



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
CENTRO DE ESTUDIOS EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

**“ADMINISTRACIÓN DE LAS ÁREAS NATURALES
PROTEGIDAS EN EL DISTRITO FEDERAL”**

TESIS

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADA EN
CIENCIA POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
(OPCIÓN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)**

**PRESENTA:
JESSICA MONDRAGÓN TREJO**

**ASESOR:
MTRO. HUMBERTO POLO MARTÍNEZ**



CIUDAD UNIVERSITARIA, MÉXICO D.F, 2013



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

DEDICATORIA

A mi Familia, el más grande de los tesoros que Dios me dio, apoyo fundamental para el logro de tan importante meta hoy alcanzada.

Mis Padres Félix y Alejandra que con gran amor y cariño siempre han estado conmigo, apoyándome y guiándome. Gracias por todo su esfuerzo y dedicación, gracias por ser el mejor ejemplo, gracias por su confianza y por enseñarme a valorar cada una de las cosas que Dios nos da. ¡Los amo!

Mi Hermano Simón, una de las personas más importantes de mi vida, a la cual agradezco enormemente su amor, cariño, apoyo, compañía y complicidad. ¡Te quiero mucho hermanito!

Sandra y la pequeña Catalina quienes han venido a formar parte de esta linda familia, llenándola de alegría. ¡Gracias!

Mi Abuela, Tíos, Tías, Primos, Sobrinos y los seres amados que ya no están conmigo, mi familia ampliada con la cual he compartido grandes momentos.

Gracias a Dios por todas las bendiciones y pruebas.

AGRADECIMIENTOS

A la UNAM, Máxima Casa de Estudios, por la formación académica, social y humanista.

Al Maestro Humberto Polo Martínez, por el gran apoyo brindado para la realización de este trabajo, por su compromiso y dedicación, pero sobre todo por sus consejos y palabras de aliento.

A Mis Revisores los Profesores Marcela Astudillo, Enrique Navarro, Norma Elvira Peralta y Cornelio Rojas, quienes con sus observaciones y propuestas enriquecieron el contenido del presente trabajo.

Al Profesor Gabriel Valenzuela, por el apoyo en este tan importante proceso.

A la Dirección de Conservación y Restauración de Recursos Naturales y a la Coordinación de Áreas Naturales Protegidas de la Secretaría del Medio Ambiente, por la información proporcionada.

A la Dirección de Conservación de Recursos Naturales y a la Jefatura de Unidad Departamental de Protección de Recursos Naturales de la Jefatura Delegacional de Tlalpan, por la información y experiencias compartidas en la tarea de conservación y preservación.

A la Administración del Parque Ecológico de la Ciudad de México, por la amable atención otorgada.

A mis Amigos, por todos los momentos y las experiencias compartidas.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	7
I. ANTECEDENTES GENERALES DE LAS ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS	14
I.1 Los temas ambientales en el contexto internacional	15
I.1.1 La crisis ambiental	15
I.1.2 El enfoque del Desarrollo Sustentable	18
I.2 Acciones internacionales a favor del medio ambiente y la conservación	21
I.2.1 Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza	21
I.2.2 Comisión Mundial de Áreas Protegidas	23
I.2.3 Cumbre de Estocolmo	23
I.2.4 Cumbre de la Tierra	26
I.2.5 Cumbre de Johannesburgo	27
I.2.6 Cumbre Rio + 20	28
I.3 Las primeras áreas naturales protegidas en el mundo, el caso de Estados Unidos de América y España	29
I.3.1 Estados Unidos de América	29
I.3.2 España	30
I.4 Biodiversidad y Áreas Naturales Protegidas de México	31
I.4.1 Parques Nacionales y Áreas Naturales	32
II. ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS	40
II.1 Conceptos y Categorías	41
II.2 Marco jurídico en materia de áreas naturales protegidas	48
II.2.1 Ámbito Federal	48
II.2.2 Ámbito Local	53
II.3 Áreas Naturales Protegidas en el Distrito Federal	55
II.4 Importancia de las áreas naturales protegidas en relación con desarrollo urbano del Distrito Federal	60
III. ADMINISTRACIÓN DE LAS ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS	66
III.1 Instituciones y organismos públicos	68
III.1.1 Gobierno Federal	69
III.1.1.1 Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales	69
III.1.1.2 Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas	73

III.1.1.3	Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC), Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO) y Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA)	75
III.1.2	Gobierno del Distrito Federal	77
III.1.2.1	Secretaría del Medio Ambiente	78
III.1.2.2	Dirección General de la Comisión de Recursos Naturales	82
III.1.2.3	Policía Ambiental	86
III.1.2.4	Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial	86
III.1.2.5	Delegaciones del Distrito Federal	87
III.2	Planes y Programas	90
III.2.1	Breve conceptualización de la planeación	90
III.2.2	Programa General de Desarrollo del Distrito Federal	92
III.2.3	Programa Sectorial	94
III.2.4	Plan Verde de la Ciudad de México	96
III.2.5	Plan Rector de Áreas Naturales Protegidas	98
III.2.6	Programas de Manejo	99
III.3	Capacidades administrativas del gobierno del D. F. y participación de la sociedad civil.	101
III.3.1	Recursos Humanos	101
III.3.2	Financiamiento	102
III.3.3	Infraestructura	106
III.3.4	Participación Social	107
IV.	AVANCES, Y ALTERNATIVAS A PARTIR DE UN MODELO DE ADMINISTRACION DE LAS ANP CON ENFOQUE DE SUSTENTABILIDAD	109
IV.1	Avances	110
IV.1.1	Sistema Local de Áreas Naturales Protegidas (SLANP)	110
IV.1.2	Publicación del Plan Rector de Áreas Naturales Protegidas	112
IV.1.3	Recategorización y creación de Áreas Naturales Protegidas	113
IV.1.4	Fomento a la participación social y la educación ambiental	115
IV.2	Alternativas a partir de un modelo de administración de las ANP con enfoque de sustentabilidad	116
IV.2.1	Sistema político	118
IV.2.2	Sistema económico	118
IV.2.3	Sistema social	119
IV.2.4	Sistema ambiental	121
IV.2.5	Sistema tecnológico	122
IV.2.6	Sistema internacional	122
IV.2.7	Sistema administrativo eficiente	123
CONCLUSIONES		126

FUENTES DE CONSULTA	131
ANEXOS	140
REGISTRO DE CUADROS	
Cuadro I.1	19
Cuadro II.1	44
Cuadro II.2	46
Cuadro II.3	47
Cuadro II.4	50
Cuadro II.5	54
Cuadro II.6	57
Cuadro II.7	57
Cuadro III.1	80
Cuadro III.2	85
Cuadro III.3	100
Cuadro III.4	103
Cuadro III.5	104

INTRODUCCIÓN

La huella que ha dejado el ser humano sobre la naturaleza es actualmente, más evidente que nunca y en consecuencia los efectos de la misma son experimentados a escalas mayores, ya que, a pesar de la existencia de ciertos grupos sociales que se resisten a creer que fenómenos como el cambio climático, la pérdida de biodiversidad, la degradación de la capa de ozono y la agudización de los eventos meteorológicos están relacionados entre sí, e íntimamente vinculados con la presión ejercida por las actividades humanas sobre el entorno natural a través de procesos económicos, políticos y sociales desarrollados a lo largo de la historia, lo real es que desde hace varias décadas diversas regiones del planeta son escenarios de las más crueles sequías, inundaciones y tormentas invernales, las cuales traen consigo la pérdida de vidas humanas, así como afectaciones económicas y sociales, que impactan directamente en la acción de gobierno.

Este escenario no es un problema sólo de administración, se trata de algo más profundo; la redefinición del sistema institucional frente a la crisis del *Estado del bienestar*.

La cuestión ambiental supone la revisión a una crisis estructural (civilizatoria) que trastoca todos los sectores de la administración pública, la racionalidad social y el modelo económico-industrial.

Jean Morín plantea el principio de que “el pensamiento complejo es, en esencia, el pensamiento que integra la incertidumbre y que es capaz de concebir la organización, que es capaz de religar, de contextualizar, de globalizar, pero, al mismo tiempo, de reconocer lo singular y lo concreto”. (Morín, 1990)

De allí la importancia no sólo de diseñar políticas públicas y estrategias administrativas para la atención de dichos eventos sino de desarrollar y apostar por acciones de control, mitigación y adaptación ante estos fenómenos, basadas en una visión de largo plazo y de sustentabilidad.

El enfoque del desarrollo sustentable, surge como respuesta a las contradicciones del modelo económico imperante y a su influencia gerencista-administrativista en las instituciones públicas e incluye en su análisis una perspectiva integral que logre vislumbrar la modificación de estructuras políticas, económicas y culturales a nivel global y local. El principal desafío para los Gobiernos, es dar sustentabilidad a las sociedades con base en un *sistema político democrático* que asegure a sus ciudadanos una participación efectiva en la toma de decisiones para un ejercicio más democrático del poder público.

En México, particularmente en el Distrito Federal (D.F), la situación no es muy diferente; por el contrario, al ser esta la entidad que aloja a una de las ciudades con mayor concentración demográfica en el mundo, gran parte de sus elementos naturales han sido radicalmente modificados, tras un rápido proceso de urbanización e intensas dinámicas socio- económicas. Problemáticas, como son: escases de agua, contaminación atmosférica, inundaciones, excesiva producción de residuos sólidos y pérdida de biodiversidad son más agudas, siendo indispensable llevar a cabo acciones integrales y sistemáticas de gobierno que busquen atender el difícil panorama que nos aqueja.

Sin embargo, lo cierto es que a pesar de las implicaciones que ha traído el abuso y la perturbación del entorno natural, los movimientos ambientalistas de grupos científicos y de la sociedad civil que lograron el reconocimiento de la problemática ambiental por parte del gobierno a través de marcos institucionales, jurídicos y de planeación, todavía hay mucho por hacer. Se deben crear instrumentos que compaginen la conservación de la naturaleza, con un adecuado nivel de vida, respondiendo al reto no sólo de garantizar el óptimo desarrollo de la sociedad actual, sino de construir mecanismos que permitan a las generaciones futuras gozar de las mismas oportunidades de desarrollo, no comprometiendo los recursos necesarios para esto.

La situación de vulnerabilidad en la que se encuentra el Distrito Federal hace que las Áreas Naturales Protegidas (ANP) sean identificadas como un importante instrumento para la conservación de la diversidad ecosistémica, de especies y

material genético, es decir, del patrimonio natural, mismas que requieren de una visión proteccionista del ambiente por parte de las autoridades y cambio de cultura de la sociedad, con la finalidad de que éstas se consoliden como un asunto de interés público y opción de desarrollo para la comunidad, ampliando así la visión que se ha tenido por mucho tiempo de las reservas ecológicas como frenos para el desarrollo, teniendo claro que finalmente “la afectación a los ecosistemas incide en la cantidad y calidad de servicios que son indispensables para nosotros: aire, agua, suelo, alimento, cobijo, clima y el propio mantenimiento de los sistemas.” (Ímaz, et. al, 2013:27)

El reto más singular de la administración pública como disciplina tanto en la formación crítica como para el estudio y búsqueda de soluciones a los problemas de protección, conservación, restauración y aprovechamiento de los recursos naturales, en este caso las Áreas Naturales Protegidas, está en interpretar la relación entre la diversidad biológica, el medio ambiente y el desarrollo, sin perder de vista su nudo perverso creado por las situaciones de extrema pobreza y de profundas desigualdades socioeconómicas a escala regional y global, en un contexto de políticas, normas e instituciones ineficaces carentes de credibilidad. (Mancilla, 2000:184)

Actualmente en el Distrito Federal existen 25 ANP ceñidas, por lo menos, a seis categorías de manejo contempladas, ya sea en la Ley Ambiental del Distrito Federal o en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente lo cual las dota de cierto grado de certeza jurídica; sin embargo, la realidad, es que existe desconocimiento de la situación que priva en la administración y la relevancia que el Gobierno del Distrito Federal (GDF) da a éstas, debido a que a pesar de que aproximadamente el 50% del territorio del D.F está catalogado como Suelo de Conservación, las ANP solo representan el 9.3%; por otra parte, la alusión que a estas se hace a nivel programático tiende a ser demasiado general. Esto resulta de cierta forma lógico, a luz de la situación excepcional de la forma de gobierno que ha privado históricamente en dicho territorio, además de la vocación

de esta ciudad hacia el desarrollo urbano como sinónimo de bienestar y prosperidad.

Por mucho tiempo el Distrito Federal fue administrado desde el gobierno federal a través de un Departamento, cuyo titular era nombrado por el Presidente de la República, careciendo así de autoridades propias que representaran el interés de los habitantes de la ciudad capital del país, siendo evidente la subordinación de los intereses locales al interés nacional. El fomento desde el gobierno federal a la urbanización e industrialización, prácticamente dejó de lado una política de protección ambiental, lo que impactó negativamente el desarrollo territorial del D. F. y los recursos naturales de éste, al punto de poner en peligro la situación de equilibrio de la ciudad.

No obstante, no fue la urbanización en si misma el principal factor de daño sino la falta de planeación en materia urbana que, en México, fue una constante desde la época colonial siendo hasta los años 70 cuando se establecieron las bases jurídicas para la planeación urbana, con las reformas constitucionales a los artículos 27, 73 y 115. La falta de planeación se tradujo en crecimiento acelerado y difuso de la mancha urbana, la cual se hizo acompañar del desinterés político, social y jurídico de proteger los ecosistemas naturales y exclusivos de la ciudad.

La apropiación de los espacios naturales se realizó tanto de manera formal como informal, la primera a través del desarrollo de complejos habitacionales, centros de educación, salud y cultura impulsados por las autoridades y la segunda por asentamientos humanos irregulares en la periferia de la ciudad los cuales, si bien es cierto, no contaron con un reconocimiento formal sí tuvieron el apoyo político de las mismas autoridades, realidades que han situado hoy en día a la ciudad como una de las entidades con mayores problemas en materia ambiental. Y es precisamente de dicha situación que resurge y se fortalece el interés por conocer y explicar las acciones gubernamentales que en materia ambiental, particularmente de protección ha llevado a cabo el Gobierno del Distrito Federal en los últimos 12 años al estar convencida que la función pública, en la actualidad, debe operar bajo esquemas de protección al ambiente y sustentabilidad.

Así, el objetivo principal del presente trabajo es contribuir a los objetos de estudio de la Administración Pública como ciencia, examinando y dando a conocer lo que ha hecho el gobierno de la Ciudad de México en materia de administración de las ANP. El análisis del proceso administrativo, entendido como el medio por el cual la autoridad cumple con los objetivos estatales a través de la planeación, ejecución y evaluación de los programas gubernamentales no sólo en la dotación de servicios y bienes a la sociedad, sino en la conservación y mejoramiento del ambiente, obligó a realizar la revisión de la literatura sobre la materia en México y en específico en el Distrito Federal, en la cual no se encontraron textos que abordaran el estudio de las capacidades administrativas del gobierno local para la gestión de dichos espacios naturales.

Se considera de interés académico examinar de manera general las limitaciones y posibilidades que tiene el gobierno y la administración central del Distrito Federal para proteger, conservar y restaurar, así como para aprovechar estos espacios territoriales declarados como áreas naturales protegidas y que a pesar de representar una pequeña porción del territorio entrañan varios aspectos, de los cuales depende el óptimo desarrollo de la población, la viabilidad de la ciudad y la preservación del entorno local, nacional e incluso internacional al contribuir a mejorar los esquemas bajo los cuales tradicionalmente nos hemos desarrollado.

La aportación de la investigación con base en los resultados obtenidos pretende proponer medidas que contribuyan a la mejora de dichas áreas y favorezcan las capacidades administrativas del gobierno del Distrito Federal para que los responsables gestionen con eficacia y eficiencia los programas y acciones tendientes a evitar o disminuir la degradación de las ANP, con el objeto de contribuir al establecimiento nuevos esquemas de aprovechamiento de los recursos naturales y nuevos patrones de desarrollo.

El trabajo se divide en cuatro capítulos que van de lo general a lo particular, partiendo de la situación de crisis ambiental en el mundo así como de las acciones que se han llevado a cabo, principalmente, por organismos internacionales con el objetivo de aminorar dicha situación, para después abordar los antecedentes

generales de las áreas naturales protegidas en México; el concepto y las categorías adoptadas para las mismas en tres ámbitos: internacional, nacional y local; el marco jurídico e institucional que las soporta; y la administración que de ellas se lleva a cabo por parte del Gobierno del Distrito Federal. Y finalmente dar cuenta de los avances, retos y alternativas posibles para una administración eficiente de estos pulmones de la ciudad, espacios de importante valor biológico, cultural y social para la población residente y visitante del Distrito Federal.

El primer capítulo denominado “Antecedentes generales de las Áreas Naturales Protegidas” pretende ser un marco de referencia que permita dar a conocer los principales antecedentes que, tanto a nivel mundial como en el caso de México, han tenido las áreas naturales protegidas partiendo de una breve descripción de la interacción que el hombre ha tenido con el medio que lo rodea y cómo las actividades desarrolladas por él incidieron negativamente y a través del tiempo se fueron complicando, generando una serie de problemas ambientales que, en primera instancia, llamaron la atención de la sociedad civil y grupos de científicos para después abordarse por la comunidad internacional, a través de organizaciones como la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) y la Organización de las Naciones Unidas (ONU) mediante el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), el cual fue resultado de la primera Cumbre de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente llevada a cabo en Estocolmo en 1972.

Posteriormente se abordan los antecedentes de las áreas naturales protegidas en México, sin dejar de lado la influencia que sobre éstas tuvieron esencialmente países como son Estados Unidos de América y España. El bosquejo histórico que a nivel nacional se realiza de estas áreas, parte de los primeros esfuerzos de conservación realizados por parte del entonces emperador Moctezuma y los desarrollados durante la Colonia; sin embargo, no es hasta principios del siglo XX, tras la designación del Desierto de los Leones como primer Parque Nacional, que se formalizan las acciones de conservación por parte del gobierno, prácticas que continuaron a lo largo de los distintos sexenios hasta llegar a la época actual.

El segundo capítulo, titulado “Áreas Naturales Protegidas” se enfoca en la conceptualización y categorización que de las mismas han sido adoptadas a nivel federal y en el Distrito Federal a partir, de las establecidas por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza; así como al estudio del marco jurídico que las sustenta a nivel federal y local, además de abordar el tema de la importancia que las áreas naturales protegidas tienen en el Distrito Federal ante el complejo proceso de urbanización experimentado.

El tercer capítulo, denominado “Administración de las Áreas Naturales Protegidas en el Distrito Federal” enfatiza aspectos institucionales, destacando las principales instancias administrativas que en el gobierno federal y en el Gobierno del Distrito Federal atienden los asuntos relacionados con el sector medio ambiental; asimismo, se revisan los aspectos de planeación y programación que el gobierno del Distrito Federal ha implementado para la conservación y preservación de las multicitadas áreas naturales protegidas; y por último se analizan, con la información disponible y obtenida de entrevistas con servidores públicos involucrados los aspectos de capacidad administrativa del gobierno del Distrito Federal, considerando recursos humanos, financieros y materiales con los que cuenta, además de reconocer la participación de la sociedad civil.

Finalmente el cuarto capítulo “Avances, y Alternativas a partir de un modelo de administración de las ANP con enfoque de sustentabilidad” pretende reconocer las acciones que el gobierno del Distrito Federal realizó a partir del año 2000 para la administración de las áreas naturales protegidas, así como de las tareas pendientes y la atención de las mismas a través de una propuesta de administración de las ANP cuyo sustento sea el enfoque sistémico propio del desarrollo sustentable con el objeto de contribuir, de alguna manera, a la solución de los agudos problemas que enfrentan las áreas ante la persistencia del hombre por ser el mayor depredador de la naturaleza.

I. ANTECEDENTES GENERALES DE LAS ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS

La trascendencia que actualmente tienen o deberían tener las áreas naturales protegidas no puede entenderse al margen de un devenir histórico marcado por movimientos importantes. Entre ellos el llamado moderno conservacionismo ambiental que surgió a finales del siglo XIX y los movimientos ambientalistas que con mayor fuerza se presentaron durante la segunda mitad del siglo XX (Melo, 2002); ambos, parte importante de la actual política ambiental presente en gran parte del mundo, que ha definido a las áreas naturales protegidas como un instrumento indispensable para la conservación de ecosistemas y de los procesos biológicos que allí se desarrollan con la finalidad de contribuir al aminoramiento del deterioro ambiental y fomentar el desarrollo sustentable, a partir de un uso racional de los recursos, mismo que de acuerdo con el Dr. Cornelio Rojas debe ser entendido bajo la relación de “conservar los recursos naturales para desarrollarnos y desarrollarnos para conservar los recursos naturales” (Rojas, 2003:3)

En el mundo varios son los países que establecieron sistemas de áreas naturales protegidas, alentados en gran parte por organismos internacionales; pero también por las condiciones de grave deterioro y menoscabo de los recursos naturales al interior de sus territorios. Con el establecimiento de éstas se pretendió crear una válvula de escape a la feroz depredación del ambiente, producto de la relación entre el hombre y la naturaleza, en la cual se cree esta última debe estar subordinada al ser humano, principal depredador de su entorno; además de convertirlas en el medio más efectivo de conservación.

Es por tanto que en este primer capítulo partimos de un breve análisis sobre la degradación ambiental consecuencia de un modelo industrial basado en la extracción y transformación de materias primas, producción y distribución de bienes materiales como última expresión de desarrollo y bienestar, al margen de la pérdida del capital natural y la reflexión de las inevitables consecuencias, para después abordar el tema de las acciones emprendidas por organismos internacionales financieros y ecológicos en materia de protección ambiental así

como el establecimiento de las primeras áreas naturales protegidas a nivel mundial y finalmente aterrizar en el ámbito nacional, retomando las acciones realizadas por el gobierno mexicano principalmente durante el siglo XX las cuales dieron rumbo a la actual política ambiental y de conservación.

I.1 Los temas ambientales en el contexto internacional.

Los problemas ambientales al igual que los económicos, políticos y sociales poseen en sí mismos una connotación histórica y global. La primera, debido a que la alteración del entorno natural, por parte del hombre, siempre ha existido e incluso ha sido base del desarrollo de éste y, la segunda, se refiere a que los impactos de dichas alteraciones tienen repercusiones a nivel global, al poner en riesgo la vida como actualmente se conoce en el planeta Tierra, y con ello nuestra propia subsistencia.

La importancia que actualmente tiene la conservación y mejoramiento del ambiente natural no es una moda, sino una respuesta lógica, pero sobretodo necesaria, que debe aportar medidas y acciones enfocadas a la atención de problemas macro ecológicos como son el calentamiento global, la pérdida de biodiversidad, y la destrucción de la capa de ozono; y micro ecológicos como la contaminación, deforestación, explotación irracional de recursos, pérdida de suelos, y falta de agua potable (Rojas, 2003); los cuales redundan, en lo que para algunos autores es, una de las peores crisis a enfrentar por el ser humano, la llamada “crisis ambiental”, que ha propiciado la reflexión y el urgente replanteamiento del desarrollo, la interacción entre el hombre y el medio ambiente, además de la intervención social y gubernamental en dichos conflictos.

I.1.1 La crisis ambiental

Desde sus inicios, el hombre ha interactuado con el medio que lo rodea, los recursos naturales y el medio ambiente han sido parte fundamental del desarrollo económico y social de él. Estos han incidido directamente en la producción de alimentos y bienes materiales indispensables para garantizar la supervivencia del ser humano; sin embargo, a lo largo de los siglos la manera de interacción ha

cambiado tanto en forma como en intensidad, generando impactos mayormente negativos que han desencadenado, a su vez, la desaparición de especies, alteración del clima y el equilibrio ecológico, deterioro de la salud, problemas en la obtención de materias primas e incluso en el abastecimiento de alimentos, elevando considerablemente el precio de estos últimos.

Dichos impactos comenzaron a vislumbrarse con mayor nitidez una vez avanzado el proceso industrializador, que vio al medio ambiente únicamente como un simple abastecedor de materias para la transformación y no como la base del desarrollo y prerrequisito de vida; es decir, la naturaleza se concibió como un recurso inagotable y gratuito, al servicio del hombre, sin mirar las consecuencias que esto tenía y los límites naturales de explotación. Los primeros síntomas de malestar ambiental ya se habían hecho sentir; sin embargo, la industrialización continuó su paso y dio al ser humano mayor capacidad de transformación y manipulación a través de los avances científicos y tecnológicos que han hecho posible el desarrollo de la industria petroquímica; la energía nuclear; la ingeniería genética; la producción de plaguicidas, pesticidas y fertilizantes propios de la industria química; el crecimiento de la industria farmacéutica y cosmética por mencionar algunas, los cuales en efecto fueron y son considerados por la sociedad como un símbolo de progreso, pero al mismo tiempo como una arma en contra de la naturaleza y la vida. (Lezama, 2010)

Con el paso del tiempo, fue casi imposible encontrar algún lugar que no tuviera impresa la marca del ser humano, la degradación se tornó más evidente y los movimientos de protesta no se hicieron esperar. A partir de los 70, el medio ambiente se convirtió en un objeto de estudio serio y su deterioro un problema global, se comenzó a cuestionar los valores mismos de la sociedad "... la idea de progreso como algo equitativo, equilibrado y acumulativo, la fe en el poder de la razón científica, la búsqueda de la justicia social, la noción de igualdad, el papel de la tecnología en la superación de las restricciones del mundo de la necesidad, condición esencial para el tránsito hacia el de la libertad, la democracia y los derechos humanos." (Lezama, 2001: 159)

Se concibió al desarrollo basado en la industria practicado por muchos años de manera irracional, como el principal agente nocivo para el ambiente y la supervivencia del sistema económico imperante, así como del ser humano. La sobreexplotación de recursos finitos por naturaleza, evidenció el límite de la producción y el crecimiento, al mismo tiempo la escasez de materias primas, alimentos y agua, demostraron la fragilidad del ser humano, el cual a pesar de los avances alcanzados en ciencia y tecnología se mostró muchas de las veces indefenso ante fenómenos climáticos, eventuales crisis alimentarias y extenuantes sequías que a la larga se podrían convertir en detonantes de las tan anunciadas “guerras por el agua”, sucesos que sin duda no sólo afectan y afectarán en lo individual o regional, sino que tendrán repercusiones a nivel global. Ante esto los movimientos del “[...] nuevo ambientalismo, más que considerar la pérdida del paisaje como una cuestión estética y recreativa, ve la destrucción de la naturaleza como un problema de supervivencia humana.” (Lezama, 2010: 27)

Por consiguiente, es importante considerar que la crisis ambiental es una crisis social y no de la naturaleza, que surge como resultado de la apropiación del espacio y el ambiente por parte del ser humano, concibiéndolos meramente como insumos y mercancías acentuando relaciones injustas y los desequilibrios tanto en los sistemas sociales como económicos y ambientales. (Iracheta 1997)

Los cuestionamientos que a partir del último cuarto del siglo XX se difundieron con mayor ímpetu se convirtieron en la punta de lanza en la búsqueda de cambio en el modelo de crecimiento y consumo, mismas que retomaron las acciones realizadas a principios de siglo, adicionándoles la idea del desarrollo con base en el uso racional de los recursos y la distribución equitativa del ingreso, para así poder alcanzar el bienestar común y el desarrollo de las generaciones presentes y futuras imprimiendo así una visión de largo plazo.

I.2 El enfoque del Desarrollo Sustentable

Ante la evidencia de una crisis no solo ambiental sino del modelo económico imperante, expresado en las estructuras sociales, políticas, económicas, culturales y ambientales; el surgimiento de un nuevo enfoque de desarrollo, en el que éstas fuesen articuladas bajo una visión multidisciplinaria se ensalzó como prerrequisito tanto en países desarrollados como subdesarrollados.

La insostenibilidad de continuar bajo un estilo de vida que en algunos casos ha ido más allá de los límites naturales de aprovechamiento de los recursos fue uno de los principales argumentos en contra de un modelo económico cuya fin último y principal es y ha sido el crecimiento económico, mismo que se ha concentrado en unos pocos, marginando a amplios sectores de la población mundial, además de minar el derecho de las generaciones futuras de gozar de recursos, bienes y servicios suficientes y de calidad.

En el Informe Nuestro Futuro Común la concepción del desarrollo sustentable como se presentó como “[...] el desarrollo que satisface las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades.” (Comisión Mundial del Medio Ambiente 1987) El desarrollo sustentable se convirtió así, en un nuevo modelo de desarrollo resultado del trabajo y debate de una comunidad internacional que aceptó la inviabilidad de continuar bajo los mismos esquemas de crecimiento y consumo, considerando fundamental la interacción de las dimensiones económica, social y ambiental (Cuadro I.1) bajo la lógica de presta igual interés a cada una de ellas y de formular planes de corto, mediano y largo plazo que garanticen un desarrollo sustentable pero también equitativo a esta y las futuras generaciones. Además de superar el antagonismo que por mucho tiempo se ha pensado existe entre el desarrollo y la preservación del medio ambiente y ahora poder afirmar que “[...] el desarrollo sustentable bien entendido se traduce en un imperativo y una necesidad *sine qua non*, si se quiere conservar la propia base material del ulterior crecimiento económico. Por ello mismo, la tesis de que primero hay que crecer

para después conservar, o primero crecer para distribuir después, es, una premisa falsa. (Rojas, 2003:54)

Cuadro I.1 Dimensiones del desarrollo sustentable



Fuente: Nuestra visión del desarrollo sustentable: Una perspectiva de análisis desde las ciencias sociales. Seminario Permanente sobre Gobernabilidad y Desarrollo Sustentable. FCPyS. UNAM

Los principios rectores del desarrollo sustentable se abocaron entonces, a la construcción de estrategias productivas, que consideraran la preservación del medio ambiente y el aumento en el nivel y la calidad de vida de la sociedad, bajo esquemas de equilibrio ambiental, justicia y equidad social; integrando así lo ambiental en todos los aspectos de la vida social y en cada uno de los momentos de la acción de gobierno. Por tanto resultó imprescindible apelar a la protección del ambiente entendido como prerrequisito del desarrollo humano; la transición del enfoque del crecimiento meramente cuantitativo al cualitativo, es decir preocuparnos menos en cuánto crecemos y más en cómo crecemos y para qué crecemos; y el establecimiento de prioridades en materia ambiental atendiendo a

las características propias de los países y regiones; superando por lo tanto, la tradicional disociación entre economía y medio ambiente, “[...] la Comisión Brundtland, en su reporte, insiste en la posibilidad de esta conciliación por medio de una ingeniería científica, tecnológica y administrativa. Esta última tiene un papel fundamental en la propuesta. Se trata de llevar el criterio ambiental a la política pública, trascender los recortes sectoriales, reproducir en el plano de la administración el carácter integral de los fenómenos ambientales, lograr la integración de los objetivos ambientales con los del desarrollo.”(Lezama, 2010:46)

El desarrollo sustentable pretende instituir así un equilibrio entre la política, la economía y el ambiente en beneficio del bien común y la calidad de vida, satisfaciendo así las necesidades de la sociedad actual y futura sin distinción alguna, en donde los patrones del ejercicio del poder público tienden a ser diferentes apelando así el diseño de políticas interdisciplinarias bajo un contexto democrático y de gobernabilidad, cuyas líneas estratégicas sean: la erradicación de la pobreza y la distribución equitativa del ingreso; el aprovechamiento racional y sustentable de los recursos naturales; la conjugación de la realidad política, económica y ambiental; alentar la real participación de la sociedad; promover la reforma del Estado; controlar el crecimiento demográfico y garantizar el acceso a la salud y la educación; así como fomentar sistemas de comercio equitativo y abierto. (INE, 2000) además de enfocarse en la abatimiento de los déficit sociales en lo que a necesidades básicas se refiere; en el ordenamiento del territorio; en hacer que el desarrollo de nuevas tecnologías sea acorde con la realidad social y natural; en fomentar la organización bajo contextos democráticos de real participación y pluralidad; así como en el diseño marcos institucionales y normativos. El desarrollo sustentable es entonces una alternativa a la visión economicista dominante [...] y al intercambio comercial de todo, incluyendo por supuesto, las cualidades ambientales del territorio y los recursos naturales.” (Iracheta, 1997:5)

I.3 Acciones internacionales a favor de medio ambiente y la conservación

La preocupación por el medio ambiente y la conservación de éste se fue desarrollando paulatinamente, durante todo el siglo XX alrededor del mundo varios fueron los países o las regiones que se percataron de los estragos provocados por la industrialización y el afán del desarrollo y control del mismo ante todo. Algunas de las acciones más sobresalientes que buscaron enfrentar dicho panorama y que formaron parte del denominado conservacionismo internacional moderno fueron la fundación de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza, la Comisión Mundial de Áreas Naturales Protegidas, congresos foros y cumbres que principalmente se desarrollaron durante la segunda mitad del mismo siglo.(Melo,2002)

I.2.1 Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza

Varias fueron las décadas que tuvieron que transcurrir desde la creación de los primeros parques nacionales alrededor del mundo, y muchas las voces que buscaron el reconocimiento internacional sobre la importancia que la conservación tenía ante los altos costos ecológicos de la expansión del hombre sobre la tierra. Para que finalmente en 1948 después del conflicto armado más violento hasta ahora, la Segunda Guerra Mundial, los países trataran de crear los medios y las instancias rectoras de la conservación, con la reunión de Fontainebleau en Francia en la que intervinieron la Liga Suiza para la Protección de la Naturaleza y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura (UNESCO), reunión que tuvo como resultado la fundación de Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) con la cual se creó la primera asociación ambiental del mundo que años después, en 1956, modificó su nombre y agregó la frase “y de los recursos naturales” lo que supuso de acuerdo con autores como el Dr. Carlos Melo (Melo,2002), la indisociable relación entre conservación y producción.

