



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

---

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES**

**ARAGON**

**LA UNESCO Y XOCHIMILCO: UN PATRIMONIO CULTURAL**

**T E S I N A**

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADA EN RELACIONES INTERNACIONALES**

**P R E S E N T A**

**ROSA MINOR SANCHEZ**

**ASESOR**

**DR. ARTURO PONCE URQUIZA**



**MÉXICO**

**2010**



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.

## AGRADECIMIENTOS

A MI MADRE, LUISA SÁNCHEZ, POR REGALARME LA VIDA, POR SU APOYO, POR CONFIAR Y CREER SIEMPRE EN MI.

A MIS HIJOS LUIS ENRIQUE Y JESÚS QUE CON SU APOYO Y COMPRENSIÓN ME AYUDARON A CERRAR CON ESTA TESINA, UN CICLO MÁS DE MI VIDA.

A MI HERMANA ESTER, POR SU INIGUALABLE APOYO ANTE LOS RETOS A LOS QUE ME HE ENFRENTADO Y POR IMPULSARME A SEGUIR ADELANTE.

A MIS HERMANOS JOSÉ LUIS Y DOMINGO POR LOS MOMENTOS BUENOS Y MOMENTOS DIFÍCILES QUE HEMOS COMPARTIDO Y POR EL APOYO QUE ME HAN BRINDADO EN TODAS LAS ETAPAS DE MI VIDA.

A TODOS GRACIAS.

# LA UNESCO Y XOCHIMILCO: UN PATRIMONIO CULTURAL

## ÍNDICE

Introducción.....	1
-------------------	---

### Capítulo 1

#### PROTECCIÓN NACIONAL DEL PATRIMONIO CULTURAL DE XOCHIMILCO

1.1 Plan de Rescate Ecológico de Xochimilco.....	8
1.2 Programa de Manejo del Área Natural Protegida.....	11
1.3 Comisión Interdependencial Para la Conservación del Patrimonio Cultural de Xochimilco.....	16

### Capítulo 2

#### PROTECCIÓN INTERNACIONAL DEL PATRIMONIO CULTURAL DE XOCHIMILCO

2.1 Declaración del Patrimonio Cultural de Xochimilco.....	18
2.2 Comité del Patrimonio Mundial.....	22
2.3 Lista del Patrimonio Mundial en Peligro.....	25

### Capítulo 3

#### EL FONDO DEL PATRIMONIO MUNDIAL Y LA ASISTENCIA INTERNACIONAL

3.1 El Fondo del Patrimonio Mundial.....	29
3.2 Modalidades de la Asistencia Internacional.....	32
3.3 Proyecto Unesco-Xochimilco.....	35
Conclusiones.....	38
Bibliografía.....	42

## INTRODUCCIÓN

La problemática derivada de la sobreexplotación de los recursos del medio ambiente y los severos daños a la biodiversidad han adquirido enormes dimensiones principalmente en las últimas décadas. Esto ha sido sin duda ocasionado por el paso del hombre en la tierra, quien desde sus inicios se ha caracterizado por deteriorar el medio natural que lo rodea. Por tal motivo, la Sociedad Internacional, con el afán de buscar nuevas alternativas para mejorar las relaciones entre el hombre y la naturaleza, se reunió en una serie de Cumbres Internacionales.

La Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente, celebrada en Estocolmo, Suecia en junio de 1972, representa el primer avance internacional para poder discutir y buscar soluciones sobre el deterioro ambiental. Esta Cumbre sentó las bases de lo que más tarde habría de formularse como desarrollo sustentable. Posteriormente se realizó una segunda Conferencia en Nairobi, Kenia en 1982, en donde se puso en evidencia el incremento de la degradación del planeta y otorgó un papel protagónico a los Estados, planteando la necesidad de intensificar esfuerzos en la distribución más equitativa de los recursos técnicos y económicos entre ricos y pobres. 10 años más tarde se celebró la "Cumbre de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Cumbre de la Tierra) realizada en Río de Janeiro, Brasil del 2 al 14 de junio de 1992".<sup>1</sup>

En ella se hizo énfasis en el desarrollo de los seres humanos, elemento principal y eje central del Desarrollo Sustentable; la autodeterminación de los Estados-Nación para ejercer libremente el uso y explotación de sus recursos bajo su responsabilidad, la erradicación de la pobreza y el especial interés por "ayudar" a los países en desarrollo para superar sus principales problemas. Finalmente se llevó a cabo la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sustentable celebrada en Johannesburgo Sudáfrica en 2002, ahí se adoptaron una serie de medidas a fin de conseguir en el largo plazo el desarrollo sustentable en los diferentes niveles: local, nacional y regional.

