



## Disputas y Adaptaciones en Torno al Uso de los Recursos en la Reserva de la Biosfera “Los Tuxtlas”, Veracruz (México)

Recibido: 10-11-2015

Aprovado: 11-12-2015

Emilia Velázquez H.\*

Fernando Ramírez R.\*\*

### Resumen:

Entre 1982 y el año 2000 el Estado mexicano estableció un importante dispositivo institucional que incluyó la elaboración de leyes y la creación de dependencias gubernamentales con la finalidad de proteger el medio ambiente y fomentar el desarrollo local y regional. El Estado adquirió así un papel relevante en el establecimiento de una nueva gobernanza con relación al uso de los recursos naturales, pero ¿cuál ha sido el papel que las poblaciones locales han jugado en la construcción de la actual gobernanza ambiental?, ¿y cuáles han sido los mecanismos utilizados para impugnar o aprovechar la normatividad ambiental estatal? Este artículo busca responder a estas preguntas a partir de tres estudios de caso realizados en un área natural protegida al sur de México, con la intención de develar cómo en la práctica se adoptan, reformulan, o evaden las políticas de conservación.

**Palabras clave:** recursos naturales, áreas naturales protegidas, normatividad estatal, respuestas locales.

### Abstract:

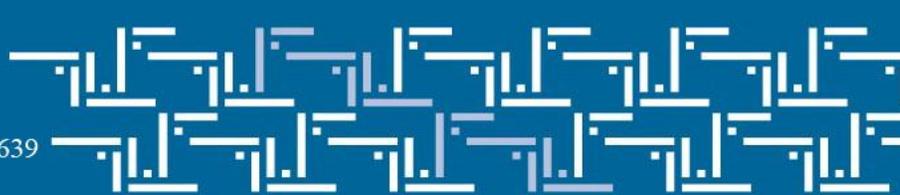
Between 1982 and 2000 the Mexican state created an important legal and administrative structure for the environmental protection as well as the local and regional development. In this way, the state acquired a relevant role in the creation of a new governance related to the use and management of natural resources, but ¿which has been the role that local people has played in the construction of this governance?, and ¿what mechanisms the people has used for contest or take advantage of the institutions and laws related with the environmental matter. This article examines these questions in relation to three case studies carried out in The Biosphere Reserve « Los Tuxtlas », in the south of Mexico.

**Key Words:** natural resources, protected natural areas, state environmental regulations, local answers.

---

\* Doctora en Ciencias Sociales, profesora-investigadora del CIESAS Golfo, co-directora del LMI-MESO. Contato: emivel@ciesas.edu.mx

\*\* Maestro en Ciencias Biológicas, coordinador del Proyecto Sierra de Santa Marta, Asociación Civil que proporciona asesoría técnica y gestión de recursos a campesinos de la Reserva de la Biosfera “Los Tuxtlas”. Contato: fernandoramirez@prodigy.net.mx



### **Resumo:**

Entre 1982 e o ano de 2000 o Estado mexicano estabeleceu um importante dispositivo institucional que incluiu a elaboração de leis e a criação de dependências governamentais com a finalidade de proteger o meio ambiente e fomentar o desenvolvimento local e regional. O Estado adquiriu assim um papel relevante no estabelecimento de uma nova governança com relação ao uso dos recursos naturais, mas qual tem sido o papel que as populações locais tiveram na construção da atual governança ambiental? E quais tem sido os mecanismos utilizados para impugnar ou aproveitar a normatividade ambiental estatal? Este artigo busca responder a estas perguntas a partir de três estudos de caso realizados em uma área natural protegida no sul do México, com intenção de revelar como se adotam, reformulam, ou evadem as políticas de conservação na prática.

**Palavras-chave:** recursos naturais, unidades de conservação natural, regulamentos ambientais do estado, respostas locais.

### **Introducción**

En 1998 el gobierno federal, mediante un decreto, declaró la creación de la Reserva de la Biosfera Los Tuxtlas (RBLT).<sup>1</sup> Esta se ubica en una región geográfica conformada por dos macizos volcánicos que irrumpen en la llanura costera del sur de Veracruz, separados entre sí por el Lago de Catemaco y colindando al norte y este con el Golfo de México. La RBLT se extiende sobre 155,122 hectáreas,<sup>2</sup> las cuales están distribuidas en proporciones diferentes en ocho municipios, siendo los de San Andrés Tuxtla, Catemaco, Soteapan, Tatahuicapan, Mecayapan y Pajapan en donde se localiza la mayor extensión de esta Área Natural Protegida (ANP). La reserva está constituida por tres zonas núcleo: San Martín Tuxtla (9,823 hectáreas), Santa Marta (18,033 hectáreas) y San Martín Pajapan (1,883 hectáreas), que en conjunto suman 29,739 hectáreas. Las restantes 125,402 hectáreas de la reserva corresponden a una zona de amortiguamiento, la cual representa el 80% de la superficie total

---

<sup>1</sup> La política de conservación en Los Tuxtlas se remonta a la segunda mitad de la década de 1930, cuando el presidente Lázaro Cárdenas decretó la creación de la Zona Protectora Forestal Vedada de la Cuenca Hidrográfica del Lago de Catemaco, la cual afectaba una superficie de 28 500 ha en las que quedaba prohibida la explotación forestal y el cambio del uso del suelo. En 1979, 1980 y 1988 se decretaron otras formas de protección forestal (Paré y Fuentes, 2007: 49ss). Sin embargo, estos decretos no tuvieron los efectos esperados en la conservación de los recursos naturales pues la tala la selva continuó, tal como ha demostrado Ramírez (1999) con base en un análisis de fotografías aéreas: si bien en 1967 en la Sierra de Santa Marta había 96 640 ha cubiertas con selva, esta superficie había descendido a 60 857 ha para 1976.

<sup>2</sup> Aproximadamente el 70% de esta superficie es propiedad ejidal y el resto es propiedad privada.



de la reserva. En 2010, en esta extensa zona de amortiguamiento habitaban 28,625 personas distribuidas en 362 asentamientos humanos, la mayoría de ellos caseríos y rancherías.<sup>3</sup>

La RBLT se formó en el contexto de formulación de un nuevo marco normativo que dio inicio en 1982, cuando “se reformó la Constitución para crear nuevas instituciones y precisar las bases jurídicas y administrativas de la política de protección ambiental”.<sup>4</sup> En ese año se creó la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), “para garantizar el cumplimiento de las Leyes y reorientar la política ambiental del país” (ídem). También en 1982 se promulgó la Ley Federal de Protección al Ambiente. Cinco años después, en 1987, “se facultó al Congreso de la Unión para legislar en términos de la concurrencia a los tres órdenes de gobierno, en materia de protección al ambiente” (ídem). En consecuencia, un año después se publicó la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LEEPEA), la cual ha regido desde entonces la política ambiental del país. En 1992, la SEDUE fue transformada en Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), a la vez que se creaba el Instituto Nacional de Ecología (INE) y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA). En diciembre de 1994 se decretó la formación de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP), la cual en noviembre del año 2000 fue sustituida por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT). Esta Secretaría “es la dependencia del gobierno federal encargada de impulsar la protección, restauración y conservación de los ecosistemas y recursos naturales y bienes y servicios ambientales de México, con el fin de propiciar su aprovechamiento y desarrollo sustentable”.<sup>5</sup>

La creación de estas instituciones gubernamentales y de un aparato jurídico orientado a normar el acceso y uso de los recursos naturales fueron, en parte, una consecuencia de la circulación internacional de concepciones y normas de protección al medio ambiente que se produjo a partir de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano. En esta

---

<sup>3</sup> Los datos de población corresponden al censo de población de 2010 (INEGI, 2010) y son parte de la base de datos de la RBLT.

<sup>4</sup> <http://www.semarnat.gob.mx/conocenos/antecedentes> [consulta del 22/10/2015]

<sup>5</sup> <http://www.semarnat.gob.mx/conocenos/quienessomo> [consulta del 22/10/2015]



Conferencia, que tuvo lugar en junio de 1972 en Estocolmo, se estableció el derecho de las personas a vivir en un “medio ambiente de calidad tal que les permita llevar una vida digna y gozar de bienestar”.<sup>6</sup> Dos décadas más tarde, en junio de 1992, se celebró en Río de Janeiro, Brasil, la Cumbre de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Desarrollo, en la cual se reafirmó la Declaración de Estocolmo y los países participantes signaron una declaratoria de 27 principios. En esta Cumbre se subrayó la necesidad de vincular la conservación al desarrollo (principios 3 y 4), la obligación de los Estados de “promulgar leyes eficaces sobre el medio ambiente” (principio 11), así como de “hacer posible” la participación efectiva de “Las poblaciones indígenas y sus comunidades, así como otras comunidades locales (...) en el logro del desarrollo sostenible” (principio 22).<sup>7</sup> Para mediados de la década de 1990 “alrededor de 50 gobiernos de todo el mundo” habían realizado reformas constitucionales para dotarse de instrumentos jurídicos relacionados con la defensa y conservación del medio ambiente.<sup>8</sup>

Empezó así a generarse en México una nueva gobernanza con relación al uso de los recursos naturales, en la que el Estado adquirió un papel relevante mediante la creación de instituciones y la expedición de decretos y leyes orientados a hacer cumplir los compromisos internacionales adquiridos para detener el deterioro ambiental y promover el desarrollo local y regional. A la vez, académicos y organizaciones no gubernamentales comenzaron a actuar en varias de las áreas naturales protegidas, con la intención de incidir en el cumplimiento de los objetivos de desarrollo y participación social efectiva en la planeación de los instrumentos para la conservación. Desde el Estado, sin embargo, poco se ha hecho para garantizar una participación efectiva de las poblaciones locales –sean indígenas o mestizas– en la formulación de normas y leyes.<sup>9</sup> ¿Cuál ha sido entonces el papel que las poblaciones

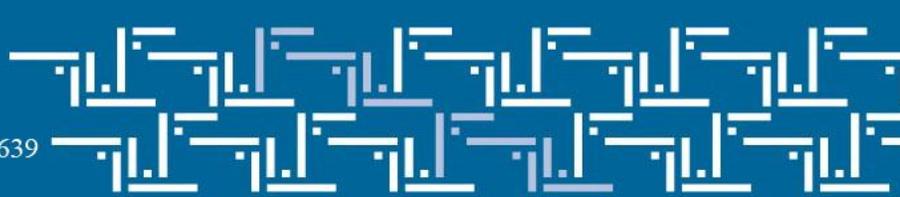
---

<sup>6</sup> <http://www.unep.org/geo/geo3/spanish/040/htm> [consulta del 20/10/2015]

<sup>7</sup> <http://derechoambientalcuvate.blogspot.mx/2012/01/conferencia-de-estocolmo-1972-y.html> [consulta del 21/10/2015].