Entre las primeras acciones realizadas por la UICN destacan: el establecimiento de categorías de manejo para las áreas naturales protegidas, mismas que fueron

tomadas como referente para la creación de los sistemas de áreas naturales protegidas en distintos países y la creación la Comisión Internacional de Parques Nacionales en el año de 1958 en Atenas, Grecia, a través de la cual [...] la ONU, en 1959, acuerda reconocer la importancia de los parques y reservas equivalentes, como un aspecto de uso correcto de los recursos naturales [...] donde se acepta que estas áreas contribuyen a la inspiración, cultura y bienestar del género humano reconociendo también su valor en términos económicos y científicos, y como zonas para la preservación de la flora y la fauna y las estructuras geológicas en su estado natural (UICN,1960; Melo,2002:18) además de la publicación de la “Lista Roja de Especies Amenazadas y la introducción del concepto de “desarrollo sostenible” en los años 80 a la luz de una “Estrategia Mundial para la Conservación de la Naturaleza” que en conjunto con el Fondo Mundial para la Vida Silvestre y el Programa de la Naciones Unidas para el Medio Ambiente proponían el uso de los recursos de la biosfera por parte del ser humano de manera sustentable, es decir beneficiando a las generaciones presentes y satisfaciendo sus necesidades sin que esto implicara el comprometer el futuro de las próximas generaciones; ante los cambios biológicos y el incremento demográfico que se experimentó.

Cabe señalar que los principales ejes de dicha estrategia se concentraron en la conservación de los procesos ecológicos, la preservación del capital genético y el uso sostenible de los recursos naturales. A lo largo del tiempo, la IUCN se ha caracterizado por ayudar e incentivar a los países a conservar la naturaleza y a hacer uso de ella bajo el principio de sustentabilidad, convirtiéndose así en un foro neutral en el que convergen gobiernos, sector privado, ONG'S, investigadores y la sociedad con el objetivo de plantear alternativas a los problemas ambientales, de desarrollo y conservación. (UICN, 2012). Además es importante mencionar que desde 1962 la UICN organiza reuniones mundiales, en la cuales se tratan temas sobre nomenclatura, valor de las áreas naturales protegidas, aportes científicos, oportunidades y conflictos en el establecimiento de áreas de protección, planificación, capacitación, educación, entre otras.

I.2.2 Comisión Mundial de Áreas Protegidas

Tras la fundación de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza UICN como organismo medioambiental que desde su creación dictó la pauta para que a nivel mundial la conservación y atención del ambiente trascendiera como tema de importancia; el establecimiento de áreas naturales protegidas pasó a ser una tarea impostergable de gobiernos y sociedades.

Ejemplo de lo anterior fue la estructura de la misma UICN, la cual se organizó a través de comisiones, siendo la Comisión Mundial de Áreas Protegidas (CMAP) una de ellas. La Comisión Mundial de Áreas Protegidas desde sus inicios se caracterizó por promover la creación de una red mundial de áreas naturales protegidas, mediante el asesoramiento, fortalecimiento de capacidades e inversión con la cooperación del sector público y privado, administrada vía el Programa de Áreas Protegidas, cuyos principales objetivos son: “Asistir a los gobiernos y otras entidades a planear el establecimiento de áreas protegidas y a integrarlas en todos los sectores, mediante una orientación estratégica para los encargados de la decisión política.”(UICN, 2012)¹

I.2.3 Cumbre de Estocolmo

La década de los 70 se caracterizó por ser escenario de los movimientos ambientales más influyentes, al marcar un parteaguas en lo que a concepción y tratamiento de la problemática ambiental se refiere. El cuestionamiento y la reflexión sobre el modelo económico, así como el aprovechamiento de la naturaleza pasaron a formar parte de los asuntos globales al evidenciarse el carácter finito de los recursos.

Con la celebración de la denominada “Cumbre de Estocolmo” en el año de 1972, bajo el auspicio de la Organización de las Naciones Unidas y la participación de un importante número de instancias gubernamentales y no gubernamentales, se planteó la necesidad de tomar conciencia sobre el estado del planeta y los

¹http://www.iucn.org/es/sobre/trabajo/programas/areas_protegidas/_copy_of_a_propos_des_aires_proteges_13012012_1126/, consulta del 20 de junio de 2012.

cambios que en él se desarrollaron, así como el ritmo y la capacidad de depredación que el hombre adquirió y, sobretodo, la urgencia de proteger el ambiente como la base para el desarrollo futuro.

Los resultados de la cumbre se tradujeron en la creación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), con el objetivo de fungir como un programa coordinador de las estrategias mundiales en materia ambiental, al asistir a los países que así lo requieran; además de la declaración de 26 principios de los cuales destacaremos los siguientes:

PRINCIPIO 1. El hombre tiene derecho fundamental a la libertad, la igualdad y el disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio ambiente de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar, y tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio ambiente para las generaciones presentes y futuras [...]

PRINCIPIO 2. Los recursos naturales de la tierra [...] deben preservarse en beneficio de las generaciones presentes y futuras, mediante una cuidadosa planificación u ordenación, según convenga.

PRINCIPIO 3. Debe mantenerse y, siempre que sea posible, restaurarse o mejorarse la capacidad de la tierra para producir recursos vitales renovables.

PRINCIPIO 4. El hombre tiene la responsabilidad especial de preservar y administrar juiciosamente el patrimonio de la flora y la fauna silvestre y su hábitat, [...] En consecuencia, al planificar el desarrollo económico debe atribuirse importancia a la conservación de la naturaleza, incluidas la flora y la fauna silvestres.

PRINCIPIO 5. Los recursos no renovables de la tierra deben emplearse de forma que se evite el peligro de su futuro agotamiento [...]

PRINCIPIO 6. Debe ponerse fin a la descarga de sustancias tóxicas o de otras materias a la liberación de calor, en cantidades o concentraciones tales que el medio ambiente no puede neutralizarlas, para que no se causen daños graves o irreparables a los ecosistemas [...]

PRINCIPIO 12. Deberían destinarse recursos a la conservación y mejoramiento del medio ambiente [...]

PRINCIPIO 13. A fin de lograr una más racional ordenación de los recursos y mejorar así las condiciones ambientales, los Estados deberían adoptar un enfoque integrado y coordinado de la planificación de su desarrollo, de modo que quede asegurada la compatibilidad del desarrollo con la necesidad de proteger y mejorar el medio ambiente humano en beneficio de su población.

PRINCIPIO 14. La planificación racional constituye un instrumento indispensable para conciliar las diferencias que puedan surgir entre las exigencias del desarrollo y la necesidad de proteger y mejorar el medio ambiente.

PRINCIPIO 15. Debe aplicarse la planificación a los asentamientos humanos y a la urbanización con miras a evitar repercusiones perjudiciales sobre el medio ambiente y a obtener los máximos beneficios sociales, económicos y ambientales para todos [...]

PRINCIPIO 17. Debe confiarse a las instituciones nacionales competentes la tarea de planificar, administrar o controlar la utilización de los recursos ambientales de los Estados con el fin de mejorar la calidad del medio ambiente.

PRINCIPIO 19. Es indispensable una labor de educación en cuestiones ambientales, dirigida tanto a las generaciones jóvenes como a los adultos [...] Es también esencial que los medios de comunicación de masas eviten contribuir al deterioro del medio ambiente humano y difundan, por el contrario, información de carácter educativo sobre la necesidad de protegerlo y mejorarlo [...]

PRINCIPIO 20. Se deben fomentar en todos los países, especialmente en los países en desarrollo, la investigación y el desarrollo científicos referentes a los problemas ambientales [...]

PRINCIPIO 24. Todos los países, grandes o pequeños, deben ocuparse con espíritu de cooperación y en pie de igualdad de las cuestiones internacionales relativas a la protección y mejoramiento del medio ambiente [...]

PRINCIPIO 25. Los Estados se asegurarán que las organizaciones internacionales realicen una labor coordinada, eficaz y dinámica en la conservación y mejoramiento del medio ambiente.

(Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano, 1972)

La declaración de principios adoptados fue concebida como guía en el establecimiento de políticas ambientales enfocadas en la protección de los recursos y el uso racional de los mismos, así como del desarrollo y crecimiento con una visión de sustentabilidad.

I.2.4 Cumbre de la Tierra

Después de 20 años de la primera cumbre sobre medio ambiente, la introducción del concepto de sustentabilidad y la presentación, en 1987, del Informe Brundtland se celebró en Río de Janeiro, Brasil la denominada “Cumbre de la Tierra”, que con la participación de 178 países concluyó que para lograr el desarrollo

sostenible es necesario armonizar la protección ambiental y el desarrollo económico.

La discusión se centró en encontrar políticas que pasaran del discurso a la acción bajo un enfoque programático, integrando los objetivos ambientales y de desarrollo, para lo cual era indispensable la adecuación de los marcos normativos de los distintos países mediante la aprobación de un plan general titulado Agenda 21 (Lezama, 2010), en el cual se expusieron acciones para abandonar el modelo de desarrollo imperante por décadas y adoptar nuevas líneas centradas en la protección de la naturaleza, considerando como prioridad: el cuidado de la atmósfera, el combate a la deforestación, el deterioro de los suelos y la desertificación, la prevención de la contaminación atmosférica y acuática, la reducción de la población de peces, y el manejo de los desechos tóxicos, a la par de políticas de combate a la pobreza, deuda externa de países en vías de desarrollo, cambios en los patrones de consumo, además de estructuras económicas y demográficas, (Naciones Unidas, Centro de Información)². Al mismo tiempo se buscó difundir “[...] con precisión un nuevo ámbito, nuevos portadores y nuevos objeto de derecho y de obligaciones que deberán ser incorporados en los sistemas normativos de las naciones: aquellos que habitarán el planeta en el futuro, el derecho de los grupos marginados contemporáneos a un medio ambiente de calidad y el derecho a existir que tienen las formas de vida no humanas.” (Lipietz, 1996: 223; Lezama, 2010: 45)

I.2.5 Cumbre de Johannesburgo

Más tarde, a la llegada del siglo XXI y a diez años de la Cumbre de Río se realizó la Cumbre de Río + 10 en Johannesburgo en el año de 2002, en la cual uno de los principales objetivos fue evaluar los logros a partir de la adopción de la Agenda 21 además de los obstáculos para la misma; por tanto, la resolución de esta nueva Cumbre fue la aprobación de planteamientos y medidas concretas y cuantificables a realizar en un periodo de tiempo determinado con respecto a lo establecido en Río tal y como se estipuló en el “Plan de Aplicación de las

² http://www.cinu.org.mx/temas/des_sost/conf.htm, consulta del 25 de junio de 2012.

Decisiones de Johannesburgo”, documento del cual destacan como objetivos importantes la erradicación de la pobreza con una meta del 50% para el año 2015, bajo el enfoque de igualdad; la modificación de los patrones de producción y consumo que se encuentren lejos de la sostenibilidad; la protección de los recursos naturales de un desarrollo económico y social insostenible; la armonización del desarrollo sostenible con la salud y la globalización, atendiendo a aquellos países en vía de desarrollo.(División de Desarrollo Sostenible de la ONU)³

I.2.6 Cumbre Río + 20

La Conferencia de la Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible Río+ 20 se celebró en Río de Janeiro, Brasil en 2012 con la participación de líderes mundiales, organizaciones no gubernamentales y sectores privados con el objetivo principal de “construir una economía ecológica para lograr el desarrollo sostenible y sacar a la gente de la pobreza [...]” además de buscar alternativas para lograr la transición hacia economías verdes, la protección de ecosistemas marinos, el mejoramiento de la calidad de vida en las ciudades, el aumento del uso de energías renovables, la disminución de gases de efecto invernadero, el ordenamiento de los bosques, la disminución de la deforestación, y el uso sostenible de los recursos hídricos. (Naciones Unidas, Rio +20)⁴

Como resultado de dicha conferencia se emitió el documento denominado “El Futuro que Queremos” integrado por cinco apartados: I. Nuestra visión común, II. Renovación del compromiso político, III. La economía verde en el contexto del desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza, IV. Marco institucional para el desarrollo sostenible, y V. Marco para la acción y el seguimiento; que en conjunto resultan 283 puntos. En los cuales lejos de propuestas nuevas se reconoce la situación de vulnerabilidad en la que se encuentra el medio ambiente y la relación que esto tiene con la pobreza a nivel mundial, se reafirman los compromisos ya adquiridos desde la primera Cumbre en 1972, afirmando que se debe abogar por

³ <http://www.un.org/spanish/esa/desa/aboutus/dsd.html>, consulta del 03 de julio de 2012.

⁴ <http://www.un.org/es/sustainablefuture/about.shtml>, consulta del 03 de julio de 2012.

un desarrollo sostenible que erradique la pobreza, incorporando la visión del desarrollo sostenible en todos los niveles y ámbitos de la vida.

I.3 Las primeras áreas naturales protegidas en el mundo, el caso de Estados Unidos de América y España

Las áreas naturales protegidas, concebidas inicialmente como un instrumento de conservación de la belleza natural y posteriormente como la vía para frenar la feroz degradación del ambiente, fueron establecidas durante el siglo XX en países como Estados Unidos el cual ante una “una <filosofía desarrollista>[...] según la cual el objetivo prioritario de la política nacional era el desarrollar todos los territorios no explotado[...] pusieron en guardia a un sector de opinión cualitativamente importante, que se convertiría en promotor de la salvaguarda de los espacios naturales más destacados y en creador e impulsor de la figura de parque nacional” (González, 1972; Mulero, 2002: 16) y España países que fueron la principal influencia para el resto del mundo particularmente para México.

I.3.1 Estados Unidos de América

Si bien no se puede precisar el establecimiento de la primera reserva natural a nivel mundial, sí la creación del primer Parque Nacional, que como ya se mencionó fue declarado en Estados Unidos, en el bosque de Yellowstone, durante la administración del presidente Ulises S. Grant en 1872 con aprobación del Congreso. Éste lo declaró como “parque público nacional”, el cual inicialmente quedó bajo la administración del Ministerio del Interior con el objetivo de establecer las reglas para su cuidado y manejo. (Melo, 2002)

Años después, también en este país, se estableció el primer Servicio de Parques Nacionales para la administración de éstos, los monumentos y reservas decretadas, el cual de acuerdo con datos del mismo Servicio de Parques actualmente se encarga de la administración de 2,461 monumentos históricos

nacionales, 582 monumentos naturales nacionales, 400 especies en peligro de extinción, 397 parques nacionales y 40 áreas de patrimonio mundial (NPS, 2012)⁵

Cabe señalar que a diferencia de otros países la mayoría de las ANP de Estados Unidos son propiedad de la Nación, con lo cual se han evitado problemas de posesión de tierra y facilitado la administración de éstas y los proyectos de conservación que allí se desarrollan.

I.3.2 España

En España, al igual que en otros países, el conservacionismo moderno surge de la mezcla entre movimientos y practicas tanto propias como internacionales. A partir del último cuarto del siglo XIX surge la inquietud por salvaguardar el entorno natural a razón de un interés científico, estético y de belleza escénica, además de la necesidad de crear espacios educativos, deportivos y de ocio para una población en aumento, no obstante, es hasta ya iniciado el siglo XX cuando se realizan acciones contundentes en dicha materia, lo anterior con la publicación de la Ley de Creación de Parques Nacionales en 1916, influida enormemente por diversos movimientos como la reivindicación romántica del paisaje, la nueva doctrina forestal y el conservacionismo norteamericano.(Mulero, 2000)

Con la publicación de esta ley, se buscó establecer la base de la protección a partir de estándares europeos sobre el medio ambiente como son el valor científico del entorno natural, la capacidad de disfrute público y la necesidad de preservación para las futuras generaciones los cuales encontraron su génesis en eventos como lo fueron el Congreso Internacional para la Conservación en 1909 y la primera Conferencia Internacional para la Conservación de la Naturaleza de 1914. Años después tras la creación del Parque Nacional de la Montaña de Covadongo y el Valle Ordesa en 1918, se estableció que el Ministerio de Fomento crearía los Parques en acuerdo con los dueños de los sitios, posteriormente se estableció una Junta Central de Parques nacionales. (Mulero, 2002)

⁵ <http://www.nps.gov/aboutus/index.htm>, consulta del 10 de Julio de 2012.

Más tarde, en 1931, se elevó la protección de la naturaleza a nivel constitucional, y en 1970 España ya tenía 6 Parques Nacionales, 16 Sitios Naturales y 1 Monumento Natural razón por la cual se afirma que “ Si la promulgación de la Ley de Creación de Parques Nacionales de 1916 puso los cimientos de la protección de espacios naturales [...] los acontecimientos que se sucedieron durante la década de los setenta conformaron la primera iniciativa sólida para establecer [...] un auténtico y estable representativo sistema de áreas protegidas[...].” (Instituto Nacional para la Conservación de la Naturaleza, 1971; Mulero, 2002: 45)

La experiencia de España al igual que la de Estados Unidos representó para México un importante aliciente que al conjugarse con las prácticas y filosofía prehispánica de respeto a la naturaleza, así como el contexto de los recursos naturales de principios del siglo XX conformaron el fundamento de las primeras áreas naturales protegidas.

I.4 Biodiversidad y Áreas Naturales Protegidas en México

México, es un país reconocido a nivel mundial por la basta biodiversidad⁶ que alberga; de acuerdo con datos de la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO) en él se encuentran 12 de cada 100 especies del planeta lo que lo ubica, como uno de los 5 países “mega-diversos” posee entre 60 y 70 por ciento de la diversidad biológica conocida, de la cual un alto porcentaje es endémica.

Sólo en México se pueden encontrar 15 mil especies de plantas, es decir, entre el 50 y 60 por ciento de total de las que habitan en el territorio, con respecto a anfibios y reptiles la población endémica es de 40%; mientras que de mamíferos es del 30%, 11% de aves y 10% de peces, las cuales en caso de desaparecer en el territorio nacional dejarán de existir.

⁶ Si bien el término de “biodiversidad” suele ser amplio y bastante discurrido por especialistas en la materia, para fines de la presente investigación y de acuerdo con el Convenio sobre Biodiversidad Biológica de 1993 lo entenderemos como las asociaciones o comunidades de seres vivos presentes en la Tierra, así como las especies que los componen y las estructuras genéticas de los mismos.

Entre los factores que han afectado la biodiversidad del territorio mexicano se identificaron dos principales categorías: 1) Factores indirectos referentes a la explosión demográfica, altos niveles de consumo, capacidad del gobierno y avances tecnológicos y 2) Factores directos como son la sobrexplotación, el cambio climático y la contaminación; que en conjunto son responsables de la disminución de la biodiversidad, pérdida de servicios ambientales y reducción del bienestar humano es decir de la calidad de vida. (CONABIO, 2012) Es decir las afectaciones al ambiente y grado que han alcanzado parten al igual que en el resto del mundo, del uso irracional de recursos; la extracción de éstos va más allá de los límites que la naturaleza permite para lograr su regeneración y aprovechamiento sustentable.

I.4.1 Parques Nacionales y Áreas Naturales

La rígida posición de desarrollo a toda costa, de finales del siglo XIX y principios del XX en México no fue la excepción, debido a que se buscó desarrollar el país a través de la extensión de los medios de comunicación y el comercio, lo cual hizo cada vez más recurrentes los cambios del uso de tierras para introducir la agricultura o extraer recursos esencialmente maderables. (Anaya, Ana Luisa, *et al.*, 1992) A la par el crecimiento de la población ya era sobresaliente principalmente en las ciudades, las cuales elevaron la demanda de bienes y servicios públicos, razón por la cual se encendieron los primeros llamados por la conservación del entorno y el patrimonio nacional, dando origen a las primeras áreas naturales protegidas en Hidalgo y la Ciudad de México bajo la figura de Parques Nacionales.

Para algunos autores en México la conservación del entorno se remonta a épocas prehispánicas, debido a que las principales culturas se caracterizaron por un profundo respeto hacia él, ejemplos de ello fueron: el primer jardín botánico instaurado por el Rey Nezahualcóyotl, las huertas familiares, así como la protección del ahora Bosque de Chapultepec por Moctezuma Xocoyotzin y los jardines de Atlixco y el volcán Popocatepetl. “Los bosques y jardines protegidos en el México prehispánico, tenían una concepción cercana a nuestros jardines

botánicos y la necesidad de sus creadores por obtener plantas exquisitas y raras, los llevaba, incluso, a guerras.” (De la Maza, 1999: 16)

Sin embargo, con la colonización española se dio origen a una gran demanda de recursos naturales, enormes extracciones de minerales, plantas y maderas. Con la llegada de la ganadería grandes extensiones de bosques fueron derribados mermando este recurso y a pesar, de las medidas que se tomaron como las cédulas emitidas por Carlos V y las reglamentaciones del uso de los bosques de Don Antonio de Mendoza en 1530, 1536 y 1549, es hasta 1876 cuando oficialmente, con la designación del Desierto de los Leones como reserva forestal, que se da inicio a la etapa moderna de protección de áreas naturales, etapa que desgraciadamente “[...] se convirtió en una mala copia de las etapas del desarrollo de los parques nacionales en Estados Unidos, con un énfasis en la recreación y la idea de aislar las áreas, no de manejarlas.” (Alcérreca, et al., 1998: 54) Por lo que es hasta la segunda mitad del siglo XX cuando se llevaron a cabo esfuerzos más serios en favor del medio ambiente y la conservación de éste.

La designación del Desierto de los Leones como reserva forestal por parte del gobierno de Sebastián Lerdo de Tejada tuvo como principal objetivo asegurar la conservación de 14 manantiales que suministraban agua a la Ciudad de México y posteriormente en el año de 1917 fue declarado el primer Parque Nacional.

La preocupación por la conservación de los bosques ya era un hecho, en el año de 1894 bajo decreto del presidente Porfirio Díaz se creó la primera área natural protegida denominada “Monte Vedado del Mineral del Chico” en el Estado de Hidalgo, con la categoría de Bosque Nacional para que años después se fundara la Junta Central de Bosques, con la participación de Miguel Ángel de Quevedo, quien en 1909 promueve una ley forestal, la que tras el conflicto armado que representó la Revolución Mexicana quedó sin efecto; sin embargo, los trabajos de Quevedo continuaron y con ellos la preocupación no solo fue oficial o gubernamental, sino también por parte de la sociedad ya que en 1923 a petición

de particulares en Naucalpan Estado de México se protege la Hacienda de San José de los Leones. (De la Maza, 1999)

Terminada la Revolución y con el antecedente de las primeras áreas, en 1926 se promulgó la primera Ley Forestal, la cual sirvió como marco de referencia para el periodo de 1935 a 1939 en el que se decretaron 36 parques nacionales, quedando su manejo bajo la administración del Departamento Autónomo Forestal y de Caza y Pesca. (Melo, 2002) Lo anterior atribuible de acuerdo con De la Maza a las recomendaciones por parte de la Unión Panamericana, según la cual debía declararse parques nacionales a las áreas boscosas con relevancia tanto histórica como natural, plasmadas en el Plan Sexenal del presidente Lázaro Cárdenas, quien en “[...] 1936 establece el parque nacional <Fuentes Brotantes de Tlalpan>, en el Distrito Federal. El proyecto de este parque nacional tenía diversas finalidades: < se destinará para el recreo popular y como sitio de enseñanza forestal y de pesca, bajo la administración y el gobierno del Departamento Forestal y de Caza y Pesca >. También se declara el parque nacional <Insurgentes Miguel Hidalgo y Costilla> [...] aduciendo a motivos de orgullo nacional [...]” (De la Maza, 1999: 22)

Es importante señalar que durante la gestión de Cárdenas la protección no sólo se enfocó a bosques o selvas, sino también al cuidado de las áreas reforestadas como fue el caso del Parque Nacional “El Tepeyac” y el parque “De los Remedios”; sin embargo, “[...] el gobierno nunca tuvo el dinero para administrar, operar, vigilar y expropiar, en sus casos; y la mayoría de los decretos quedaron como herencia de letra muerta. Además, la falta de coordinación de las autoridades de la Reforma Agraria, propicio que muchos de los terrenos nacionales que amparaban estos decretos fueron repartidos, en ejidos, sin tomar en cuenta su destino y régimen de protección, ni mediando otro decreto presidencial que los abrogara.” (De la Maza, 1999: 25)

Durante la gestión del presidente Ávila Camacho la protección de la ambiente continuó, declarando el “Desierto del Carmen” en 1942, mismo año en el que se

promulgó una nueva Ley Forestal, además del establecimiento de un número considerable de zonas protectoras forestales.

En los gobiernos de los presidentes Miguel Alemán Valdéz y López Mateos se declararon como áreas naturales protegidas la “Sierra de San Pedro Mártir”, “Rayon”, “Molino de Belem”, “Lagunas de Montebello”, “Isla Contoy”, “Constitución de 1857”, “Isla Tiburón”, “General Juan N. Álvarez” e “Isla Rasa”, siendo precisamente en esta última administración con el Dr. Enrique Beltrán al frente de la Subsecretaría Forestal que se introducen los principios establecidos por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza. Mientras que, en el inter de estas dos administraciones y contrario a lo que había venido sucediendo en el sexenio del presidente Ruiz Cortinez no se propició la creación de área alguna y sólo se administraron las ya establecidas, a través del Departamento de Zonas Protectoras, Vedas, Reservas Forestales y Parques Nacionales.

La gestión realizada por los gobiernos de los presidentes Gustavo Díaz Ordaz y Luis Echeverría se caracterizó por el abandono y declive de la política de conservación con la derogación de decretos de áreas protegidas y la publicación de un “Programa Nacional de Desmonte” a cargo de la Comisión Nacional de Desmonte, que estuvo en funciones durante diez años “[...] a la par de, el cambio en [...] ecosistemas, principalmente los tropicales húmedos [...] Además se estableció una compañía para explotar las maderas de la Selva Lacandona y para enviar a los campesinos sin tierras, de todo el país, a los remanentes selváticos deshabitadas. Acciones que fueron instrumentadas con objetivos poco claros y resultados muy objetables.”(De la Maza, 1999: 27)

Simultáneamente al abandono y desinterés por parte de las autoridades mexicanas; grupos de académicos e investigadores mostraron su preocupación por el deterioro ambiental a través de diversas publicaciones y trabajos mientras que, en el resto del mundo la alarma por la situación medioambiental creció, y organismos internacionales como la ONU a través de la Conferencia de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y la UNESCO establecieron respectivamente el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente

(PNUMA) y el programa “El hombre y la Biosfera” el cual promovió la creación de una nueva categoría de protección llamada reserva de la biosfera con la finalidad de proteger regiones representativas de los ecosistemas del planeta bajo un enfoque de desarrollo regional sustentable que permitiese un uso racional de los recursos por parte del hombre, trascendiendo la mera idea de conservación y tratando de compaginar el desarrollo de las comunidades asentadas originalmente en dichas áreas con la protección del entorno.

Con la introducción de éste nuevo esquema de protección durante la administración del presidente José López Portillo se decretó la creación de las dos primeras reservas de la biosfera en nuestro país “Montes Azules” y “La Michilía” además de 16 áreas más, entre las que destacan “Cañón del Sumidero”, “Río Celestúm”, “Tulum”, “Tula” “Palenque” y “El Cimatario”.

Durante el gobierno del presidente Miguel de la Madrid la participación de la comunidad científica y de la sociedad en general, se tornó mucho más evidente, los movimientos que a nivel internacional habían tenido presencia en pro del medio ambiente permearon la esfera nacional. La destrucción experimentada en la capital del país a consecuencia del terremoto de 1985 mostró la vulnerabilidad del hombre ante la naturaleza, pero también la inoperancia de las autoridades para dar respuesta pronta ante dicho suceso, la organización de la sociedad para atender el desastre del terremoto así como múltiples problemáticas se hizo presente con la constitución de organizaciones de la sociedad civil. En materia ambiental específicamente se crearon grupos ecologistas que pugnarón por el establecimiento de una política ambiental que atendiera la situación de deterioro ambiental en el país y que por mucho tiempo fue atendida de manera parcial como resultado de la fragmentación de leyes, programas y acciones gubernamentales.

Más tarde con la instauración del Sistema Nacional de Planeación Democrática, se estableció la rectoría del Estado Mexicano en el desarrollo a través de un Plan Nacional, en el cual por vez primera se introdujeron criterios ecológico-ambientales reconociendo que “[...] el aspecto ecológico en México ha dejado de ser preocupación exclusiva de científicos e investigadores, convirtiéndose en

demanda cotidiana de la comunidad. Las acciones que desarrolla el gobierno para corregir y prevenir el deterioro del medio ambiente, así como para conservar y enriquecer los recursos naturales renovables, sólo alcanzarán resultados significativos si se promueve y fortalece la responsabilidad [...] ” (Primer Informe de Gobierno, 1983; Informes Presidenciales Miguel de la Madrid Hurtado, 2012: 47)⁷

Tras la introducción de los temas ambientales en el Plan Nacional de Desarrollo continuó el establecimiento de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, la cual inició “trabajos oficiales para abordar y solucionar la problemática principal de aspectos ecológicos y ambientales particulares. Como resultado de estos trabajos, se generó por vez primera una propuesta para un programa de acciones que buscaba la reorganización de todas las ANP, del país como una medida tendiente a la creación de un sistema que las agrupará [...]” (Anaya Ana Luisa, *et al.*, 1992: 33) dando como resultado el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas SINAP en el año de 1988, cuya función primordial fue la evaluación de las áreas naturales protegidas, la sistematización de la información, manejo y operación de las mismas con “[...] especial atención a la constitución, administración y mantenimiento de las áreas naturales protegidas consideradas como de interés de la Federación, con base en los criterios de representatividad; desarrollando en ellas proyectos productivos ecológicamente sostenibles [...]” (De la Maza, 1999: 29) Además de la publicación de la primera Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en la cual se abordó el tema de las áreas naturales protegidas, estableciendo los propósitos, administración y desarrollo de las mismas.

Cabe señalar que durante el sexenio del presidente Miguel de la Madrid y a pesar, de todos los avances alcanzados en materia ambiental y de conservación fueron pocas las áreas decretadas en comparación con el sexenio subsecuente. Se declararon como Reservas de la Biosfera: Sian Ka’an, Manantlán y El Vizcaíno

⁷ Primer Informe de Gobierno del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos Miguel de la Madrid Hurtado primero septiembre de 1983. <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/re/RE-ISS-09-06-16.pdf>

además de las áreas de Mariposa Monarca, Dzilbilchaltún y el Corredor Biológico Chichinautzin.

Con el establecimiento de un andamiaje jurídico como marco de referencia para la atención de la problemática ambiental en general y la administración de las áreas naturales protegidas particularmente, el gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari realizó cambios importantes en la estructura administrativa encargada de la atención de dichos temas al remplazar la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) en 1991, misma que en su interior albergaría el Instituto Nacional de Ecología (INE). Además en el año de 1992 se constituye la Comisión Nacional para el Uso y Conocimiento de la Biodiversidad (CONABIO), con la cual se reconoce a la biodiversidad como un elemento de valor en la naturaleza y que en el caso específico de México jugaba y papel importante al ser considerado uno de los países con más altos niveles de biodiversidad.

Finalmente con la biodiversidad como nuevo componente valorativo el gobierno federal decretó un importante número de áreas naturales protegidas entre ellas: Calakmul, El Triunfo, Cerro de La Silla, Chan-Kin, Pantanos de Centla, Bonampak, Lacan-Tún, Yaxchilán, Sistema Arrecifal Veracruzano, El Pinacate y Gran Desierto del Altar, Alto Golfo de California y Delta del Río Colorado, Chamela-Cuixmala, Archipiélago de Revillagigedo, Arrecife Alacranes, Laguna de Términos, Sierra de la Laguna, Sierra de Abra-Tanchipa, Yum Balam, Cañón de Santa Elena, Cuatrociénagas, Maderas del Carmen y Uaymil.