El discurso del desarrollo sustentable implementados por organismos internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional trata de reconciliar la economía y la ecología a nivel epistemológico y político. Esta

---

<sup>1</sup> La Conferencia adoptó una serie de acciones deseables denominado "Agenda 21", que describe el perfil de los programas que la comunidad internacional considera que deben realizarse para alcanzar el desarrollo sustentable. Estada Oyuela Raúl A, Evolución reciente del Derecho Ambiental Internacional, Ed. A-Z Buenos Aires, 1993, p. 20.

reconciliación intenta crear la impresión de que sólo son necesarias correcciones menores al sistema de mercados para lograr llegar a una era de armonía socioambiental, escondiendo el hecho de que la estructura económica no puede incluir preocupaciones ambientales y sociales sin una reforma sustancial. Desde esta perspectiva el desarrollo sustentable “es una nueva estrategia de apropiación de los recursos basada en una ideología que legitima las políticas intervencionistas en nombre del medio ambiente”.<sup>2</sup>

La población mundial se ha situado en el marco de una acelerada reestructuración de la economía, así como de un reordenamiento político a escala planetaria. Las diversas sociedades de los cinco continentes, vienen siendo afectados asimétricamente por los ritmos intensos de la revolución científico-tecnológica expresados en los campos de la informática, la ingeniería genética y la industria aeroespacial, que subyacen a la configuración de una economía, sociedad y cultura, paradójicamente cada vez más inclusiva y excluyente. “La globalización aparece como la palabra mágica para sostener este precario proceso ideológico- cultural de reencantamiento del mundo, vía los discursos corporativos transnacionales que controlan los medios de comunicación de masas”.<sup>3</sup>

La globalización está cambiando por completo las estrategias económicas de todas las naciones, redefiniendo las relaciones internacionales y creando nuevos y poderosos patrones culturales.

La globalización trajo consigo la interdependencia económica creciente en el conjunto de los países del mundo, provocada por el aumento del volumen y de la variedad de las transacciones transfronterizas de bienes y servicios, así como de los flujos internacionales de capitales, al mismo tiempo por la difusión acelerada y generalizada de la tecnología. La interdependencia oculta los procesos de explotación, dominación y apropiación presentes en la lógica del capital mundial. Los procesos de globalización actúan como fuerzas sistémicas en la periferia, “erosionan la soberanía del estado-nación y su capacidad para tomar decisiones autónomas, generan la pérdida paulatina del control del Estado sobre la cultura nacional”.<sup>4</sup>

Entre globalización y Patrimonio Mundial existen notables diferencias que las separan, consagración del principio de solidaridad para con el patrimonio mundial en

---

<sup>2</sup> Amezcua Pérez Francisco, El Patrimonio Mundial a la Venta, Ediciones Taller Abierto, S.C.L., México, 2000, p.18.

<sup>3</sup> Amezcua Pérez Francisco, *Ibidem*, p. 18.

<sup>4</sup> Patrimonio Mundial y globalización tienen puntos en común? <http://www.esicomos.org/nueva-carpeta/DAOULATLI-esp.htm>, 17 de mayo de 2010.

vez de competencia, de ayuda; “en vez de defender intereses y de diversidad de culturas, en lugar del modelo único y estándar”.<sup>5</sup>

En este contexto, la presente investigación se basará en esta teoría, ya que el actual proceso de globalización ha dejado en claro que las riquezas arqueológicas de un país pueden ser un poderoso atractivo turístico y que el turismo es una de las principales fuentes de divisas para los países.

Las corporaciones turísticas transnacionales que han lucrado durante décadas con el patrimonio cultural de la nación, lo han hecho sin responsabilidad fiscal alguna, pues no han retribuido el desgaste y consumo que han hecho de dicho Patrimonio; puede mencionarse, entre otros muchos, “el Centro Histórico de la Ciudad de Oaxaca, la ciudad prehispánica de Teotihuacan y Chichén-Itzá en Yucatán, etc”.<sup>6</sup>

Desde la segunda mitad del siglo XX y hasta principios del XXI, Xochimilco y su región lacustre han sido objeto de múltiples y variados planes, programas y acciones para preservarlo y conservarlo. De entre todos se destaca por la importancia de sus propósitos y alcances, el puesto en práctica por la administración del presidente Carlos Salinas de Gortari y el regente Manuel Camacho Solís. Este Plan denominado de Rescate Ecológico de Xochimilco, fue presentado públicamente en septiembre de 1989 y formó parte de las políticas gubernamentales en el marco de la globalización económica, es decir, integró junto con otros como Santa Fe, La Alameda y el Centro Histórico, un paquete de desarrollos inmobiliarios basado en concesiones privadas e inversiones de empresas nacionales y transnacionales; “en el fondo se trataba de reducir o incluso suprimir, la inversión pública en determinados proyectos turísticos de la ciudad”.<sup>7</sup>