<sup>8</sup> <http://www.unep.org/geo/geo3/spanish/040/htm> [consulta del 20/10/2015]. Una reflexión sobre la política ambiental mexicana, realizada por dos académicos-funcionarios, puede consultarse en Carabias y Provencio (1994).

<sup>9</sup> Una reflexión interesante sobre la participación en las áreas naturales protegidas puede consultarse en Paz (2005).

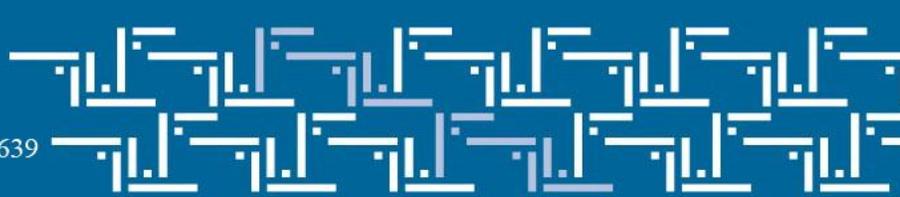


locales han jugado en la construcción de la actual gobernanza ambiental?, ¿y cuáles han sido los mecanismos utilizados para impugnar o aprovechar la normatividad ambiental estatal? Ambos aspectos han tenido características muy diversas, dependiendo de los contextos regionales y locales en los que se ha decretado la creación de las áreas naturales protegidas, y de ello se ha dado cuenta en diversas investigaciones (Paré y Fuentes, 2007; Paz, 2008; Brenner, 2009 y 2010; López, Bello, Estrada, Brunel y Ramírez, 2012).

Desde esta perspectiva, este texto tiene como objetivo reflexionar sobre las diferentes maneras en que los pobladores de tres ejidos de la Sierra de Santa Marta han asumido la existencia de la reserva, ubicando los problemas y oportunidades que ésta ha significado para los campesinos y campesinas populucas que ahí habitan. La cuestión teórica de fondo refiere a las tensiones, contradicciones y convergencias entre las políticas estatales –en este caso las relacionadas con la conservación- y las prácticas de la gente vinculadas a sus necesidades cotidianas. Dos preguntas han guiado nuestra investigación: ¿cómo se adoptan, reformulan, o evaden las políticas de conservación?, y ¿qué capacidad real tiene el Estado para hacer valer ciertos principios básicos de conservación de los recursos naturales?

El concepto que utilizamos para guiar nuestro análisis es el de gobernanza. No obstante que estamos conscientes de las debilidades de un concepto que es definido de diversas maneras y empleado por analistas de orientaciones políticas a veces contrapuestas (Hewitt, 1998), recuperamos del concepto gobernanza su interés por dar cuenta tanto de las acciones del aparato gubernamental como de aquellas que desarrollan los diversos actores sociales a quienes van dirigidas las decisiones y normatividades diseñadas desde los gobiernos, así como de otros actores sociales que fungen como aliados de los grupos subalternos o como contrapesos en la formulación y aplicación de políticas de gobierno, como pueden ser académicos, Organizaciones No Gubernamentales y Organizaciones de la Sociedad Civil (Stocker, 1998).

Rescatamos también el énfasis que el concepto gobernanza pone en el análisis de procesos e instituciones, lo que permite identificar cómo, quiénes y de qué maneras se toman decisiones centrales respecto a recursos estratégicos de diversa índole, en qué contextos (locales, nacionales e internacionales) se toman tales decisiones, qué conflictos surgen en

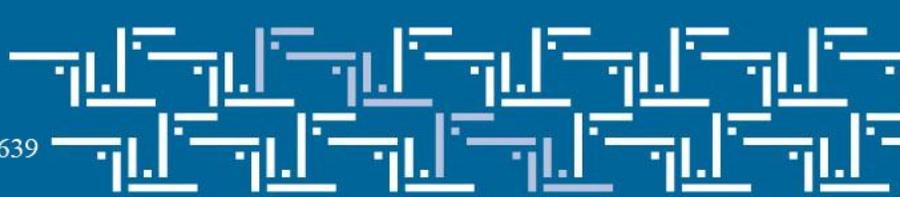


torno a ello y cómo éstos son enfrentados por los diversos actores involucrados Rist *et al*, 2007; Brenner, 2010; Edouard, 2010; Brenner y San German, 2012). Es decir, consideramos que el concepto de gobernanza debe referir necesariamente a procesos políticos amplios que incluyen la confrontación, la negociación, la construcción de consensos, o también las rupturas de corto o largo alcance.

Los estudios de caso que aquí abordamos refieren a tres localidades vecinas ubicadas en la Sierra de Santa Marta,<sup>10</sup> concretamente en la ladera meridional del volcán Santa Marta, dentro de los límites administrativos del municipio de Soteapan. Uno de estos poblados es Mazumiapan Chico, un ejido que se fundó como tal en la década de 1970 y cuyas tierras fueron expropiadas para integrar la zona núcleo II Santa Marta de la RBLT. El otro poblado se denomina Sierra de Santa Martha; es un ejido que se creó en 1964 con campesinos provenientes de dos poblados vecinos y que actualmente llevan a cabo una parte de sus actividades productivas dentro de la zona núcleo de la RBLT, por lo que, como veremos más adelante, los ejidatarios se han negado rotundamente a ingresar a los programas de certificación parcelaria (PROCEDE y FANAR) promovidos por el gobierno federal a partir de 1993. Y finalmente nos referiremos al ejido San Fernando, un poblado ubicado a escasos

---

<sup>10</sup> La RBLT integra a dos regiones socioculturales y económicas con notables diferencias: Los Tuxtlas y la Sierra de Santa Marta. La primera de ellas es una región de población mayoritariamente mestiza si atendemos exclusivamente a un criterio lingüístico –la predominancia del idioma español–, el cual sabemos que es un criterio limitado pero que oficialmente se utiliza para determinar en qué regiones habita o no la población indígena de México. La población rural de Los Tuxtlas, compuesta mayoritariamente por ejidatarios, y en menor medida por propietarios privados, se dedica al cultivo de maíz, y en menores y diferentes proporciones a los cultivos de frijol, caña de azúcar, tabaco y café. A su vez, la ganadería bovina tiene un papel importante en la economía regional, particularmente en el municipio de Catemaco. Al interior de esta región existe un importante centro rector ubicado en la cabecera municipal del municipio de San Andrés Tuxtla, en donde se encuentran comercios de diverso tipo, bancos, hoteles y dependencias gubernamentales. En la porción sureste de los macizos montañosos, al otro lado del Lago de Catemaco, se localiza la Sierra de Santa Marta, conformada por cuatro municipios (Mecayapan, Pajapan, Soteapan y Tatahuicapan) cuyos habitantes, según el Censo de Población de 2010, expresaron hablar alguna lengua indígena en porcentajes que oscilan entre el 60 y 80% de la población total mayor de 3 años. La Sierra de Santa Marta alberga actualmente la mayor concentración de población hablante de alguna lengua indígena en todo el sur de Veracruz (Velázquez, 2010a). Por lo que respecta a la producción agrícola, aquí también el cultivo principal es el maíz y en menor escala el frijol y otros productos, en tanto que la ganadería bovina es la principal actividad económica en varias localidades de los municipios de Pajapan y Tatahuicapan. Por otra parte, y en contraste con la región vecina de Los Tuxtlas, para 2010 en ninguna de las cabeceras municipales de la Sierra de Santa Marta operaba alguna sucursal bancaria y sólo en tres de ellas hay actualmente un pequeño hotel. En las cabeceras municipales de la sierra tampoco existen oficinas de dependencias gubernamentales, las cuales se ubican en las ciudades de Coatzacoalcos (SHCP, SCT) y Acayucan (DGCPI, CDI, PA, SAGARPA).



cinco kilómetros de la cabecera municipal, cuyos habitantes obtuvieron en 1961 tierras ejidales. San Fernando es actualmente la sede de una Sociedad de Producción Rural dedicada al cultivo y comercialización de diversas clases de palmas que son utilizadas como follajes para arreglos florales, la cual se creó a partir del apoyo que a lo largo de veinte años ha proporcionado una organización civil y diversas financieras internacionales, así como dependencias gubernamentales (SEMARNAT, INDESOL, SEDARPA, SEDESOL, CDI) y privadas (Fomento Social Banamex).

### **La expropiación como vía para la conservación: equívocos gubernamentales y soluciones locales**

Como hemos mencionado, el decreto federal de creación de la RBLT estableció tres zonas núcleo ubicadas en los volcanes San Martín Tuxtla, San Martín Pajapan y Santa Marta, en las que quedó prohibida cualquier actividad humana (caza, recolección, agricultura) que perturbara la conservación o la regeneración de la vegetación primaria. De estas tres zonas núcleo, sólo en la tercera de ellas el gobierno estatal intervino para expropiar 14, 437 hectáreas de tierras de propiedad privada y ejidal; esta superficie expropiada representa el 80% de la llamada “zona núcleo Santa Marta”,<sup>11</sup> y corresponde a extensiones pertenecientes a los municipios de Catemaco, Soteapan y Mecayapan.