Durante la gestión del presidente Ernesto Zedillo la problemática ambiental adquiere un enfoque mucho más integral contemplando criterios de sustentabilidad, protección y restauración a través de la nueva Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP) dentro de la cual el INE continuó operando y atendiendo a las áreas naturales protegidas por medio de la creación de la Unidad Coordinadora de Áreas Naturales Protegidas, responsable del manejo administrativo de las mismas, las cuales más tarde con la reforma a la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente fueron

sujetas de una reorganización sustentando la declaratoria de 27 áreas. (Melo, 2002). Cabe destacar que con dicha reforma se establecieron medios a través de los cuales particulares, comunidades y ONG'S pudieran promover la declaratoria de nuevas áreas, además de la prohibición de la construcción de nuevos centros poblacionales en zonas núcleo de reservas de la biosfera, parques nacionales, monumentos naturales y áreas de protección de flora y fauna.

Finalmente con la llegada de una nueva administración y el cambio de enfoque en la construcción de la política ambiental al pasar de la sectorización a la transversalidad en el año 2000 “[...] Vicente Fox incluyó a la SEMARNAT en los tres gabinetes con los que se reorganizó el Poder Ejecutivo: Desarrollo Social y Humano, Crecimiento con Calidad, Orden y Respeto. Mediante esto se pretendió hacer llegar los criterios ambientales a todos los sectores que directa o indirectamente influyen [...] sobre el medio ambiente. El discurso ambiental gubernamental hizo énfasis en la necesidad de la descentralización mediante la transferencia de atribuciones y funciones a las delegaciones federales y a los gobiernos locales.”(Lezama, 2010: 51). Además se creó la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas como órgano desconcentrado de la SEMARNAT y cuya tarea es la administración de las Áreas Naturales Protegidas de competencia federal.

II. ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS

En México a pesar de que solo aproximadamente el 15% del territorio es propio para el uso agrícola la porción utilizada es mucho mayor (Anaya Ana Luisa, *et al.*, 1992) a lo anterior se suma la intensa deforestación de bosques para la obtención de madera, creación de zonas de pastoreo y construcción de núcleos poblacionales; desertificación de cuerpos de agua; explotación de recursos naturales y contaminación, lo cual genera desequilibrios ambientales de consideración que han llamado la atención de la sociedad y las autoridades.

Ante dicho panorama la reflexión en torno a una conciencia ambiental y acciones concretas es mayor, el crecimiento poblacional y el desarrollo de sociedades inmersas en una lógica consumista y de apropiación del espacio han hecho de ciertos lugares o regiones, junglas de asfalto y concreto, en las que los ambiente naturales no solo han sido alterados sino modificados y para los cuales la última opción de subsistencia la representan las áreas naturales protegidas. Éstas son identificadas como uno de los instrumentos de conservación de mayor definición jurídica a nivel internacional, nacional y local, ámbitos entre los cuales si bien es cierto, existe congruencia y acuerdo de la importancia de una política de conservación, también hay matices en lo que ha conceptualización y categorización de las mismas, siendo este, el tema de la concepción y categorías de manejo el primero a tratar en el presente capítulo, para después abordar los lineamientos jurídicos que a nivel federal y local sustentan la figura de las áreas naturales protegidas y finalizar con la descripción de la situación que guardan las áreas en el Distrito Federal y la importancia que éstas tienen para dicha entidad política, ante la expansión de la mancha urbana y la cada vez más tenue línea entre el suelo urbano y el de conservación, producto de la falta de planeación que durante años imperó en el desarrollo de la ciudad.

II.1 Conceptos y Categorías

Las áreas naturales protegidas o áreas protegidas⁸ son identificadas comúnmente como áreas terrestres o acuáticas delimitadas jurídica y administrativamente, destinadas principalmente a la conservación de ecosistemas, especies o capital genético representativo de ciertas áreas o regiones, pero también a la obtención de servicios ambientales, culturales o recreativos; así como a la investigación científica y el desarrollo sustentable.

De acuerdo con la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), las áreas protegidas se han convertido en un instrumento clave para la conservación de la biodiversidad en todo el mundo, entendidas como “Un espacio geográfico claramente definido, reconocido, dedicado y gestionado, mediante medios legales u otros tipos de medios eficaces para conseguir la conservación a largo plazo de la naturaleza y de sus servicios ecosistémicos y sus valores culturales asociados.”(UICN, 2008)⁹, son actualmente, una de las figuras más utilizadas por gobiernos y organizaciones de la sociedad civil.

En México, la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente define a las áreas naturales protegidas como “Las zonas del territorio nacional y aquellas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción, en donde los ambientes originales no han sido significativamente alterados por la actividad del ser humano o que requieren ser preservadas y restauradas [...]” (LGEEPA, 2012)¹⁰ por su parte, la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP), las identifica como “[...] una porción del territorio (terrestre o acuático) cuyo fin es conservar la biodiversidad representativa de los distintos ecosistemas para asegurar el equilibrio y la continuidad de los procesos evolutivos y ecológicos

⁸ A nivel mundial la concepción y las categorías de manejo de las áreas naturales protegidas tienden a ser diferentes, sin embargo, mucha de esta nomenclatura se encuentra influida por la establecida por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN)

⁹http://www.iucn.org/es/sobre/trabajo/programas/areas_protegidas/_copy_of_a_propos_des_aires_protegees_13012012_1126/, consulta del 07 de agosto de 2012.

¹⁰ Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, 2012.
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/148.pdf>, consulta del 07 de agosto de 2012.

cuyas características no han sido esencialmente modificadas [...]” (CONANP, 2012)¹¹ Por tanto las áreas naturales protegidas han sido identificadas como el instrumento de política ambiental con mayor respaldo jurídico, al ser establecidas mediante decretos de creación y contar a nivel federal con una estructura administrativa encargada del manejo de las mismas.

Al respecto, la Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal define a éstas como “[...] espacios físicos, donde los espacios naturales no han sido significativamente alterados y que requieren ser preservados y/o restaurados por su importancia ambiental, biológica y ecológica, dando mayor relevancia a las recargas del acuífero y a la preservación de la biodiversidad. Son áreas a las que se les ha asignado un estatus de protección legal, con la finalidad de proteger la riqueza natural del Distrito Federal, así como los procesos ecológicos que brindan numerosos servicios ambientales a los habitantes de la ciudad. (SMA, D.F, 2012)¹²

Tras el establecimiento de áreas naturales protegidas se busca conservar los ecosistemas, las especies y los genes, a la par de los procesos de desarrollo y bienestar para cumplir funciones sociales, recreativas, turísticas, de investigación, pero sobre todo ambientales y de fomento al desarrollo sustentable. Al respecto la UICN las identifica como uno de los principales esfuerzos “[...] a favor de la conservación de la naturaleza y los servicios que nos provee alimentos, agua limpia, medicinas y protección contra los efectos de los desastres naturales. Su papel en la mitigación y adaptación al cambio climático también es más y más reconocido; se ha estimado que la red mundial de áreas protegidas almacena al menos el 15% del carbono terrestre.” (UICN, 2012)¹³

Por tanto, se puede concluir que las áreas naturales protegidas representan una importante alternativa a varios de los problemas ambientales como son: la degradación del suelo, la pérdida de flora y fauna, la contaminación atmosférica y la escases de agua potable, pero al mismo tiempo un mayor compromiso por parte

¹¹ <http://www.conanp.go.mx/pdf/legra-equilibrio.pdf>, consulta del 07 de agosto de 2012.

¹² http://www.sma.df.gob.mx/corena/index.php?option=com_content&view=article&id=69&Itemid=85, consulta del 10 de agosto de 2012.

¹³ http://www.iucn.org/es/sobre/trabajo/programas/areas_protegidas/, consulta del 10 de agosto de 2012.

de autoridades y sociedad en general, ya que éstas comprenden el mantenimiento y desarrollo de los espacios naturales poco alterados, pero también la restauración de aquellos en peligro; la protección de la diversidad existente en ellas; el fomento de una cultura ambiental a través del contacto con la naturaleza; el aprovechamiento racional de los recursos y la inversión en la investigación.

En lo que respecta a las categorías de manejo de las áreas naturales protegidas, si bien es cierto el establecimiento de las primeras se asocia comúnmente a la figura de los Parques Nacionales, actualmente existen diversas categorías las cuales responden a la heterogeneidad de los territorios sujetos a protección, así como a los objetivos que se pretenda lograr en cada uno de éstos. Los niveles de protección, restauración y manejo de las áreas naturales protegidas obedecen principalmente a la importancia o representatividad de los ecosistemas, la fragilidad, peligro o perturbación de los mismos.

Como se ha señalado, la UICN como uno de los organismos medioambientales más influyentes a nivel internacional, definió hace varios años un sistema de categorías de manejo con el cual buscó organizar y definir objetivos de protección además de establecer un marco de referencia para los países y criterios comunes de acción. Actualmente el sistema de áreas protegidas de la UICN se integra por seis categorías que son: protección estricta, conservación y protección de ecosistemas, conservación de los rasgos naturales, conservación mediante manejo activo, conservación de paisajes terrestres y marinos y recreación, y uso sustentable de los recursos naturales; mismas categorías que son descritas en el siguiente cuadro.

Cuadro II.1

Categorías de Manejo establecidas por la UICN

Categoría	Denominación Genérica	Objetivo
I. Protección Estricta	Reserva natural estricta	Conservar a escala regional, nacional o global, ecosistemas, especies y/o rasgos de geodiversidad extraordinarios.
	Área Natural Silvestre	Proteger la integridad ecológica a largo plazo de áreas naturales no perturbadas por actividades humanas significativas, libres de infraestructuras modernas y en las que predominan las fuerzas y procesos naturales de forma que las generaciones presentes y futuras tengan la oportunidad de disfrutar dichas áreas.
II. Conservación y Protección de Ecosistemas	Parque Nacional	Proteger la biodiversidad natural junto con la estructura ecológica subyacente y los procesos ambientales sobre los que se apoya, y promover la educación y el uso recreativo.
III. Conservación de los rasgos naturales	Monumento Natural	Proteger rasgos naturales específicos sobresalientes y la biodiversidad y los hábitats asociados a ellos.
IV. Conservación Mediante Manejo Activo	Área de Manejo de Hábitats/Especies	Mantener, conservar y restaurar especies y hábitats.
V. Conservación de Paisajes Terrestres y Marinos y Recreación	Paisaje Terrestre y Marino Protegido	Proteger y mantener paisajes terrestres/marinos importantes y la conservación de la naturaleza asociada a ellos, así como otros valores creados por las interacciones con los seres humanos mediante prácticas de manejo tradicionales.
VI. Uso Sostenible de los Recursos Naturales	Área Protegida Manejada	Proteger los ecosistemas naturales y usar los recursos naturales de forma sostenible, cuando la conservación y el uso sostenible puedan beneficiarse mutuamente.

Fuente: Elaboración propia con base en información de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) 2012

Las categorías establecidas por la UICN han influido, ciertamente, en varios de los países, muchas de las acciones propuestas por el organismo han servido como base al quehacer gubernamental nacional; sin embargo, cada uno de estos países ha creado sus propios sistemas de áreas naturales protegidas ya que a pesar, de que se puede afirmar que éstas en su conjunto atienden a propósitos generales, los fines particulares para los cuales en la práctica se protege, otorgan a las áreas un manejo distinto. (Melo, 2002)

En México, al igual que en el resto del mundo, las primeras áreas naturales protegidas se establecieron bajo la figura de Parque Nacional y Reservas Forestales y se caracterizaron por carecer principalmente de un instrumento jurídico y estructura administrativa que las sustentara, de allí que se afirmará que muchas de las primeras eran áreas de papel o una simple figura retórica en voz de los actores políticos. Siendo en consecuencia, hasta décadas recientes con la publicación de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) que se realiza un importante proceso de recategorización de las mismas, siendo actualmente seis las categorías de manejo reconocidas en dicha ley: Reserva de la Biosfera, Parque Nacional, Monumento Natural, Área de Protección de Recursos Naturales, Área de Protección de Flora y Fauna y Santuario Natural, mismas que son descritas en el cuadro siguiente, en el cual se enuncian las características de cada una de ellas, con las cuales su busca establecer esquemas de protección diferenciados atendiendo el precepto de biodiversidad característico de nuestro país, así como del trabajo que cada una de ellas requiere.

Cuadro II.2

Categorías de Manejo Federal

Categoría	Características
Reservas de la Biosfera	Se constituirán en áreas biogeográficas relevantes a nivel nacional, representativas de uno o más ecosistemas no alterados significativamente [...] o que requieren ser preservados y restaurados, en los cuales habiten especies representativas de la biodiversidad nacional, incluyendo a las consideradas endémicas amenazadas o en peligro de extinción. (Art. 48)
Parques Nacionales	Se constituirán de representaciones biogeográficas, a nivel nacional, de uno o más ecosistemas que representen por su belleza escénica, su valor científico, educativo, de recreo, su valor histórico, por la existencia de flora y fauna, por su aptitud para el desarrollo del turismo, [...] además de la protección de ecosistemas marinos y regular el aprovechamiento sustentable de la flora y fauna acuática, [...] (Art. 50 y 51)
Monumentos Naturales	Se establecerán en áreas que contengan uno o varios elementos naturales, consistentes en lugares u objetos naturales, que por su carácter único o excepcional, interés, estético, valor histórico o científico, se resuelva incorporar a un régimen de protección absoluta. [...] (Art. 52)
Áreas de Protección de Recursos Naturales	Son las áreas destinadas a la preservación y protección del suelo, las cuencas hidrográficas, las aguas y en general los recursos naturales localizados en terrenos forestales de aptitud preferentemente forestal, [...] (Art. 53)
Áreas de Protección de Flora y Fauna	Se constituirán en [...] lugares que contienen los hábitats de cuyo equilibrio y preservación dependen la existencia, transformación y desarrollo de las especies de flora y fauna silvestres. (Art. 54)
Santuarios	Son zonas caracterizadas por una considerable riqueza de flora y fauna, o por la presencia de especies, subespecies o hábitat de distribución restringida. Dichas áreas abarcaran cañadas, vegas, relictos, grutas, cavernas, cenotes, caletas, u otras unidades topográficas o geográficas que requieren ser preservadas o protegidas. (Art. 55)

Fuente: Elaboración propia con base en información de la LGEEPA 2012. Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del D.F

Adicional a las seis categorías, la misma ley determina la posibilidad de establecer parques y reservas estatales, zonas de conservación ecológica municipales, así como áreas destinadas voluntariamente a la conservación, por parte de pueblos indígenas, organizaciones de la sociedad civil y personas morales, las cuales deberán contar con un certificado emitido por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, y serán administradas por sus propietarios.

Por su parte, el Gobierno del Distrito Federal estableció en el año 2005 un Sistema Local de Áreas Naturales Protegidas, definiéndolo como un instrumento de

planeación para la conservación de éstas, en el cual también se contemplan seis categorías de manejo, que tienen como objetivo principal la conservación y preservación de la biodiversidad representativa del Distrito Federal. Las categorías de manejo son: Zona de Conservación Ecológica, Zona de Protección Hidrológica y Ecológica, Zona Ecológica y Cultural, Refugio de Vida Silvestre, Zona de Protección Especial y Reserva Ecológica Comunitaria, descritas en el cuadro siguiente.

Cuadro II.3
Categorías de Manejo Local¹⁴

Categoría	Características
Zonas de Conservación Ecológicas	Son las zonas con muestras representativas de uno o más ecosistemas en buen estado de preservación y que están destinadas a proteger los elementos naturales y procesos ecológicos que favorecen el equilibrio y bienestar social. (Art. 92 bis)
Zonas de Protección Hidrológica y Ecológica	Son las zonas que se establecen para la protección, preservación y restauración de sistemas hídricos naturales, así como fauna, flora, suelo y subsuelo asociado. (Art. 92 bis1)
Zonas Ecológicas y Culturales	Son áreas con importantes valores ambientales y ecológicos, donde también se presentan elementos físicos, históricos y arqueológicos o se realizan usos y costumbres de importancia cultural. (Art. 92 bis 2)
Refugios de Vida Silvestre	Son áreas que constituyen el hábitat natural de especies de fauna y flora que se encuentran en alguna categoría de protección especial o presentan una distribución restringida. (Art. 92 bis3)
Zonas de Protección Especial	Son las áreas localizadas en suelo de conservación y que tienen la característica de presentar escasa vegetación natural, vegetación inducida o vegetación fuertemente modificada y que por su extensión o características no pueden estar dentro de las otras categorías [...] (Art. 92 bis6)
Reservas Ecológicas Comunitarias	Son las áreas establecidas por pueblos, comunidades y ejidos en terrenos de su propiedad destinados a la preservación, protección y restauración de la biodiversidad y del equilibrio ecológico, sin que se modifique el régimen de propiedad. (Art. 92 bis4)

Fuente: Elaboración Propia con base en la Ley Ambiental del Distrito Federal 2012. Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del D.F

Cada categoría busca satisfacer un determinado conjunto de objetivos que están subordinados a las condiciones propias del área, por tanto, cada una de éstas y sus objetivos expresan el estrecho vínculo entre las áreas naturales protegidas, la

¹⁴ Las categorías aquí descritas son las establecidas en la Ley Ambiental del Distrito Federal y por tanto competencia del gobierno local, sin embargo, no todas coinciden con las ya decretadas y administradas actualmente por el gobierno tal es el caso de los Parques Nacionales, las Zonas Sujetas a Conservación Ecológica, los Parques Urbanos y las Áreas Comunitarias de conservación Ecológica.

conservación y el desarrollo, ya que todas desempeñan un papel importante en la resolución de problemas ambientales. (Melo, 2002)

II.2 Marco jurídico en materia de áreas naturales protegidas

En este apartado se enuncia el marco jurídico que en nuestro país se ha establecido, para la protección al medioambiente como asunto de interés público y quehacer gubernamental. El cual actualmente se encuentra suscrito dentro de un marco normativo compuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, leyes generales y ordenamientos locales además de los reglamentos correspondientes, instrumentos que pretenden constituir un fundamento sólido en materia de política ambiental.

II.2.1 Ámbito Federal

Constitucionalmente la protección al ambiente , la preservación y restauración del equilibrio ecológico se establece como competencia gubernamental, al mismo tiempo que se enuncia el derecho a un ambiente sano, de tal manera, que corresponde al “[...]Estado como suprema organización política de la sociedad, proveer lo necesario para crear un medio cultural e institucional adecuado para la protección del Ambiente, inculcando a su componente humano poblacional tanto valores ambientales como normas de conducta congruentes con aquellos, sostenidas con políticas públicas y acciones de gobierno que efectivamente reflejen un compromiso[...]”(SEGOB, 16:2008) siendo así que en la constitución se establezcan diversos artículos en este sentido.

- a) Art. 2 “Conservar y mejorar el hábitat y preservar la integralidad de sus tierras en los términos establecidos en esta constitución” [...]

Establece la autodeterminación de los pueblos y comunidades indígenas en distintas materias reconociendo los derechos preponderantes de las comunidades a la posesión de tierras y recursos localizados en ellas.

- b) Art. 4 “Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar.”

Otorga así como garantía el derecho a un ambiente óptimo y propicio para el desarrollo y el bienestar.

- c) Art. 25 “Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.”

Establece como característica del desarrollo nacional la sustentabilidad.

- d) Art. 27 “La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada la modalidad que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con el objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia se dictaran las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierra, aguas y bosque, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la función, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros poblacionales; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; [...]”

En este apartado se señala el aprovechamiento racional de los recursos naturales, la propiedad de los mismos y el derecho que la Nación ejerce y que cabe destacar sirvió como base para la creación de los primeros Parques Nacionales.

e) Art. 73 “El Congreso tiene la facultad:

[...]

XXIX-G Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y preservación y restauración del equilibrio ecológico;” [...]

En el mismo sentido la concreción tanto de la competencia gubernamental como del derecho a gozar de un ambiente sano se expresa en diferentes leyes generales que de manear directa o indirecta regulan la protección ambiental así como la preservación y restauración del equilibrio ecológico bajo el enfoque de desarrollo sustentable enlistada en el cuadro siguiente.

Cuadro II.4

Ordenamientos Federales relacionados con la administración de ANP

Sector	Ordenamiento
Ambiental	Ley de Aguas Nacionales Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable Ley General de Vida Silvestre Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente Ley General para la Prevención y Gestión de los Residuos Sólidos Ley General de Cambio Climático Ley Federal del Mar Ley Federal de Responsabilidad Ambiental
Agropecuario	Ley de Desarrollo Rural Sustentable Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentable
Económico	Ley Minera Ley General de Bienes Nacionales
Desarrollo Social	Ley de Asentamientos Humanos
Salud	Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados

Fuente: Elaboración propia con base en el registro de leyes vigentes, portal de la Cámara de Diputados <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>. Consulta del 03 de marzo de 2013

Por otra parte, destaca la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal como ordenamiento que establece las bases de la administración pública centralizada y paraestatal, al señalar las facultades y rasgos de dependencias y organismos, siendo en ésta, donde en primera instancia se enuncian expresamente facultades y atribuciones de las dependencias encargadas del sector ambiental; y la Ley de Planeación, en la que se identifica a la planeación nacional del desarrollo como

“[...]una ordenación racional y sistema de acciones [...] en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales [...]” (Ley de Planeación, Art. 3) a través de la programación sectorial, institucional, regional y especial con base en la participación social y la coordinación; así como una serie de ordenamientos locales.

Exclusivamente en materia de áreas naturales protegidas es la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente la que regula el establecimiento y administración de las mismas. En su Título Segundo, Capítulo I establece los principales objetivos de las áreas naturales protegidas; los tipos y características de las mismas; la zonificación¹⁵ al interior de estas; las competencias de los distintos ámbitos de gobierno en la administración y gestión de las áreas con énfasis en el gobierno federal; así como los lineamientos generales de los decretos de establecimiento, la participación de particulares en dicho proceso de establecimiento y programas de manejo.

La misma ley también hace referencia a la conformación de un Consejo Nacional de Áreas Naturales Protegidas; un Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas (SINAP) y un Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales.

En lo que respecta al Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas (SINAP) creado en 1988 como parte de la primera Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente integra actualmente aquellas áreas que con base en su

¹⁵ De acuerdo con el artículo 47 Bis de la LGEEPA “[...] en relación al establecimiento de las áreas naturales protegidas, se realizara una división y subdivisión que permita identificar las porciones del territorio que la conforman [...] a través de las siguientes zonas y subzonas, de acuerdo a su categoría de manejo:

- I. Las zonas núcleo [...] conformadas por las siguientes subzonas: De protección y de uso restringido
- II. Las zonas de amortiguamiento [...] conformadas básicamente por las siguientes subzonas: De preservación, de uso tradicional, de aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, de aprovechamiento sustentable de los ecosistemas, de aprovechamiento especial, de uso público, de asentamientos humanos y de recuperación

biodiversidad y características ecológicas, sean consideradas de relevancia para el país tanto de carácter federal, estatal o municipal.

Referente al SINAP, éste se encuentra a cargo de la Dirección de Evaluación y Seguimiento de la CONANP, la cual tiene como una de sus principales atribuciones el integrar y actualizar este sistema, una vez que la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas apruebe la propuesta de integración del ANP en cuestión.

De acuerdo con la LGEEPA el SINAP se conformará por ANP de especial relevancia con respecto a alguna de las siguientes características: Riqueza de especies, presencia de endemismo, presencia de especies de distribución restringida, presencia de especies en riesgo, diferencia de especies con respecto a otras áreas protegidas previamente incorporadas al SINAP, diversidad de ecosistemas presentes, presencia de ecosistemas con un alto valor ecológico, presencia de ecosistemas de distribución restringida, presencia de fenómenos naturales importantes o frágiles, integridad funcional de los ecosistemas, importancia de los servicios ambientales generados, y viabilidad social para su preservación; las cuales una vez inscritas en el sistema deberán contar con financiamiento gubernamental, de ONG's o de instituciones académicas.

Actualmente el SINAP se encuentra integrado por 61 ANP: 34 Reservas de la Biosfera, 15 Parques Nacionales, 10 Áreas de Protección de Flora y Fauna, 1 Monumento Natural y 1 Santuario, las cuales en conjunto cubren una superficie de 12 999 101 hectáreas. (CONANP, 2013)¹⁶

Por su parte, el reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Áreas Naturales Protegidas, establece las especificaciones y lineamientos básicos observables en la administración de las áreas, la integración y funcionamiento del Consejo Nacional de Áreas Protegidas, los instrumento de coordinación y concertación, así como los programas de

¹⁶ SINAP http://www.conanp.gob.mx/que_hacemos/sinap.php, consulta de 05 de septiembre de 2012.

manejo, definidos estos últimos como instrumentos rectores de planeación al establecer las acciones y actividades dentro de las áreas .

II.2.2 Ámbito Local

A nivel local, de acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es el Estatuto de Gobierno la norma fundamental en la cual se establece la organización y el funcionamiento del Distrito Federal. Éste, en lo que a medioambiente se refiere, establece de manera general las facultades de la Asamblea Legislativa, del Jefe de Gobierno, y las delegaciones, previendo así como facultad de la Asamblea Legislativa la de emitir normatividad en materia de preservación del ambiente y protección ecológica.

De entre la normatividad emitida por la Asamblea Legislativa en materia ambiental destacan: la Ley Ambiental del Distrito Federal, la Ley de Desarrollo Rural Sustentable del Distrito Federal, la Ley de Mitigación y Adaptación al Cambio Climático y del Desarrollo Sustentable del Distrito Federal, Ley de Protección a los Animales para el Distrito Federal, Ley de Residuos Sólidos del Distrito Federal, y la Ley para la Retribución por la Protección de los Servicios Ambientales del Suelo de Conservación, además de la Ley de Desarrollo Urbano en la que se regula el ordenamiento territorial a través de la zonificación y subzonificación del territorio y los usos de suelo; las cuales en cierto grado se encuentran relacionadas con el tratamiento de las áreas naturales protegidas, así como el Código Penal para el Distrito Federal respecto de los delitos ambientales contemplados en sus artículos 343, 344, 345 bis y 345; sin embargo, es la Ley Ambiental la que instituye los lineamientos precisos para el establecimiento de ANP.

La Ley Ambiental del Distrito Federal tiene como uno de sus objetos principales el definir los cimientos para la formulación, conducción y evaluación de la política ambiental; señalar las autoridades competentes en la materia; además de establecer y regular áreas verdes, áreas de valor ambiental y áreas naturales protegidas en el Distrito Federal para la conservación y restauración del entorno ecológico, previniendo daños ambientales. Específicamente en lo que a áreas

naturales se refiere considera como causa de utilidad pública el establecimiento, protección, preservación, restauración mejoramiento y vigilancia de éstas, además de señalar los lineamientos puntuales en materia de decretos de creación, programas de manejo, actividades permitidas y actividades prohibidas, enunciadas en el Cuadro II.5

Cuadro II.5

Lineamientos Áreas Naturales Protegidas

Decretos	<p>Los decretos deberán contener:</p> <ol style="list-style-type: none"> I. Categoría de área natural que se constituye, así como su finalidad u objetivos de su declaratoria; II. Delimitación del área, ... ubicación, superficie, medidas y linderos y, en su caso, zonificación; III. Descripción de actividades que podrán llevarse a cabo en el área, sus limitaciones y modalidades; IV. Responsables de su manejo; V. Las causas de utilidad pública que sirvan de base para la expropiación del área por parte de la autoridad competente...; VI. Lineamientos y plazos para que la Secretaría elabore el programa de manejo del área...; VII. La determinación y especificación de los elementos naturales o reservas de la biodiversidad cuya protección o conservación se pretenda lograr, en su caso. (Art. 94)
Programas de manejo	<p>El Programa de Manejo deberá contener:</p> <ol style="list-style-type: none"> I. Las características físicas, biológicas, culturales, sociales o económicas del área; II. Los objetivo de área; III. La regulación de los usos de suelo, del manejo de recursos naturales y de la realización de actividades en el área...; IV. Las acciones a realizar en el corto, mediano y largo plazo para la conservación, restauración e incremento de los recursos naturales, para la investigación y educación ambiental y, en su caso, para el aprovechamiento racional de área...; V. Las bases para la administración, mantenimiento y vigilancia del área; VI. El señalamiento de las disposiciones jurídicas ambientales aplicables; VII. Los mecanismos de eficiencia del área. (Art.95)
Actividades permitidas y prohibidas	<p>En las áreas naturales protegidas se podrán realizar actividades de protección, preservación, restauración, forestación, reforestación y aprovechamiento sustentable y controlable de los recursos naturales, investigación, educación ambiental, recreación y ecoturismo.</p> <p>En las áreas naturales protegidas queda prohibido:</p> <ol style="list-style-type: none"> I. El establecimiento de cualquier asentamiento humano irregular y de nuevos asentamientos humanos regulares o su expansión territorial. II. La realización de actividades que afecten los ecosistemas del área ... III. La realización de actividades riesgosas; IV. Las emisiones contaminantes al aire, agua, suelo, así como el depósito o disposición de residuos de cualquier tipo y el uso de los equipos anticontaminantes sin la autorización correspondiente ; V. La extracción de suelo o materiales del subsuelo con fines distintos a los estrictamente científicos; VI. La interrupción o afectación del sistema hidrológico de la zona; VII. La realización de actividades cinegéticas o de explotación ilícita de especies de flora o fauna silvestre, y VIII. Las demás actividades previstas en el decreto de creación y en las disposiciones jurídicas aplicables.(Art. 93 Bis1)

Fuente: Elaboración Propia con base en lo señalado por la Ley Ambiental del Distrito Federal

Adicionalmente y con base en lo señalado por esta ley para el establecimiento de áreas naturales deberá considerarse presencia de ecosistemas naturales representativos, importancia biológica o ecológica, e importancia de servicios ambientales.

II.3 Áreas Naturales Protegidas en el Distrito Federal

El Distrito Federal, con una extensión aproximada de 1485 Km², se divide en suelo urbano (42.6%) y suelo de conservación (57.4%)¹⁷. El primero, integrado por las delegaciones Gustavo A. Madero, Azcapotzalco, Miguel Hidalgo, Cuauhtémoc, Venustiano Carranza, Benito Juárez, Iztacalco y Coyoacán, además de la parte norte de las delegaciones de Cuajimalpa, Álvaro Obregón, Magdalena Contreras, Tlalpan, Xochimilco, Tláhuac e Iztapalapa, caracterizado por poseer zonas con infraestructura, servicios y equipamiento urbano, así como un alto grado de densidad poblacional; y el segundo, localizado en las delegaciones de Cuajimalpa, Álvaro Obregón, Magdalena Contreras, Tlalpan, Xochimilco, Tláhuac, Iztapalapa y gran parte de Milpa Alta determinado con base en factores como son: la ubicación, la vulnerabilidad, la calidad y el impacto ambiental; así como por zonas naturales consideradas vitales para la conservación del equilibrio ecológico; es decir, áreas de recarga de mantos acuíferos, colinas, depresiones orográficas y elevaciones; zonas consideradas riesgosas para el desarrollo de asentamientos humanos; además de áreas destinadas a actividades agropecuarias, forestales, turísticas y poblados rurales.

El suelo de conservación es considerado un importante proveedor de servicios y bienes ambientales. Es un territorio de bosques, tierras y productos agrícolas, así como residencia de comunidades indígenas y núcleos de flora y fauna excepcionales, bosques de oyamel, pino y encino en combinación con arbustivas, cactáceas, hierbas y extensiones de pastizales; así como de plantas acuáticas en las orillas de los lagos aún existentes. A lo anterior se suma la presencia de animales exclusivos de las región como el conejo zacatuche, tuzas, ardillas,

¹⁷ Dicha división territorial se concretó en el año de 1982 con la revisión del primer Programa General de Desarrollo Urbano del D.F

lagartijas y el gorrión serrano; además de algunos armadillos y 149 especies de aves residentes, de ahí que el Distrito Federal ocupe el lugar 23 en lo que a vertebrados mesoamericanos endémicos se refiere y el 24 en especies endémicas a nivel de entidades de acuerdo con información de la Secretaría del Medio Ambiente local. Además de bosques, matorrales, pastizales y extensas zonas agrícolas propias de actividades económicas primarias. En el suelo de conservación también se localizan áreas naturales protegidas ANP las cuales al contar con decretos de creación y protección son espacios destinados a la preservación de flora y fauna nativa, restaurada o introducida, cuya extensión representa 9.3% del total del suelo de conservación. (SMA, D.F, 2013)

Las áreas naturales protegidas son espacios naturales en los cuales las actividades humanas han sido mínimas; por tanto, conservan gran parte del ambiente original que las caracteriza. La protección de dichas áreas representa para el Distrito Federal una importante alternativa para frenar los procesos de degradación y erosión del suelo, así como la rápida expansión de la mancha urbana, que genera un impacto negativo en el ambiente y la calidad de vida de la población. De acuerdo con el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal 2003, el Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal 2000¹⁸ zonifica de manera independiente las ANP, entre las cuales se encuentran declaratorias de carácter local y federal que abarcan ecosistemas representativos del suelo de conservación y algunos fragmentos ubicados dentro del suelo urbano. Actualmente el Distrito Federal cuenta con 23 áreas naturales

¹⁸ Regula el uso de suelo, el manejo de los recursos naturales y las actividades humanas en el suelo de conservación a través de la zonificación del territorio. Las zonas establecidas por dicho programa son: Forestal de Conservación, Forestal de Conservación Especial, Forestal de Protección, Forestal de Protección Especial, Agroforestal, Agroforestal Especial, Agroecológica y Agroecológica Especial.

