aprovechamiento debe hacerse una vez que ésta sale de la microcuenca. En tal situación, hay muchos campesinos que requerirían de sistemas de bombeo para regar su campo, lo que añade costo a la producción; de igual forma, la calidad del agua, que la hace casi potable en la fuente, es requerida por las urbes para consumo humano, por lo que su entubamiento sería inminente de no estar bajo protección; y por último, la presión social más fuerte sobreviene de los mismos moradores o legítimos propietarios de la tierra donde brota el agua y por donde pasa, y en especial de quienes tienen una forma de ganarse la vida estrechamente vinculada con actividades que la requieren, incluyendo actividades turísticas.

Toda esta multiplicidad de conflictos en lugar de ser adecuadamente abordada por las autoridades, ha sido delegada de una autoridad a otra en los diferentes niveles de gobierno público. En muchas ocasiones la Federación cede los derechos de manejo de un ANP al Estado; y el Estado los cede al Municipio. Y el Municipio, en un afán de ser justo, socialmente hablando, forma Patronato que guíen los destinos de la malquerida ANP<sup>52</sup>. Pero para agravar más la situación, cada poder administrativo quiere que el Patronato realice la gestión como él la entiende, o como mejor le acomode [nadie quiere ser responsable por el manejo del ANP, pero tampoco dejan que otros lo hagan totalmente, debido a que las políticas federales de manejo de áreas naturales protegidas, no siempre van de la mano con las propuestas estatales de manejo, o con la gestión municipal del parque]. Así, es posible que el problema más grave de la administración de ciertas ANP provenga de la falta de entendimiento entre los diferentes niveles de gobierno (Federal, Estatal, Municipal y el administrativo del parque), en conjunción con los sectores que hacen uso de las instalaciones del ANP [comerciantes, lancheros, artesanos, guías, músicos, por decir algunos]. Esta problemática desemboca, por un lado, en el aumento burocrático para resolver cualquier problema; y por otro lado, en que el patronato ha decidido hacer una gestión participativa del Parque, sin contar con elementos de fondo para tal propósito.

Este es el punto en el cual entran en conflicto la sociedad y su modelo de desarrollo económico con la protección al ambiente. La justicia social que pretende desarrollar el Patronato, está mal enfocada desde su raíz<sup>53</sup>. Si bien es cierto que un sistema democrático como el que quiere imponer para diseñar las directrices de manejo del ANP puede ser beneficioso para los usuarios, en el sentido de que se ejerce una justicia utilitaria, es altamente peligroso para el mantenimiento de la integridad ecológica del ANP, en el sentido de que se olvida el criterio de justicia liberal de Rawls. La gestión participativa sólo tiene sentido cuando las personas que la ejercen están bien o al menos, suficientemente informadas de la situación, y no cuando el colectivo que la va a ejecutar carece de los conocimientos necesarios para su planeación y posterior consecución<sup>54</sup>. El proceso de elaboración de la zonificación de un territorio, atendiendo a características ecológicas, es claro que debe ser participativo, abierto y justo, pero sólo en el sentido en que debe prestar atención a las necesidades y preocupaciones de la comunidad, no para dejar que la comunidad lo elabore por iniciativa propia<sup>55</sup>.

<sup>52</sup> Este esquema de delegación de atribuciones en la administración de ANP ocurre con áreas pequeñas en tamaño, sin importar la importancia ecológica o relevancia en la representatividad y representación de ecosistemas mexicanos; tales son los casos del Parque Nacional Lago de Camécuaro o del Parque Nacional El Cimatario, en Michoacán y en Querétaro, respectivamente.

<sup>53</sup> Brosius, J. P. 2004. Indigenous peoples and protected areas at the world parks congress. *Conservation Biology*, 18(3): 609-612.

<sup>54</sup> Mitchell, B. 1999. *La gestión de los recursos y del medio ambiente*. Mundiprensa. España

<sup>55</sup> Gutiérrez-Yurrita, P. J. 2004. Análisis de la legislatura de Impacto Ambiental. *Scientiae Naturae (Universidad Autónoma de Aguascalientes)*, VII(1): 5-25.

Un principio vertebrador de la llamada eco-justicia hace referencia a que todas las decisiones que se tomen en un ANP deberán ser ambientalmente responsables, tomando en cuenta la opinión de las partes sociales afectadas, de tal manera que se respeten al máximo sus derechos<sup>56</sup>; pero por sobre todo, hay que hacer notar que sin el consentimiento de la sociedad local, no podrá aplicarse ningún plan de gestión, por muy ecológico que éste sea<sup>57</sup>. Sin embargo, esto no implica que deban tomarse en cuenta todas las opiniones vertidas en las asambleas comunitarias, ya que en la mayoría de las veces, cada grupo social o sector usuario del ANP [p.e.: pescadores, restauranteros], vela por sus propios intereses y los defiende a capa y espada, ganando el grupo más poderoso, no necesariamente el que tiene la razón. De esta forma, de nuevo el principio de justicia utilitaria vuelve a tener éxito, en detrimento de la conservación de la naturaleza.