La superficie ejidal expropiada para integrar la zona núcleo Santa Marta fue de 9,366 hectáreas pertenecientes a ocho ejidos, en tanto que las restantes 5,071 hectáreas eran de propiedad privada y estaban ocupadas por ranchos ganaderos de tamaños variados y, en algunos casos, sus tierras estaban en desuso o con irregularidades legales derivadas de la forma poco clara en que fueron adquiridas. Por lo que respecta a los ocho ejidos expropiados, cuatro de ellos existían legalmente pero no estaban habitados, esto debido a que sus derechohabientes los abandonaron poco después de llegar a vivir a tales lugares conformados por terrenos abruptos y de difícil acceso, en los que simplemente no había manera de trabajar y vivir. Los otros cuatro ejidos expropiados sí estaban habitados: tres de ellos (Miguel

---

<sup>11</sup> La superficie total de la zona núcleo Santa Marta es de 18,031 hectáreas, de las cuales 3, 594 eran tierras nacionales, por lo que sobre ellas no hubo necesidad de emitir ningún decreto expropiatorio.



Hidalgo, Península de Moreno y El Mirador) se ubican dentro de los límites municipales de Catemaco y fueron creados entre mediados de la década de 1960 y principios de los años 1980 por campesinos mestizos provenientes de otras regiones del estado de Veracruz y del vecino estado de Puebla. En tanto que Mazumiapan Chico, al que nos referiremos aquí, está constituido por campesinos popolucas del municipio de Soteapan.

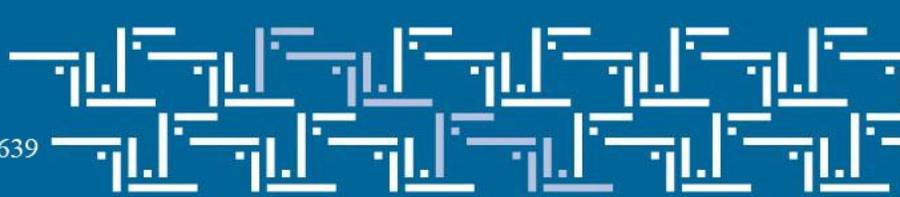
Mazumiapan Chico se ubica en la vertiente sur del volcán Santa Marta. La historia de este ejido se remonta a 1966, cuando un grupo de campesinos procedentes del municipio de San Andrés Tuxtla llegó a establecerse en lo que entonces eran consideradas tierras nacionales. El procedimiento que en esos años seguían varios grupos de campesinos sin tierra era: asentarse en tierras nacionales, constituir un poblado en condiciones muy precarias y enseguida iniciar un trámite de dotación ejidal. Pese a que estos campesinos tuxtlecos intentaron residir y trabajar en las tierras que solicitaban, después de obtener la dotación ejidal provisional abandonaron el lugar, agobiados por las dificultades que entrañaba vivir en un sitio sin agua para sus usos cotidianos y trabajar en terrenos muy abruptos y cubiertos de selva.<sup>12</sup>

Por otra parte, en 1975 varios jóvenes campesinos popolucas originarios del vecino ejido Ocotál Chico hicieron una solicitud de ampliación de su ejido, la cual les fue negada. Decidieron entonces reactivar el expediente agrario del abandonado ejido Mazumiapan Chico, para lo cual contaron con el apoyo de los ejidatarios de Ocotál Chico, quienes les permitieron establecer su núcleo urbano dentro de su perímetro ejidal. En 1986, los nuevos peticionarios obtuvieron por resolución definitiva 820 hectáreas para dotar a 40 ejidatarios con 20 hectáreas, la mayor parte de las cuales eran inutilizables para labores agropecuarias.<sup>13</sup> La subsistencia de los nuevos ejidatarios de Mazumiapan Chico se basaba en la combinación de varias actividades: el desmonte de selva para apertura de pastizales destinados a la

---

<sup>12</sup> El 16 de junio de 1967 se les otorgó en posesión provisional 1,840 hectáreas para ser distribuidas entre 90 parcelas de 20 ha, una parcela escolar de 20 ha, y una zona urbana también de 20 ha. Las tierras dotadas fueron clasificadas por los peritos agrarios como “tierras de temporal y en un 40% cubiertas de monte alto” (ACAM, exp. 5578).

<sup>13</sup> Tehuitzil, Lucio, ed., *Memoria del Taller de Planeación Comunitaria y de Manejo de Recursos Naturales*, Xalapa, Veracruz: PSSM, A.C/GEF-MIE, 2004.



ganadería extensiva, la extracción de madera, el cultivo de maíz para autoconsumo, el cultivo de café y la recolección de palma camedor silvestre para su comercialización.

En los años 1980 estas actividades les permitieron a los campesinos de Mazumiapan Chico obtener los productos e ingresos mínimos requeridos para la manutención familiar; sin embargo, esta situación empezó a cambiar en la década de 1990 con la caída dramática del precio del café en el mercado internacional. Pese a todo, el cultivo de este grano continuó siendo una más de las opciones locales de que disponía la mayoría de la población para obtener ingresos monetarios para la adquisición de los bienes y servicios que necesitaban.<sup>14</sup> Por otro lado, a mediados de la década de 1990 los ejidatarios de Mazumiapan Chico aceptaron ingresar al Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (Procede), por lo que para 1998 sus parcelas de labor habían sido medidas y deslindadas por la institución gubernamental encargada de este procedimiento.<sup>15</sup> Sin embargo, el decreto expropiatorio que ese mismo año se expidió para crear una de las tres zonas núcleo de la reserva incluyó la totalidad de las tierras del ejido Mazumiapan Chico, incluso sus tierras de labor.

Este caso nos plantea dos preguntas centrales: ¿cómo se tomó la decisión de la expropiación de tierras para la creación de la RBLT?, y ¿cómo actuaron los ejidatarios de Mazumiapan Chico ante la expropiación de sus tierras ejidales? En primer lugar, cabe destacar que en noviembre de 1995 la SEMARNAP convocó a académicos y ONG que trabajábamos en Los Tuxtlas y la Sierra de Santa Marta para escuchar nuestros planteamientos sobre los problemas para la conservación de los recursos naturales, los cuales expusimos en el Seminario “Los Tuxtlas: conservación y desarrollo sustentable”, realizado en la ciudad de Catemaco. En este seminario, biólogos, sociólogos y antropólogos hablamos de nuestros diversos acercamientos a las propuestas de conservación. En los años siguientes,

---

<sup>14</sup> *Ibid*

<sup>15</sup> El Procede fue el instrumento creado para llevar a cabo las disposiciones de la nueva ley agraria de 1992. La ejecución de este programa estuvo a cargo de la Procuraduría Agraria (PA) pero fue el personal del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) el encargado de medir y delimitar las parcelas sobre las cuales cada ejidatario obtiene un certificado agrario que avala la *propiedad* de su tierra, el cual sustituye al antiguo *derecho agrario* que garantizaba la *posesión* de la misma.



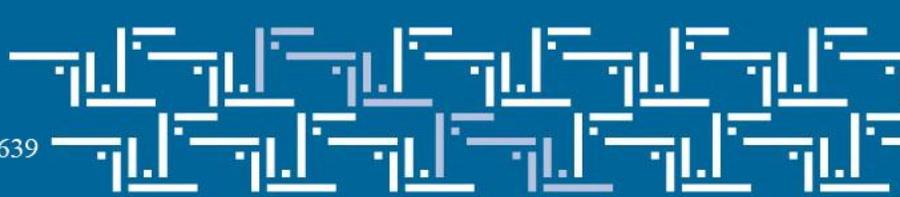
la interlocución de los funcionarios gubernamentales involucrados directamente con la creación de la reserva fue principalmente con una ONG que trabajaba en la región desde 1990. La intención era delimitar la reserva a partir del conocimiento directo de las diversas problemáticas que esta ONG había detectado a través de recorridos extensos y la realización de talleres en colaboración con un técnico del Global Environmental Facility (Cervigni y Ramírez, 1996).

De manera conjunta, la ONG referida y un funcionario designado por la SEMARNAP para hacer la propuesta de la delimitación de las zonas núcleo y de amortiguamiento de la reserva acordaron la expropiación de los ejidos que habían sido dotados pero no estaban habitados. El objetivo era evitar que se repitiera una práctica mediante la cual se habían creado varios poblados en las partes más abruptas de la Sierra de Santa Marta; esta práctica consistía en que “líderes agrarios” ubicaban ejidos deshabitados y trasladaban a estos lugares a gente sin tierra proveniente de otras regiones del estado de Veracruz o de otros estados de la república. Una vez hecho esto, el líder, que había cobrado por localizar tierras ejidales disponibles y había hecho -o iniciado- los trámites para el cambio de nombres de beneficiarios, dejaba a los nuevos ejidatarios a su suerte, en lugares carentes de servicios mínimos (agua, luz eléctrica) y con terrenos sumamente abruptos, en los que aquellos que no desistían de su lucha por hacerse de tierra no tenían más opción que comenzar a tumbar la selva para sembrar pastos y maíz con muy baja productividad (Velázquez, 1995).

La propuesta de la delegación estatal de la SEMARNAP y la ONG referida incluía también expropiar los abruptos terrenos de los ejidos El Mirador y Península de Moreno (Catemaco) para reubicarlos en terrenos menos peligrosos,<sup>16</sup> así como expropiar la parte del

---

<sup>16</sup> Para esas fechas, El Mirador y Península de Moreno estaban presionando al gobierno estatal para obtener su reubicación pues sus habitantes y autoridades temían que se repitiera un suceso ocurrido en la temporada de lluvias del año 1991, cuando en el núcleo urbano de El Mirador tuvo lugar un deslave que arrasó varias casas y provocó once muertes. Deslaves menores habían estado sucediendo en los siguientes años debido a la accidentada topografía de sus tierras de labor y vivienda, así como a la magnitud de las lluvias (4 000 mm anuales) que cada año dejaba varios días incomunicada a la gente que vivía en Península de Moreno por el aumento del caudal del río que había que atravesar para entrar o salir del poblado. Entrevistas de FR y EV con Pascual Leyva, presidente del comisariado ejidal y ejidatario de Península de Moreno, y José Ortiz, ejidatario



ejido Mazumiapan Chico que no tenía usos agropecuarios debido a que esos terrenos estaban dentro del cráter del volcán Santa Marta (513.7 hectáreas). Una vez aprobada la propuesta en el nivel federal, ésta se turnó al gobierno del estado de Veracruz para que procediera a realizar las expropiaciones. En este ámbito de gobierno se resolvió que no era posible expropiar sólo una parte de una extensión continua de algún ejido, por lo que en 1998 las autoridades estatales decidieron, por cuenta propia, expropiar la totalidad de las tierras del ejido Mazumiapan Chico, dejando a los campesinos de este lugar sin sus tierras de cultivo (306.3 hectáreas), pese a que éstas ya habían sido deslindadas y medidas y estaba cerca la fecha de entrega de sus certificados parcelarios por parte de la Procuraduría Agraria.