Cabe señalar que actualmente la SMA del D.F ha realizado una serie de estudios con el objetivo de actualizar este Programa los cuales se encuentran disponibles en: http://www.sma.df.gob.mx/corena/index.php?option=com_content&view=article&id=85&Itemid=41, consulta del 18 de septiembre de 2012.

protegidas decretadas, y 2 en proceso enlistadas a continuación, además de áreas comunitarias de conservación ecológica¹⁹.

Cuadro II.6
Áreas Naturales Protegidas en el Distrito Federal

Categoría	Nombre	Localización	Superficie (ha)
Parque Nacional	Cumbres del Ajusco	Tlalpan	920
	Desierto de los Leones	Cuajimalpa y Álvaro Obregón	1 529
	Insurgentes Miguel Hidalgo y Costilla	Cuajimalpa y Municipios del Edo. De México	1836 336 en el D.F
	Cerro de la Estrella	Iztapalapa	1 100
	El Tepeyac	Gustavo A. Madero	1 500
	Fuentes Brotantes de Tlalpan	Tlalpan	129
	Lomas de Padierna	Magdalena Contreras	670
	Histórico de Coyoacán	Coyoacán	Sin información
Zona Sujeta a Conservación Ecológica	Parque Ecológico de la Ciudad de México	Tlalpan	727.61
	Bosques de las Lomas	Miguel Hidalgo	26.40
	Ejidos de Xochimilco y San Gregorio Atlapulco	Xochimilco	2 522.43
	Sierra de Guadalupe	Gustavo A, Madero	633.68
	Sierra de Santa Catarina	Iztapalapa y Tláhuac	528
Zona de Conservación Ecológica	Ecoguardas	Tlalpan	132.63
	Sierra de Santa Catarina	Iztapalapa y Tláhuac	220.55
	La Armella	Gustavo A. Madero	193.38
	La Loma	Álvaro Obregón	77.33
Parque Urbano	Bosque de Tlalpan	Tlalpan	252.86
Zona Ecológica y Cultural	Cerro de la Estrella	Iztapalapa	121.77
Reserva Ecológica Comunitaria²⁰	San Nicolás Totolapan	Magdalena Contreras y Tlalpan	1 984.70
	San Miguel Ajusco	Tlalpan	1175.99
	San Miguel Topilejo	Tlalpan	6 000.29
	San Andrés Totoltepec*	Tlalpan	146.20
	San Bernabé Ocoatepec*	Magdalena Contreras	240.38
Zona de Protección Hidrológica y Ecológica	Los Encinos	Tlalpan	25.01

Fuente: Secretaría del Medio Ambiente del D.F 2012 <http://www.sma.df.gob.mx/corena>

¹⁹ Las áreas comunitarias de conservación ecológica no son propiamente consideradas como áreas naturales protegidas, sino, más bien definidas por la ley como superficies de conservación con vegetación natural establecidas previo acuerdo entre el ejecutivo local y ejidos y comunidades, en terrenos de su propiedad, destinados a la preservación , protección y restauración de la biodiversidad y servicios ambientales sin modificar el régimen de propiedad de dichos terrenos

²⁰ Actualmente dos son las Reservas Ecológicas Comunitarias que se encuentran en proceso, San Andrés Totoltepec y San Bernabé Ocoatepec.

El objetivo principal de estas áreas es la preservación de la riqueza natural a través de la protección de los ecosistemas, flora y fauna, así como el impulso de actividades de investigación científica, capacitación y difusión en materia de educación ambiental, además de la producción de servicios ambientales también denominados servicios ecosistémicos²¹, impulsando de tal manera el desarrollo sustentable.

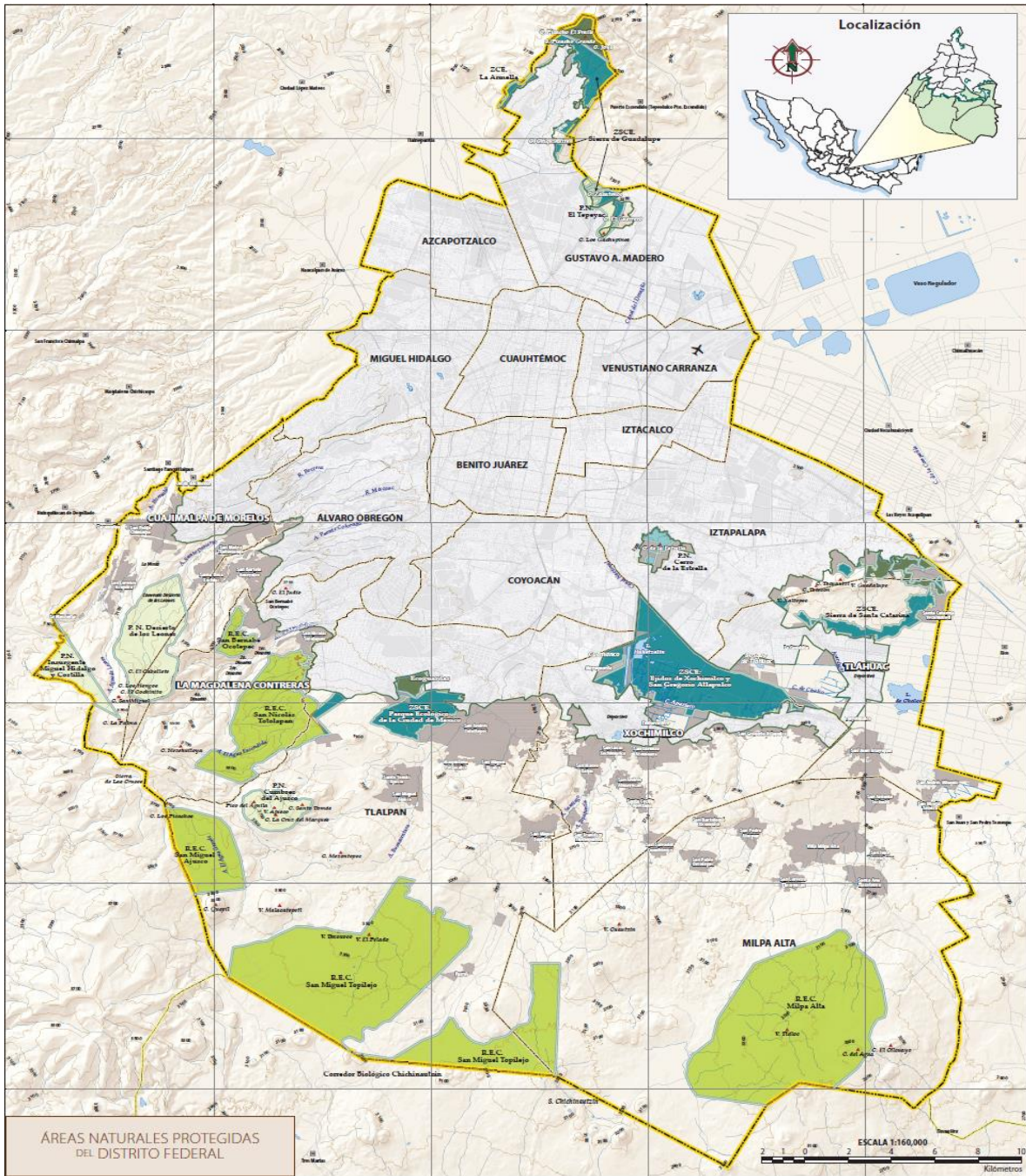
Entre los servicios que las áreas naturales proporcionan destacan: la captación y filtración de agua a los mantos freáticos; el control biológico de plagas y enfermedades; la preservación del suelo; el mantener hábitats adecuados para especies de flora y fauna; regulación del clima; mantenimiento de la biodiversidad; protección de cuencas hidrológicas; almacenamiento y reciclamiento de materia orgánica y nutrientes; mejoramiento de la calidad del aire a través de la captación de dióxido de carbono; y abastecimiento de material genético, medicinal, ornamental y energético. De acuerdo con el Dr. Luis Zambrano “los servicios ecosistémicos, de los cuales las ciudades son beneficiarias, se están reduciendo gracias a la urbanización acelerada. Tales servicios se pueden definir como las ventajas que la población humana obtiene, directa o indirectamente, de las funciones de un ecosistema. Aun cuando las personas que vivimos en la ciudad pensamos que no tenemos contacto con la naturaleza, necesitamos de los servicios ecosistémicos que ésta nos provee; en muchas ocasiones dependemos de ellos más que de las personas que viven fuera de las ciudades.”(Zambrano, 2013; 58)

Respecto de las ANP en el siguiente mapa se puede observar la ubicación de ellas; sin embargo, cabe señalar que a pesar de ser el mapa publicado recientemente no contempla la totalidad de las áreas enlistadas con anterioridad.

²¹ Al respecto de los mismos, Zambrano propone una clasificación con cuatro tipos: De soporte. Son servicios identificados como fundamentales para el mantenimiento de la naturaleza y su dinámica, tal es el ejemplo de los insectos, al ser éstos fundamentales para la polinización y dispersión de semillas, favoreciendo la existencia de plantas y alimentos; De provisión: Son todos los servicios que la naturaleza provee, siendo sumamente importante el agua y los alimentos; De regulación. Son los servicios que tienen la función de amortiguar la contaminación producida y moderar los eventos extremos; sin embargo también suelen ser los más poco visibles; y Culturales. Son los que nos permiten establecer tradiciones y estilos de vida.

Mapa II.1

Áreas Naturales Protegidas del Distrito Federal



Fuente: Atlas Geográfico del Suelo de Conservación del Distrito Federal PAOT. 2012

II.4 Importancia de las áreas naturales protegidas en relación con el desarrollo urbano del Distrito Federal

El Distrito Federal, sede de la capital del país y de los poderes de la Unión, ha sido objeto de un fuerte proceso de urbanización que modificó drásticamente la geografía natural del mismo y; a través del tiempo, impactó en la relación entre el hombre y su entorno.

El desarrollo y el crecimiento que el Distrito Federal ha experimentado a lo largo de la historia, es el resultado de complejos procesos políticos, sociales, económicos y culturales que lo posicionaron como la cúspide del Estado de bienestar en la toma de decisiones verticales y la concentración de oportunidades, causales que lo convirtieron en una de las ciudades más grandes del mundo en lo que a concentración demográfica se refiere y, como centro neurálgico del país con todo lo que esto implica. El rápido proceso de urbanización experimentado durante el siglo XX, en el que se pasó de una sociedad parcialmente rural a una urbana modificó drásticamente los ecosistemas locales.

Históricamente lo que hoy conocemos como Distrito Federal ha sido el centro poblacional más importante a nivel nacional, desde la época prehispánica ésta fue la zona de influencia y dominio del Imperio Azteca, en donde se desarrolló una de las ciudades más impresionantes de esos tiempos, la gran Tenochtitlan. Posteriormente, con la conquista y la Colonia, Cortés estableció el gobierno de la Nueva España en la Ciudad de México, lugar en el que años más tarde comenzó un “[...]complejo proceso de urbanización, que, por un lado, introduce cambios profundos en el campo, hace desaparecer las actividades económicas básicas del mundo rural, incorpora al campesino a las actividades urbanas y absorbe las aldeas; por otro apoyado en una industrialización aún limitada, hace estallar la ciudad por dispersión, por explosión salvaje, por proliferación desmesurada al incorporar a la mancha urbana todos los espacios próximos”. (Messmacher, 1979:131). La ciudad colonial se desarrolló aceleradamente y cubrió las tierras destinadas a la agricultura prehispánica; a las orillas de ésta se comenzaron a conformar barrios e iglesias, sin tomar en consideración la estructura original.

Al movimiento independentista y la consumación del mismo le siguió la creación del Distrito Federal en 1824, como lugar de residencia de los Poderes de la Unión. En el decreto publicado el 18 de noviembre del mismo año por el presidente Guadalupe Victoria, aparece como centro la Plaza de la Constitución a un radio de 8380 metros, éste se integró por varias ciudades, municipios, pueblos y villas. Al norte por la Villa de Guadalupe Hidalgo, la Hacienda de San Agustín, el Pueblo de Peñón de los Baños y Ticomán; al sur Churubusco, parte de Coyoacán, Hacienda de San Borja y el pueblo de Axotla; al oriente la Hacienda de Peñón de los Baños, parte de la Hacienda de los Reyes y los poblados de Santa Martha Acatitla e Ixtapalapa; y al poniente Santa María Nonoalco, Tacubaya, Chapultepec y Tacuba.

Según lo señalado por el Dr. Joaquín Mendoza Brik (Mendoza, 2008) en su libro “Los cambios en la administración pública y su impacto en el desarrollo urbano del Distrito Federal”, durante el régimen centralista el territorio y la estructura del Distrito Federal fue modificada para dar paso al Departamento de México, dicha situación continuó hasta 1846, cuando se restableció la Constitución de 1824. Para 1854 el territorio nuevamente se modificó y dividió en prefecturas interiores y exteriores. En 1861 un nuevo decreto modificó la división territorial y estableció cuatro Partidos integrados por Municipalidades, la configuración urbana durante estos años continuó creciendo a través de la construcción de fraccionamientos dotados de servicios, pero ubicados en zonas antiguamente agrícolas.

El texto citado también señala que las modificaciones territoriales continuaron a lo largo del siglo XIX y las primeras décadas del XX. “Concluida la revolución y una vez conseguida la estabilidad política, se observa un mayor crecimiento de la ciudad, así como un intenso proceso de urbanización auspiciado por la creación del Departamento del Distrito Federal[...]” (Escobedo, 1992:135). Con base en la reforma constitucional de 1928, éste fue dividido territorialmente de acuerdo con la Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales en un Departamento Central y trece delegaciones. Precisamente fue en esta primera etapa del siglo XX cuando

el crecimiento de la población comenzó a despuntar aparejado al proceso industrial que inició en el país.

De 1930 a 1950²² el proceso de industrialización y manufactura se consolidaron, la mancha urbana se extendió e incluso inició la población de los municipios vecinos del Estado de México, como resultado de la migración del campo a la ciudad, fenómeno que hizo necesaria la promulgación de la Ley de Planificación y Zonificación del Distrito Federal en 1933. Cabe mencionar que durante este periodo la población total pasó de 1 229 576 a 3 050 442 de acuerdo con datos del INEGI.

El periodo de 1950 a 1980 se caracterizó por un gran incremento poblacional como producto de la centralidad de la vida económica, política y social del país, lo cual se reflejó en las modificaciones a la estructura urbana, con la creación de escenarios deportivos y artísticos, centros de educación como Ciudad Universitaria, medios de transporte masivo y la intensificación del crecimiento de colonias populares.

En 30 años la población pasó de 3 050 442 a 8 831 079, lo cual supone una demanda importante de suelo urbano habitacional y la apropiación de territorio por grupos denominados “paracaidistas”. En estos términos “[...] la expansión urbana del centro a la periferia ha ocurrido en forma indiscriminada, discontinua, desarticulada, extensiva e incontrolada, con déficit permanente de infraestructura y servicios básicos -urbanización anárquica y descentralizada-, como mancha de aceite a lo largo de las principales vías de comunicación que tienen una conformación radial, ocupando y destruyendo importantes áreas agrícolas y forestales de su entorno, con elevados costos económicos, sociales y ambientales que comprometen el desarrollo del futuro[...].” (Eibenschutz, 2000: 54 y 55) Hechos que se complementaron durante el sexenio de Luis Echeverría con el manejo, en

²² De acuerdo con un estudio realizado por la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento territorial del D.F 2008, el periodo de 1930 a 1950 y el de 1950 a 1980 son periodos de consolidación industrial y crecimiento urbano, que incidieron en el desarrollo urbano de la Ciudad de México. Estudio sobre el ordenamiento, control y tratamiento integral de los Asentamientos Humanos Irregulares, ubicados en suelo de conservación del Distrito Federal, México, Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal, 2010.

el Distrito Federal de políticas en materia urbana y ambiental contradictorias que a la par de la creación de zonas de conservación ecológica en la parte sur del territorio, se dotó también de servicios a los asentamientos irregulares, los cuales con altas “[...]tasas de migración y de natalidad –se convirtieron en el- lugar para establecerse en la periferia debido a que el centro de la ciudad ya no es atractivo y [...]con tierras accesibles física y económicamente, [...] sobre tierras ejidales y por fraccionamientos privados, se vuelve atractivo para las clases proletarias.”²³(Iracheta, et. al, 2008:241)

El cuadro II.7 muestra el crecimiento de la población en los últimos cuarenta años en el Distrito Federal, así como la densidad poblacional del mismo.

Cuadro II.7
Crecimiento poblacional del Distrito Federal (1970-2010)

Año	Núm. de habitantes	Densidad poblacional
1970	6 874 165	4 629
1980	8 831 079	5 946
1990	8 235 744	5 545
1995	8 489 007	5 716
2000	8 605 239	5 794
2005	8 720 916	5 872
2010	8 851 080	5 960

Fuente: Elaboración propia con base en la información de Históricos, Población Total 2010 INEGI.

En materia de ordenamiento urbano y protección ecológica durante los años 80 se realizaron, modificaciones en la estructura administrativa del Distrito Federal, como la creación de la Secretaría de Reordenamiento Urbano y Protección Ecológica con el objetivo de detener el crecimiento desordenado del territorio y la propuesta de formulación del programa director de desarrollo urbano; sin embargo, estas acciones fueron frustradas por el sismo de 1985, ya que las

²³ Juárez Díaz, Crecimiento y Reconstrucción Urbana en la Delegación Tlalpan, D.F, 1970-1997 citado en Aparicio Carlos, El proceso de formación de un barrio en la periferia urbana de la Ciudad de México: el caso de la colonia Popular Santa Teresa en: Irregularidad y Suelo Urbano. ¿Cómo incidir en las prácticas sociales y hacia dónde dirigir las políticas públicas en México para enfrentar dicho fenómeno?, consultado en Iracheta Cenecorta y Medina Ciriaco, México (2008) El Colegio Mexiquense, A.C

prioridades cambiaron. A pesar de ello, con la idea de reordenar el crecimiento en 1987 se publicó el Plan de Desarrollo Urbano, el cual tuvo como objetivo definir las reservas territoriales y los límites urbanos. (Mendoza, op.cit)

Durante las siguientes décadas el crecimiento demográfico y de infraestructura urbana presentó un crecimiento discreto, en los noventa el Distrito Federal pasó de concentrar 14% de la población nacional a 9% con 8.5 millones de habitantes aproximadamente en 1995, de esta fecha a la primera década del siglo XXI la tasa de crecimiento poblacional disminuyó casi al 50% de lo que en los setentas representaba. Sin embargo, la expansión continuó realizándose “[...] a través de procesos formales e informales [...] El poblamiento formal [...] en forma dispersa y desarticulada –producto del inmediatismo, la ineficiencia, la corrupción y la falta de control social en la gestión urbana gubernamental-; el poblamiento informal mayoritario, [...] mediante asentamientos humanos irregulares [...]” (Eibenschutz, 2000: 55)

Al respecto el Dr. Benítez Zenteno señaló a la Ciudad de México como “[...] uno de los ejemplos más monstruosos de degradación del hombre y la naturaleza. Se ha perdido la determinación de salvaguardar el patrimonio básico y se reducen las formas más elementales de solidaridad”. (Zenteno, 1997)

Cabe mencionar que, a pesar de la disminución del crecimiento demográfico como parte de una política de planeación familiar iniciada en los años 70, la degradación continuó, y los cambios experimentados en el territorio arrojan actualmente una serie de problemas ambientales que impactan directamente en la calidad de vida de los habitantes.

La pérdida de permeabilidad del suelo, la deforestación de bosques y áreas naturales, así como la contaminación atmosférica forman parte de los cambios de la dinámica de la vida social y económica de la ciudad, ya que si bien es cierto el crecimiento poblacional por mucho tiempo se concentró en la zona central de ésta, en años recientes algunas de las delegaciones más pobladas presentan un

decremento significativo, a la par del crecimiento de las delegaciones ubicadas al sur.

La capacidad de satisfacer las necesidades de la población en lo que a servicios básicos de calidad se refiere, muchas veces está en duda. Ejemplo de ello y consecuencia directa del impacto sobre la naturaleza lo es el agua potable debido a que la demanda de ésta supera por mucho la capacidad hídrica de la ciudad, lo que representa el desabasto de agua para un importante número de la población, razón por la cual son necesarias estrategias que impacten en la eficiencia del uso de dicho recurso, pero sobretodo es importante frenar la pérdida de espacios naturales en los cuales se localizan las áreas de recarga; sin embargo, apesar de la necesidad de frenar el crecimiento urbano y de acuerdo con datos de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial (PAOT) actualmente importantes zonas de suelo de conservación presentan algún grado de vulnerabilidad, esto a consecuencia de los cambios de uso de suelo que ya sea de manera formal o informal han permitido la construcción de núcleos poblacionales que repercuten directamente en disminución de la cubierta vegetal de la ciudad.

Ante dicho panorama y con el objetivo de detener y revertir los patrones de crecimiento de la ciudad en el año 2000 el Gobierno del Distrito Federal emitió el Bando 2²⁴ con el cual se pretende restringir el crecimiento de la mancha urbana hacia las delegaciones Álvaro Obregón, Coyoacán, Cuajimalpa de Morelos, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan y Xochimilco en materia de construcción de unidades habitacionales y desarrollos comerciales que impacten en la demanda de servicios públicos e infraestructura urbana, con el objetivo de impulsar el repoblamiento de la zona centro de la ciudad, la cual es apta en lo que a infraestructura básica se refiere.

²⁴ Cabe mencionar que a pesar de la importancia de dicho documento como instrumento de control del crecimiento urbano, el 13 de Septiembre 2007 el entonces Jefe de Gobierno del Distrito Federal Marcelo Ebrard confirmó la desaparición del Bando 2 al Diario Milenio, el cual publicó la nota "Ebrard confirma que el Bando 2 desapareció" <http://www.milenio.com/cdb/doc/impreso/7117405>, sin embargo, la misma nota afirma que de acuerdo con declaraciones del mismo jefe de gobierno "sólo se utilizara para evitar la expansión de la ciudad a zonas de conservación como Xochimilco, Tlalpan y Magdalena Contreras."

III. ADMINISTRACIÓN DE LAS ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS

En las últimas décadas la problemática ambiental paso de ser un tema exclusivo de la comunidad científica o grupos sociales ambientalistas para colocarse en las agendas gubernamentales de varios países. Trayendo como resultado la realización de un sin número de foros y conferencias, así como la adhesión y firma de tratados y convenios, que desembocaron en la creación de un marco jurídico e institucional a nivel nacional para la atención de la misma.

Desde finales del siglo XX, en México se comenzó a conformar un andamiaje jurídico e institucional que buscó concretar el discurso político pronunciado ante la comunidad internacional, con el objetivo de posicionar al país como una nación comprometida con salvaguardar el patrimonio natural y contrarrestar los efectos del desarrollo y la industrialización, sin embargo, la realidad es que, a pesar de contar hoy día con toda una estructura formal, los temas ambientales no son prioridad, ni eje central de desarrollo en ninguno de los ámbitos gubernamentales.

A excepción del sexenio de Vicente Fox en el cual se trató de dar un enfoque de transversalidad a la política ambiental colocando al desarrollo sustentable como eje rector de la acción gubernamental por lo menos en lo referente al Plan Nacional de Desarrollo, lo cierto es que “[...] la conducción de la secretaría fue tan desastrosa que durante el periodo hubo tres titulares [...] Como consecuencia la gestión ambiental del país tuvo una caída estrepitosa.”²⁵ Por otra parte durante la gestión de Felipe Calderón “La Semarnat fue prácticamente invisible en el juego de fuerzas políticas en el país. Cuando se publicaban los resultados de las encuestas anuales de la gestión gubernamental promovidas por algunos periódicos, hubo ocasiones en que se les olvidaba incluir a la Semarnat.”²⁶ Con lo cual se confirma la poca relevancia que para los tomadores de decisiones han tenido los asuntos ambientales por lo tanto “El modelo de desarrollo impulsado [...] dista mucho de encontrar el camino hacia la sustentabilidad. Nuestros

²⁵ “El mundo al revés en política ambiental.”, [en línea], http://www.jornadaveracruz.com.mx/Nota.aspx?ID=130528_044650_438, consulta del 3 de junio de 2013.

²⁶ “El mundo al revés en política ambiental.”, [en línea], http://www.jornadaveracruz.com.mx/Nota.aspx?ID=130528_044650_438, consulta del 3 de junio de 2013.

ecosistemas están en un estado crítico; contamos con un marco normativo de buena manufactura pero disperso y, lo peor, no se aplica. Se mantiene un uso desordenado del territorio y sujeto a colosales presiones por los grupos de interés económico y la expansión errática de los núcleos urbanos sometidos a la especulación inmobiliaria.”²⁷ Realidades que sin duda se trasladan al ámbito local.

Las áreas naturales protegidas (ANP) como espacios de conservación, restauración, recreación, producción, inversión e investigación son núcleo de un importante número de intereses, por ende, lugar en el que converge la participación de distintos actores y diversas acciones.

En México, a diferencia de otros países, el régimen de propiedad de las áreas naturales protegidas de acuerdo con información de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP), corresponde en un 60% a propiedad social, alrededor de 20% a propiedad pública y aproximadamente 12% a propiedad privada no obstante, el establecimiento y administración de las mismas recae en su mayoría²⁸ en la administración pública ya sea en el ámbito municipal, estatal o federal. De conformidad con la CONANP existe el registro de 331 áreas de competencia federal de las cuales 170 son áreas destinadas voluntariamente; además, las entidades federativas reconocen la existencia de 279, adicionales a las 85 de competencia municipal.

Lo antes mencionado indica la importancia de una eficaz administración de dichos espacios, en los que además de actores y acciones convergen programas y recursos como parte fundamental de la tarea de conservación. De esta manera el presente capítulo aborda la temática de las instituciones encargadas de administrar dichas áreas, los planes y programas implementados en esta materia,

²⁷ “El mundo al revés en política ambiental.”, [en línea],

http://www.jornadaveracruz.com.mx/Nota.aspx?ID=130528_044650_438, consulta del 3 de junio de 2013.

²⁸ De acuerdo con lo establecido en la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente las áreas naturales protegidas son establecidas mediante decretos federales, estatales o municipales, pero también a petición de particulares en terrenos de su propiedad a través de la expedición de un certificado por parte de la SEMARNAT; dichas áreas a pesar de ser competencia de la federación quedan bajo la administración de sus dueños y manejo con base en lo establecido en los certificados emitidos, cabe mencionar que a nivel local existen diversas categorías que se encuentran en circunstancias similares.

los recursos humanos, materiales y financieros con los que cuentan las autoridades así como la creciente participación de la sociedad civil en la preocupación por rescatar y conservar la biodiversidad.

III.1 Instituciones y organismos públicos

Actualmente, como hemos venido mencionando, las áreas naturales protegidas se contemplan como una de las mejores herramientas de conservación del ambiente, ya que a pesar de no ser consideradas como instrumento de política ambiental por la Ley General del Equilibrio y la Protección al Ambiente (LGEEPA) han contribuido enormemente a conservar y aprovechar de manera sustentable la biodiversidad del país.

Así mismo, es de destacar el gran aporte en materia de servicios ambientales, además de los distintos atributos ya señalados, los cuales hacen de ellas uno de los asuntos en lo que a medio ambiente se refiere, que poco a poco ha cobrado relevancia en la agenda gubernamental y para el cual con el paso del tiempo se ha creado y consolidado un marco institucional propio, en cada uno de los ámbitos gubernamentales.

En lo que a instituciones y organizaciones del gobierno federal respecta, son la Secretaría del Medio Ambiente y de Recursos Naturales (SEMARNAT), dependencia del poder ejecutivo encargada de la política ambiental, la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP); el Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC), órgano desconcentrado de la SEMARNAT; la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO) y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA). En estos cuatro organismos descansa todo el andamiaje institucional a favor de tan importante labor que no debe ni puede descuidarse.

Por parte del gobierno del Distrito Federal, son la Secretaría del Medio Ambiente, la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial (PAOT) y las Delegaciones Políticas.

III.1.1 Gobierno Federal

A la par del surgimiento de los primeros parques nacionales y reservas forestales a principios del siglo XX tuvo lugar el inicio de un proceso institucional para su atención que, a nivel federal se fue consolidando a finales del mismo siglo con la creación, en el año de 1992, del Instituto Nacional de Ecología (INE), la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA) y la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO). Dos años después la primera dependencia a nivel de secretaría de Estado encargada exclusivamente de los temas ambientales fue la Secretaría de Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP), la cual para el año 2000 con la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal cambia a Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), bajo el argumento de fortalecer el sector ambiental federal y de esta manera abrir la puerta a una nueva forma de abordar los asuntos ambientales para lo cual “[...] la política ambiental se vuelca hacia su propio quehacer y hacia sus medios mismos de la política pública.” Y se otorga mayor relevancia a la “[...] actividad legislativa, los marcos y arreglos institucionales, así como los instrumentos de gestión.” (Lezama, 2010:50)

III.1.1.1 Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales

Para el año 2001, con el cambio de nombre, replanteamiento de la política ambiental y reorganización interna, se reforma la LGEEPA ampliando el ámbito de competencia de la SEMARNAT en materia de suscripción de acuerdos con los gobiernos locales; y de esta manera poder trabajar de forma coordinada en materia de administración y vigilancia de áreas naturales protegidas, residuos peligrosos, impacto ambiental, contaminación ambiental, leyes y normas ambientales y así plantear una nueva estrategia y resolver problemas de gestión a través de un enfoque de integralidad y transversalidad,²⁹ con lo cual se pretendió

²⁹ Definida por la SEMARNAT como el momento en el que una o varias políticas públicas son objeto de interés de una o más dependencias o entidades gubernamentales, de tal modo que la instrumentación de acciones gubernamentales toca necesariamente dos o más ámbitos de gobierno (federal, estatal o

integrar la variable ambiental en la formulación de políticas públicas. Bajo la misma tónica, también se creó la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP), a la que, en su calidad de órgano desconcentrado, se le asignó la delicada misión de conservar y preservar la naturaleza existente en el país.

La propuesta de una gestión ambiental integral, cuyo objetivo principal es la sustentabilidad, continuó siendo uno de los pilares de la política ambiental en el gobierno federal reflejada en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012, en el cual se propone un “Desarrollo Humano Sustentable” basado en una estrategia integral de política pública dentro de la cual tiene un papel fundamental la noción de complementariedad de las políticas. Se trata de llevar el desarrollo sustentable a lo económico, lo social y lo político, identificando la multidimensionalidad de los retos del país con la finalidad de promover el desarrollo, la competitividad y el crecimiento económico (Plan Nacional de Desarrollo, 2007: 26-31) para lo cual la SEMARNAT elaboró el Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales en el que plasma como objetivos estratégicos la conservación y el aprovechamiento sustentable de los ecosistemas a través de la promoción y el cumplimiento de marcos normativos, políticas, planes y la inclusión de los distintos sectores sociales.

Particularmente en materia de conservación, la LOAPF en su artículo 32 bis establece las atribuciones de la SEMARNAT destacando para el propósito de esta tesis las siguientes:

- I. Fomentar la protección, restauración y conservación de los ecosistemas, recursos naturales y bienes y servicios ambientales, con el fin de propiciar su aprovechamiento y desarrollo sustentable;
- II. Formular y conducir la política nacional en materia de recursos naturales, siempre que no estén encomendados expresamente a otra dependencia; así como en materia de ecología, saneamiento ambiental, agua,

municipal) con lo cual cada uno de ellos actúa en el marco de su responsabilidad, pero siempre de forma coordinada, a efecto de que estas acciones tengan resultados óptimos.