Xochimilco fue declarado como Patrimonio Cultural de la Humanidad en 1987 por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), el cual se conforma por una vasta región de canales, chinampas, ruinas prehispánicas, parques, mercados, barrios, esplendorosos edificios y ancestrales tradiciones que han logrado perdurar durante siglos. Su imagen patrimonial ha sido construida a partir del uso turístico de los canales, teniendo como su principal característica, la trajinera, colorida embarcación de fondo plano que es impulsada por largas varas y la fuerza de los hombres.

A pesar de que no existen datos suficientes para poner en claro el origen y la antigüedad de las chinampas, la zona más antigua es la ubicada al sur del Valle de

---

<sup>5</sup> Patrimonio Mundial y globalización tienen puntos en común?, [http://www.esicomos.org/nueva\\_carpetas/DAOULATLI-esp.htm](http://www.esicomos.org/nueva_carpetas/DAOULATLI-esp.htm), 17 mayo de 2010.

<sup>6</sup> Amezcua Pérez Francisco, Op. Cit, p. 26.

<sup>7</sup> Legorreta Gutiérrez Jorge, El agua y la Ciudad de México. De Tenochtitlán a la megalópolis del siglo XXI, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco, México, 2006, p. 220.

México, específicamente a lo largo de las orillas de los lagos de Chalco y Xochimilco, ya que las condiciones eran propicias debido a los manantiales que brotaban a los pies de los cerros volcánicos aportando agua suficiente. Las chinampas de Xochimilco, representan el sistema agrícola más innovador y complejo de la historia indígena mesoamericana. Este prodigioso sistema es además el “último reducto viviente del modo de vida lacustre común a las antiguas sociedades que se desarrollaron en la cuenca de México”.<sup>8</sup>

La chinampa aparece como una forma constructiva prehispánica de mayor efectividad para aprovechar eficientemente las zonas de pantano y ganar tierra a los lagos de antaño. Esto nos da claro ejemplo del espíritu creador de nuestros antepasados por adaptarse a las condiciones naturales de su medio ambiente. Las chinampas son consideradas como un sistema agro-ecológico sostenible, que ha perdurado por siglos, porque el chinampero regula y utiliza de manera racional los elementos de la naturaleza como son: el agua, la energía solar, el suelo, la flora y la fauna.

Los canales y las chinampas de Xochimilco, creación de los antiguos pobladores del valle, representan una de las riquezas patrimoniales más importantes de la humanidad. Su importancia se fundamenta en varios factores como son:

- a) Su elevada productividad, porción de tierra formada por capas extraídas del fondo de los lagos y conformadas por sauces (ahuejotes) para compactarla y arraigarla al fondo del lago.
- b) En Xochimilco existieron los manantiales más ricos de la cuenca, los cuales abastecieron de agua a la ciudad porfirista mediante el acueducto construido a partir de 1906.
- c) Es la región productora de hortalizas y flores más importantes de la Ciudad de México. A pesar de la crisis que caracteriza a la agricultura de la región, las chinampas siguen cosechando alimentos.

El agua es el origen de Xochimilco, fue gracias al agua y a las lagunas de poca profundidad que se concretó un sistema agro-ecológico. Este sistema se ha transformado y hoy depende del aporte de aguas provenientes de aguas de tratamiento, cuyos problemas de calidad son:

---

<sup>8</sup> La agricultura azteca estaba basada en el cultivo de las chinampas, un sistema de producción altamente productiva. De ahí se obtenían cosechas abundantes que abastecían de alimentos a la población de la Cuenca. Ezcurra Exequiel. *De las chinampas a la megalópolis, el Medio Ambiente en la Cuenca de México*, 2 ed., México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1999, p.99.

La presencia de microorganismos patógenos, provenientes de las descargas de aguas residuales crudas, por la conexión ilegal de tuberías en los sistemas de drenaje pluvial, así como de los asentamientos ilegales en áreas de protección ambiental, introducción de nuevos cultivos con requerimientos tecnológicos distintos a los que tradicionalmente ofrece el sistema productivo de chinampa y la salinidad y modicidad del suelo.