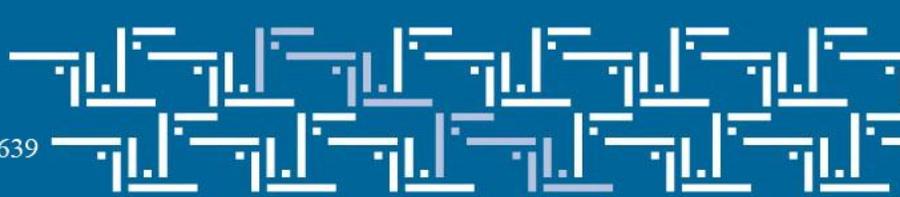
Regresemos a la primera pregunta planteada en este apartado sobre la manera en que se creó la RBLT y los actores que jugaron un papel relevante en ello. A diferencia de lo que había ocurrido con las anteriores políticas de conservación para Los Tuxtlas y la Sierra de Santa Marta (1937, 1979 y 1980), la declaratoria de la RBLT se llevó a cabo siguiendo los parámetros promovidos por las instituciones financieras internacionales y asumidos por los gobiernos nacionales, entre los que figuraba de manera central la participación de los principales actores involucrados en los problemas que se deseaba resolver.<sup>17</sup> Esta posición hacía eco en los reclamos de académicos y miembros de ONG, quienes abogaban por esquemas menos verticales en el proceso de toma de decisiones de las políticas de conservación. Sin embargo, la participación de los diversos actores involucrados estuvo acotada a una ONG y a ciertos académicos de prestigio y con una trayectoria de compromiso con las causas sociales.<sup>18</sup>

---

del mismo lugar, 30/11/91; entrevistas de FR y EV con Bartolo Pérez, Marco Ramón, Demetrio López y José Sánchez, ejidatarios de El Mirador, 02/05/92

<sup>17</sup> Sobre las experiencias de conservación en Los Tuxtlas y la Sierra de Santa Marta previos a la RBLT ver Paré y Fuentes (2007, pp. 49-52). Acerca del nuevo paradigma para la creación y administración de las Áreas Naturales Protegidas que en teoría colocaba a la participación como un elemento central, ver Paz (2005). Y sobre la utilización del concepto de gobernanza por parte de las instituciones financieras internacionales ver Hewitt (1998).

<sup>18</sup> La ONG a la que nos referimos es el Proyecto Sierra de Santa Marta, A.C., conformado por un grupo de investigadores que buscaba combinar la investigación académica con la intervención para el desarrollo. Ejemplos de algunos de sus trabajos pueden consultarse en Paré y Velázquez, coords. (1997). Esta ONG fue creada por la Dra. Luisa Paré, una académica de la UNAM, quien aunque al momento de la creación de la RBLT ya no participaba en la ONG mencionada, sus opiniones eran sumamente respetadas por las autoridades ambientales.



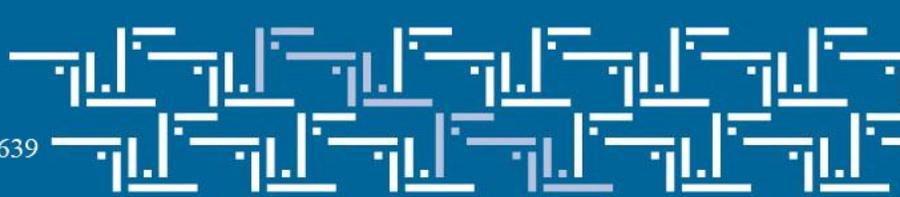
¿Por qué no se dio una participación más amplia que incluyera de manera significativa a los habitantes de la reserva? Nuestra hipótesis es que en gran medida esto se debió a la inexistencia de organizaciones locales relevantes que representaran los intereses de los diversos actores (campesinos, comerciantes, pescadores, etc.) que serían afectados de una u otra forma por la creación de la RBLT. Es cierto que estaban los comisariados ejidales pero éstos, por su propio origen, encarnaban básicamente los intereses de los ejidatarios, quienes generalmente decidían a nombre del conjunto de pobladores de los ejidos. En muchos casos, además, los comisariados ejidales respondían a los intereses de un grupo particular de ejidatarios.<sup>19</sup> En la Sierra de Santa Marta y en Los Tuxtlas no había –ni hay– grupos organizados con capacidad para exigir su inclusión como interlocutores centrales en la toma de decisiones de las diferentes políticas públicas que afectan sus intereses.<sup>20</sup> Esto, sin embargo, no significa que quienes fueron afectados por las expropiaciones no intentaran subvertir abierta o silenciosamente los mandatos estatales. En el caso de los ejidatarios de Mazumiapan sus respuestas han sido variadas, elaboradas individualmente o colectivamente, y activadas de manera separada o combinada: aceptar la indemnización que les otorgó el gobierno estatal por las tierras expropiadas; tratar de negociar con el gobierno federal que la expropiación de sus tierras fuera revertida aunque de manera parcial; buscar el apoyo de organizaciones civiles que pugnan por el respeto a los derechos indígenas reconocidos en la convención 169 de la OIT; y mantener en uso las tierras expropiadas. Veamos a continuación algunas de las situaciones generadas por estas respuestas.

El intento de negociar la recuperación de las 120 hectáreas que tenían sembradas con cafetales dentro del área expropiada se hizo retomando el discurso conservacionista, manifestando en una reunión realizada en 2003 que esto los convertiría en “vigilantes comunitarios de los terrenos expropiados, con el fin de evitar que otros campesinos ocupen

---

<sup>19</sup> Sobre los problemas relacionados con la sujeción de las necesidades del conjunto de habitantes de un ejido a las decisiones del grupo de ejidatarios ver Azuela (1995). Y sobre este tipo de tensiones al interior de un área protegida ver Brenner y San German (2012).

<sup>20</sup> En otras áreas protegidas, por el contrario, al momento de su creación ya existían importantes procesos organizativos locales. Ver por ejemplo el trabajo de López, Bello, Estrada, Brunel y Ramírez (2013).



este territorio”.<sup>21</sup> En dicha reunión, los representantes gubernamentales prometieron realizar una visita de inspección con el fin de ubicar con precisión los predios en los que se cosechaba café para tomar alguna decisión. Esta visita nunca se llevó a cabo y la negociación no prosperó, aunque tampoco arreciaron las presiones gubernamentales para que el área ocupada con cultivos dejara de ser utilizada.

Un año después, los campesinos de Mazumiapan, junto con campesinos de los otros ejidos expropiados, participaron en el “Encuentro sobre la problemática agraria, social y ambiental en reservas de la biosfera y reservas campesinas en México”, llevada a cabo el 16 y el 17 de abril del 2004 en el poblado Península de Moreno, municipio de Catemaco. Esta reunión fue convocada por los ejidatarios de Península de Moreno, el Movimiento Agrario Indígena Zapatista (MAIZ- Veracruz y MAIZ-Tabasco), el Frente Popular del Sur de Veracruz (Freposev), la Unión de Comunidades Indígenas de la Zona Norte del Istmo (UCIZONI-Oaxaca), y la Comisión de Género de la Reserva de la Biosfera de la Sierra de Manantlán, Jalisco. En la declaratoria final del encuentro se convocaba, entre otros puntos, a exigir que el gobierno federal y estatal destinara recursos para proteger la biodiversidad y riquezas naturales “teniendo como actores principales en la conservación a los pueblos indígenas y campesinos que habitan las Reservas (...)”.<sup>22</sup> El Encuentro tuvo presencia mediática tanto en la capital del estado como en la prensa nacional;<sup>23</sup> sin embargo, la expropiación de las tierras no fue revertida, ni el Encuentro derivó en la conformación de una organización campesina regional.

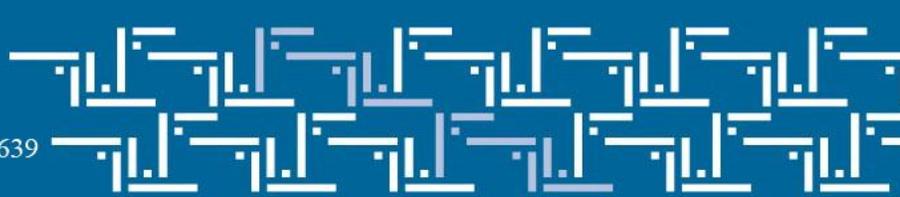
Una tercera estrategia seguida, y quizás la más efectiva, ha sido continuar con el uso de las tierras de labor expropiadas, aunque con el acuerdo interno de dejar de sembrar maíz y pastos. Para cultivar maíz y tener ganado, los campesinos de Mazumiapan Chico han recurrido a sus lazos familiares y de amistad para disponer de tierras en ejidos popolucas vecinos (Ocotal Chico, Soteapan, Ocotal Grande, Mecayapan y San Fernando), en los que

---

<sup>21</sup> “Minuta de reunión de trabajo”. Acayucan, Ver., Procuraduría Agraria, 22 de agosto de 2003 (Archivo del Proyecto Sierra de Santa Marta, A.C.)

<sup>22</sup> Declaratoria del Encuentro sobre Reservas Campesinas y de la Biosfera, periódico *Política*, miércoles 21 de abril de 2004, p. 5

<sup>23</sup> Ver *Política* 29/03/04, 21/04/94, 22/04/04, 23/06/04; 28/06/04, 19/07/04; *La Jornada Ecológica*, 04/08/04



tienen pequeñas parcelas que han comprado, que rentan o que tienen en préstamo. En 2003, campesinos de Mazumiapan poseían 120 hectáreas en diferentes ejidos vecinos, y rentaban 38.5 hectáreas. Finalmente, la única solución viable -aunque parcial e inequitativa- a un problema ocasionado por una inadecuada decisión de gobierno ha provenido de decisiones y acuerdos locales basados en relaciones personales, familiares y de paisanaje.