- regulación ambiental del desarrollo urbano y de la actividad pesquera, con la participación que corresponda a otras dependencias y entidades;
- III. Administrar y regular el uso y promover el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales que corresponden a la Federación, con excepción del petróleo y todos los carburos de hidrógenos líquidos, sólidos y gaseosos, así como minerales radioactivos;
 - IV. Establecer, con la participación que corresponda a otras dependencias y a las autoridades estatales y municipales, Normas Oficiales Mexicanas sobre la preservación y restauración de la calidad del medio ambiente; sobre los ecosistemas naturales; sobre el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y de la flora y fauna silvestre, terrestre y acuática; sobre descargas de aguas residuales y en materia minera; sobre materiales peligrosos y residuos sólidos peligrosos;
 - V. Vigilar y estimular, en coordinación con las autoridades federales, estatales y municipales, el cumplimiento de las leyes, Normas Oficiales Mexicanas y programas relacionados con recursos naturales, medio ambiente, aguas, bosques, flora y fauna silvestre, terrestre y acuática, y pesca; y demás materias competencia de la Secretaría, así como, en su caso, imponer las sanciones procedentes;
 - VI. Proponer al Ejecutivo Federal el establecimiento de Áreas Naturales Protegidas, y promover, para su administración y vigilancia, la participación de autoridades federales o locales, y de universidades, centros de investigación y particulares;
 - VII. Organizar y administrar Áreas Naturales Protegidas, y supervisar las labores de conservación, protección y vigilancia de dichas áreas cuando su administración recaiga en los gobiernos estatales y municipales o en personas físicas o morales;
[...]
 - X. Promover el ordenamiento ecológico del territorio nacional, en coordinación con las autoridades federales, estatales y municipales, y con la participación de los particulares;

[...]

- XIII. Fomentar y realizar programas de reforestación y restauración ecológica, con la cooperación de las autoridades federales, estatales y municipales, en coordinación, en su caso, con la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación;
- XIV. Evaluar la calidad del ambiente y establecer y promover el Sistema de Información Ambiental, que incluirá los sistemas de monitoreo atmosférico, de suelo y de cuerpos de agua de jurisdicción federal, y los inventarios de recursos naturales y de población de fauna silvestre, con la cooperación de las autoridades estatales y municipales, las instituciones de investigación y educación superior, y las dependencias y entidades que correspondan;
- XV. Desarrollar y promover metodologías y procedimientos de valuación económica del capital natural y de los bienes y servicios ambientales que éste presta, y cooperar con dependencias y entidades para desarrollar un Sistema Integrado de Contabilidad Ambiental y Económica;

[...]

Las atribuciones anteriores, son el reflejo de la importancia que en años recientes cobró la conservación de la naturaleza por sí misma y en relación con un entorno cada vez más agresivo y complejo ante las múltiples interacciones sociales, económicas y culturales que la afectan. Ya el cuidado de la naturaleza no es un asunto sobrevalorado, de moda o ajeno a la realidad nacional; pero, el diseño e implementación de políticas públicas requiere forzosamente de un marco institucional sólido.

Cabe señalar que actualmente la SEMARNAT tiene tres subsecretarías la Subsecretaría de Fomento y Normatividad Ambiental, la Subsecretaría de Gestión para la Protección Ambiental, y la Subsecretaría de Planeación y Política Ambiental, cuyos principales objetivos son el normar, vigilar y tender la política ambiental; así como delegaciones federales a nivel estatal, coordinaciones regionales y órganos de carácter desconcentrado y descentralizado.

III.1.1.2 Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas

La CONANP, como órgano desconcentrado de la SEMARNAT en materia de conservación es el encargado de la administración de las áreas naturales protegidas de competencia federal, y de los Programas de Desarrollo Regional Sustentable (PRODERS), estos últimos destinados al combate de la pobreza en comunidades rurales asentadas originalmente en las ANP que en conjunto integran las Regiones Prioritarias para la Conservación (RPC).

De acuerdo con la misma CONANP, ésta tiene como objetivo general la conservación del patrimonio natural y los procesos ecológicos que se llevan a cabo a través de las ANP y los PRODERS, con la finalidad de incidir en la promoción del uso sustentable de servicios y bienes de los ecosistemas con la participación de autoridades y sociedad civil.

Para su cometido, la CONANP, con base en lo establecido en el reglamento interno de la SEMARNAT, está integrada por: Un Comisionado Nacional; Tres Direcciones Generales encargadas del Desarrollo Institucional y la Promoción, de la Operación Regional y de la Conservación para el Desarrollo; una Dirección Ejecutiva de Administración y Efectividad Institucional; dos Direcciones, la de Asuntos Jurídicos y la Evaluación y Seguimiento, así como diversas Direcciones Regionales y Direcciones de áreas naturales protegidas, estas últimas de acuerdo al número de áreas de competencia federal.

La administración de cada una de las ANP, de acuerdo con el reglamento de la LGEEPA en materia de áreas naturales protegidas, estará a cargo de un director nombrado por la SEMARNAT, previa publicación de una convocatoria en los diarios de mayor circulación de la entidad en la cual se ubique el área, con el objetivo de que se propongan candidatos al cargo, mismos que serán presentados

ante el Consejo, para que éste seleccione una terna y la presente al titular de la Secretaría para su nombramiento.³⁰

El Consejo Nacional de Áreas Naturales Protegidas, es un órgano de consulta que brinda apoyo a la SEMARNAT y a la CONANP en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de la política de áreas naturales protegidas federales. Está integrado por representantes de la SEMARNAT, la CONANP y de otras dependencias y entidades de la administración pública federal como la Secretaría de Marina, el Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC), la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA) y la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO). Asimismo, por académicos, investigadores, empresarios, organizaciones no gubernamentales y personas físicas, cuyas opiniones deberán ser consideradas por las autoridades en las acciones realizadas en materia de ANP. Las sesiones del consejo se realizarán semestralmente de forma ordinaria, además de las sesiones extraordinarias que se realicen previa convocatoria del presidente, en las cuales deberá presentarse cuando menos la mitad más uno de los miembros.

Entre las atribuciones que el consejo tiene de acuerdo con el reglamento de la LGEEPA se encuentran: fungir como órgano de consulta en materia de ANP; emitir opinión con respecto a la administración de las ANP y los responsables de dicha administración proponiendo las ternas de posibles candidatos a Director de las áreas; promover acciones de protección, restauración, preservación, conservación, investigación, educación y capacitación en las ANP; apoyar en el funcionamiento de los Consejos Asesores; fomentar la participación social y la coordinación interinstitucional; opinar en lo que respecta al fomento del financiamiento de las áreas; además de recoger la opinión de centros de investigación, educación y participación social para el manejo y administración óptima de las ANP.

³⁰ Con base en el reglamento en materia de áreas naturales protegidas de la LGEEA adicionalmente a la dirección de cada área y su respectiva estructura orgánica la Secretaría podrá constituir Consejos Asesores, cuyo objetivo será el de asesorar y apoyar en la administración de las ANP.

Lo antes mencionado convierte al consejo en un órgano de participación que al mismo tiempo tiene la tarea de fomentar la participación de terceros en la administración y la gestión de las ANP instituyendo un vínculo importante entre las autoridades y la sociedad, el cual tiene la responsabilidad de incidir eficazmente en la tarea de conservación.

III.1.1.3 Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC), Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO) y Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA)

Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático

El Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC) como organismo público descentralizado adscrito al Sector Ambiental, antes Instituto Nacional de Ecología surgió originalmente como parte de la Subsecretaría de Ecología de la entonces Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), con el objetivo de ser el ente responsable de la administración del recién creado Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas.

Actualmente, dicho instituto adicional a la participación que tiene en el Consejo Nacional de Áreas Naturales Protegidas, es concebido como el responsable de la generación, integración y difusión de información a través de la investigación científica aplicada y la interlocución con otras instituciones productoras de conocimiento, tal es el caso de Universidades y Centros de Investigación con el objetivo de apoyar en la formulación de la política ambiental, con el objeto de garantizar el derecho a un ambiente sano; adicionalmente, con base en lo establecido en el artículo 22 de la Ley General de Cambio Climático corresponde al INCC brindar apoyo técnico a los estudios que propongan el establecimiento y recategorización de las ANP federales y sus respectivos programas de manejo.

Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad

Al ser las ANP definidas como uno de los principales instrumentos de conservación de la biodiversidad, éstas se encuentran íntimamente ligadas con el trabajo realizado por la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO), la cual fue creada en el año de 1992 con el carácter de comisión intersecretarial permanente, cuya misión es la de promover, coordinar, apoyar y realizar actividades relacionadas con el conocimiento de la biodiversidad del país, su conservación y el uso sustentable, a través de la investigación, compilación y generación de información. Definida como una institución de producción de inteligencia en materia de capital natural, pretende crear un vínculo entre los sectores académico, gubernamental y social en la promoción de la conservación, el cual con base en lo establecido en el artículo 80 fracción V de la LGEEPA instrumentará y operará el Sistema Nacional de Información sobre Biodiversidad (SNIB). Dicho sistema estará integrado por diversos elementos con el objeto de contribuir a la compilación y síntesis de la información sobre biodiversidad y así establecer el inventario nacional como instrumento de conocimiento y asesoría. (CONABIO, 2013)³¹

Procuraduría Federal de Protección al Ambiente

La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente como órgano administrativo desconcentrado de la SEMARNAT tiene como objetivo principal velar por la observancia de la normatividad ambiental con la finalidad de contribuir al desarrollo sustentable. De acuerdo con la misma, entre sus principales atribuciones se encuentra vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales, proteger el interés de la población en materia ambiental y sancionar a personas físicas y morales que infrinjan dicha normatividad. Específicamente en lo que a ANP respecta la PROFEPA suscribe Programas de Inspección y Vigilancia (PIV), con el objetivo de atender las principales problemáticas de éstas. Dichos

³¹ <http://www.conabio.gob.mx/institucion/snib/doctos/acerca.html>, consulta del 10 de febrero de 2013.

programas, son elaborados anualmente³² y concentran una Matriz de Acciones y Compromisos de las diferentes dependencias responsables de la problemática ambiental. (PROFEPA, 2013)³³

III.1.2 Gobierno del Distrito Federal

La problemática ambiental del país que en los años 70 comenzó a vislumbrarse como un asunto de interés público, por desagregación también se convirtió en problemática del Distrito Federal (D.F.); éste experimentaba una continua concentración poblacional que afectaba distintas partes de su territorio e incluso del territorio del Estado de México. La geografía del D.F. se convirtió en espacio condensador de un importante número de inmigrantes del medio rural a la ciudad como consecuencia del proceso industrializador y la centralidad del país acompañados de una política de sustitución de importaciones. Con el paso del tiempo, dicho proceso hizo sentir sus efectos en el ambiente a través la degradación y la contaminación; la capital se instituyó como sede de toda acción gubernamental, y económica. En materia de medio ambiente se dieron los primeros pasos con el desarrollo de trabajos encaminados al control de la contaminación sustentados en la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental y distintas Normas Oficiales.

La contaminación de la ciudad a finales del siglo XX comenzó a tratarse como un asunto de salud pública, al ser cada vez más evidentes los efectos en la calidad del aire y el agua (Rojas, 2003). Para el año de 1984, con la reforma a la Ley Federal de Protección al Ambiente, se otorgaron mayores facultades a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología del Gobierno Federal en materia de inspección y vigilancia con relación a las principales fuentes de contaminación, también llamadas fuentes fijas; pero, no es hasta la promulgación de la primera Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, en el año de 1988,

³² Cabe señalar que con base en lo establecido en el Reglamento de la LGEEPA en materia de Áreas Naturales Protegidas la PROFEPA deberá integrar un informe semestral sobre las acciones realizadas en las áreas naturales protegidas. (Art. 137, párrafo tercero)

³³ ANP http://www.profepa.gob.mx/innovaportal/v/1660/1/mx/areas_naturales_protegidas.html, consulta del 10 de febrero de 2013.

cuando se otorgan por primera vez atribuciones al entonces Departamento del Distrito Federal, las cuales ejerció, durante varios años, a través de la Dirección de Ecología que, en 1992 se convirtió en Dirección General de Ecología y que en conjunto con la Dirección General de Proyectos Ambientales formaron la Coordinación General para la Prevención y Control de la Contaminación Ambiental en 1994, mismo año en el que con la publicación de la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal se crea la Secretaría del Medio Ambiente. (Manual de Organización de la Secretaría del Medio Ambiente, 2008)

III.1.2.1 Secretaría del Medio Ambiente

La Secretaría del Medio Ambiente como dependencia del Gobierno del Distrito Federal encargada de la formulación y dirección de la política ambiental tiene entre sus principales objetivos la preservación y mejoramiento del medio ambiente a través de una gestión ambiental enfocada en el desarrollo urbano y territorial equilibrado, así como en el uso racional de los recursos naturales mediante un enfoque de sustentabilidad.

Expresamente la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal (LOAPDF) faculta a la Secretaría para: aplicar y vigilar el cumplimiento de la legislación en materia ambiental con incidencia en el Distrito Federal; formular, ejecutar y evaluar los programas de protección al ambiente; establecer las políticas a que deba sujetarse la preservación y restauración del equilibrio ecológico así como la protección del medio ambiente; emitir lineamientos de prevención y control de contaminación; establecer sistemas de verificación y monitoreo ambiental; coordinarse en materia de contingencias y emergencias ambientales; coordinarse en materia de tratamiento y reúso de agua, aguas residuales y residuos sólidos; elaborar los programas y estrategias relacionadas con el equilibrio ecológico y la protección ambiental además de; promover alternativas energéticas; evaluar manifestaciones de impacto ambiental; establecer y promover políticas de educación y protección ambiental y demás atribuidas en leyes y reglamentos. Adicionalmente de acuerdo con el reglamento de la misma corresponde a dicha secretaría coordinar la elaboración, ejecución y

evaluación del Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal y promover la integración de sus criterios y políticas de uso del suelo a los programas de desarrollo urbano correspondientes; regular, fomentar coordinar ejecutar estudios y acciones en materia de protección, desarrollo, restauración y conservación de los ecosistemas la vegetación natural o inducida, restauración y conservación del suelo agua y otros recursos naturales en el suelo de conservación y áreas naturales protegidas; participar en la formulación, ejecución, así como modificación o cancelación de los planes y programas de desarrollo urbano y prevenir los actos u omisiones que atentan contra el medio ambiente por la emisión de contaminantes o la relación de obras o actividades que requieren autorización en materia de impacto ambiental y riesgo en su caso, denunciar aquellos que pudieran constituir delitos conforme a lo previsto en la Legislación Penal aplicable.

Particularmente, en materia de protección y conservación ecológica y de acuerdo con la Ley Ambiental del Distrito Federal en su artículo 9, la Secretaría tiene las atribuciones respecto del caso que nos ocupa de:

- XIII. Administrar, ejecutar y controlar el fondo ambiental así como informar sobre el uso de los recursos y presentar los resultados dentro del Informe anual que rinda a la Asamblea;
- XIV. Proponer la creación de áreas de valor ambiental y áreas naturales protegidas, así como regularlas, vigilarlas y administrarlas [...], a fin de lograr la preservación y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales presentes en dichas áreas; así mismo procurara crear programas de reforestación permanente en suelo de conservación y urbano para su preservación.
- XIV Bis. Celebrar convenios con las delegaciones para que éstas se encarguen de la administración, preservación y reforestación de las áreas naturales protegidas de competencia de la Secretaría, así como para delegar facultades [...]

XIV Bis 1. Formular y conducir la política de la flora y fauna silvestres en el ámbito de competencia del Distrito Federal, así como ejercer las atribuciones federales que sean objeto de convenio;

XV. Proponer la declaración de zonas de restauración ecológica.

XVI. Proponer la Declaración de zonas intermedias de salvaguarda.

XVII. Promover la participación ciudadana en materia ambiental individual, colectiva, o a través de los órganos de representación ciudadana e instrumentos de participación ciudadana.

Las facultades y atribuciones otorgadas tanto por la LOAPDF y la Ley Ambiental son ejercidas por la Secretaría con base en el Manual de Organización a través de la estructura orgánica aprobada en el año de 2007, la cual es conveniente señalar para tener real conocimiento de lo que a nivel local se viene haciendo para administrar las áreas naturales protegidas. Además de la Secretaría Particular, el área de Asesores y las dos Direcciones Ejecutivas la Jurídica y la Administrativa la Secretaría del Medio Ambiente, cuenta con las siguientes direcciones generales:

Cuadro III.1

Estructura orgánica de la Secretaría de Medio Ambiente

DIRECCION GENERAL	DIRECCIONES DE AREA Y COORDINACIONES
Gestión de Calidad del Aire	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Programas de Calidad del Aire e Inventario de Emisiones ❖ Monitoreo Atmosférico ❖ Programas de Transporte Sustentable y fuentes Móviles
Regulación Ambiental	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Evaluación de Impacto Ambiental ❖ Regulación Ambiental ❖ Autorregulación y Economía Ambiental
Planeación y Coordinación de Políticas	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Dirección de Programas de Cambio Climático y Proyectos MDL ❖ Dirección de Planeación y Evaluación de Proyectos ❖ Dirección de Ordenamiento Ecológico del Territorio ❖ Dirección de Programa de Sustentabilidad
Zoológicos y Vida Silvestre	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Dirección de Modernización y Desarrollo de Zoológicos ❖ Dirección de Bioética y vida Silvestre

	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Dirección de Técnica y de Investigación ❖ Dirección del Zoológico de Chapultepec ❖ Dirección del Zoológico de San Juan de Aragón ❖ Dirección del Zoológico de los Coyotes
Ejecutiva de Vigilancia Ambiental	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Coordinación de Inspección de Fuentes de Contaminación Ambiental ❖ Coordinación de Operación, Capacitación y registro de Ecoguardas e Inspectores ❖ Coordinación de Inspección de Recursos Naturales y Áreas Naturales Protegidas
Comisión de Recursos Naturales	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Dirección de Centros Regionales ❖ Dirección de Conservación y Restauración de Recursos Naturales
Bosques Urbanos y Educación Ambiental	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Dirección Educación Ambiental ❖ Dirección del Museo de Historia Natural y de Cultura Ambiental ❖ Dirección del Bosque de Chapultepec ❖ Dirección del Bosque de Aragón ❖ Dirección de Reforestación Urbana, Parques y Ciclovías
Organismo Público Descentralizado	
<ul style="list-style-type: none"> ❖ Sistema de Aguas de la Ciudad de México 	

Fuente: Elaboración propia con base en información del Manual de Organización de la Secretaría del Medio Ambiente, 2008

Dicha estructura orgánica de acuerdo con la misma autoridad pretende generar una base lógica funcional en lo que a los procesos de dirección; planeación; regulación; gestión de la calidad del aire; manejo de bosques urbanos, áreas naturales protegidas, recursos naturales y vigilancia ambiental se refiere con el objetivo de atender la problemática ambiental de la ciudad con énfasis en el desarrollo sustentable.

El avance hacia una atención integral del ambiente ha centrado la atención de la Secretaría en aspectos como: el aire, el agua, el suelo, los residuos sólidos, los ecosistemas, los zoológicos, la educación ambiental y el cambio climático.

III.1.2.2 Dirección General de la Comisión de Recursos Naturales

La Dirección General de la Comisión de Recursos Naturales (CORENA) es el área, a la cual corresponde la ejecución de la política de conservación de la Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal en suelo de conservación (SC) y en las áreas naturales protegidas que ahí se localizan, ésta se encargada de la conducción en las acciones que pretenden “[...] regular, promover, fomentar, coordinar y ejecutar estudios y acciones en materia de protección, desarrollo, restauración y conservación de ecosistemas, la vegetación natural o inducida, restauración y conservación del suelo, agua y otros recursos naturales en el suelo de conservación.” (Gaceta Oficial del Distrito Federal 28/02/07). Sus principales tareas se enmarcan en la protección, conservación y uso sustentable de los recursos naturales en suelo de conservación a través de la coordinación con autoridades comunales y ejidales promoviendo técnicas sustentadas en el desarrollo y aprovechamiento racional de los recursos, así como la de la consolidación de un Sistema Local de Áreas Naturales Protegidas que permita conservar la biodiversidad presente en el SC, contribuyendo al combate de los procesos de degradación ambiental de la ciudad y la valoración que estas áreas tienen en materia de servicios ambientales.

La CORENA orgánicamente se divide en dos Direcciones, con sus respectivas Coordinaciones, Subdirecciones y Jefaturas de unidad departamentales: la Dirección de Centros Regionales, cuyo objetivo es el de coordinar las acciones enfocadas al fomento desarrollo y conservación de los recursos naturales y el desarrollo rural en el suelo de conservación, la cual se integra por cuatro Centros Regionales, y la Dirección de Conservación y Restauración de los Recursos Naturales responsable de planear, formular, organizar, dirigir, y evaluar los programas encaminados al manejo, a la conservación y restauración de los ecosistemas con la finalidad de generar un uso y desarrollo sustentable que impacte en la calidad de vida de los habitantes de la ciudad, siendo esta la Dirección en cuya estructura recae la administración de las ANP.

Con base en el Manual de Organización de la Secretaría del Medio Ambiente corresponde a la Dirección de Centros Regionales: Fomentar la cultura de protección y restauración de recursos naturales a través de la coordinación de campañas de divulgación; ser el enlace para la realización de convenios de coordinación y concertación para el mantenimiento y conservación de los recursos naturales y el desarrollo rural; realizar acciones en favor de la organización campesina para el fomento y desarrollo de actividades forestales y de desarrollo rural; Fomentar en la organización campesina las acciones de protección y conservación de la vida silvestre en colaboración con la Dirección General de Zoológicos y Vida Silvestre; promover la participación de distintos sectores en materia de investigación en el Suelo de Conservación; coordinar los programas de en materia de incendios, forestación y reforestación; y promover la realización de obras de infraestructura para el manejo de recursos naturales en suelo de conservación.

En lo que respecta a la Dirección de Conservación y Restauración de Recursos Naturales concierne la planeación, formulación, coordinación y supervisión de programas relacionados con la conservación, protección y manejo de los recursos naturales; formular, coordinar y supervisar las acciones de reforestación y restauración de las áreas naturales protegidas con la finalidad de prevenir incendios forestales, procesos de erosión e impacto ambiental, además de favorecer la filtración e infiltración de agua; diagnosticar y realizar las propuestas pertinentes a la problemática identificada en los ecosistemas; garantizar la protección y conservación de ecosistemas a través de las distintas acciones para regular y normar usos de suelo, mediante la manifestación de constancias y dictámenes de uso de suelo, además del control de posibles ilícitos ambientales.

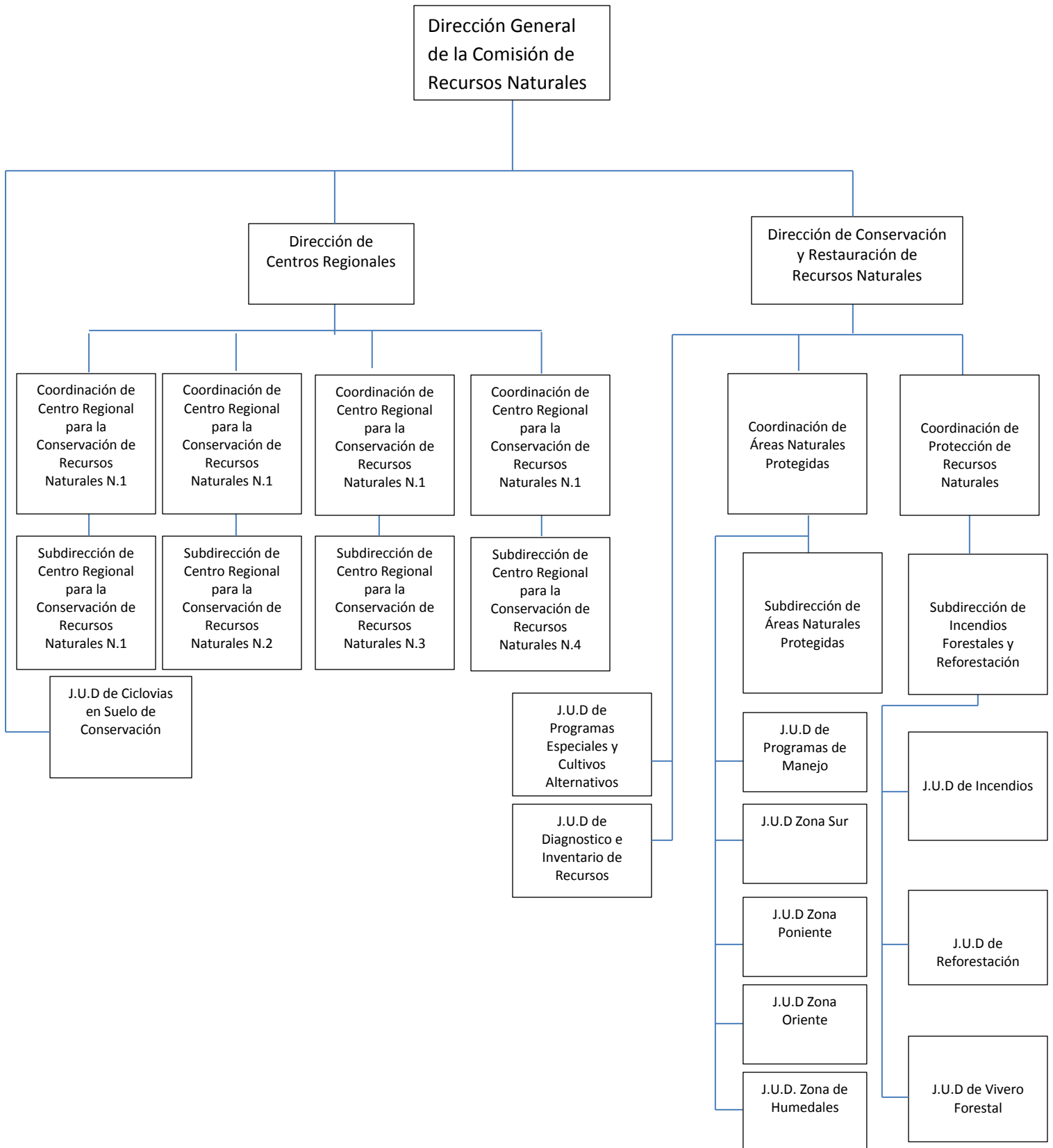
De acuerdo a lo descrito, es la Dirección de Conservación y Restauración de Recursos Naturales el área que en lo general atiende lo relacionado con las ANP del Distrito Federal, ésta a su vez se integra por dos Coordinaciones, una de ellas la Coordinación de Áreas Naturales Protegidas cuyo principal objetivo es el de operar el Sistema Local de Áreas Naturales Protegidas; esta coordinación es la

responsable del establecimiento de los lineamientos de administración de ANP, Programas de Manejo, esquemas de financiamiento, instrumentos de coordinación, proyectos de declaratorias y modificaciones de marco jurídico en materia de ANP.

Para el cumplimiento de sus atribuciones la Coordinación de Áreas Naturales Protegidas cuenta con una Subdirección de Áreas Naturales Protegidas, responsable de vigilar el cumplimiento de la normatividad ambiental relacionada con las ANP; formular y revisar proyectos de decretos, acuerdos, reformas, convenios (Anexo II) y otros instrumentos de gestión; apoyar en la formulación de acciones de carácter jurídico-administrativo; integrar el Programa Operativo Anual, administrar los recursos humanos y materiales; elaborar los informes sobre la administración y operación del Sistema Local y colaborar en la administración y administración de los Programas de Retribución por la Conservación de Servicios Ambientales; además de cinco Jefaturas de Unidad Departamental, una la J.U.D de Programas de Manejo y las otras cuatro encargadas directamente de la administración de las ANP competencia de la CORENA; la J.U.D Zona Sur, J.U.D Zona Oriente, J.U.D Zona Poniente y J.U.D Zona Humedales. Cuadro III.2

Cabe señalar que además de las áreas adscritas a la Dirección de Conservación y Restauración de Recursos Naturales como responsables de la administración de las ANP del D.F la Coordinación de Inspección de Recursos Naturales y Áreas Protegidas adscrita a la Dirección Ejecutiva de Vigilancia Ambiental, a través de la J.U.D de Supervisión y Dictamen en Áreas Naturales Protegidas ejecuta programas tendientes a la de prevención, control y deterioro de la contaminación en ANP con el objetivo de contribuir a la protección y conservación de estos espacios mediante operativos de inspección ambiental.

Cuadro III.2 Estructura Orgánica de la CORENA



III.1.2.3 Policía Ambiental

Derivado de la reforma art. 205 de la Ley Ambiental del Distrito Federal en 2008 y el Decreto por el que se reforma y adiciona la Ley Orgánica de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal del 31 de octubre del mismo año se estableció la Policía Ambiental como parte de la Policía Metropolitana.

La Policía Ambiental es el agrupamiento encargado de vigilar las zonas de reserva ecológica del Distrito Federal y por ende de las ANP, ésta de acuerdo con información de la Secretaría de Seguridad Pública Local tiene como principal objetivo evitar la invasión en suelo de conservación, combatir la tala clandestina y el uso de dichos espacios como tiraderos clandestinos, para lo cual, tal agrupamiento cuenta con 283 elementos, un helicóptero, ocho patrullas y 44 caballos.

De ente las principales actividades de las Policía Ambiental destacan los recorridos a caballo y helicóptero con la finalidad de vigilar y verificar las reservas ecológicas y evitar de la mancha urbana en suelo no apto para uso habitacional.

III.1.2.4 Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal

La Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial PAOT del Distrito Federal es definida como la autoridad ambiental perteneciente a la administración pública descentralizada que tiene como principal objetivo la defensa del derecho a un medio ambiente adecuado a través de la promoción y vigilancia de las disposiciones jurídicas en materia ambiental y de ordenamiento territorial. Lo cual le da el carácter de ombudsman en materia ambiental y territorial cuya tarea es la de garantizar la defensa del derecho a un ambiente sano para los habitantes de la ciudad.

Entre sus principales atribuciones con base en la Ley Orgánica de la Procuraduría se encuentran: el recibir y atender la denuncia ciudadana; realizar visitas para el reconocimiento de hechos y la corroboración de denuncias; solicitar informes y

documentos a las autoridades y actores involucrados, para dar inicio a los procedimientos administrativos que le competan; informar, orientar y asesorar sobre la legislación ambiental y del ordenamiento del territorio; realizar investigaciones de Oficio respecto de las disposiciones jurídicas en materia ambiental y del ordenamiento territorial, que puedan producir desequilibrios ecológicos; denunciar ante las autoridades las violaciones a las disposiciones administrativas; emitir recomendaciones; formular dictámenes técnicos y periciales con respecto a los daños ocasionados al ambiente.

La PAOT tiene la facultad de celebrar convenios de colaboración y coordinación en materia de áreas naturales protegidas en relación a normatividad, estudios y programas así como a inspección, adicional a la información que ésta pueda solicitar a las autoridades responsables del manejo y administración de las ANP para dar inicio a procesos administrativos si así fuese el caso.

III.1.2.5 Delegaciones del Distrito Federal

Las Delegaciones son los órganos político administrativos desconcentrados de la Administración Pública del Distrito Federal presentes en cada una de las distintas Demarcaciones Territoriales, las cuales con base en lo establecido en la LOAP del Distrito Federal cuentan con un Titular de elección popular; mismo que se auxiliará para el ejercicio de sus funciones de Directores Generales, Directores de Área, Subdirectores y Jefes de Unidad Departamental.

Compete a las Delegaciones de manera general, la prestación de servicios públicos; expedición de licencias, permisos y certificaciones de uso de suelo; vigilar el cumplimiento de la normatividad jurídica y administrativa; coordinarse con el gobierno central y el federal para distintas materias; ejecutar programas en materia de desarrollo social, participación, social, seguridad, educación, cultura y deporte. Particularmente en lo que concierne al medio ambiente las delegaciones están facultadas para implementar acciones de preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como la protección al ambiente; autorizar informes preventivos, así como conocer y gestionar las manifestaciones de impacto ambiental; vigilar el cumplimiento de las disposiciones ambientales; difundir los

programas y estrategias relacionadas con la preservación del equilibrio ecológico y la protección al ambiente en coordinación con la Secretaría del Medio Ambiente; y promover la educación y participación comunitaria, social y privada para la preservación y restauración de los recursos naturales.

Por tanto, con base en lo anterior y aunado a lo establecido en la Ley Ambiental del Distrito Federal³⁴ actualmente son dos las Delegaciones encargadas de la administración de áreas naturales protegidas de competencia local.

La primera de éstas la Delegación Iztapalapa, la cual en el año 2002 tras la firma del Convenio de colaboración entre ésta y la Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal recibió la administración del ANP “Cerro de la Estrella” decretada el 30 de mayo de 1991, misma que a partir de 2005 se estableció bajo la categoría de Zona Ecológica y Cultural.