El aumento de la demanda de suelo para vivienda, de los propios Xochimilcas y de los inmigrantes, provoca que las chinampas se transformen en suelo urbano destinado a la vivienda. Este cambio de uso de suelo también está relacionado con el decaimiento de la productividad y la deficiente comercialización de los productos chinamperos, que al no tener una producción competitiva y canales de comercialización eficientes abandonan la producción y los terrenos improductivos son destinados a la venta.

Al hacer referencia al tema de Patrimonio Cultural, nos conduce casi de inmediato a tener en cuenta las acciones realizadas por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO por sus siglas en inglés) las que, entre otras de diversa índole, han sido encaminadas hacia la conservación y protección del Patrimonio Cultural de los países preocupados por mantener con vida y en pie sus monumentos, edificios o bien tradiciones. Todo lo anterior con el fin de mostrar al mundo sus elementos culturales más significativos.

La UNESCO es uno de los organismos especializados que forman el Sistema de las Naciones Unidas. En San Francisco se recogió el ideal de establecer la cooperación internacional para resolver problemas internacionales de carácter cultural, y en 1945, en Londres, quedó estructurada. Conforme a lo establecido en la Carta de la ONU, la UNESCO quedó como “un organismo autónomo en cuestiones relativas a la Educación, la Ciencia y la Cultura”.<sup>9</sup>

El propósito que se persiguió con la creación de la UNESCO fue el de “Contribuir a la paz y a la seguridad, estrechando mediante la Educación, la Ciencia y la Cultura, la colaboración entre las naciones, a fin de asegurar el respeto universal a la justicia, a la ley, y a los derechos humanos”.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Los propósitos de la UNESCO eran perfectamente delimitables y quedaban desligados de los políticos. Cuevas Cancino Francisco, Unesco, la otra alternativa, Foro Internacional, Vol. XXV, Núm. 4, México, El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, 1985, p. 319.

<sup>10</sup> Seara Vázquez Modesto, Tratado General de la Organización Internacional, 2 ed. México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1982, p. 504.

La misión de la UNESCO consiste en: <sup>11</sup>

- Alentar a los países a firmar la Convención de 1972 y a velar por la protección de su patrimonio natural y cultural.
- Exhortar a los Estados Parte de la Convención a proponer bienes nacionales para su inscripción en la Lista del Patrimonio Mundial.
- Incitar a los Estados a someter informes regulares sobre el estado de conservación de los bienes del patrimonio mundial situados en su territorio.
- Ayudar a los Estados a salvaguardar dichos bienes.
- Promover el concepto de Patrimonio Cultural y Natural.

Los primeros lineamientos internacionales propuestos por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en materia de protección del patrimonio cultural, emergieron de manera explícita del contexto valorativo de la segunda Guerra Mundial. Pero el acontecimiento que suscitó una verdadera toma de conciencia internacional fue cuando el gobierno egipcio decidió construir la presa de Asuán, lo que generaría la inundación del valle en el que se encontraban tesoros de enorme valor arqueológico como los templos de Abu Simbel, tesoros de la civilización del antiguo Egipto. Entonces la UNESCO lanzó una campaña internacional de protección, a pesar de las apelaciones de los gobiernos de Egipto y Sudán. “Los templos de Abú Simbel y Filae fueron levantados, movidos a un sitio más alto y rejuntados pieza por pieza”.<sup>12</sup>

La UNESCO inició así, junto con el Consejo Internacional de Monumentos y Sitios (ICOMOS), una Convención para proteger el Patrimonio Cultural común de la Humanidad.

La UNESCO es el organismo especializado de Naciones Unidas que trabaja en la conservación de los sitios de Patrimonio Mundial a través de su Dirección de Ciencias Sociales, colabora en el desarrollo de espacios de participación ciudadana, coopera en el diseño de alternativas de desarrollo social y técnicamente con los gobiernos, adaptadas a la realidad patrimonial específica.

Ante el avanzado proceso de deterioro ambiental de Xochimilco, fueron remitidos al Comité del Patrimonio Mundial de la UNESCO, comunicaciones y documentos enviados por grupos ciudadanos organizados.

---

<sup>11</sup> Antecedentes históricos de un tratado internacional, <http://www.cicop.comlalaguna/unesco.htm>, 20 de abril del 2010.

<sup>12</sup> Antecedentes de un Tratado Internacional, Op.Cit, 20 de abril del 2010.

Fruto de estas gestiones en noviembre del 2002, fue enviada una representante de ICOMOS. Su informe y las conclusiones de los participantes del “Primer- Foro Seminario Rescate Integral de Xochimilco 2002”, dieron como resultado la propuesta para que la UNESCO asumiera un papel activo en la elaboración de un Plan de Manejo, en el cual se materializará el proceso de planificación, los lineamientos generales y las acciones de operación a corto, mediano y largo plazo, constituyéndose en una guía para ayudar a las autoridades responsables en la toma de decisiones con el apoyo y la participación efectiva de la sociedad en la conservación del Patrimonio.