### **La apropiación selectiva de políticas gubernamentales**

En 1965, 38 jóvenes campesinos populucas de San Fernando que no fueron incluidos en el censo agrario cuando se hizo la solicitud de ejido para este poblado, y que por lo tanto no fueron dotados de parcelas ejidales cuando se llevó a cabo el reparto agrario, se internaron en la montaña para fundar un nuevo poblado, siguiendo a tres familias que desde 1961 se habían establecido en un paraje montañoso y aislado que actualmente es el ejido Sierra de Santa Martha. En agosto de ese mismo año se formó un comité ejecutivo agrario para iniciar los trámites de solicitud de tierras ejidales, las cuales les fueron concedidas en dotación provisional en 1967, y el 6 de enero de 1971 se les entregó la resolución definitiva, dotándolos de 790 hectáreas distribuidas en tierras que el perito que levantó el censo general agrario clasificó como “de monte alto y temporal, y un 30% de terrenos pedregosos e inaccesibles”.<sup>24</sup>

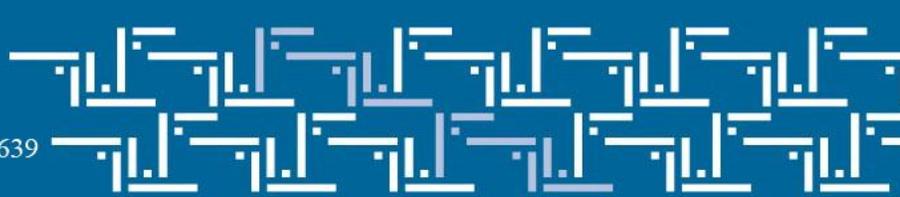
La primera actividad agrícola de estos campesinos fue la siembra de café, aún antes de que recibieran formalmente la dotación ejidal.<sup>25</sup> En la década de 1970 empezaron a sembrar maíz y establecer potreros para la cría de borregos y ganado bovino, los cuales frecuentemente eran diezmados por los ataques de los “tigres” (jaguares) que bajaban de la selva contigua al poblado.<sup>26</sup> En esos años comenzaron también a practicar la recolección de palma camedor y la captura de clarines -un pájaro cuyo canto es muy apreciado por los amantes de las aves- para su comercialización; estas actividades se realizaban al interior de la

---

<sup>24</sup> ACAM, exp. 5411, solicitud de tierras del poblado Sierra de Santa Martha.

<sup>25</sup> En el censo general agrario de 1965 se reportaba que lo único que sembraban los campesinos solicitantes era café, en tanto que el maíz lo compraban en poblados cercanos (ACAM, exp. 5411, solicitud de tierras del poblado Sierra de Santa Martha).

<sup>26</sup> Entrevista de FR con Mauricio Rodríguez, fundador del pueblo y ejido Sierra de Santa Martha, 28/11/2003



selva, y para las décadas de 1980-1990 se habían convertido en su principal fuente de ingresos (Velázquez y Ramírez, 1995).

La vida en este ejido era sumamente difícil a causa de su ubicación en terrenos escarpados con tierras de baja productividad. A ello se sumaba la carencia de servicios básicos: dispusieron de agua entubada hasta 1998 y de luz eléctrica apenas en el 2001. Tampoco era fácil el traslado de las mercancías que producían pues fue hasta 1974 que se empezó a abrir un camino de terracería que los comunicaba con el vecino poblado de San Fernando, hasta donde tenían que llevar sus productos. Este camino quedaba prácticamente inutilizado durante la época de lluvias, por lo que todavía a principios de la década de 1990 lo usual era recorrer a pie (tres horas) o caballo los 13 kilómetros que hay entre el núcleo urbano del ejido Sierra de Santa Martha y Soteapan, su cabecera municipal. Desde aquí, cada domingo hombres y mujeres cargaban las mercancías que adquirirían para su consumo diario (maíz durante varios meses al año, huevos, sal, azúcar, etc.), tarea sumamente pesada sobre todo en la época de lluvias en que había que caminar entre los lodazales que se formaban en varios trechos del camino. Llevar a algún enfermo a la clínica de salud de la cabecera era toda una hazaña.

Al crearse la RBLT, los márgenes boreales y orientales del ejido Sierra de Santa Martha quedaron parcialmente dentro de los límites de la zona núcleo Santa Marta. ¿Qué implicaciones tuvo esto para los ejidatarios? Formalmente quedaron impedidos para realizar varias actividades que eran comunes para ellos y que les significaba una fuente de ingresos monetarios y de consumo, tales como capturar clarines (*Myadestes unicolor*), aserrar árboles en las áreas boscosas del ejido para vender madera, cazar animales de monte para el autoconsumo, recolectar follajes de *palmas camedor* (*Chamaedorea hooperiana*, *Chamaedorea ernesti-augustii*, *Chamaedorea elegans* y *Chamaedorea liebmanii*), *palmitos de tepejilote real* y *tepejilote de montón* (*Chamaedorea woodsoniana*, *Chamaedorea sp.*) e inflorescencias comestibles de *chocho* (*Astrocaryum mexicanum*), entre otras actividades extractivas, de caza y pesca tradicionales.

Las estrategias seguidas por estos ejidatarios para lidiar con una nueva normatividad relacionada con el acceso a los recursos naturales de su ejido y del monte de la zona núcleo



han sido variadas desde entonces: evadir recurrentemente las restricciones ambientales impuestas; hablar públicamente de supuestas represalias que podrían ejercer contra funcionarios públicos (“si viene la PROFEPA lo vamos a amarrar”), o contra el bosque “le vamos a prender lumbre al monte”; incorporarse al programa de cultivo de palma camedor promovido por el Proyecto Sierra de Santa Marta, A.C. y así dejar de extraer palmas silvestres, accediendo de esta manera a financiamientos provenientes de varias dependencias gubernamentales (INDESOL, SEDARPA, SEDESOL, CONAFOR); aceptar proyectos de reforestación y pago de servicios ambientales promovidos y financiados por la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR), pero sin permitir la supervisión e inspección de los técnicos gubernamentales. Todas estas estrategias se han desarrollado de manera combinada, con mayor o menor éxito, a veces como opciones exclusivamente familiares y en otras ocasiones como decisiones colectivas.

Pero la acción más importante ha sido su negativa a aceptar el programa de certificación parcelaria promovido por la Procuraduría Agraria (PA) y, de esta manera, mantener el acceso comunal a las tierras ejidales. Pese a que en varios ejidos vecinos desde la segunda mitad de la década de 1990 se iniciaron negociaciones internas para incorporarse al Procede, y en todos ellos se concluyó la parcelación y certificación agraria en la primera mitad de la década del 2000, los integrantes del ejido Sierra de Santa Martha se negaron sistemáticamente a considerar esta posibilidad. En 2002, en una asamblea de cambio de comisariado ejidal, personal de la Procuraduría Agraria planteó nuevamente el asunto de la certificación parcelaria. La negativa por parte de los ejidatarios fue otra vez contundente, con el argumento de que la certificación acarrearía el riesgo de que algunos ejidatarios decidieran vender sus parcelas y, de esta manera, los jóvenes se quedarán sin terrenos para trabajar. Efectivamente, el acceso comunal a las tierras ejidales garantiza que tanto ejidatarios como avecindados puedan ocupar tierras para sus siembras, aunque también es cierto que son sólo los ejidatarios –y a veces un grupo de ellos- quienes toman decisiones sobre asuntos que competen a todo el poblado, lo que provoca malestar entre los avecindados, aun cuando éstos tengan acceso a las tierras ejidales. En 2010 nuevamente acudió el visitador agrario de la PA para hablarles de un nuevo programa de certificación al que podrían acogerse gratuitamente



aquellos ejidos que no se hubieran parcelado y certificado con el Procede.<sup>27</sup> La respuesta de los 23 ejidatarios fundadores del ejido siguió siendo la misma: deseaban mantener sus tierras sin parcelar y sin certificar.<sup>28</sup>

¿Por qué esta negativa a aceptar un programa que la gran mayoría de los ejidos vecinos había aceptado y que de acuerdo con el discurso gubernamental les daría seguridad sobre la propiedad de sus tierras y les abriría mayores posibilidades de desarrollo?<sup>29</sup> Nuestra hipótesis es que, además de las ventajas reales que tiene el acceso comunal a las tierras del ejido, la negativa a aceptar la certificación parcelaria tiene la finalidad de evitar que el personal del INEGI mida y deslinda las tierras ejidales, las cuales al momento del reparto agrario no fueron deslindadas. En el documento de dotación definitiva quedó registrado que se dotaban “sin deslindar” 760 hectáreas para 38 parcelas de 20 hectáreas.<sup>30</sup> Apoyados en esta decisión gubernamental, los ejidatarios y avecindados del ejido han estado haciendo uso desde hace varios años de recursos que muchas veces se encuentran fuera de sus límites ejidales y dentro de lo que ahora es la zona núcleo de la reserva. Al mismo tiempo, quizás estaban así validando en los hechos la recomendación inicial del perito agrario que proponía dotar al ejido con 940 hectáreas distribuidas en 38 parcelas de labor y una parcela escolar, de 20 hectáreas cada una, más una zona urbana de 10 hectáreas y una zona para usos comunales de 150 hectáreas.<sup>31</sup>

En conclusión, los campesinos del ejido Sierra de Santa Martha han manejado su inclusión en la zona de amortiguamiento de la RBLT desde una posición bastante autónoma

---

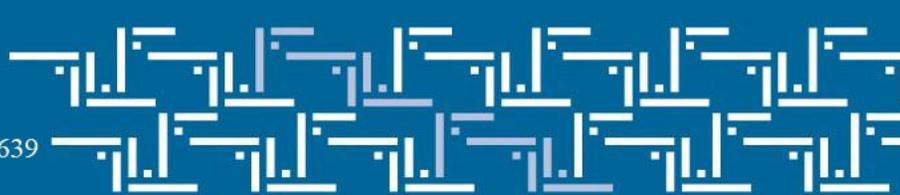
<sup>27</sup> El Procede concluyó en 2006 y un año después el gobierno federal echó a andar el Fondo de Apoyo para Núcleos Agrarios sin Regularizar (FANAR).