De entre los principales compromisos que la Delegación Iztapalapa adquirió a la firma de dicho Convenio destacan: las acciones de vigilancia, protección, preservación y restauración; la prohibición u omisión con respecto a acciones que fomenten la urbanización o establecimiento de asentamientos humanos irregulares; participar en los proyectos de conservación, vigilancia, cuidado y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales del ANP; y utilizar la infraestructura necesaria para el desarrollo de las actividades antes mencionadas.

La segunda, es la Delegación Tlalpan, la cual con base en información proporcionada por CORENA se encarga de la administración de las ANP “Fuentes Brotantes de Tlalpan” y “Bosque de Tlalpan”, sin embrago, de acuerdo con información de la propia Delegación desde julio de 2002 con base en la firma de un convenio de colaboración entre la Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal y la Delegación se vienen realizando acciones para la administración y

³⁴ Artículo 9, Fracción XIV Bis. Celebrar convenios con las delegaciones para que éstas se encarguen de la Administración, preservación y reforestación de las áreas naturales protegidas de competencia de la Secretaría, así como para delegar facultades que estén conferidas por esta Ley y demás ordenamientos aplicables a la Secretaría.

manejo del ANP “Parque Ecológico de la Ciudad de México” en conjunto con PRONATURA.

Para lo anterior, actualmente la Delegación ha establecido la Dirección General de Ecología y Desarrollo Sustentable, la cual dentro de sus funciones alberga la de colaborar con las autoridades competentes en materia de conservación y manejo de áreas naturales protegidas y Suelo de Conservación, así como el control y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales de la Delegación. Esto a través de la Jefatura de Unidad Departamental de Protección de Recursos Naturales, la cual es el resultado de la fusión de tres jefaturas presentes en la anterior administración.

Compete a la JUD de Protección de Recursos Naturales de acuerdo con lo señalado en el portal delegacional el: ejecutar programas y operativos para evitar la extracción ilegal de recursos naturales, así como la imposición de medidas legales, para actuar en contra de quienes propician el deterioro de los recursos naturales e infrinjan la Normatividad Ambiental; coadyuvar con las instancias ambientales federales y locales en la consecución de procedimientos administrativos y procesos judiciales; ejecutar los programas y operativos para la protección de los recursos naturales en el Suelo de Conservación y en toda la demarcación; dar seguimiento e informar de la tala clandestina, extracción ilegal de recursos naturales y del incumplimiento del ordenamiento ecológico y Normas Oficiales Mexicanas y Normas Ambientales Locales; ejecutar, coordinar y supervisar un sistema de inspección y vigilancia, para la prevención y combate de la tala clandestina, extracción ilegal de recursos naturales y verificar el cumplimiento del ordenamiento ecológico y las normas ambientales; coadyuvar en el desarrollo de acciones para la prevención, detección y combate de incendios forestales; dictaminar y autorizar la poda, derribo o trasplante de árboles en la demarcación territorial y ejecutar programas de reforestación dentro de la demarcación. En consecuencia dicha Jefatura es el área encargada de atender los asuntos relacionados con la administración de las ANP de la Delegación de Tlalpan ya mencionadas, siendo responsable ésta del nombramiento de los

administradores de cada una de ellas, así como de los trabajos de protección y vigilancia al interior de las mismas a través de la asignación de recursos tanto humanos como financieros y materiales por parte de la Delegación.³⁵

III.2 Planes y Programas

En esta sección pretendemos mostrar los esfuerzos que en materia de planeación y programación ha hecho el Gobierno del Distrito Federal a partir del año 2000 para la administración de sus tareas, dentro de cuales está comprendida la atención a la problemática ambiental que enfrenta ya desde hace varias décadas la ciudad, pero que sin duda se ha acentuado en años recientes. Particularmente se pretende señalar las directrices que desde los planes y programas generales se han encaminado a la administración de áreas naturales protegidas que tiene bajo su responsabilidad y que posteriormente se han concretado en documentos más específicos como son el Plan Rector de Áreas Naturales Protegidas y los Programas de Manejo.

III.2.1 Breve conceptualización de la Planeación

Definida la planeación como “la selección y relación de hechos, así como la formulación y uso de suposiciones respecto al futuro en la visualización y formulación de las actividades propuestas que se cree sean necesarias para alcanzar los resultados deseados.” (Terry George, 1995; Galindo, 2000:120) es identificada como uno de los principios base del proceso administrativo; principio que implica elementos de diagnóstico, evaluación, selección y proyección con el objeto de trazar un camino o ruta a seguir. En lo que respecta a la programación,

³⁵ En entrevista con el titular de la JUD de Protección de Recursos Naturales, comento que a pesar del trabajo que desde hace varios años se viene realizando en cada una de las tres ANP, actualmente los problemas de inseguridad, falta de atención, invasiones, e incendios forestales son una realidad. Debido en gran medida, a aspectos de falta de coordinación e intereses sectoriales al interior tanto, de la Delegación como de la SMA, además de las constantes diferencias que tienen lugar en cada una de las ANP entre Asociaciones Civiles, prestadores de servicios y vecinos. Lo que sin duda se traduce en dificultad para la ejecución de acciones tendientes a la conservación y preservación de estos espacios por parte de los distintos actores involucrados.

Aunado a lo antes mencionado, se encuentra la problemática de la insuficiencia de recursos financieros, humanos y materiales que sobrepasan la mayoría de las veces la capacidad de la Delegación para la atención de tareas de vigilancia, reforestación y saneamiento así como de combate a incendios forestales poniendo en riesgo no solo el patrimonio biológico de las áreas sino también la integridad física del personal.

esta parte de la planeación, los programas “son aquellos planes en los que no solo se fijan los objetivos y las secuencias de operación, sino principalmente el tiempo requerido para realizar cada una de sus partes.” (Reyes, 2007:254)

La planeación actualmente es vista como una herramienta administrativa que marca las directrices de la acción gubernamental, ya que se parte del supuesto de que ésta toma como base principal un diagnóstico que le permite dar respuesta las preguntas ¿Dónde estamos? y ¿Qué hay? siempre a la par de un análisis normativo, el cual delimita su capacidad de acción, para posteriormente tomar decisiones de lo que se quiere construir en el futuro.

En México la planeación formalmente inicia con la Ley General de Planeación de la República en la década de los 30 con el objeto de aumentar el desarrollo de una manera armónica, sin embargo, no es hasta los años 80 cuando se consolida un Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo Nacional consagrado en el artículo 26 de la Constitución Política, mismo en el que se establece la existencia de una Ley la Ley de Planeación, así como de un Plan Nacional de Desarrollo que con base en la ley establecerá los objetivos, estrategias y prioridades del desarrollo integral y sustentable; indicando los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales.

Bajo esta lógica los gobiernos de los tres ámbitos emiten, al inicio de su gestión, un Plan de Desarrollo, en el cual enuncian los objetivos que desean alcanzar, así como las metas a alcanzar, estrategias y acciones que seguirán para lograrlo lo planeado, con base en un diagnóstico de la realidad existente, del cual se desprenden prioridades traducidas en ejes, temas o materias.

Respecto al Distrito Federal la planeación está contemplada en la ley como el medio eficaz y permanente de impulso al desarrollo con base en principios de consolidación democrática; debido ejercicio de la autoridad; fomento al desarrollo; aprovechamiento óptimo de recursos naturales, materiales y humanos; cumplimiento de la responsabilidad social del Estado; y promoción de la

modernización y descentralización, los cuales se reflejan en el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal como documento rector.

III.2.2 Programa General de Desarrollo del Distrito Federal

El Programa General de Desarrollo es definido como el instrumento rector del desarrollo en el Distrito Federal, el cual se integra de antecedentes, diagnóstico, proyecciones, además de lineamientos y programas de carácter nacional con impacto local; objetivo que se pretende lograr en tiempo y espacio; estrategias de desarrollo en materia económica, social y territorial; metas e instrumentos de coordinación, lo que lo identifica como la base de la acción gubernamental, en él se trazan las directrices que guían la función pública.

El programa como su nombre lo indica es de carácter general, razón por la cual es necesaria su desagregación con el objetivo de materializar lo establecido en el mismo, esta desagregación de acuerdo con la Ley de Planeación se realizará en programas sectoriales, institucionales y especiales.

Programa General de Desarrollo 2000-2006

Este Programa fue publicado en el año de 2001, inmerso en el contexto de un proceso de transición política a nivel nacional que sembró las expectativas de cambio en el país. Particularmente en el Distrito Federal se elegía por segunda ocasión a través de un proceso electoral a las autoridades locales para el primer periodo de seis años, comenzando así una nueva etapa en la administración pública local hecho que para ese entonces generó perspectivas y retos propios de una ciudad sumamente compleja, lo cual condujo a que en dicho programa se expresará la idea de una política general basada en la integración de las políticas sectoriales que terminaran con la fragmentación logrando la armonía, el contenido integral, y la coherencia de las políticas públicas.

En este sentido, se definieron cuatro acciones programáticas propuestas a desarrollar bajo trabajo de gabinete: Gobierno y Seguridad Pública, Desarrollo Sustentable, Progreso con Justicia, y Administración y Finanzas, mismas de las

cuales se desprenden cuatro líneas estratégicas. Éste en lo que respecta al medio ambiente objeto de este trabajo reconoce las tendencias inadecuadas que por mucho tiempo se desarrollaron en detrimento del medio ambiente y, en especial en perjuicio del suelo de conservación como consecuencia del desdoblamiento de la mancha urbana hacia la periferia, y el despoblamiento de las áreas centrales de la ciudad por lo que resalta la urgencia de acciones contundentes que busque un desarrollo sustentable.

Se reconoce que “la conservación y la restauración ecológica [...] representan una prioridad de orden estratégico para el desarrollo sustentable. Por su riqueza cultural, su importancia en la conservación de la biodiversidad y por los servicios ambientales que brinda a la Ciudad el suelo de conservación, debe detenerse su deterioro y promover una política de manejo, conservación, restauración y desarrollo rural equitativo y sustentable, que recupere suelos fértiles, capte las aguas de escurrimiento, propicie las filtraciones a los mantos freáticos y al acuífero, conserve y desarrolle los bosques con especies nativas y, en esa medida, ayude a preservar al conjunto de ecosistemas y a consolidar los programas de manejo de las Áreas Naturales Protegidas” (Programa General de Desarrollo 2000-2006)

Programa General de Desarrollo 2007-2012

El Programa presentado por el Gobierno del Distrito Federal en 2007 es denominado en el mismo como uno de los instrumento guía de la acción de la administración pública, en el que se materializan los compromisos gubernamentales, estructurado en 7 ejes: Reforma Política, Equidad, Seguridad y justicia expedita, Economía competitiva e incluyente, intenso movimiento cultural, Desarrollo sustentable y de largo plazo, y Nuevo orden urbano: servicios eficientes y calidad de vida, para todos; los cuales pretenden integrar tres perspectivas transversales: Equidad de género, ciencia y tecnología, y Desarrollo de la vida pública en la ciudad.

En materia ambiental en el Programa se pone de manifiesto la situación de vulnerabilidad en la que se encuentra la Ciudad y el Valle de México y se reconoce que la viabilidad de éstos depende de lograr la preservación y restauración del equilibrio ambiental. Se identifica al suelo de conservación como el eje del equilibrio ecológico al ser el proveedor de alimentos, información genética, espacio de recarga de acuíferos y poseedor de los ecosistemas representativos de la Ciudad de México, para el cual se propone una serie de estrategias, objetivos y líneas de política, destacando de estas últimas: el aplicar mecanismos para el fortalecimiento de las fuentes de financiamiento y autofinanciamiento para la protección, conservación y restauración; impulsar las retribuciones por concepto de servicios ambientales con la idea de fomentar la protección, campañas de reforestación en áreas naturales protegidas y el establecimiento de un sistema de áreas con valor ambiental.

III.2.3 Programación Sectorial

Respecto a los Programas Sectoriales estos son los documentos que pretenden puntualizar en objetivos y metas los lineamientos ya descritos en el Programa General en relación a una materia específica vinculada a las actividades de un sector administrativo determinado.

En materia ambiental son el Programa de Protección Ambiental del D.F 2002-2006 y el Programa Sectorial del Medio Ambiente 2007-2012 los documentos rectores de la política ambiental del Gobierno del Distrito Federal GDF a lo largo de 10 años. Documentos en los cuales se parte de un diagnóstico de la situación medioambiental de la ciudad, la cual como consecuencia de un largo periodo de degradación además de la falta de atención por parte de las autoridades que si bien buscaron atenuar los estragos del proceso de urbanización, lo hicieron de manera parcial y fragmentada entendiendo la problemática unidimensionalmente propiciando que ésta se acentuara en relación a la pérdida de suelo de conservación sobreexplotación de los recursos hídricos, aumento en los índices de contaminación atmosférica y deterioro de las áreas verdes.

Programa de Protección Ambiental del D.F 2002-2006

Derivado de la importancia que el Programa General de Desarrollo 2000-2006 da al desarrollo sustentable como una de sus cuatro líneas estratégicas, este Programa de Protección Ambiental pretendió ser el principal instrumento para atender la problemática ambiental de la ciudad bajo el enfoque de sustentabilidad. El punto de partida del Programa se sustenta en el reconocimiento de la situación de daño que priva en la ciudad en materia ambiental para después plantear objetivos, políticas de trabajo, e instrumentos y estrategias, con los cuales se buscó hacer de la conservación una prioridad social y gubernamental con la idea de fomentar la educación ambiental; mejorar el entorno urbano con base en la creación y rescate de áreas verdes; controlar la contaminación en todas sus expresiones; realizar acciones tendientes al uso sustentable de los recursos hídricos y sobretodo consolidar las bases jurídicas e institucionales del sector ambiental, que permitieran a éste la atención integral de los problemas ambientales.

La importancia de dicho programa radica en que por vez primera se reconoció el valor de los servicios ambientales y la imperiosa necesidad de la conservación ante la pérdida de cobertura vegetal que por muchos años se dio en la ciudad a causa de la expansión de la mancha urbana a través de los asentamientos humanos irregulares, la tala, el pastoreo y la agricultura; para lo cual en éste se estableció la necesaria planeación estratégica del ordenamiento ecológico del territorio además de la reestructuración del Sistema de Áreas Naturales Protegidas con el objeto de crear nuevas áreas en la zona sur de la ciudad y de esta forma preservar ecosistemas representativos del territorio del Distrito Federal.

Este es el primer programa ambiental integral de mediano y largo plazo del GDF el cual sirvió como sustento a todas las acciones realizadas por el gobierno en turno y el subsecuente al delinear un marco institucional y jurídico propio para al sector ambiental local que en muchos de los casos, continua vigente.

Programa Sectorial del Medio Ambiente 2007-2012

Con el precedente sentado por el anterior programa ambiental, el Programa Sectorial Ambiental adquirió como principal compromiso hacer de la Ciudad de México una ciudad sustentable enfocando las acciones gubernamentales hacia el logro de un desarrollo en armonía con el medio ambiente mejorando la calidad de vida de los habitantes de ésta así como de las futuras generaciones abogando por la viabilidad de la ciudad.

Dicho programa destacó como principales propósitos: el rescatar el suelo de conservación, la recuperación y creación de espacios públicos, el manejo integral del agua, la movilidad, el mejoramiento de la calidad del aire, el manejo responsable de los residuos sólidos y la responsabilidad ante el cambio climático. (Programa Sectorial del Medio Ambiente 2007-2012)

En lo referente al suelo de conservación y la importancia que este tiene para la Ciudad este programa planteó una serie de acciones con el objetivo de detener y revertir el deterioro causado a los ecosistemas que el SC alberga, siendo una de dichas acciones la consolidación del Sistema de Áreas Naturales del Distrito Federal; áreas que de acuerdo con el mismo programa para el 2012 deberían de contar con su respectivo plan de manejo; además de programas de reforestación; reconversión productiva agrícola; ordenamiento ecológico del territorio; restauración de ecosistemas; y protección de la fauna silvestre.

III.2.4 Plan Verde de la Ciudad de México

El Plan Verde de la Ciudad de México fue publicado en el año 2007, definido como el instrumento rector de las políticas públicas del GDF con relación al desarrollo sustentable de la Ciudad en el mediano plazo; mismo que retoma y renueva parte de las acciones planteadas en la Agenda XXI de la Ciudad de México³⁶. Dicho

³⁶ La Agenda XXI de la Ciudad de México tuvo su origen en la Agenda XXI de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo en 1992, en la cual se establecía que las autoridades locales tenían un papel importante en favor del desarrollo sustentable, razón por la cual y en adición a la ratificación del año 2002 de la Agenda; diversas autoridades en el mundo comenzaron a publicar sus propias agendas.

Plan también es identificado como instrumento de participación al contar con la colaboración de distintas instituciones (Contraloría General, Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, Secretaría de Gobierno, Secretaría de Medio Ambiente, Secretaría de Obras y Servicios, Secretaría de Seguridad Pública, Secretaría de Transporte y Vialidad, Oficialía Mayor, Autoridad de Espacio Público³⁷, Comisión para la Gestión Integral de Residuos Sólidos, Metrobús, Sistema de Aguas de la Ciudad de México, y Sistema de Transporte Colectivo Metro) al ser éstas responsables directas de las metas planteadas en el mismo.

Por otra parte se encuentran las instituciones que de manera indirecta participan del Plan Verde, siendo estas: la Procuraduría General de Justicia, la Secretaría de Finanzas, la Secretaría de Educación, la Secretaría de Protección Civil, la Secretaría de Salud, Autoridad del Centro Histórico, la Coordinación de Uso Eficiente de Energía, el Instituto de Ciencia y Tecnología, la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial, la Red de Transporte de Pasajeros, y el Servicio de Transportes Eléctricos.

En el caso de la Ciudad de México durante el Gobierno de Andrés Manuel López Obrador se publicó el documento “Hacia la Agenda XXI de la Ciudad de México” el cual fue definido en el mismo como un instrumento estratégico de información y reflexión en torno a las condiciones humanas y ambientales presentes en la ciudad con la finalidad de ejecutar acciones encaminadas al combate de los problemas ambientales. Dicho documento se integró de diez capítulos: Complejidad urbana y ambiental de la Ciudad de México; Dimensión económica de la Agenda XXI; Tendencias sociales; Áreas Naturales y el desarrollo rural equitativo y sustentable; Áreas Verdes Urbanas; Agua en la Zona Metropolitana; Atmosfera y calidad del aire; residuos sólidos, cambio climático; y educación ambiental; con el objeto de integrar las diversas aristas involucradas en los temas ambientales.

bajo este mismo concepto en 2007 el Gobierno de Marcelo Ebrard publicó la “Agenda Ambiental de la Ciudad de México 2007-2012”, en la cual se planteó como principal objetivo el de conducir a la ciudad hacia la sustentabilidad haciendo de ésta una de las Ciudades más verdes de América Latina. Sin embargo, cabe señalar que dicha Agenda guarda un contenido similar e incluso una estructura idéntica a la del Programa Sectorial de Medio Ambiente 2007-2012.

³⁷ La Autoridad del Espacio Público del Distrito Federal, fue creada por Acuerdo del Jefe de Gobierno publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el 2 de septiembre de 2008, como un Órgano Desconcentrado de la propia Jefatura de Gobierno.

A partir del 1 de julio de 2010, la Autoridad del Espacio Público del Distrito Federal se encuentra adscrita a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, manteniendo su naturaleza de Órgano Desconcentrado.

Su objeto es, atender la gestión integral del espacio público de la Ciudad de México, entendiendo por espacio público las áreas para la recreación pública y las vías públicas, tales como: plazas, calles, avenidas, viaductos, paseos, jardines, bosques urbanos, parques públicos y demás de naturaleza análoga. <http://www.aep.df.gob.mx/index.php/sobre-aep.html>, consulta del 15 de marzo de 2013.

El Plan se integró por siete ejes temáticos en los cuales se concentra la problemática ambiental de la ciudad, estos ejes son: suelo de conservación, habitabilidad y espacio público, agua, movilidad, aire, residuos sólidos, cambio climático y energía, dichos ejes cuentan con estrategias con las cuales se pretende dar cumplimiento a cada uno de los objetivos planteados.

Respecto a las ANP este Plan contempló como una de sus metas la consolidación del Sistema de Áreas Naturales Protegidas del D.F. SLANP a través de la dotación a cada una de las áreas con el Plan de Manejo para el año 2012, además de la elaboración de un Plan Rector de Áreas Naturales Protegidas.³⁸

Con base en la revisión del Plan y los informes que de éste se han publicado por la Secretaría de Medio Ambiente anualmente, la importancia y mérito del mismo recaen en la claridad de sus objetivos y metas así como la evaluación de cada una de ellas, lo que permite constatar el trabajo realizado, ya que si bien es cierto en algunos casos las metas no han alcanzado los niveles previstos, si existe cierto grado de certeza de las acciones realizadas.

III.2.5 Plan Rector de Áreas Naturales Protegidas

El Plan Rector de Áreas Naturales Protegidas del Distrito Federal publicado el 9 de julio de 2011, es el documento en el cual se concentran los lineamientos a seguir en la elaboración de los Programas de Manejo PM de las ANP del Distrito Federal, cuyo objetivo principal es el de dotar al SLANP de una guía para la creación y cumplimiento de los PM, identificados como la principal herramienta de planeación, regulación y administración de las ANP, los cuales aunados con los decretos de creación constituyen uno de los principales instrumentos de protección al afianzar la certeza jurídica de las mismas.

³⁸ Cabe señalar que pese a lo planteado en el Plan Verde respecto a la meta de dotar a la totalidad de ANP con un programa de manejo y la elaboración de un Plan Rector de Áreas Naturales Protegidas, de acuerdo con el 5to. Informe de Avances para Julio de 2012 el avance era de 44.4 %. http://www.sedema.df.gob.mx/sma/links/download/archivos/5anios_de_avances_PV.pdf, consulta del 15 de marzo de 2013.

Este Plan Rector se encuentra constituido de cinco apartados bajo los cuales se contemplan aspectos administrativo, normativos, sociales, económicos, de investigación y participación. Dichos apartados son: 1. Estructura de los Programas de Manejo, 2. Reglas administrativas para la realización de acciones y actividades en las áreas naturales protegidas 3. Políticas y lineamientos para la administración y manejo de áreas naturales protegidas, 4. Políticas y lineamientos para el establecimiento de áreas Naturales Protegidas, y 5. Sistema de Seguimiento y evaluación del Plan Rector de Áreas Naturales Protegidas del Distrito Federal.

III.2.6 Programas de Manejo

Los Programas de Manejo (PM) son definidos por la Ley Ambiental del Distrito Federal como los instrumentos rectores en materia de planeación y normatividad de las ANP, debido a que en éstos se concentran los lineamientos que rigen las acciones, actividades y criterios a observar en el manejo y administración de las mismas; por lo tanto, la importancia de éstos reside en que son los documentos que de manera particular establecen las características, acciones y medidas a ejecutar en un ANP determinada tomando en consideración la necesidades y el contexto propio de ésta.

De acuerdo con el Plan Rector de Áreas Naturales Protegidas la elaboración de dichos PM se encuentra suscrita en dos fases: la primera de ellas se integrará por la Descripción y caracterización del ANP, además del Diagnóstico y problemática propia del área; y la segunda por el desarrollo de un documento descriptivo o base en el cual se contemplarán las directrices, programas, estrategias a seguir en la administración de las áreas, por lo tanto de manera general los PM se deberán integrar de la siguiente manera:

Cuadro III.3

Lineamientos de los Programas de Manejo³⁹

I. Descripción y caracterización del ANP	Descripción	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Antecedentes y Justificación de la declaratoria de ANP ❖ Objetivo general y objetivos específicos del ANP ❖ Marco legal y normativo que sustentan la declaratoria y el manejo del ANP ❖ Tenencia de la tierra ❖ Uso del suelo ❖ Administración del ANP y coordinación institucional ❖ Participación social
	Caracterización	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Descripción geográfica ❖ Características físicas ❖ Características ecológicas y biológicas ❖ Contexto económico y social de las poblaciones humanas de las zonas de influencia y de las que realizan actividades de aprovechamiento de los recursos ❖ Caracterización de los principales usuarios y visitantes del ANP ❖ Contexto arqueológico, histórico y cultural
II. Diagnóstico y Problemática	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Aspectos físicos ❖ Aspectos biológicos ❖ Aspectos ambientales ❖ Aspectos sociales ❖ Aspectos institucionales ❖ Identificación de impactos ambientales y amenazas para la integridad del territorio y la biodiversidad 	
III. Documento base del programa de manejo	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Zonificación del ANP ❖ Subprogramas de manejo ❖ Reglas Administrativas ❖ Mecanismos de participación social ❖ Mecanismos de evaluación del programa de manejo 	

Fuente: Elaboración propia con base en información obtenida del Plan Rector de Áreas Naturales Protegidas del Distrito Federal 2010

Dichos lineamientos constituyen un avance importante en la atención de las ANP del Distrito Federal, ya que con base en esto se pretende la elaboración de PM integrales en los cuales se contemple la diversidad de factores que influyen en el contexto de cada una de las ANP, no obstante, es importante señalar que este modelo de PM es sólo el inicio para la atención de las ANP.

³⁹ Si bien es cierto que gran parte de los lineamientos aquí descritos ya se mencionan desde la Ley Ambiental del Distrito Federal en su artículo 95, la diferencia es que en el Plan Rectos se hace una descripción detallada de lo que se debe abordar en cada uno de los apartados aquí señalados.

Adicionalmente es importante mencionar a los subprogramas, mismos que deben ser contemplados en todos los PM y que de acuerdo con el ya mencionado Plan Rector son: Subprograma de Protección y resguardo de la biodiversidad; Subprograma de Conservación de la biodiversidad; Subprograma de Uso Sustentable de la biodiversidad; Subprograma de Cultura Ambiental y Comunicación; Subprograma legal y normativo; Subprograma de operación y administración; y el Subprograma de coordinación y cooperación interinstitucional.

III.3 Capacidades administrativas del gobierno del D. F. y participación de la sociedad civil.

Como ya se ha mencionado la administración de las áreas naturales protegidas en México recae en su mayoría en la administración pública, particularmente en el Distrito Federal en la Secretaría del Medio Ambiente, quien ésta a su vez instruye a la Coordinación de ANP área adscrita a la Dirección General de la Comisión de Recursos Naturales el desarrollar y aplicar las acciones encaminadas a la atención integral de éstas, y para lo cual resultan fundamentales aspectos de personal, financiamiento e infraestructura, además de la participación de la sociedad, es decir “[...] contar con una administración que brinde continuidad, directrices, espacios de participación y seguimiento de cada una de las áreas.” (De la Maza, et al 2003:40)

III.3.1 Recursos Humanos

Comúnmente se afirma que el personal es uno de elementos adjetivos más importantes de toda organización, y por ende éste expresa el contenido actuante de la administración pública, ya que se encarga de materializar los objetivos y metas planteados en los planes y programas. En estas condiciones el personal del Distrito Federal: directivo, técnico y operario, que tiene asignada la tarea de conservación de las áreas naturales protegidas tiene una serie de acciones que cumplir a pesar de las limitaciones presupuestales que presenta la unidad administrativa del gobierno central correspondiente.

Si bien es cierto que no se cuenta con datos específicos sobre la situación del personal encargado de la administración de las ANP, si se conoce la estructura formal antes descrita, que a nivel Secretaría se estableció para la atención de las mismas. Además de identificar en algunos casos, a nivel de cada una de las ANP personal directivo y de apoyo, operativo y de vigilancia, bajo esquemas de contratación eventual, por honorarios, de base y contrato.

III.3.2 Financiamiento

Los recursos financieros habitualmente son uno de los factores que determinan el grado de atención de las áreas y el real nivel de compromiso por parte de la autoridad, ya que de poco sirven los objetivos y las metas sin dinero disponible que permita la contratación y capacitación del personal idóneo, así como la adquisición y construcción de la infraestructura necesaria, razón por la cual la asignación de un presupuesto público que tome en cuenta las necesidades de las ANP es indispensable, además de los recursos que se puedan obtener a través de otros medios de financiamiento como pueden ser los fideicomisos públicos y cuotas por el aprovechamiento de las ANP y los recursos que en éstas existen bajo un esquema de sustentabilidad. Desafortunadamente de acuerdo con las autoridades responsables de la administración de las ANP los recursos asignados a éstas son muy limitados.

Financiamiento Presupuestal

Derivado del monto de ingresos públicos captados y disponibles en cada ejercicio fiscal, así como de la actividad presupuestaria de cada una de las dependencias y entidades públicas anualmente se elabora y aprueba un Presupuesto Público a nivel Federal y Local, mediante el cual se asignan recursos a cada una de las dependencias y organismos de la administración pública; en el caso de la Secretaría del Medio ambiente del Distrito Federal encargada de la política ambiental, el presupuesto asignado en los últimos seis años ha sido el siguiente:

Cuadro III.4

Registro presupuestal 2006-2012 de la Secretaría del Medio Ambiente.

Año	Presupuesto	Porcentaje con respecto al monto total anual asignado a las Dependencias del GDF
2006	1 314 652 364	4.97%
2007	830 662 342	2.61%
2008	970 655 066	2.62%
2009	1 091 655 629	2.39%
2010	959 780 506	2.53%
2011	956 589 151	2.41%
2012	970 721 634	2.44%

Fuente: Oficina de Acceso a la Información Pública de la SMA

Hecho que coloca a la Secretaría dentro de las dependencias con un nivel medio de recursos, ya que se localiza por encima de Secretarías como Cultura, Turismo, Desarrollo Urbano y Vivienda, Educación y Desarrollo Social; pero por debajo de Salud, Seguridad Pública y la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

No obstante el monto asignado anualmente a la Secretaría, los recursos destinados para la administración y operación directa de las ANP de acuerdo con el titular de la Coordinación de las mismas, por lo general son insuficientes, razón por la cual mencionó la necesidad de fortalecer otras fuentes de financiamiento.

Con base en información de la Dirección de Finanzas de la Secretaría de Medio Ambiente de 2007 a 2012 se ejercieron recursos por un total de 133 048 406.30 para la administración y operación del Sistema de Áreas Naturales Protegidas los cuales son enlistados a continuación:

Cuadro III.5

Presupuesto Sistema Local de Áreas Naturales Protegidas⁴⁰

Año del Ejercicio Presupuestal	Nombre de la Actividad	Presupuesto Ejercido	Porcentaje con respecto al presupuesto anual asignado a la Secretaría de Medio Ambiente
2007	ADMINISTRAR Y OPERAR EL SISTEMA DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS	22750684.7	2.73%
2008	OPERAR EL SISTEMA DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS	7686196.84	0.79%
2009	SISTEMA DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS DEL D.F.	7471991.49	0.70%
2010	SISTEMA DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS DEL D.F.	11587860.6	1.20%
2011	SISTEMA DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS DEL D.F.	19960828	2.08%
2012	SISTEMA DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS DEL D.F.	63591144.6	6.55%

Fuente: Dirección de Finanzas de la Secretaría de Medio Ambiente.

El porcentaje que anualmente se destina a la administración y operación del Sistema Local de Áreas Naturales Protegidas con respecto al Presupuesto de la Secretaría del Medio Ambiente refleja la necesidad de gestionar mayores recursos pero sobretodo de diseñar esquemas de financiamiento propio.

Financiamiento Autogenerado

La autogeneración de recursos, es decir el hacer de las ANP un modelo de conservación compaginado con el desarrollo sustentable es uno de los principales retos de la administración pública del Distrito Federal, ya que esto implica el transitar de la perspectiva meramente conservacionista a otra, en la que la base del desarrollo sea el aprovechamiento de los recursos con enfoque en la sustentabilidad ambiental, pero también económica.

⁴⁰ La información aquí mostrada fue la proporcionada por la Dirección de Finanzas de la Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal a través de solicitud de información pública con Número de folion112000061913; sin embargo, difiere de la publicada en el portal de la Oficina de Acceso a la Información Pública de la misma Secretaría en relación los Avances Programáticos Presupuestales de 2006 a 2012, hecho que deja al descubierto la falta de información clara y precisa del ejercicio del presupuesto público.

Desde hace ya varios años se han pronunciado proyectos que buscan hacer de las ANP lugares de esparcimiento social, deportivo, cultural y de investigación, sin embargo, la materialización de éstos no se ha concretado, lo cual es atribuible al fortalecimiento de un círculo vicioso en el cual no existen recursos que permitan iniciar dichos proyectos y al no ser éstos desarrollados no se generan recursos que brinden a las ANP un financiamiento propio, tal es el caso del proyecto “Museo vivo en el Parque Ecológico de la Ciudad de México” con el cual se pretendía la creación de un sitio en el que se desarrollaran actividades de enseñanza y concientización ambiental a través de la instauración de un Zoológico con fauna representativa del Parque, un Jardín Botánico, campamentos y actividades de educación ambiental, mismo proyecto que a la fecha no se ha concretado, ya que si bien el Parque cuenta con un Centro de Educación Ambiental, éste es dirigido por Pronatura.