Estoy totalmente de acuerdo en que un objetivo de la gestión integral considera los impactos desde escalas regionales hasta escalas globales, asegurando que la pobreza se va a reducir, que a los marginados se les va a tomar en cuenta y que atendiendo a una meta del desarrollo sustentable local, nadie empeore su situación después de terminada la actuación, entonces, todos tendrán mejoras económicas, habrán elevado su nivel y mejorado su calidad de vida<sup>58</sup>. Pero lo que no debe hacerse es primar la superación de la pobreza a costa del deterioro ambiental dentro del ANP, ya que no se resuelve el problema, sólo se aplaza, y en cierta forma, se agudiza<sup>59</sup>.

De que hay un compromiso social fuerte para hacer justicia a estos grupos sociales que habitan y viven de los recursos de un ANP, lo hay y no está en tela de juicio; pero que el permitirles utilizar los recursos de su ambiente, sin ordenación ecológica traerá más problemas que beneficios, también es verdad. Se cae en la paradoja de la conservación biológica: muchos ambientes naturales conservados están habitados por indigentes; y la mayoría de los ambientes alterados por actividades humanas están habitados por una población próspera o en vías de prosperidad<sup>60</sup>. En este caso, algunas preguntas obligadas serían: ¿de qué ha servido la justicia social?, ¿a quién le sirvió?, ¿cuántos beneficiarios reales ha habido?, ¿se ha reparado el daño moral que se le ha hecho a los indígenas o pobladores locales por tantos años de abandono por parte de las autoridades o de la sociedad en general?.

Para ejemplificar lo dicho tomemos el caso del Parque Nacional Lago de Camécuaro, que a pesar de tener una ordenación de usos del territorio con criterios ecológicos, sociales y tendientes a una mejora económica en los moradores de aquella zona, el Patronato actual ha decidido pasarlo por alto y hacer su 'gestión propia', sin intervención de ninguna autoridad pública, como podría ser la CONANP. Por supuesto que en el plan original no se maximiza el potencial turístico del parque, sino que se optimiza con criterios ecológico-económicos, lo cual genera cierto descontento en los individuos que quieren obtener el máximo beneficio económico de la naturaleza, sin pensar que eso no es la sustentabilidad [en este caso el criterio de justicia empleado sería más del tipo rawlsiano]. Entonces, la resolución del patronato de construir un puente "ecológico" -porque será de madera y piedra de la región, y porque ellos mismos lo construirán-, para cruzar de una vera a otra del río fue tajante. Pero el puente se ubicó en la más conservada, ecológicamente hablando, del parque, porque es ahí a donde le gusta ir al paseante con su familia o al enamorado con su novia. El puente se ha caído dos veces porque se asienta en los criptohumedales y, como no es firme el terreno, no soporta el peso de la construcción; pero el daño ecológico ya está hecho, se ha degradado radicalmente la casi totalidad del área, con una pérdida importante de biodiversidad de macrófitos acuáticos y helófitos, por ejemplo.

<sup>56</sup> Sachs, A. 1995. *Eco-justice: linking human rights and the environment*. WorldWatch Institute, Wash., U.S.A.

<sup>57</sup> Charnley, S. 2006. The Northwest Forest Plan as a Model for Broad-Scale Ecosystem Management: a Social Perspective. *Conservation Biology*, 20(2): 330-340.

<sup>58</sup> Hanna, S. S., C. Folke, K. Goran-Maler. 1996. Rights to nature: ecological, economic, cultural and political principles of institutions for the environment. Island Press, Wash., U.S.A.

<sup>59</sup> Dasmann, R. 1984. *The relationship between protected areas and indigenous people*. In: McNeely, J. and Miller, K.R. (Eds.): National Parks, Conservation and Development: The Role of Protected Areas in Sustaining Society. Smithsonian International Press, Wash., U.S.A.

<sup>60</sup> Gutiérrez-Yurrita, P. J. 2007. Ecocentrismo vs. Egocentrismo: VI). Socioecología y desarrollo humano. *Derecho Ambiental y Ecología (Centro de Estudios en Jurisprudencia Ambiental)*, 3(17): 44-55.

La ordenación del territorio dentro de un ANP es más compleja que la que podría realizarse en un paisaje sin figura de protección legal, ya que de acuerdo con los objetivos de un ANP, debe realizarse de forma armoniosa la conservación, la preservación biológica y el desarrollo social y económico de los moradores del área, con la finalidad de que se llegue a una gestión local eficaz, con un mínimo de conflictos sociales intra e intergeneracionales de los pobladores con su ambiente natural<sup>61</sup>. La ecología integral aún y con toda la incertidumbre que puede generar en sus modelos teórico-predictivos<sup>62</sup>, al insertar en sus análisis técnicas de información geográfica, se convierte en una herramienta poderosa para ordenar ecológicamente un territorio natural protegido; pero sobretodo, para que una vez conocida ecológicamente la capacidad de resiliencia de los sistemas ecológicos involucrados y la capacidad de cambio que toleran, esto es, su sensibilidad ecológica, proponer alternativas de usos a los pobladores locales<sup>63</sup>.