<sup>28</sup> Información obtenida mediante observación directa de los autores de este texto, quienes estuvieron presentes en dicha asamblea.

<sup>29</sup> En un evento efectuado en el estado de San Luis Potosí en 2007, el titular de la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA) señaló que el compromiso del gobierno federal con la implementación del FANAR era “fortalecer el patrimonio de los mexicanos en el campo, porque implica también fortalecer las instituciones democráticas, ofrecer seguridad a la inversión y generar más y mejores oportunidades de desarrollo en ejidos y comunidades, donde se encuentran los más pobres de los pobres”: [www.sedatu.gob.mx/sraweb/noticias-2007/agosto-07/22441](http://www.sedatu.gob.mx/sraweb/noticias-2007/agosto-07/22441) [consulta del 30 junio 2015]

<sup>30</sup> ACAM, exp. 5411, solicitud de tierras del poblado Sierra de Santa Martha.

<sup>31</sup> ACAM, exp. 5411, solicitud de tierras del poblado Sierra de Santa Martha.



que ha buscado, más que nada, mantener el control sobre un espacio que legalmente no les pertenece pero que es una fuente importante de recursos para ellos. Así, los ejidatarios han optado por aceptar los fondos que distintas dependencias gubernamentales destinan a promover el uso sustentable de los recursos naturales, a la vez que evaden de varias maneras la normatividad establecida por la reserva, sin que hasta ahora esto haya tenido repercusiones serias para ellos. Mientras tanto, no han escatimado ninguna relación: cooperan con dos organizaciones civiles mediante las cuales obtienen fondos gubernamentales para cultivo de palma camedor y reforestación; han apoyado a partidos de oposición como el PRD, Movimiento Ciudadano y PAN en diferentes elecciones municipales, y en la última elección para diputados federales un grupo mayoritario de sus pobladores apoyaron al Partido Revolucionario Institucional (PRI); y recientemente, el 27 de junio de 2015, el poblado fue sede de un encuentro de pueblos indígenas en defensa de sus territorios agrupados en la Coordinadora Nacional Indígena (CNI), después del cual recibieron y se solidarizaron con los padres de los 43 estudiantes desaparecidos de la Escuela Normal Rural de Ayotzinapa.<sup>32</sup>

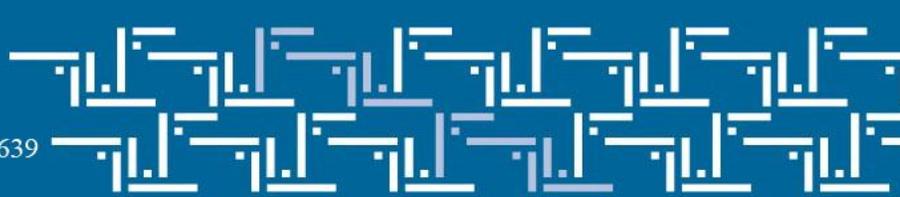
### **La RBLT como oportunidad para crear una empresa social**

El tercer caso al que nos referiremos es el ejido San Fernando, ubicado a 5 km al norte de la cabecera municipal de Soteapan. El conjunto del poblado está conformado por 359 unidades domésticas y una población total de 1,380 habitantes. San Fernando se fundó como ranchería hacia principios del siglo XX con pobladores provenientes de Soteapan;<sup>33</sup> hasta principios de la década de 1960 San Fernando fue parte del conjunto de rancherías y pueblos que, junto con Soteapan, mantuvieron el uso mancomunado de las antiguas tierras comunales de Soteapan (Velázquez, 2006). En 1961 el gobernador del estado de Veracruz firmó la dotación provisional de tierras ejidales en beneficio de 87 campesinos de San Fernando, misma que fue confirmada por el gobierno federal mediante resolución presidencial del 8 de agosto de 1963, dotándosele con 2,130 hectáreas. Esta superficie debía ser distribuida de la

---

<sup>32</sup> *La Jornada Veracruz*, 27 de junio de 2015, p. 7

<sup>33</sup> Entrevista de FR con Asunción Márquez González, ejidatario de San Fernando, 25/08/1997. Este señor recordaba que su padre Juan Márquez le contaba que cuando la “revolución” de 1906 San Fernando ya era ranchería, y que sus fundadores fueron los popolucas Lucas Cruz y José Márquez, quienes eran originarios de San Pedro Soteapan.



siguiente manera: 1740 hectáreas para 87 parcelas de 20 hectáreas cada una, 20 hectáreas para una parcela escolar, 22 hectáreas para zona urbana y 348 hectáreas para usos colectivos.<sup>34</sup> Sin embargo, las tierras ejidales no se parcelaron ya que se adoptó la modalidad de “ejido comunal”, lo que permitía que tanto ejidatarios como avecindados (no ejidatarios) tuvieran acceso a las tierras del ejido. De esta forma paliaron el hecho de que al momento del reparto el número de jefes de familia con necesidad de tierra para trabajar había ascendido a 129, la mayoría de ellos jóvenes que no quedaron registrados en el censo agrario porque cuando éste se levantó todavía eran menores de edad.

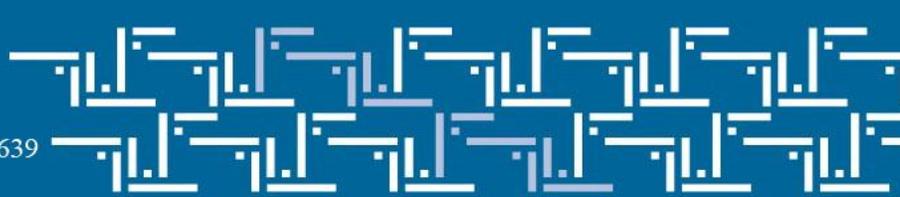
La actividad principal de los campesinos de San Fernando ha sido el cultivo del café, en tanto que el maíz y frijol se ha sembrado sólo para autoconsumo. En la década de 1980 completaban los ingresos provenientes de la comercialización del café, que tiene lugar entre los meses de noviembre y febrero, con la recolección de palma camedor y la captura de clarines. Ante la caída del precio internacional del café en 1989 y el cierre del Instituto Nacional del Café (INMECAFE) en 1993, que era la dependencia gubernamental encargada de proporcionar asesoría técnica y comercializar la producción de los campesinos cafetaleros agrupados en torno a unidades de producción, la recolección de palma y la captura de clarines se intensificó. Ambas actividades, y particularmente la recolección de palma, se realizaban bajo condiciones difíciles pues había que internarse en la selva hacia lugares cada vez más lejanos y abruptos ya que por esos años campesinos de otros poblados también tenían como fuente de ingresos principal la recolección y venta de palma camedor (Velázquez y Ramírez, 1995).

En estas condiciones, cuando hacia mediados de la década de 1990 los técnicos del Proyecto Sierra de Santa Marta, A.C. pasaban constantemente por San Fernando rumbo al ejido Sierra de Santa Martha, en donde habían comenzado a establecer experimentos para el cultivo de la palma camedor, fueron abordados por las autoridades de dicho lugar para solicitar ser incluidos en el programa de cultivo de palma.<sup>35</sup> De esta manera, cuando se

---

<sup>34</sup> ACAM, exp. 1420, solicitud de tierras del poblado San Fernando, 18 de noviembre de 1961

<sup>35</sup> Este programa inició como resultado de un Taller de Planeación Comunitaria realizado en 1993 por el PSSM en el ejido Sierra de Santa Martha, en el cual los campesinos establecieron como su principal prioridad



decretó la creación de la RBLT, varios ejidatarios y avecindados de San Fernando habían ya comenzado a establecer pequeños sembradíos de palma camedor con los financiamientos que el PSSM obtenía de financieras internacionales (NOVIB, Fundación FORD) y del Programa de Desarrollo Regional Sustentable (PRODERS). Una vez creada la RBLT hubo recursos provenientes del gobierno federal para promover el uso sustentable de los recursos naturales y el empleo comunitario, a través del PRODERS<sup>36</sup> y del Programa de Empleo Temporal (PET).<sup>37</sup> Ambos programas proporcionan subsidios directos a los productores, los cuales en el caso que nos ocupa fueron utilizados para establecer viveros, ampliar y diversificar plantaciones de palma hasta con once especies diferentes de *Chamaedorea*.

El cultivo de palma camedor era congruente con los objetivos de la RBLT en tanto que buscaba generar recursos monetarios para los productores en áreas arboladas (acahuales y cafetales con sombra), además de que si se lograba extender la práctica del cultivo, el impacto sobre las poblaciones silvestres disminuiría considerablemente. Estas características han favorecido que este proyecto haya recibido a lo largo de varios años apoyos de diferentes organismos y dependencias públicas,<sup>38</sup> hasta lograr establecer 537 hectáreas de sistemas agroforestales diversificados en cinco ejidos, lo que para 2010 permitía una producción semanal de hasta 980 gruesas de follajes ornamentales comerciales.

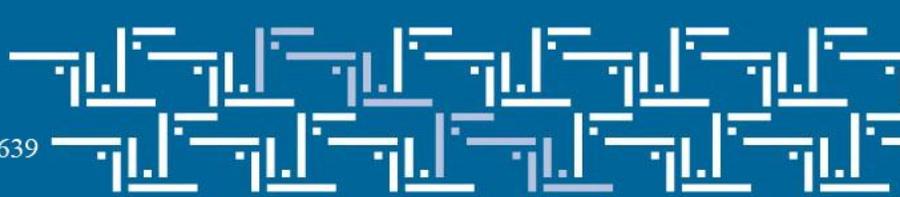
---

encontrar alguna solución para resolver el problema de la disminución acelerada de las poblaciones silvestres de palmas que ellos recolectaban.

<sup>36</sup> Las reglas de operación del PRODERS se publicaron en el Diario Oficial el 26 de febrero de 2007, quedando establecido en el acuerdo VII que se trata de un “programa de subsidios directos a los beneficiarios, establecido para generar procesos que permitan equilibrar el crecimiento económico con una mayor calidad de vida y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales”. Sobre otros proyectos productivos al interior de la RBLT asociados a los financiamientos del PRODERS ver (Paré y Fuentes, 2007).