Actualmente de las 24 ANP pocas son las que obtienen dinero por el aprovechamiento de su espacio y recursos naturales destacando entre ellas el Parque Nacional Desierto de los Leones.

Financiamiento Alternativo

La principal fuente de recursos alternos para el sector ambiental en general y para las ANP en específico lo representa el Fondo Ambiental Público (FAP) establecido en el año de 2002 con el objeto de contribuir al mejoramiento de la gestión ambiental del Distrito Federal, mediante el apoyo a programas y proyectos para la conservación y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y el manejo y administración de las ANP del Distrito Federal; a través de programas de educación, investigación y producción.

La administración del FAP se instrumenta mediante un Fideicomiso Público, el cual con base en la declaratoria de establecimiento no tiene estructura de personal, sino un Consejo Técnico el órgano rector, integrado en su mayoría por los titulares de las distintas Secretarías que participan en el Gabinete de Desarrollo Sustentable.

Respecto a los recursos que integran el FAP estos se derivan en su mayoría del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal así como de donativos y aportaciones por concepto de compensación del impacto ambiental, sin embargo, cabe señalar que dichos conceptos están sujetos a obras de construcción que se desarrollen y en algunos casos a las multas que a estos se impongan. Dichos recursos son destinados la mayoría de las veces a proyectos ambientales específicos previa aprobación del Consejo Técnico.

III.3.3 Infraestructura

La infraestructura hace referencia a las instalaciones y equipo con el que se cuenta para la administración de las ANP tanto a nivel central, como en cada una de ellas. De manera general podemos afirmar que en la mayoría de ellas se cuenta con bienes muebles e inmuebles, los cuales son empleados para la realización tanto del trabajo administrativo como del operativo, sin embargo, la realidad es que difícilmente se conoce con precisión la posible suficiencia o escasez de equipamiento al interior de las áreas, así como de elementos tan indispensables como lo son equipos de radio-comunicación, equipo para el combate de incendios, equipo para la realización de actividades de sanidad y protección que permitan la conservación de los espacios y aseguren la integridad del personal operativo.

Lo antes dicho atribuible en gran medida a la administración regionalizada que la Secretaría de Medio Ambiente tiene de las ANP a través de las Jefaturas Departamentales adscritas a la Coordinación de ANP, lo que impide tener y proporcionar información exacta⁴¹ de la situación que priva al interior de cada una de las áreas en relación con la infraestructura. En este mismo sentido y ante los convenios que la Secretaría ha firmado con algunas delegaciones para la

⁴¹ En solicitud de información realizada a la Secretaría de Medio Ambiente con número de folio 112000061913 sobre la infraestructura con la que cuentan las ANP la respuesta fue una “prevención de información” y posteriormente, atendiendo a dicha prevención la respuesta fue el envío del parque vehicular bajo el resguardo y uso de la Dirección de la Comisión de Recursos Naturales y la información de que “Todas las áreas cuentan con caseta y torres de vigilancia excepto Bosque de las Lomas, Cumbres del Ajusco, La Armella y Los Encinos.”

coadministración de las áreas la disponibilidad de recursos para dotar a éstas de infraestructura y equipo necesario finalmente resulta incierta.

Por otra parte se encuentra el visible deterioro de alambrados, bardas casetas y torres de vigilancia así como de equipo propicio para el esparcimiento y la recreación.

III.3.4 Participación social

La participación de la sociedad en los asuntos ambientales fue uno de los principales motores para la atención de éstos, por parte de las autoridades en los años 70 en ámbito internacional, que con el paso del tiempo provocaron eco en distintos países. En México, es principalmente en los años 80 cuando comienzan a despuntar las primeras organizaciones no gubernamentales ONG interesadas por los aspectos ambientales y los recursos naturales, las cuales en su mayoría surgieron en los ámbitos urbanos obligando de cierta forma a las autoridades a la apertura de espacios de participación con el objeto de incidir en las construcción de las políticas y programas ambientales.

A nivel Federal las principales instancias de participación son los Consejos, destacando los siguientes: Consejo Consultivo para el Desarrollo Sustentable, Consejo Técnico Consultivo Nacional Forestal, Consejo Nacional de Áreas Naturales Protegidas, y el Consejo Consultivo Nacional de Normalización de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

En el Distrito Federal es el Consejo de Desarrollo Sustentable el organismo cuyo principal objetivo es la construcción de una agenda en materia de desarrollo urbano y actualizar el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal bajo un enfoque de sustentabilidad ambiental. Es definido como un espacio de participación ciudadana, un foro en el cual pueden integrarse diversos actores, como son: ciudadanos, especialistas, consultores, académicos y funcionarios.

Específicamente en materia de ANP en el Distrito Federal y con base en lo contemplado en la Reglas Administrativas del Plan rector de Áreas Naturales

Protegidas se establecen como mecanismos de participación los Consejos Asesores, cuyo objeto principal es el de brindar asesoría y apoyo a los responsables de las ANP en materia de manejo, administración y gestión de las mismas.

Por otra parte existen ONG que participan en la protección de las ANP, ejemplo de ellos son: Pronatura A.C, Corredores del Bosque de Tlalpan A.C, Fundación Bosque de Tlalpan A.C, La Fundación Lince A.C, Naturalia A.C las cuales a través de proyectos de educación ambiental y deportivos apoyan las tareas realizadas en las ANP.

Adicionalmente a los medios de participación ya descritos uno de los nuevos mecanismos de inclusión, participación y desarrollo sustentable son las Reservas Ecológicas Comunitarias, áreas administradas por los ejidos y comunidades propietarias bajo el esquema de pago por servicios ambientales.

IV. AVANCES, Y ALTERNATIVAS A PARTIR DE UN MODELO DE ADMINISTRACION DE LAS ANP CON ENFOQUE DE SUSTENTABILIDAD

El Distrito Federal por muchas décadas se caracterizó por ser un territorio en el cual se privilegió el desarrollo urbano por encima de la conservación del entorno natural, la demanda de espacios para el desarrollo de centros habitacionales, comerciales, culturales y deportivos no conoció de límites y contrario a esto en muchas ocasiones conto con la promoción del Gobierno Federal quien con base en una visión nacional y no local, empujó el desarrollo urbano a ultranza insertando en la sociedad la idea del crecimiento urbano como sinónimo de bienestar y desarrollo, con lo cual la protección del ambiente no fue una prioridad ni siquiera un asunto que demandara la atención de las autoridades.

Aunado a lo anterior, el crecimiento de la mancha urbana ilegal “[...] directamente vinculado al clientelismo, al punterismo político y los réditos electorales [...] La escases de transparencia del mercado de tierras [...] los loteadores clandestinos; las cooperativas y precooperativas de vivienda y agrícolas; las ONGS de diferente tipo; las asociaciones de vecinos [...]”⁴²(Iracheta, 2008:71) se convirtió en la vía de apropiación de espacios para vivienda de importantes grupos sociales.

Además la situación de excepción en la que se encuentra el Distrito Federal respecto al resto de las entidades de la federación, en la cual por muchos años éste dependió directamente de los Poderes Federales relegaron la problemática local ambiental razón por la cual es hasta la última década del siglo XX con la elección de autoridades locales, que se comienza a vislumbrar un camino más claro y con rumbo de los asuntos ambientales bajo labores mucho más concretas, mismas que actualmente son un realidad y constituyen los avances logrados en materia de ANP, los cuales, sin embargo, son necesariamente perfectibles debido a los retos pendientes, para los cuales consideramos necesarias acciones que

⁴² Clichevsky Nora, Regularización y prevención de la irregularidad del suelo urbano en: Irregularidad y suelo urbano ¿Cómo incidir en las prácticas sociales y hacia dónde dirigir las políticas públicas en México para enfrentar dicho fenómeno? en Iracheta Cenecorta y Medina Ciriaco (Comps) (2008) Memorias del Segundo Congreso de Desarrollo Urbano México, El Colegio Mexiquense, A.C

enunciamos bajo un enfoque sistémico atendiendo a la visión de sustentabilidad como alternativa no solo de consolidar una estructura institucional idónea a la problemática actual de las ANP, sino de trascender la visión sectorial y de atención parcial de las mismas, atendiendo las diversas aristas de dicha problemática como un todo.

IV.1 Avances

Sin lugar a dudas y después de muchos años en los cuales, a pesar de los decretos de varias ANP en el Distrito Federal la mayoría de competencia federal; el deterioro ambiental de la ciudad se acentuó en gran parte a causa del poco interés y valor que se les dio a dichas áreas, las cuales perdieron territorio y elementos biológicos importantes y característicos.

En los últimos 12 años el Gobierno del Distrito Federal pese a lo poco que se venía haciendo en materia ambiental ha logrado avances a través de la consolidación de una política ambiental en la cual las ANP son un asunto que poco a poco se ha hecho presente a través de bases jurídicas, institucionales y programáticas que enmarcan la acción gubernamental en esta materia, destacando entre ellos: la instauración de un Sistema Local de Áreas Naturales Protegidas, la publicación de un Plan Rector, el establecimiento de nuevas ANP y categorías de manejo como lo son las Reservas Ecológicas Comunitarias.

IV.1.1 Sistema Local de Áreas Naturales Protegidas del Distrito Federal (SLANP)

La instauración de un Sistema de Áreas Protegidas (SAP) es considerado a nivel mundial como uno de elementos base para la conservación de la biodiversidad de cada región. De acuerdo con la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) los SAP son un elemento clave en la política ambiental de cualquier país o región del mundo, por tanto sinónimo de una gestión definida que tiene como sustento el andamiaje administrativo óptimo. Dicho sistema debe caracterizarse por contener áreas representativas de los ecosistemas la diversidad biológica de los países o localidades en los cuales se decretan. En

este mismo sentido el Convenio sobre la Diversidad Biológica de 1992 estableció en su art. 8 la conveniencia del establecimiento de sistemas de áreas protegidas como medida de conservación.

De lo anterior y aunado a los realizado a nivel federal en lo que a ANP se refiere, así como de la firma del Acuerdo de Coordinación del año 1999 con el cual se trasmite la administración a este último de los Parques Nacionales Desierto de los Leones, Insurgentes Miguel Hidalgo y Costilla, Cumbres del Ajusco, además de la recategorización del Parque Nacional Fuentes Brotantes de Tlalpan, Parque Nacional El Tepeyac, Parque Nacional Cerro de la Estrella, y Parque Nacional Lomas de Padierna entre la entonces SEMARNAP y el Gobierno del Distrito federal se deriva que en agosto de 2005 se publicara el “Acuerdo por el cual se establece el Sistema Local de Áreas Protegidas” definiendo a tal sistema como instrumento estratégico de planeación para la conservación de los recursos y la administración de las ANP.

Este, el Sistema Local de Áreas Naturales Protegidas tiene como objetivos la protección de los servicios ambientales producto de la preservación de las ANP; conservar parte de los ecosistemas representativos del Distrito Federal; mantener la biodiversidad y procesos biológicos; apoyar los proyectos educativos y científicos; proporcionar espacios de recreo público; realizar las gestiones pertinentes que faciliten la obtención de recursos financieros para el mantenimiento del mismo; así como fortalecer el funcionamiento estructural y administrativo; además de apoyar en el desarrollo rural y sustentable.

Los elementos que integran el sistema son: el registro de inscripción del ANP; decretos de creación; resumen de los decretos; programas de manejo; el inventario de las ANP en relación a su respectiva categoría; decretos de inscripción y modificación de las áreas en el Registro Público de la Propiedad, Planes y Programas de Desarrollo Urbano; todos los actos jurídicos de las ANP; la estructura administrativa del SLANP; y el directorio de los responsables de las administración de las ANP. (SMA, 2013)

De tal forma este sistema constituye un instrumento necesario en la planeación y administración de las ANP, ya que de acuerdo en lo expresado en sus objetivos y estructura se avanza en la consolidación de una red de ANP con mayor certeza y definición. El sistema institucionaliza aspectos necesarios en el tratamiento de las áreas y organiza la información que éstas deben tener.

IV.1.2 Publicación del Plan Rector de Áreas Naturales Protegidas

El Plan rector es identificado como el documento de planeación y regulación de gran aceptación a nivel mundial en relación al manejo de las ANP, como se mencionó éste fue publicado en el Distrito Federal en 2011 agrupando los lineamientos generales a observar en la elaboración de los Programas de Manejo.

La estructura del Plan descrita con anterioridad hace de él uno de los avances más significativos hacia la consolidación del SLANP debido al rezago existente en la elaboración de los PM ya que como se ha mencionado menos del 50% de las ANP cuentan con su respectivo PM, además de la destacada integralidad y precisión del mismo Plan, ya que en él se reconocen los grandes desafíos que existen para alcanzar una real y expedita atención de las ANP al mismo tiempo que se establecen las líneas a seguir para avanzar en la tarea de conservación.

La importancia de éste, igualmente reside en que al no existir un reglamento a la Ley Ambiental en materia de Áreas Naturales Protegidas dicho Plan cubre algunos de los puntos no especificados en la Ley, constituyendo así un documento más que indispensable, al sentar las bases para la gestión y administración de estos espacios. Particularmente en materia de estructura administrativa es la guía para efectuar los cambios necesarios en las áreas responsables de la administración de las ANP dependientes de la Dirección General de Conservación y Recursos Naturales.

Cabe señalar que a la fecha y con base en este Plan, ya existe un Programa de Manejo (PM) elaborado bajo las directrices contenidas en él, este es el PM del

ANP Bosque de Tlalpan⁴³, ya que a pesar de la existencia de PM anteriores a la publicación del Plan Rector de Áreas Naturales Protegidas de algunas otras ANP éstos contemplaron solo algunos aspectos establecidos en él, por lo que es evidente la heterogeneidad y la falta de criterios uniformes a observar hasta antes de dicho Plan en la elaboración de los Programas de Manejo.

IV.1.3 Recategorización y creación de Áreas Naturales Protegidas

Para el año 2003 de acuerdo con información de la Secretaría del Medio Ambiente Local en el Distrito Federal sólo existían 17 ANP de las cuales 8 eran de competencia local y 9 de competencia federal bajo cuatro categorías de manejo: Zona Sujeta de Conservación Ecológica, Zona Protectora Forestal, Parque Nacional y Parque Urbano, lo anterior en gran medida a que éstas eran identificadas a lo mucho como reservorios territoriales y de áreas verdes, en las cuales no se realizaron acciones concretas en favor de su protección y en consecuencia muchas de ellas fueron invadidas por Asentamientos Humanos Irregulares mermando su territorio original y perturbando los ecosistemas presentes en ellas, sin embargo, como se mencionó no sólo fueron las ANP presa del crecimiento urbano sin planeación ya que poco a poco importantes zonas del Suelo de Conservación(SC) fueron ocupadas transformando sus características y vocación original.

Por tanto y ante dicho panorama las autoridades se vieron, más que obligadas a emprender acciones de atención de las ANP existentes y del desarrollo de estrategias que permitieran contener las prácticas de urbanización en SC. Para las primeras se realizaron acciones de restauración y recategorización, mientras que para proteger los espacios poco perturbados se crearon nuevas ANP.

En la recategorización de las ANP fueron indispensables las reformas efectuadas a la Ley Ambiental en 2002 y 2004 con las cuales se modificaron las categorías de Manejo de las áreas. Además, se realizaron diagnósticos con el fin de evaluar si

⁴³ El Programa de Manejo del ANP Bosque de Tlalpan fue publicado el 20 de Junio de 2011, mismo que contiene: Descripción del Área, caracterización, Diagnostico y Problemática, Objetivo general y Objetivos específicos, Subprogramas de Manejo, Reglas Administrativas y Lineamientos de Evaluación y seguimiento.

era justificable la asignación de ANP o no, como lo fue el caso de la Tercera Sección del Bosque de Chapultepec el cual pasó de ANP a Área Verde Urbana.

Entre las ANP que cambiaron de categoría destacan “La Loma” y “Bosque de Tlalpan”, este último pasó de Bosque Urbano a Zona Ecológica y Cultural. Adicionalmente se decretaron las ANP “Ecoguardas”, “La Armella” y “Los Encinos”.

Respecto al SC, el cual cabe señalar de acuerdo con datos de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial concentra alrededor de 36 poblados rurales compuestos por propiedad social (80%), propiedad privada (15%) y propiedad federal (5%) ha sido objeto de por lo menos tres tipos de urbanización: una es la extensión de construcciones por parte de los habitantes de los poblados tradicionales, conforme el crecimiento poblacional va evolucionado; el segundo es la denominada urbanización difusa en el perímetro del suelo de conservación; y el tercero la invasión de áreas naturales protegidas, como barrancos y cerros, para así conformar un patrón de urbanización disperso con múltiples asentamientos irregulares, que impiden la preservación de estas áreas. (PAOT, 2010)⁴⁴ En consecuencia la pérdida de aproximadamente mil hectáreas ⁴⁵ anualmente, sin embargo, la problemática del SC de acuerdo con las mismas autoridades va más allá de la invasión y la degradación, debido a que, al ser éste un territorio heterogéneo en términos de propiedad de la tierra las acciones tendiente a contrarrestar la problemática ambiental no son sencillas y es precisamente en este contexto que las Reservas Ecológicas Comunitarias (REC) se instituyen como una de las vías de conservación que contraria a las medidas de expropiación características de la creación de ANP se busca el involucramiento de los poseedores de las tierras bajo la perspectiva del desarrollo sustentable.

⁴⁴ Estudio sobre el ordenamiento, control y tratamiento integral de los asentamientos humanos irregulares. Ubicados en suelo de conservación del Distrito Federal, Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal, 2010. 55págs.

⁴⁵ De acuerdo con el Mtro. Jorge Domínguez “Anualmente se pierden mil hectáreas de SC, principalmente por la venta de terrenos para vivienda y la tala clandestina”. Ponencia en la Conferencia Cambio Climático y Derecho realizada en la Facultad de Derecho el 30 de abril de 20013

Las Reservas Ecológicas Comunitarias de acuerdo con la Secretaría del Medio Ambiente tiene como principal objetivo la conservación y restauración de los ecosistemas y el involucramiento de ejidos y comunidades en la protección, restauración y mejoramiento de espacios naturales a través del esquema de pago por servicios ambientales enmarcado en el Programa de Retribución por la Conservación de Servicios Ambientales definido como un instrumento diseñado por la misma Secretaría, con la finalidad de asegurar la conservación de las zonas boscosas del Distrito Federal y la permanencia de los servicios ambientales que aportan a la ciudad.

Los nuevos esquemas de conservación puestos en marcha por la Secretaría son actualmente de uno de los principales logros, al trascender las comunes prácticas de creación de ANP basadas en la expropiación de terrenos que a lo largo del tiempo en el caso mexicano no han logrado detener eficazmente la degradación de los espacios naturales y contrario a esto han desencadenado serios problemas en cuanto a la propiedad de la tierra, ya que sólo basta recordar que muchas de las ANP decretadas durante el siglo XX se caracterizaron por ser áreas de “papel” en las cuales los propietarios originarios continuaron ejerciendo sus derechos al no ser indemnizados tras la expropiación, de ahí la importancia del involucramiento social, haciendo de ellos los proyectos de conservación.

IV.1.4 Fomento a la participación social y la educación ambiental

Sin lugar a dudas la participación social y la educación ambiental han sido reconocidas como uno de los principales instrumentos para afianzar la conservación y la protección ambiental.

Al respecto, y a pesar; de que el Plan Rector y los Programas de Manejo vigentes, contemplan la figura de los Consejos Asesores como mecanismo de participación social e instrumentos de consulta y apoyo en la administración de las ANP, actualmente sólo existe un Consejo Asesor instalado y sesionando, este es el Consejo Asesor del “Bosque de Tlalpan”, mismo que de acuerdo con las

autoridades ha constituido en actor importante en la toma de decisiones y la gestión del área.

Por otra parte en relación al tema de la educación ambiental desde hace varios años se instalaron Centros de Educación Ambiental (CEA) dependientes de la Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal con el objetivo de realizar actividades de fomento a la educación ambiental y la difusión de aspectos biológicos, físicos y sociales relacionados con los ecosistemas presentes en la Ciudad, sin embargo, es hasta años recientes cuando se da un verdadero impulso a dichos centros.

Actualmente tres son los CEA los cuales, buscan a través de cursos talleres y eventos informativos incidir en los hábitos, el conocimiento y el desarrollo de valores referentes al medio ambiente. Éstos son el CEA Acuexcomatl, el CEA Ecoguardas, y el CEA Yautlica. (Dirección de Educación Ambiental, SMA)⁴⁶

No obstante es importante señalar que a pesar de los avances logrados y de ser las ANP consideradas actualmente como uno de los instrumentos con mayor certeza jurídica y uno de los mejores medios de conservación de la biodiversidad ecosistémica, de especie y genética, éstas no han logrado ser garantía de protección real y fehaciente, lo anterior derivado de la multiplicidad de factores que entorpecen la tarea de conservación, por lo cual consideramos que todavía hay muchas cosas por hacer, para las cuales creemos es necesario un real compromiso por parte de las autoridades y la sociedad, para atender la problemática ambiental, entendiendo a ésta última en sus múltiples relaciones con las estructuras políticas, económicas y sociales.

IV.2. Alternativas a partir de un modelo de administración de las ANP con enfoque de sustentabilidad.

Durante años el común denominador de las ANP fue el desinterés y el abandono, lo que repercutió no sólo en los elementos biológicos, sino, también en el territorio de éstas e incluso en la misma designación de ANP.

⁴⁶ <http://www.sma.df.gob.mx/educacionambiental/>

En el Distrito Federal las ANP decretadas fueron objeto de invasiones y perturbación de los elementos naturales esto, como parte de la falta de un compromiso real por parte de las autoridades, conciencia social de preservar la naturaleza, así como de una vocación casi natural hacia la urbanización y la explotación del territorio de la Ciudad, además del desarrollo de políticas sectorizadas que poco han contribuido al establecimiento de una visión de desarrollo sustentable como vía de resolución no solo de los problemas que enfrentan las ANP sino también de la compleja problemática urbana en la que subyacen aspectos sociales, económicos y ambientales, los cuales sin duda se encuentran íntimamente vinculados a éstas.

A todo lo anterior se suman las limitaciones de la estructura institucional responsable de la administración de las ANP; la falta de recursos financieros destinados directamente a las tareas de conservación y preservación; la falta de Programas de Manejo que establezcan los lineamientos particulares a observar en el manejo de las ANP; el déficit en lo que a personal suficiente y con capacidad para el desarrollo de actividades tanto de planeación como de ejecución se refiere; la escasa participación de la sociedad en la protección de las ANP y la problemática de la tenencia de la tierra en las ANP decretadas. Hechos que sin duda ponen al descubierto una realidad compleja, compuesta por una multiplicidad de elementos y relaciones entre lo político, lo económico, lo social y lo ambiental, lo cual demanda una perspectiva de sustentabilidad, lo que supone “[...] pensar en el todo, intentar entenderlo y explicar sus facetas y relaciones esenciales, sus leyes de creación y operación, para luego, desde la planeación y las políticas atenderlo [...]”(Iracheta, 1997:6)

Con base en el Informe *Nuestro Futuro Común*, un modelo alternativo de administración de las ANP comprende un enfoque sistémico e integral que supone la articulación de una serie de cambios profundos en el orden político, social, cultural, económico, ambiental, tecnológico e institucional. Sus temas centrales son: Sistema político democrático, el sistema económico, el sistema social, el

sistema ambiental, el sistema tecnológico, el sistema internacional y el sistema administrativo eficiente.

IV.2.1 Sistema político democrático

Hace referencia a la necesidad de asegurar la participación efectiva de la ciudadanía en la toma de decisiones. La participación social en todas las etapas de los distintos procesos que atañan a la administración de las ANP es uno de los instrumentos de mayor relevancia en dicha tarea para lo cual es indispensable:

- Fomentar la consolidación de una ciudadanía responsable y activa a través de procesos de organización social, que asuman el reto de coparticipar en la construcción de una visión de desarrollo sustentable tanto a nivel de las ANP como de la ciudad en su conjunto.
- Crear instrumentos y espacios para la toma de decisiones y la gestión de las ANP en materia de planeación y programación así como el desarrollo de verdadera capacidad de control, vigilancia y evaluación, que fortalezca y complemente la acción gubernamental, es decir incluir la participación social en todo nivel y momento abriendo espacios de verdadera cogestión.
- Gestionar a través de un compromiso político real la continuidad y mejora de los programas asegurando los recursos económicos necesarios para la administración de las ANP y el desarrollo sustentable de la ciudad mediante la atención de los distintos problemas que aquejan a ésta.
- Convocar y establecer de manera urgente los Consejos Asesores restantes, además de facultar a éstos para el desarrollo de evaluaciones sobre la gestión realizada en las áreas, con capacidad de incidir en las mismas y elevar el nivel de cumplimiento de los Programas de Manejo y los Programas Operativos Anuales a través de la revisión de las facultades establecidas en el Plan Rector.

IV.2.2 Sistema económico

Hace referencia a la necesidad de replantear los esquemas de satisfacción de las necesidades y consumo sin alterar los procesos productivos; esquemas, que ha

quedado más que comprobado son la causa principal del deterioro ambiental y de las implicaciones que éste tiene para la ciudad, repercutiendo directamente en aspectos sociales, económicos, culturales y de salud; siendo por consiguiente esencial:

- Revalorar la intervención gubernamental como eje rector en la construcción de instrumentos de desarrollo.
- Fortalecer esquemas de economía social en el aprovechamiento de los recursos naturales, garantizar la inserción de los sectores sociales más marginados evitando la degradación del medio ambiente y consolidar los esquemas de pago por servicios ambientales, con el objeto de evitar la especulación y con esto el cambio de uso de suelo.
- Apoyar el desarrollo de actividades de servicios controlados y acordes con la preservación de las ANP, fortaleciendo la capacidad económica y de desarrollo de la población dedicada a dicha actividad.
- Invertir en materia de infraestructura y seguridad para hacer de las ANP con vocación turística verdaderos polos de desarrollo que beneficien tanto a la administración como a prestadores de servicios y visitantes.
- Revisar el estatus de posesión de la tierra en cada una de las áreas ya que si bien es cierto que, el hecho de que éstas cuenten con su respectivo decreto de creación las dota de un cierto nivel de protección lo ideal sería la unificación de la tenencia en todas las ANP a favor del gobierno federal o local, con lo cual se evitan problemas de especulación de la tierra y con ella el deterioro biológico y físico de las áreas.

IV.2.3 Sistema social

Se refiere al fomento de relaciones sociales más igualitarias tanto a nivel individual como regional, por tanto es imprescindible:

- Hacer de las ANP espacios de recreación, cultura y educación accesibles para toda la población.

- Desarrollar programas de educación ambiental y desarrollo sustentable que contemplen tanto, la problemática ambiental general, con el objeto de informar y concientizar a la población de como aspectos de gran escala entre ellos cambio climático, efecto invernadero, contaminación y sobrexplotación de recursos impactan la cotidianidad de la Ciudad de México, tanto en lo económico, político y social “[...] promoviendo aspectos éticos y de actitud adecuados para el ambiente.”(Castillo, 2009:137), así como el desarrollo de estrategias particulares enfocadas en aspectos de conservación y preservación de los ecosistemas a través de las ANP. Estrategias en las cuales “[...] la Educación Ambiental (EA), [...] debe estar dirigida tanto a pobladores locales, como a aquellos que tienen, de una u otra manera, influencia en la ANP.”(Castillo, 2009:130)
- Difundir información⁴⁷ sobre la importancia que las ANP tienen y los servicios ambientales que brindan al Distrito Federal.
- Instituir la participación de la sociedad a la par del fomento a la investigación como elementos trascendentales en materia de conservación y preservación de los recursos con el objeto de hacer partícipe a la sociedad impulsando así el desarrollo de vínculos de corresponsabilidad y apropiación de los entornos naturales, así como el de desarrollar metodologías adecuadas que permitan la preservación y restauración de ecosistemas y especies, en conjunto con la construcción de un conocimiento pleno de los elementos que integran estos espacios naturales tanto para el desarrollo de planes y programas de acción

⁴⁷ De acuerdo con la Ley Ambiental del Distrito Federal en su artículo 21 y 22 “La Secretaría deberá promover y garantizar la participación corresponsable de la ciudadanía, para la toma de decisiones mediante los mecanismos establecidos por la ley de participación ciudadana, en los programas de desarrollo sustentable.

La política ambiental deberá garantizar los mecanismos de participación social más efectivos en la toma de decisiones y en la elaboración de los programas de protección ambiental y de educación en la materia.” (Art.21)

“Para los efectos del artículo anterior, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y la Secretaría:

[...]

III. Celebrarán convenios con los medios de comunicación masiva para la difusión, divulgación, información y promoción de acciones de conservación del equilibrio ecológico, de protección al ambiente y de educación;

como para programas de educación y divulgación, revalorizando con esto las ANP.

- Fomentar un mayor involucramiento de organizaciones de la sociedad civil en la administración de las ANP.
- Integrar reservas o bolsas de suelo e inmuebles adecuados a las necesidades habitacionales de los sectores populares con el objeto de evitar el desarrollo de asentamientos humanos irregulares en suelo de conservación y ANP. (Rojas, 2012)
- Desarrollar campañas de información, que impacte a todos los involucrados en la temática de las ANP y, el hacer énfasis en las poblaciones que se localizan cerca de las mismas ya que, al entender, el valor y la contribución de las ANP, se incentivaría la participación de las comunidades en la preservación de éstas convirtiendo a las ANP “[...] en espacios de aprendizaje in situ para la sociedad [...] y grupos específicos [...]” (De la Maza, 2003:125)

IV.2.4 Sistema ambiental

Pretende aminorar los impactos ambientales resultado de la actividad económica y social evitando trasladar las consecuencias a las futuras generaciones.

- Realizar un aprovechamiento racional y con visión de sustentabilidad de los recursos naturales, garantizando el disfrute a toda la sociedad de un ambiente sano.
- Elaborar planes efectivos de regulación y gestión de los bienes naturales, así como del desarrollo urbano de la ciudad garantizando la protección del ambiente, “uso racional de las zonas boscosas, mantos acuíferos, captación y filtración al subsuelo del agua de lluvia, hasta la disposición y reciclamiento responsable de los desechos y aguas servidas, para la protección del ambiente, prevención y mitigación de riesgos.” (Rojas, 2012)
- Dotar a la totalidad de las ANP de sus respectivos Programas de Manejo, ya que a pesar del avance por parte de la pasada administración en relación a la formulación de PM, lo cierto es que existe un déficit de más

del 60% respecto a la meta planteada en el Plan Verde de la Ciudad de México.⁴⁸

- Elaborar y ejecutar sub-programas de conservación y preservación de los recursos naturales en cada una de las ANP

IV.2.5 Sistema tecnológico

Hace referencia a la capacidad de investigar y desarrollar nuevas soluciones a la problemática ambiental y a la creación de innovaciones amigables con el ambiente.

- Se hace necesaria la inversión en proyectos de investigación que atiendan la problemática ambiental de la ciudad.
- Fomentar el desarrollo de investigación científica para el aprovechamiento racional de los recursos.
- Desarrollar mecanismo para aprovechar la información en la toma de decisiones.
- Revalorizar los recursos de ecosistemas, especies y genes contenidos en las ANP

IV.2.6 Sistema internacional

Se refiere a la promoción de las ANP y la ciudad en su conjunto como un polo de desarrollo y un destino turístico sin que esto implique la degradación del ambiente o modificación del entorno en detrimento de la calidad de vida de la población.

- Es importante el desarrollo de proyectos que impulsen la figura de la ciudad como un espacio atractivo, en el cual se pueda todavía convivir con entornos naturales de alto valor biológico y belleza escénica.
- Es indispensable promover a las ANP con el objeto de gestionar recursos de instancias internacionales instaurando relaciones de cooperación.

⁴⁸ Al respecto las autoridades argumentan que gran parte de este déficit es consecuencia de la falta de recursos para la elaboración de dichos programas debido a que cada uno de éstos representa un gasto de aproximadamente 2 millones de pesos, y al complejo proceso que implica dicha elaboración.

IV.2.7 Sistema administrativo eficiente

Se refiere a la contribución de una nueva forma de ejercicio del poder público en el marco de un verdadero sistema democrático a través de:

- Consolidar la estructura organizacional con el objeto de que ésta responda de manera eficaz y eficiente a la problemática general de las ANP, pero también a las necesidades particulares de cada área, para lo cual es necesario el replanteamiento de la estructura orgánico funcional a nivel de la Coordinación⁴⁹ con el propósito de dar cabal cumplimiento a las atribuciones a ésta conferidas, y estructuras orgánicas sólidas y acordes a las necesidades y características de cada ANP.
- Gestionar la creación de una instancia con autonomía financiera y patrimonio propio encargada de la administración de las ANP con el objeto de aumentar la capacidad de toma de decisiones.
- Fortalecer los esquemas de coordinación inter institucional, lo cual e acuerdo con De la Maza requiere de estrategias de coordinación interinstitucional e intersectorial que operen a la luz de marcos regulatorios claros con el objetivo de trabajar en materia de planeación, gestión de recursos, así como de seguimiento y evaluación. (De la Maza, 2003)
- Revisar y revalorar los compromisos adquiridos por parte de las instancias involucradas en los convenios de coordinación de estar expresamente establecidas para adecuarlos a la situación que actualmente se vive a cada una de las ANP e imprimir en estos, el sentido de objetivos únicos y comunes.