La justicia social en este caso, se entenderá como el compromiso y las promesas que cumplirá la administración al capacitar, educar y apoyar económicamente con proyectos solidarios, muchas veces a fondo perdido, las propuestas novedosas en los procesos productivos; fomentará la creación de cadenas productivas que se abran y cierren con personas de la comunidad; propiciará que la derrama económica que entre y que genere el ANP se quede en la región para mantenimiento del parque y mejora de la infraestructura, no sólo del ANP, sino de la comunidad. La justicia social, en suma, debe entenderse como una forma de hacerle saber al indígena o poblador local que se le reconoce su valor como persona y que se le declara abiertamente como un ser digno de la sociedad, el cual debe sentirse orgulloso de sus raíces y de su conocimiento nato del medio que le rodea, y que ahora, la sociedad que en un principio lo había olvidado está dispuesta a apoyarlo para salir adelante, sin menoscabar su entorno natural<sup>64</sup>.

Los valores sobre los cuales podría descansar esta nueva “*justicia eco-social o ECOJUSTICIA*” podrían ser similares a los expuestos en la Declaración de Cochabamba el 23 de mayo del 2007:

- uso sustentable de los recursos naturales y el control público de los que no son renovables;
- la satisfacción de las necesidades de la gente por encima de los criterios del mercado;
- la defensa de la democracia en todas las relaciones colectivas, así como la interculturalidad, la posibilidad de acceso a todos los saberes, especialmente al conocimiento de su medio natural cercano, para que en un futuro próximo ellos solos puedan realizar la gestión del ANP.

## 6. Conclusiones

- La justicia social planteada para el ordenamiento del territorio en ANP está sesgada hacia la resolución de problemas socio-económicos anquilosados y ancestrales de grupos sociales rezagados.
- Un planteamiento de justicia social entendido como una plataforma política para que las autoridades lancen un discurso de reparación de los daños morales causados a un sector poblacional marginado y rechazado, como remedio de su culpabilidad, no es eficaz ni para resolver el problema más agudo –la pobreza–, ni para la conservación biológica del ANP.
- Los problemas medioambientales actuales de las ANP de México no pueden ser abordados ni resueltos desde planteamientos parciales que olviden las múltiples interrelaciones existentes entre los diversos problemas y las causas que los originaron.
- Las actuaciones necesarias para resolver los problemas ambientales de las ANP claramente exceden a las competencias administrativas de un único organismo, ya sea éste gobierno municipal o estatal, e incluso, de una única administración pública.
- Para hacer frente a los problemas ecológicos de este territorio, bajo las propuestas que se plantean, se requiere participación conjunta de todos los sectores de la sociedad, privados o

<sup>61</sup> Jaireth, H. and D. Smyth, D. 2003. *Innovative governance: indigenous peoples, local communities and protected areas*. Ane Books, New Delhi. India

<sup>62</sup> S. M. Redpath, B. E. Arroyo, F. M. Leckie, P. Bacon, N. Bayfield, R. J. Gutiérrez, S. J. Thirgood. 2004. Using Decision Modeling with Stakeholders to Reduce Human-Wildlife Conflict: a Raptor-Grouse Case Study. *Conservation Biology*, 18(2): 350–359.

<sup>63</sup> Gutiérrez-Yurrita, P. J. 2004. El Paradigma de la ecología integral en la gestión de los recursos naturales. *Sapere (Universidad Autónoma de Querétaro)*, 1(1):4-13.

<sup>64</sup> Messmer, T. A. 2000. The emergence of human-wildlife conflict management: turning challenges into opportunities. *International Biodeterioration and Biodegradation*, 45(3): 97-102.

públicos, cooperación interinstitucional y coordinación con la sociedad-administración pública, que resulte en una distribución equitativa de esfuerzos y compromisos

- La gestión de los recursos naturales (bióticos y abióticos) es el reflejo de las metas sociales y de la comprensión científica del entorno en cuestión, otorgando un registro histórico de los cambios sociales y científicos.
- En ningún caso se ha cuestionado la prioridad del uso de los recursos naturales, por lo que con el modelo de gestión adaptativa se tenderá a superar los retos ambientales y sociales que frenaban el proceso de manejo integral de las ANP.
- Se promueve el concepto de justicia eco-social, entendida como el compromiso y las promesas que cumplirá la administración al capacitar, educar y apoyar económicamente con proyectos solidarios, muchas veces a fondo perdido, las propuestas novedosas en los procesos productivos de los moradores del ANP, con metas hacia la sustentabilidad regional y conservación biológica.
- Tres valores primordiales sustentan el criterio de justicia eco-social para delimitar los usos del territorio comprendido por un ANP: 1) uso razonable de los recursos naturales; 2) satisfacción de las necesidades sociales elementales; 3) acceso al conocimiento por parte de la población para que ejerza la democracia de forma individual, autónoma, con libertad y respeto a los demás, al momento de decidir los usos del suelo y la intensidad de los mismos dentro del ANP.
- La cada vez mayor introducción de la doctrina de los intereses difusos ayudará notablemente a resolver controversias legales de tipo socio-ambiental.