<sup>37</sup> El PET comenzó a operar en 1995 a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y la Secretaría de Comunicaciones y Transporte (SCT). En 1997 se incorpora a la operación de dicho programa la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (SAGAR), y en 1999 se hace partícipe del PET a la Secretaría del Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP), actualmente SEMARNAT. El objetivo del PET ha sido “generar empleos en zonas de extrema pobreza para la implementación de obras comunitarias, empleando al 100% la mano de obra de las propias comunidades” [en línea]: [www.chichinautzin.conanp.gob.mx/que\\_hacemos/pet.html](http://www.chichinautzin.conanp.gob.mx/que_hacemos/pet.html), (consultado el 1º de julio de 2015).

<sup>38</sup> Los financiamientos para el establecimiento y ampliación de plantaciones de palma camedor han provenido del Proyecto Manejo Integrado de Ecosistemas (MIE), financiado por el GEF y operado por el PNUD; del Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL); de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL); de la Secretaría de Desarrollo Agropecuario, Rural y Pesca (SEDARPA) del gobierno de Veracruz, PROCODES – SEMARNAT, CONAFOR, CDI y de Fomento Social Banamex, A. C.

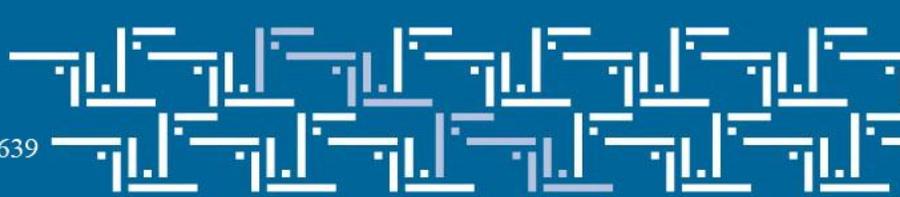


En 2009 estaban dadas las condiciones para dar un nuevo paso: la constitución de una Sociedad de Producción Rural que aglutinó a la mayoría de los productores de palma camedor de la Sierra. En 2010, con apoyos de la Dirección General de Vida Silvestre de la SEMARNAT, así como del INDESOL, se logró el registro de la Unidad de Manejo Ambiental de los palmeros del Volcán Santa Marta - Wiity Kotsik, lo cual implicó la elaboración de un plan de manejo para aprovechar las especies de *Chamaedorea* bajo estatus de protección, requisito necesario para obtener los permisos de tasas de aprovechamiento para la venta legal de los follajes. A la vez, los subsidios de SEMARNAT sirvieron para dotar a la Sociedad de Producción Rural –SPR- de un centro de acopio, una oficina y los insumos indispensables para operar una cadena productiva que permitiera comercializar de manera legal la producción de follajes en mercados nacionales e internacionales. La sede de la SPR se encuentra en San Fernando, que es el ejido con mayor producción de palmas; aquí se recibe, selecciona y empaca la producción que semanalmente se entrega a la Compañía Norteamericana Continental Floral Greens, con sede en Coyame, Catemaco.

En conclusión, San Fernando es un caso de adaptación exitosa a las oportunidades que para algunos puede representar vivir en la zona de amortiguamiento de una reserva de la biosfera. En una época en la que los apoyos financieros a la producción campesina por parte de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) escasean de forma sistemática, los productores de palma camedor, por intermediación de la asociación civil que les proporciona asesoría técnica y con el apoyo de la dirección de la reserva, han logrado obtener casi de manera ininterrumpida financiamientos diversos para consolidar sus plantaciones y echar a andar una sociedad de producción rural. El proceso no ha sido terso ni carente de conflictos intracomunitarios de dos tipos: a) entre quienes han optado por seguir cada uno de los dilatados pasos para vender legalmente sus follajes y aquéllos que hubieran preferido llegar a la etapa de la comercialización sin esperar a cubrir los complicados procedimientos dictados por la SEMARNAT<sup>39</sup>; y b) entre quienes están convencidos de las bondades de la acción colectiva y los que, una vez conseguidos los permisos de aprovechamiento, han decidido beneficiarse a

---

<sup>39</sup> Al respecto, ver Velázquez (2010b)



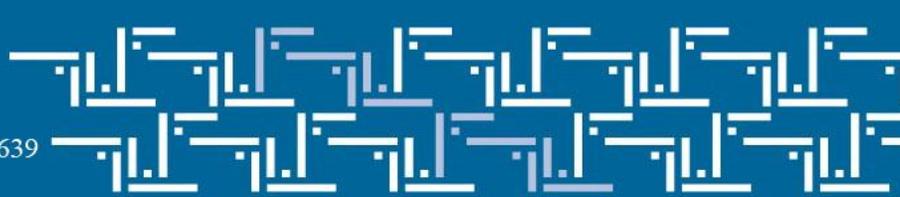
nivel personal y familiar. Sin embargo, pese a las dificultades y limitaciones de la SPR, la producción y comercialización de palmas ha evitado que la mayoría de sus miembros tengan que seguir enrolándose en la migración al noroeste del país para contratarse como jornaleros agrícolas en las agroempresas exportadoras.

¿Qué condiciones han favorecido esta adaptación a la RBLT? Consideramos que son varios los elementos que se han entrelazado para ello: la experiencia previa de organización para la comercialización en torno al INMECAFE; la conservación de sus cafetales pese a la disminución de su precio de venta en el mercado internacional; el acompañamiento técnico por parte de la asociación civil que ha trabajado con ellos por más de quince años; el interés de varias autoridades clave en el sector ambiental por canalizar apoyos financieros a un proyecto que parece demostrar que la conservación y el desarrollo pueden ser compatibles; y la particularidad con la que se asumió la certificación parcelaria que concluyó en 2006, al incluir tanto a ejidatarios como a avecindados, lo que diluyó tensiones importantes al interior del ejido.

### **Reflexiones finales**

A partir de los casos empíricos a los que hemos aludido en los apartados anteriores, podemos decir a manera de conclusiones que las políticas de conservación, aun si han sido concebidas desde una perspectiva que busca conciliar la conservación con el desarrollo, representan oportunidades sólo para aquellos grupos que tienen acceso a recursos (naturales, agrarios y sociales) particulares, como es el caso de San Fernando. Una segunda conclusión es que las instituciones locales (ejido, grupos familiares, relaciones de paisanaje) son las instancias mínimas pero necesarias para resistir los equívocos e inconsistencias de las políticas públicas, como observamos con el caso de Mazumiapan Chico. Una tercera conclusión tiene que ver con los márgenes de autonomía que a veces permiten las omisiones –intencionales o no- de acciones gubernamentales, como vimos en el caso del ejido Sierra de Santa Martha.

Por lo que se refiere a los actores involucrados en la gobernanza ambiental, los casos que hemos expuesto muestran la relevancia de tres de ellos. Por un lado están los campesinos, que son los usuarios directos de los recursos que se trata de regular y que actúan



de diversas maneras dependiendo de las situaciones concretas que enfrentan. No se trata de un grupo homogéneo pues en su interior hay, de entrada, una diferencia importante en cuanto a la propiedad de la tierra (ejidatarios y avecindados). Sin embargo, esta diferencia puede ser mayor o menor dependiendo de la forma en que se asumió primero el reparto agrario y más tarde la certificación agraria. Por otra parte están las organizaciones no gubernamentales u asociaciones civiles, las cuales han jugado un papel relevante como intermediarios entre las autoridades ambientales y los grupos campesinos. Su papel no es fácil, son equilibristas que trabajan sin red, particularmente desde que las financieras internacionales dejaron de operar en el país. Esto las ha obligado a sujetarse a marcos de operación dictados por las dependencias de gobierno que a veces rayan en lo absurdo, y que imposibilitan formas de trabajo del tipo descrito por Rist et al. (2007) en los que el intercambio de saberes y la reflexión compartida tienen un lugar preponderante. Y finalmente están las dependencias de gobierno, cuyas acciones varían notablemente dependiendo del nivel desde el cual trabajan. En los casos que hemos narrado ha sido notable el papel jugado por las dependencias del gobierno federal (SEMARNAT, INDESOL, SEDESOL), frente a la escasa influencia y compromiso de los niveles de gobierno estatal y municipal.

### **Archivos consultados**

Archivo General del Estado de Veracruz, fondo Comisión Agraria Mixta (expedientes 1420, 5411, 5578)

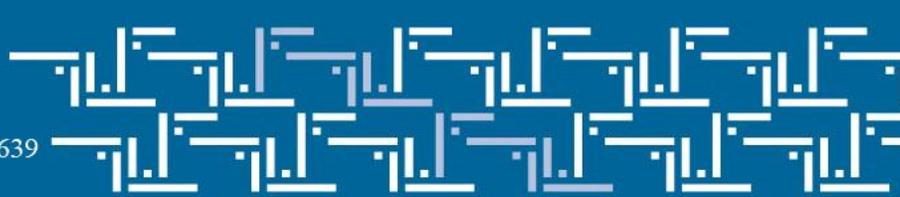
### **Referencias:**

AZUELA, Antonio. “Ciudadanía y gestión urbana en los poblados rurales de Los Tuxtlas”, *Estudios Sociológicos*, Vol. XIII, núm. 39, pp. 485-500. 1995.

BRENNER, Ludger. “Aceptación de políticas de conservación ambiental: el caso de la Reserva de la Biosfera Mariposa Monarca”, en: *Economía, Sociedad y Territorio*, año IX, núm. 30, pp. 259-295. 2009.