⁴⁹ Dicha Coordinación a pesar de contar con una Subdirección y cinco Jefaturas Departamentales no logra cumplir al 100% la tarea de conservación y preservación, ya que de acuerdo con el titular de la Coordinación la administración de las ANP se realiza de manera sectorizada designando a cuatro de las Jefaturas Departamentales para dicha tarea debido a la falta de infraestructura, personal y estructura orgánica presente en cada una de las ANP.

- Gestionar la creación de mecanismos financieros capaces de dotar de recursos suficientes a las ANP.⁵⁰
- Desarrollar programas de autogeneración de recursos, que brinden sustentabilidad económica a cada una de las ANP, con el objeto de disminuir la alta dependencia económica que actualmente tienen del presupuesto público, la cual repercute en las condiciones de éstas.
- Invertir en infraestructura, que permita subsanar en primera instancia las carencias de elementos importantes y básicos como mallas, alambrados, cercas suficientes y en buen estado y señalizaciones que contengan el avance de la mancha urbana y las implicaciones que ésta tienen en relación a invasiones y desecho de residuos sólidos; para posteriormente atender aspectos de equipamiento propio para el esparcimiento y la recreación de visitantes, lo cual al mismo tiempo contribuye a consolidar programas de autogeneración de recursos al de hacer de estas áreas lugares de convivencia social, fomento a la educación y desarrollo de actividades económicas de bajo impacto.⁵¹
- Establecer mecanismos claros de ingreso y profesionalización del personal adscrito a la Coordinación de ANP de la Secretaría del Medio Ambiente y dotar de personal suficiente a cada una de las ANP.
- Establecer remuneraciones acordes a la responsabilidad y tarea del personal, que incentiven al mismo.
- Establecer esquemas efectivos de evaluación de la acción de gobierno en todas las etapas de los distintos procesos que atañan a la administración de las ANP
- Diseñar mecanismos que hagan obligatorio en tiempo y forma la instalación de los Consejos Asesores, además de facultar a éstos para el desarrollo de

⁵⁰ De acuerdo con las mismas autoridades la falta de recursos es uno de los principales factores que han interferido en el manejo óptimo de las ANP y esto se traduce en falta de personal, infraestructura, desarrollo de Programas de Manejo, así como para proyectos prioritarios en cada una de las áreas.

⁵¹ Varias son las ANP que carecen de elementos importantes y básicos como son mallas, alambrados, cercas suficientes y en buen estado y señalizaciones que contengan el avance de la mancha urbana y las implicaciones que ésta tienen en relación a invasiones y desecho de residuos sólidos, así como el abandono de animales domésticos, lo que a su vez incentiva la proliferación de fauna nociva y contaminación, poniendo en riesgo la integridad ecológica y territorial de las áreas

evaluaciones sobre la gestión realizadas en las áreas con capacidad de incidir en las mismas y elevar el nivel de cumplimiento de los Programas de Manejo y los Programas Operativos Anuales.

- Reforzar los programas de monitoreo y vigilancia en las ANP

CONCLUSIONES

La problemática ambiental que, a nivel mundial hoy día tiene lugar, no es un asunto menor, cada vez es más marcado el grado de deterioro que se imprime a la naturaleza así como la depredación que se ejerce de los recursos que ésta provee. De allí la importancia pero, sobre todo la urgencia de emprender acciones de combate, mitigación, adaptación y prevención que permitan el desarrollo de ésta y las generaciones venideras con calidad de vida, pero sobre todo con la conciencia de que el medio ambiente no pertenece al ser humano y mucho menos está al servicio de éste, ya que por el contrario es él, el que forma parte del mismo.

El establecer una nueva relación con el medio ambiente, modificando en gran medida la idea de desarrollo y bienestar basados en el mercado y por consiguiente en el consumo, es parte fundamental para la protección del ambiente.

La inviabilidad de continuar bajo los esquemas tradicionales de consumo, confort y apropiación de los espacios y los recursos naturales, es actualmente un asunto sumamente discutido y consensado. La explotación que por siglos se ha realizado de éstos, ha propiciado la escases de los mismos y en consecuencia la marginación presente y futura de amplios sectores de la población mundial, agudizando así el problema de pobreza y salud, ambos íntimamente ligados con el ambiental, convirtiendo a éste último en un asunto compuesto de diversas aristas.

La complejidad que entraña la problemática ambiental debe hacer de ella un asunto de importancia en el contexto de un sistema de planeación nacional, el cual debe tener la atención de un vasto número de disciplinas, desasociando a ésta única y exclusivamente de las naturales y exactas, que si bien son de suma importancia, no pueden brindar una solución integral, siendo necesarias las sociales y económicas, así como un real compromiso por parte del gobierno, reafirmando el papel del Estado como garante del derecho a un ambiente sano y por tanto, agente rector en el diseño e implementación de la política ambiental a través de estructuras administrativas sólidas y capaces de insertar las variables

ambientales en la construcción de políticas económicas, sociales y educativas que permitan el establecimiento de estrategias de desarrollo sustentable en todos los ámbitos gubernamentales.

En el Distrito Federal cuestiones como la escases de agua potable; los elevados índices de contaminación atmosférica; las constantes inundaciones; la sobreproducción de residuos sólidos, la incapacidad para el tratamiento de los mismo; así como, el cambio de uso de suelo resultado de la extensión de la mancha urbana y la consecuente pérdida de biodiversidad deberían de ser sin duda, razones suficientes para hacer de la problemática ambiental un asunto de interés público prioritario, sin embargo, la realidad es otra.

La política ambiental suele estar subordinada a intereses económicos y políticos, que hacen de ella moneda cambio común en el juego de poder de los diversos actores.

Las Áreas Naturales Protegidas que tanto a nivel internacional como nacional han sido reconocidas como verdaderos instrumentos de conservación y preservación de los ecosistemas carecen, en el Distrito Federal de cuidado por parte de las autoridades, pocas son las áreas a las cuales se les ha prestado atención y que cuentan con infraestructura mínima. El trabajo que desde hace ya casi doce años ha venido realizando la Secretaría del Medio Ambiente en coordinación con distintas instituciones en esta materia es insuficiente y a pesar de contar ya con instrumentos jurídicos sólidos el cumplimiento de la ley es mínima. A pesar de que en 2010 se publicó en Plan Rector de Áreas Naturales Protegidas, el cual sin duda es un documento bastante completo la aplicación del mismo es marginal.

El proceso de descentralización de Parques Nacionales iniciada en 1999 por parte de la SEMARNAT en favor del Gobierno del Distrito Federal obedeció más a aspectos de incapacidad por parte del gobierno federal de continuar administrando estos espacios y de devaluación de las condiciones biológicas contenidos en los mismos que al desarrollo de procesos reales de coadministración y fomento a la creación de un Sistema Local de Áreas Naturales Protegidas careciendo por tanto,

de programas de financiamiento a largo plazo, que permitieran la óptima gestión y operación de las mismas, condenando a éstas a continuar bajo esquemas de paulatino deterioro. El nulo apoyo económico por parte de las autoridades federales al mismo tiempo que las constantes restricciones para el desarrollo de proyectos y acciones por parte del gobierno local, abonan la problemática que hoy enfrentan las ANP.

En el mismo sentido se encuentra la “colaboración” que el GDF y las Delegaciones han establecido para la administración de ANP locales, la cual enfrenta situaciones similares a las antes descritas, ya que recurrentemente por un lado se encuentra la labor de la Dirección General de la Comisión de Recursos Naturales (CORENA) y por otro la de las delegaciones, operando así bajo esquemas de poca comunicación y de objetivos poco compartidos.

Sumado a los esquemas de coordinación deficitarios, los recursos financieros y por consiguiente humanos y materiales disponibles para la administración de las ANP son insuficientes, los recursos asignados por parte del gobierno central a las ANP no son acordes a las necesidades que estas presentan. Además las áreas que se encuentran en coadministración la mayoría de las veces dependen en gran medida del presupuesto de las delegaciones, el cual de por sí es menor a las demandas que las autoridades deben atender con lo cual relegan la atención a las áreas dejando a estas desprovistas del personal y la infraestructura necesaria. Sin embargo cabe señalar que la problemática del personal no solo radica en la escasez del mismo, sino también en los bajos salarios que al personal operativo se otorga inhibiendo en algunos casos el compromiso y la disposición para contribuir a la protección de los espacios.

Por otra parte, de acuerdo con las mismas autoridades la falta de recursos en muchas de las veces, no solo limita las acciones de protección de las ANP, sino también, pone en riesgo la integridad física del personal que a pesar de la situación en la que se encuentran procuran el cabal cumplimiento de sus funciones.

La falta de significación que la política ambiental y de conservación tiene por parte de las autoridades, igualmente se expresa en el nivel jerárquico que dentro de la administración pública del Distrito Federal tiene el área responsable de las ANP, el cual es una dirección con su respectiva subdirección y cinco jefaturas de unidad departamental, lo cual limita la capacidad del titular de la Coordinación de ANP para la negociación e interlocución tanto al interior de la Secretaría como con la Asamblea Legislativa, las Organizaciones de la Sociedad Civil y la población vecina a las áreas. Adicionalmente el hecho de que la mayoría de las ANP no cuente con un director de área responsable de la atención de la misma, así como de una estructura orgánica propia continúa siendo uno de los pendientes de más urgente atención.

La visión meramente conservacionista que por mucho tiempo fue eje principal del establecimiento de ANP hizo que éstas fueran catalogadas como espacios ociosos, los cuales a la luz de escasas políticas de planeación urbana y vivienda fueron objeto de invasiones y especulación inmobiliaria que acrecentaron los niveles de degradación y la pérdida de espacios concentradores de ecosistemas con alto valor biológico, impactando en el poco desarrollo de proyectos de investigación científica e involucramiento de la sociedad civil.

El involucramiento por parte de la sociedad tanto de manera organizada como individual continúa siendo una beta poco explotada. La participación de asociaciones y fundaciones en las ANP es poca y en algunos casos de bajo nivel de comunicación con las autoridades, desarrollando así acciones aisladas y de poco impacto. Además de esto, se encuentra el desconocimiento que la mayoría de la sociedad tiene de lo que las ANP son y la importancia que estas tienen en el Distrito Federal debido a los servicios ambientales que produce y, que si bien es cierto no se comparan a lo que a nivel nacional representan las ANP ferales, si son una gran herramienta de equilibrio ecológico para la ciudad, adaptación y amortiguamiento ante el impacto de fenómenos como el cambio climático. A este mismo desconocimiento se suma el hecho de que el tema de las ANP, tradicionalmente sea abordado, por parte de la academia por disciplinas como son

la Biología y el Derecho preferentemente en el ámbito nacional, siendo extraño en palabras de la misma autoridad que áreas como son las Ciencias Sociales específicamente la Administración Pública busque ocuparse de lo que el Gobierno del Distrito Federal estas haciendo de ellas y para ellas.

Es por tanto y derivado de todo lo antes descrito se aboga por un verdadero interés y compromiso por parte de las autoridades y la sociedad en la construcción de la política ambiental y en particular en la gestión y administración de las ANP bajo esquemas de coordinación y concertación que enfilen al Distrito Federal a un cambio en la forma en el ser humano se relaciona con la naturaleza y los recursos que esta provee, contribuyendo así a la instauración de prácticas de desarrollo sustentable.

FUENTES DE INFORMACIÓN

Bibliografía

Alcérreca Aguirre, Carlos (1988), *Fauna silvestre y áreas naturales protegidas*, Fundación universo veintiuno, México

Álvarez, Lucia (Coordinadora) (1997), *Participación y democracia en la Ciudad de México*, Universidad Nacional Autónoma de México Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, México.

Anaya, Ana Luisa (Coordinadora) (1992), *Las áreas naturales protegidas de México*, Sociedad Botánica de México, México.

Carabias, Julia, Javier de la Maza y Rosaura Cadena (Coordinadores) (2003), *Capacidades Necesarias para el manejo de áreas protegidas*, Nature Conservancy; Arlington, Virginia.

Castellanos Hernández, Eduardo de Jesús (Coordinador) (2009), *Protección Jurídica del Ambiente*, Secretaría de Gobernación, México.

Castillo Alicia y González Gaudiano Édgar (Coordinadores) (2009), *Educación Ambiental y Manejo de Ecosistemas*, Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, Instituto Nacional de Ecología, UNAM, México.

De la Maza, Javier, Rosaura Cadena González y Cecilia Piguerón Wirz (Comppiladores) (2003), *Estado actual de las Áreas Naturales Protegidas de América Latina y el Caribe*, PNUMA, Oficina Regional para América Latina y el Caribe.

Eibenschutz Hartman, Roberto y Rébora Togno, Alberto (Coordinadores) (2000), *El Desarrollo Urbano del Distrito Federal en el año 2000*, Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, México.

Elbers, J. (2011), *Las Áreas Protegidas de América Latina: Situación actual y perspectivas para el futuro*, UICN, Quito, Ecuador.

Galindo Camacho, Miguel (2000), *Teoría de la administración pública*, Editorial Porrúa, S.A de C.V, México.

Graizbord Boris y Fernando Monteiro (Editores) (2011), *Megaciudades y cambio climático. Ciudades Sostenibles en un mundo cambiante*, El Colegio de México, México.

Iracheta Cenecorta y Medina Ciriaco (Coordinadores) (2008), *Irregularidad y suelo urbano ¿Cómo incidir en las prácticas sociales y hacia dónde dirigir las políticas públicas en México para enfrentar dicho fenómeno? Memorias del Segundo Congreso de Desarrollo Urbano*, El Colegio Mexiquense, A.C, México.

Lezama, José Luis (2001), *El medio ambiente hoy: Temas cruciales del debate contemporáneo*, El Colegio de México, centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano, México.

Lezama, José Luis y Boris, Graizbord (Coordinadores) (2010), *Medio ambiente*, El Colegio de México, México.

Melo Gallegos, Carlos (2002), *Áreas Naturales Protegidas de México en el Siglo XX*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Geografía, México.

Mendoza Brik, Joaquín (2008), *Los cambios en la administración pública y su impacto en el desarrollo urbano del Distrito Federal*, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C, México.

Mulero Mendigorri, Alfonso (2002), *La protección de espacios naturales en España: antecedentes, contrastes territoriales, conflictos y perspectivas*, Mundi-Prensa, Madrid.

Procuraduría Ambiental y del ordenamiento Territorial del Distrito Federal (2010) *Estudio sobre el ordenamiento, control y tratamiento integral de los Asentamientos Humanos Irregulares, ubicados en suelo de conservación del Distrito Federal*, México.

Reyes Ponce, Agustín (2007), *Administración Moderna*, Limusa, México.

Rojas Orozco, Cornelio (2003), *El desarrollo sustentable, nuevo paradigma para la administración pública*, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., México.

Sarukhán, José (Coordinador) (2008), *Capital Natural de México*, Vol. II, Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad, México.

Secretaría del Medio Ambiente, Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal (2012), *Atlas Geográfico del Suelo de Conservación del Distrito Federal*, México.

Vargas Márquez, Fernando (1997), *Parques Nacionales de México. Aspectos Físicos, sociales, legales, administrativos, recreativos, biológicos, culturales, situación actual y propuestas en torno a los parques nacionales de México*, Vol. I, SEMARNAP, Instituto Nacional de Ecología, México.

Hemerografía

“Buscan transformar el Cerro de la Estrella en parque metropolitano.”, [en línea], <http://www.excelsior.com.mx/2013/01/14/comunidad/879398>, consulta del 14 de enero de 2013.

“Buscaran más recursos para combatir incendios forestales en Tlalpan.”, [en línea], <http://www.cronica.com.mx/notas/2013/750856.html>, consulta del 05 de mayo de 2013.

“Cambia de administración el Bosque de Tlalpan.”, [en línea], <http://www.eluniversal.com.mx/notas/880732.html>, consulta del 03 de noviembre de 2012.

“Desalojan a más de 100 familias de predio en el Ajusco.”, [en línea], <http://www.eluniversal.com.mx/notas/922854.html>, consulta del 14 de mayo de 2013.

“Ebrard confirma que el Bando 2 desapareció.”, [en línea], <http://www.milenio.com/cdb/doc/impreso/7117405>, consulta del 12 de abril de 2013.

“El delegado en Iztapalapa manda talar más de 150 árboles sanos del Cerro de la Estrella; es para evitar que sirvan de refugio a delincuentes, arguye.”, [en línea], <http://www.cronica.com.mx/notas/2013/724095.html>, consulta del 20 de enero de 2013.

“El mundo al revés en política ambiental.”, [en línea], http://www.jornadaveracruz.com.mx/Nota.aspx?ID=130528_044650_438, consulta del 3 de junio de 2013.

“En política ambiental deja pendientes: expertos.”, [en línea], <http://www.eluniversal.com.mx/ciudad/114426.html>, consulta del 20 de julio de 2013.

“Solicitan explicación sobre tala de árboles en Cerro de le Estrella.”, [en línea], <http://www.aldf.gob.mx/comsoc-solicitan-explicacion-sobre-tala-arboles-cerro-estrella--13240.html>, consulta 11 de mayo de 2013.

Artículos

De la Maza Elvira, Roberto (1999), “Una breve historia de las áreas naturales protegidas de México”, en Gaceta Ecológica, Número 51, Instituto Nacional de Ecología, México.

García Chavelas, Cecilia (1995), “Áreas Naturales Protegidas” en Revista de Administración Pública, Administración Ecológica, Número 87, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C, México.

Ímaz Gispert, Mireya, Beristain Aguirre Ana, et.al (2013), “Derechos hmanos y ambiente: poderoso binomio del desarrollo sustentable” en Defensor. Revista de Derechos Humanos. Número 03, año XI, Comisión de Derechos Humanos del distrito Federal, México.

Iracheta Cenecorta, Alfonso (1997) “Sustentabilidad y desarrollo metropolitano” en Ciudades, Número 34, RNIU, Puebla, México.

Moctezuma Barragán, Pablo (2013), “Vulnerabilidad del derecho a la ciudad y de los derechos humanos en la actualidad” en Defensor. Revista de Derechos Humanos. Número 03, año XI, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, México.

Zambrano, Luis,(2013), “¿Cómo lograr un ecosistema urbano sustentable?” en Defensor. Revista de Derechos Humanos. Número 03, año XI, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, México.

Legislación

Código Penal para el Distrito Federal.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Ley Ambiental del Distrito Federal.

Ley de Aguas Nacionales.

Ley de Asentamientos Humanos.

Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados.

Ley de Desarrollo Rural Sustentable.

Ley de Desarrollo Rural Sustentable del Distrito Federal.

Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

Ley de Mitigación y Adaptación al Cambio Climático.

Ley de Protección a los Animales para el Distrito Federal.

Ley de Residuos Sólidos del Distrito Federal.

Ley General de Cambio Climático.

Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable.

Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.

Ley General de Vida Silvestre.

Ley General para la Prevención y Gestión de los Residuos Sólidos.

Ley General de Pesca y Acuacultura Sustentable.

Ley Federal del Mar.

Ley Minera.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley Orgánica de la Administración Pública del distrito Federal.

Ley para la Retribución por la Protección de los Servicios Ambientales del Suelo de Conservación.

Reglamentos

Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de Áreas Naturales Protegidas.

Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal.

Reglamento Interior de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Manuales

Manual Administrativo de organización y Listado de Procedimientos de la Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal.

Planes y programas

Agenda XXI de la Ciudad de México.

Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano.

Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012

Plan Verde de la Ciudad de México.

Plan Rector de Áreas Naturales Protegidas del Distrito Federal.

Programa de Protección Ambiental del Distrito Federal 2002-2006

Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2000-2006

Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012

Programa Sectorial del Medio Ambiente 2007-2012

Programa Rector Metropolitano Integral Ambiental (Premia) articula un conjunto de proyectos y acciones relativas al tema para la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM), desarrollados por diversas instancias gubernamentales, académicas y de la sociedad civil, para la transformación de una cultura del desarrollo sustentable.

Mesografía

Autoridad del Espacio Público del D.F

<http://www.aep.df.gob.mx/index.php/sobre-aep.html>

Cámara de Diputados. Leyes Federales de México

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/148.pdf>

Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas.

http://www.conanp.gob.mx/que_hacemos/sinap.php

Comisión nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad.

<http://www.conabio.gob.mx/institucion/snib/doctos/acerca.html>

Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente

http://www.cinu.org.mx/temas/des_sost/conf.htm

División de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas

<http://www.un.org/spanish/esa/desa/aboutus/dsd.html>

Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático.

<http://inecc.gob.mx/acerca/mision>

Procuraduría Federal del Medio Ambiente

http://www.profepa.gob.mx/innovaportal/v/1660/1/mx/areas_naturales_protegidas.html

Unión Internación Internacional para la Conservación de la Naturaleza.

http://www.iucn.org/es/sobre/trabajo/programas/areas_protegidas/_copy_of_a_propos_des_aires_protegees_13012012_1126/

Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal.

http://www.sedema.df.gob.mx/sma/links/download/archivos/5anos_de_avances_PV.pdf

Servicio de Parques Nacionales.

<http://www.nps.gov/aboutus/index.htm>

Ponencias

Foro: Urbanismo sustentable, Proyecto GREEN SOLUTION 2012, “Transición hacia un desarrollo urbano sustentable.” Prof. Cornelio Rojas Orozco

ANEXOS

I. Inventario de las Áreas Naturales Protegidas del Distrito Federal

	Nombre	Fecha de Decreto	Localización	Superficie Decretada (Ha)	Administración	Tipo de Vegetación	PROGRAMA DE MANEJO
Parque Nacional (están en Acuerdo de Coordinación con SEMARNAT-GDF)							
1	Cumbres del Ajusco	19 de mayo de 1947 Diario Oficial	Delegación Tlalpan	920.00	DGCORENA	Bosque de Pino y Oyamel	No
2	Desierto de los Leones	27 de noviembre de 1917 Diario Oficial	Delegaciones Cuajimalpa y Álvaro Obregón	1529.00	DGCORENA	Bosque de Oyamel-Pino- Encino y pastizales	Publicado en DOF05/06/2006
3	Insurgente Miguel Hidalgo y Costilla	18 de septiembre de 1936 Diario Oficial	Delegación Cuajimalpa y en los municipios de Ocoyoacac, Huixquilucan del Estado de México	1836 336 en el D.F.	DGCORENA	Bosque de Oyamel, Bosque de Pino	No
4	Cerro de la Estrella	24 de agosto de 1938 Diario Oficial	Delegación Iztapalapa	1100.00	SEMARNAT		No
5	El Tepeyac	18 de febrero de 1937 Diario Oficial	Delegación Gustavo A. Madero	1500.00	SEMARNAT	Matorral Xerófilo y Bosque artificial de Eucalipto, Pino y Cedro	No
6	Fuentes Brotantes de Tlalpan	28 de septiembre de 1936 Diario Oficial	Delegación Tlalpan	129.00	Delegación Tlalpan		No
7	Lomas de Padierna	22 de abril de 1938 Diario Oficial	Delegación Magdalena Contreras	670.00	SEMARNAT	Bosque artificial de Cedro	No
Zona Sujeta a Conservación Ecológica							
8	Parque Ecológico de la Ciudad de México	28 de junio de 1989 Diario Oficial	Delegación Tlalpan	727.61	DGCORENA	Bosque de Encino y Matorral Xerófilo	Publicado en GODF 25/12/1989
9	Bosques de las Lomas	8 de octubre de 1994 Diario Oficial	Delegación Miguel Hidalgo	26.40	DGCORENA	Bosque artificial de Eucalipto-Cedro	No
10	Ejidos de Xochimilco y San Gregorio Atlapulco	4 y 8 de diciembre de 2006 Gaceta Oficial del D.F.	Delegación Xochimilco	2522.43	DGCORENA	Vegetación acuática, semiacuática y pastizales	Publicado en GODF 11/101/2006
11	Sierra de Guadalupe	20 de agosto de 2002 Gaceta Oficial del D.F.	Delegación Gustavo A. Madero	633.68	DGCORENA	Matorral Xerófilo y Bosque artificial de Eucalipto, Pino y Cedro	Publicado en GODF 02/12/2003
12	Sierra de Santa Catarina	21 de agosto de 2003 Gaceta Oficial del D.F.	Delegaciones Iztapalapa y Tláhuac	528.00	DGCORENA	Pastizal, Matorral Xerófilo	Publicado en GODF 19/08/2005
Zona de Conservación Ecológica							
13	Ecoguardas	29 de noviembre de 2006 Gaceta Oficial del D.F.	Delegación Tlalpan	132.63	SMA	Bosque de Encino y Matorral Xerófilo	No
14	Sierra de Santa Catarina	21 de agosto de 2003 Gaceta Oficial del D.F.	Delegaciones Iztapalapa y Tláhuac	220.55	DGCORENA	Pastizal, Matorral Xerófilo	Publicado en GODF 19/08/2005
15	La Armella	9 de junio de 2006 Gaceta Oficial del D.F.	Delegación Gustavo A. Madero	193.38	DGCORENA	Matorral Xerófilo y Bosque artificial de Eucalipto, Pino y Cedro	Publicado en GODF 08/12/2006

16	La Loma	20 de abril de 2010 Gaceta Oficial del D.F.	Delegación Álvaro Obregón	77.33	DGCRENA	Bosque de Encino	No
Zona Ecológica y Cultural							
17	Bosque de Tlalpan	17 de junio de 2011	Delegación Tlalpan	252.86	Delegación Tlalpan	Bosque de Encino, Matorral Xerófilo, Bosque artificial de Eucalipto, Cedro y Fresno	Publicado en GODF 20/06/2011
18	Cerro de la Estrella	2 de noviembre de 2005 Gaceta Oficial del D.F.	Delegación Iztapalapa	121.77	Delegación Iztapalapa	Bosque artificial de Eucalipto - Cedro y relictos de Matorral Xerófilo	Publicado en GODF 16/04/2007
Reserva Ecológica Comunitaria							
19	San Nicolás Totolapan	29 de noviembre de 2006 Gaceta Oficial del D.F.	Delegaciones Magdalena Contreras y Tlalpan	1984.70	Ejido	Bosque de Oyamel- Pino Encino y pastizales	No
20	San Miguel Topilejo	26 de junio de 2007 Gaceta Oficial del D.F.	Delegación Tlalpan	6000.29	Comunidad	Bosque de Oyamel, Bosque de Pino, Pastizal	No
21	San Bernabé Ocotepéc	21 de junio de 2010 Gaceta Oficial del D.F.	Delegaciones Magdalena Contreras y Álvaro Obregón	240.38	Comunidad	Bosque de Encino-Pino- Oyamel, Bosque de Oyamel, Bosque de Pino	No
22	San Miguel Ajusco	16 de noviembre de 2010 Gaceta Oficial del D.F.	Delegación Tlalpan	1175.99	Comunidad		No
Zona de Protección Hidrológica y Ecológica							
23	Los Encinos	1 de diciembre 2009 Gaceta Oficial del D.F.	Delegación Tlalpan	25.01	DGCRENA	Bosque de Encino, Matorral Xerófilo	No
Áreas Comunitarias (nota) aunque no son categoría de ANP son áreas protegidas sujetas a un regimen especial de protección.							
24	Milpa Alta	21/06/2010 Gaceta Oficial del D.F.	Delegación Tlalpan	5000	DGCRENA	Bosque de Pino y pastizal	No
				Superficie Total	26047.01		

Fuente: Secretaría de Medio Ambiente, DGCRENA, Coordinación de Áreas Naturales Protegidas.

II. Convenios celebrados por la DGCORENA en materia de ANP

Tipo del convenio	Fecha de firma	Con quién se firma el convenio (institución pública o privada, y/o razón social de la persona física o moral)	Objetivo(s)	Vigencia
Acuerdo de Coordinación SEMARNAT-GDF	16 de abril de 1999.	SEMARNAT-GDF	Establecer las Bases a través de las cuales la SEMARNAT otorga al GDF la administración de los Parques Nacionales "Desierto de los Leones", "Insurgente Miguel Hidalgo y Costilla" y "Cumbres del Ajusco", así como definir los compromisos a los que se sujeta cada una de las partes para llevar a cabo diversas acciones coordinadas que apoyen la preservación, restauración, desarrollo y vigilancia de las mismas.	Indefinida
Convenio de Concertación PRONATURA, DGCORENA, Delegación Tlalpan. Relativo al ANP "Parque Ecológico de la Ciudad de México".	15 de julio de 2002.	DGCORENA, Delegación Tlalpan	Establecer las bases y lineamientos mediante los cuales la DGCORENA, La Delegación Tlalpan y PRONATURA llevarán a cabo las acciones para la conservación, protección, educación ambiental, restauración ecológica e investigación en el ANP "Parque Ecológico de la Ciudad de México".	Indefinida
Convenio de Colaboración entre el GDF-SMA, Dirección General de Bosques Urbanos y Educación Ambiental y Delegación Tlalpan relativo al ANP "Fuentes Brotantes de Tlalpan".	30 de abril de 2004	GDF-SMA, Dirección General de Bosques Urbanos y Educación Ambiental y Delegación Tlalpan	Realizar acciones conjuntas para llevar a cabo la administración y manejo del ANP	Indefinida
Convenio de Colaboración entre el G. D. F *-SMA y la Delegación Iztapalapa. Relativo al ANP "Cerro de la Estrella".	2 de mayo de 2002	SMA y la Delegación Iztapalapa	Realizar acciones conjuntas para llevar a cabo la administración y manejo del ANP	Indefinida
Convenio de Concertación de Acciones entre el GDF-SMA y el Ejido de San Andrés Totoltepec.	En tramite	GDF-SMA y el Ejido de San Andrés Totoltepec	Desarrollar actividades de conservación de los recursos naturales y vigilancia ambiental para garantizar la adecuada prestación de servicios ambientales a la ciudad correspondientes al Programa de Retribución por la Conservación de Servicios Ambientales.	31 de diciembre de 2013

Convenio de Concertación de Acciones entre el GDF-SMA y la Comunidad de San Bernabé Ocoatepec.	En proceso de firma	GDF-SMA y la Comunidad de San Bernabé Ocoatepec	Desarrollar actividades de conservación de los recursos naturales y vigilancia ambiental para garantizar la adecuada prestación de servicios ambientales a la ciudad correspondientes al Programa de Retribución por la Conservación de Servicios Ambientales.	31 de agosto de 2013
Convenio de Concertación de Acciones entre el GDF-SMA y la Comunidad Indígena Agraria de Milpa Alta.	4 de Octubre de 2012	GDF-SMA y la Comunidad Indígena Agraria de Milpa Alta	Desarrollar actividades de conservación de los recursos naturales y vigilancia ambiental para garantizar la adecuada prestación de servicios ambientales a la ciudad correspondientes al Programa de Retribución por la Conservación de Servicios Ambientales.	31 de mayo de 2013
Convenio de Concertación de Acciones entre el GDF-SMA y el Ejido de San Nicolás Totolapan.	14 de Noviembre de 2012	GDF-SMA y el Ejido de San Nicolás Totolapan.	Desarrollar actividades de conservación de los recursos naturales y vigilancia ambiental para garantizar la adecuada prestación de servicios ambientales a la ciudad correspondientes al Programa de Retribución por la Conservación de Servicios Ambientales.	31 de octubre 2013
Convenio de Concertación de Acciones entre el GDF-SMA y la Comunidad de San Miguel Topilejo.	EN TRAMITE	GDF-SMA y la Comunidad de San Miguel Topilejo.	Desarrollar actividades de conservación de los recursos naturales y vigilancia ambiental para garantizar la adecuada prestación de servicios ambientales a la ciudad correspondientes al Programa de Retribución por la Conservación de Servicios Ambientales.	31 de diciembre de 2013
Convenio de Concertación de Acciones entre el GDF-SMA y la Comunidad de Santiago Tepalcatlalpan.	27 de abril de 2012	GDF-SMA y la Comunidad de Santiago Tepalcatlalpan.	Desarrollar actividades de conservación de los recursos naturales y vigilancia ambiental para garantizar la adecuada prestación de servicios ambientales a la ciudad correspondientes al Programa de Retribución por la Conservación de Servicios Ambientales.	31 de marzo de 2013

Fuente: SMA, Oficina de Acceso a la Información Pública