- BRENNER, Ludger. “Gobernanza ambiental, actores sociales y conflictos en las Áreas Naturales Protegidas mexicanas”, *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 72, Vol. 2, pp. 283-310. 2010.
- BRENNER Ludger y Stephanie SAN GERMAN. “Gobernanza local para el “ecoturismo” en la Reserva de la Biosfera Mariposa Monarca, México”, *Alteridades*, núm. 22, Vol. 44, pp. 131-146. 2012.
- CARABIAS, Julia y Enrique PROVENCIO. “La política ambiental mexicana antes y después de Río”, en A. Glender y V. Lichtinger (comps.), *La diplomacia ambiental. México y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio ambiente y Desarrollo*. México: SER/FCE, pp. 393-423. 1994.
- CERVIGNI, R. y F. RAMÍREZ R. (coords.). *Desarrollo Sustentable y Conservación de la Biodiversidad: un Estudio de Caso en la Sierra de Santa Marta, Veracruz, México*. Xalapa, Veracruz: Proyecto Sierra de Santa Marta, A.C.- Global Enviroment Facility-Centro Internacional para el Mejoramiento de Maíz y Trigo. 1996.
- Centro Regional Universitario Oriente, Universidad Autónoma de Chapingo y Proyecto Sierra de Santa Marta, A. C. *Memoria del taller de Planeación Comunitaria del Ejido San Fernando. Programa de Desarrollo Regional Sustentable en Los Tuxtlas-Santa Marta, Veracruz, México*. Xalapa, Veracruz: SEMARNAP-CRUO-UACH-PSSM, A.C. 1997.
- CONANP. *Programa de Conservación y Manejo. Reserva de la Biosfera Los Tuxtlas, México*. México: SEMARNAT-CONANP. 2006.
- EDOUARD, Fabrice. *Gobernanza en la tenencia de la tierra y recursos naturales en América Central*. FAO, Documento de trabajo sobre la tenencia de la tierra 18 [en línea, fecha de consulta: 27 de junio 2015], disponible en: [biblioteca.catie.ac.cr:5050/repositorioforestal/bitstream/123456789/6275/1/GOBERNANZA%5220LA%2520TENENCIA%2520DE%2529LA%2520TIERRA%2520Y%2520RECURSOS%2520NATURALES%2520EN%2520AMERICA%2520CENTRAL-2010.pdf](http://biblioteca.catie.ac.cr:5050/repositorioforestal/bitstream/123456789/6275/1/GOBERNANZA%5220LA%2520TENENCIA%2520DE%2529LA%2520TIERRA%2520Y%2520RECURSOS%2520NATURALES%2520EN%2520AMERICA%2520CENTRAL-2010.pdf) . 2010.



HEWITT DE ALCÁNTARA, Cynthia “Uses and abuses of the concept of governance”, UNESCO, [en línea, fecha de consulta: 25 junio 2015], disponible en: [sites.harvard.edu/fs/docs/icb.topic845003.files/Session%2016%20-20Mar%/2024/Hewitt\\_1998-Uses%20and%20Abuses%20of%20Governance.pdf](https://sites.harvard.edu/fs/docs/icb.topic845003.files/Session%2016%20-20Mar%/2024/Hewitt_1998-Uses%20and%20Abuses%20of%20Governance.pdf) 1998.

LÓPEZ José, Eduardo BELLO, Erin ESTRADA, Marie Claude BRUNEL y César RAMÍREZ “Instituciones locales y procesos organizativos: el caso de la Reserva de la Biósfera Sian Ka’an”, *Estudios Sociales*, vol. XXI, núm. 41, pp. 67-93. 2013.

PARÉ Luisa y Emilia VELÁZQUEZ (coords.) *Gestión de recursos naturales y opciones agroecológicas para la Sierra de Santa Marta, Veracruz*. México: IIS-UNAM, colección Avances de Investigación. 1997.

PARÉ Luisa y TAJÍN Fuentes. *Gobernanza ambiental y políticas públicas en Áreas Naturales Protegidas: lecciones desde Los Tuxtlas*. México: IIS-UNAM. 2007.

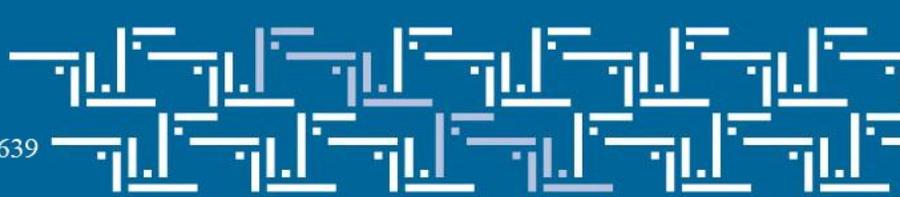
PAZ, María Fernanda. *La participación en el manejo de Áreas Naturales Protegidas*. México: CRIM-UNAM, 2005.

\_\_\_\_\_ “De áreas naturales protegidas y participación: convergencias y divergencias en la construcción del interés público”, en *Nueva Antropología*, Vol. XXI, núm. 68, pp. 51-74. 2008.

RAMÍREZ, Fernando, *Flora y vegetación de la Sierra de Santa Marta, Veracruz*, tesis de licenciatura, México: UNAM-Facultad de Ciencias.1999.

RAMÍREZ, Fernando (ed.). *Memoria del Taller de Planeación Comunitaria y de Manejo de Recursos Naturales del Ejido San Fernando, municipio de Soteapan, Veracruz*. Xalapa, Veracruz: Proyecto Sierra de Santa Marta, A. C. – Proyecto Manejo Integrado de Ecosistemas (MIE). 2004a.

RAMÍREZ, Fernando (ed.). *Memoria del Taller de Planeación Comunitaria y de Manejo de Recursos Naturales del Ejido Sierra de Santa Martha, municipio de Soteapan*,



Veracruz. Xalapa, Veracruz: Proyecto Sierra de Santa Marta, A. C. – Proyecto Manejo Integrado de Ecosistemas (MIE). 2004b.

RIST STEPHAN, Mani Chidambaranathan, César ESCOBAR, Urs WIESMANN and Anne ZIMMERMANN. “Moving from Sustainable Management to Sustainable Governance of Natural Resources: the Role of Social Learning Processes in Rural India, Bolivia and Mali” *Journal of Rural Studies*, num. 23, pp. 23-37. 2007.

STOKER, Gerry “Governance as theory: five propositions”, UNESCO, [en línea, fecha de consulta: 25 junio 2015], disponible en: [web.iaincirebon.ac.id/ebook/moon/bureaucracy-governance/1468-2451.00106.pdf](http://web.iaincirebon.ac.id/ebook/moon/bureaucracy-governance/1468-2451.00106.pdf) 1998.

TEHUITZIL, Lucio (ed.) *Memoria del Taller de Planeación Comunitaria y de Manejo de Recursos Naturales del Ejido Mazumiapan Chico, municipio de Soteapan, Veracruz*. Xalapa, Veracruz: Proyecto Sierra de Santa Marta, A. C. –Proyecto manejo Integrado de Ecosistemas (MIE). 2004.

VELÁZQUEZ, Emilia y Fernando RAMÍREZ “Usos económicos de la selva de montaña en una reserva de la biosfera”, En: E. BOEGE, H. GARCÍA y P. GEREZ (eds.), *Alternativas al manejo de laderas en Veracruz*. Xalapa, Veracruz: SEMARNAP-Fundación Friedrich Ebert, pp. 203-222. 1995.

VELÁZQUEZ, Emilia “La tierra: eje de la historia social de la Sierra de Santa Marta”. Xalapa, Veracruz: Proyecto Sierra de Santa Marta, A.C. (documento inédito). 1995.

\_\_\_\_\_ *Territorios fragmentados. Estado y comunidad indígena en el Istmo veracruzano*. México: CIESAS-El Colegio de Michoacán. 2006.

\_\_\_\_\_ “Los retos de la política forestal en zonas indígenas de México: un estudio de caso en el istmo veracruzano”, *Revista Estudios Agrarios*, núm. 44, pp. 125-140. 2010.

\_\_\_\_\_ “La población indígena del sur de Veracruz: entre la permanencia y la movilidad”, En: CÓRDOVA Rosío (coord.), *Atlas del Patrimonio Natural, Histórico*



y *Cultural de Veracruz*, tomo III, México: Gobierno del Estado de Veracruz-Universidad Veracruzana, pp. 89-104. 2010.

### **Fuentes hemerográficas:**

Declaratoria del Encuentro sobre Reservas Campesinas y de la Biosfera, periódico *Política*, miércoles 21 de abril de 2004, p. 5

*La Jornada Ecológica*, 04/08/04

*Política* 29/03/04, 21/04/04, 22/04/04, 23/06/04; 28/06/04, 19/07/04

### **Sitios en internet**

<http://www.semarnat.gob.mx/conocenos/antecedentes> (consulta del 22/10/2015)

<http://www.semarnat.gob.mx/conocenos/quienessomo> (consulta del 22/10/2015)

<http://www.unep.org/geo/geo3/spanish/040/htm> (consulta del 20/10/2015)

<http://derechoambientalcuvate.blogspot.mx/2012/01/conferencia-de-estocolmo-1972-y.html>  
(consulta del 21/10/2015).

[www.sedatu.gob.mx/sraweb/noticias-2007/agosto-07/22441](http://www.sedatu.gob.mx/sraweb/noticias-2007/agosto-07/22441) (consulta del 30 junio 2015)

[www.chichinautzin.conanp.gob.mx/que\\_hacemos/pet.html](http://www.chichinautzin.conanp.gob.mx/que_hacemos/pet.html), (consultado el 1° de julio de 2015)

### **Siglas:**

CDI (Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas)

CAM (Comisión Agraria Mixta)

CONAFOR (Comisión Nacional Forestal)

DGCPI (Dirección General de Culturas Populares e Indígenas)

GEF (Global Environmental Facility)

INDESOL (Instituto Nacional de Desarrollo Social)



INEGI (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática)

INMECAFE (Instituto Nacional del Café)

PA (Procuraduría Agraria)

PROCEDE (Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos)

FANAR (Fondo de Apoyo para Núcleos Agrarios sin Regularizar)

PRODERS (Programa de Desarrollo Regional Sustentable)

PROFEPA (Procuraduría Federal de Protección al Ambiente)

SAGARPA (Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentos)

SEDESOL (Secretaría de Desarrollo Social)

SHCP (Secretaría de Hacienda y Crédito Público)

SCT (Secretaría de Comunicaciones y Transportes)

SEDARPA (Secretaría de Desarrollo Agropecuario, Rural y Pesca)

SEMARNAP (Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca)

SEMARMAT (Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales)

SPR (Sociedad de Producción Rural)

SRA (Secretaría de la Reforma Agraria)