Por lo anterior, resulta interesante e importante hacer el estudio de rescate del Patrimonio Cultural de Xochimilco, pero a través del régimen jurídico internacional, en este caso, la Convención Sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural de 1972.

Por lo que en este estudio, se analizarán los instrumentos y mecanismos de la asistencia internacional que brinda la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, a través de la Convención del Patrimonio Mundial para recuperar el Patrimonio Cultural de Xochimilco.

De igual manera se analizarán los programas gubernamentales y el Plan de Manejo llevado a cabo por UNESCO en la protección de la zona chinampera para conocer los resultados.

La hipótesis de este trabajo se basará en los siguientes planteamientos: El Patrimonio Cultural de Xochimilco reúne los requisitos para ser incluido en la “Lista de Sitios en Peligro”, establecida en la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural de 1972.

La zona chinampera de Xochimilco sigue teniendo grandes problemas de conservación debido a la falta concertación de acuerdos interinstitucionales y la voluntad política entre los diferentes actores políticos en sus diferentes niveles.

## CAPITULO UNO

### 1. PROTECCIÓN NACIONAL DEL PATRIMONIO CULTURAL DE XOCHIMILCO

Resultado de la influencia de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo realizada en Río de Janeiro, Brasil en 1992, el gobierno mexicano empezó a tomar una serie de medidas para combatir la degradación ambiental que sufría el país y en 1994, se otorgó rango ministerial a las cuestiones de vigilancia y protección del medio ambiente, al crearse la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAT), reformó la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) y empezó a seleccionar sitios de importancia biológica y ecológica que requerían una atención especial, por lo que en este capítulo se hará el análisis de los programas gubernamentales que se han llevado a cabo en la zona chinampera de Xochimilco y su repercusión en los aspectos económicos, sociales y ambientales de la zona.

#### 1.1 PLAN DE RESCATE ECOLOGICO DE XOCHIMILCO

En 1989 el Departamento del Distrito Federal (DDF) hizo público en diversas instancias políticas y sociales, "El Plan Ecológico de Xochimilco".<sup>13</sup>

Este Plan diseñó los siguientes objetivos:

- a) Revertir el proceso de degradación ecológica propiciada por la sobreexplotación de los mantos acuíferos.
- b) Incentivar la producción agrícola en este lugar.
- c) Contribuir a la ampliación de espacios verdes y de recreación para la zona sur de la ciudad de México.
- d) Proteger el área de Conservación Ecológica del Distrito Federal.
- e) Impedir la urbanización de la chinampería.
- f) Prevenir mayores hundimientos diferenciales que ocasionaban la inundación irreversible de casi todo el Ejido de San Gregorio y avanzaban hacia el Ejido Xochimilco.

---

<sup>13</sup> Canabal Cristiani Beatriz, Rescate de Xochimilco, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, México, 1991, p.7

- g) Reactivar la calidad ecológica de los lagos y canales de Xochimilco, mejorando sus aguas con tratamiento terciario de las plantas de Cerro de la Estrella y de San Luis Tlaxialtemalco.

Para llevar a cabo dicho Plan, el gobierno expropió 1100 hectáreas ejidales; 780 de Xochimilco y 257 de San Gregorio Atlapulco, ubicadas en la zona de protección ecológica, según el Plan Parcial Delegacional de 1988. Ahí se proponía edificar un gran lago artificial para fines turísticos y deportivos de 360 hectáreas (diez veces la superficie de los lagos de Chapultepec) y alrededor del lago crear una zona de chinampas con clubes recreativos y deportivos, zonas culturales y áreas comerciales concesionadas. En ambos lados del Periférico “se utilizarían usos intensivos para la construcción de edificios de altura, similares a los existentes en los actuales tramos de San Jerónimo a Perisur”.<sup>14</sup>

La respuesta de una parte de la comunidad (ejidatarios, chinamperos, comerciantes e incluso sectores académicos y universitarios) no se hizo esperar; se gestó una fuerte oposición a la expropiación de las tierras y al Plan de Rescate Ecológico. El entonces regente, Manuel Camacho Solís, anunció el compromiso de modificar el plan original mediante la incorporación de propuestas provenientes de la comunidad y de algunos sectores académicos.

En marzo de 1991 se anunció públicamente la nueva versión del Plan de Rescate, que suprimía el carácter rentable y autofinanciable del plan original bajo el lema de “Xochimilco no está en venta”.

Entre las modificaciones sustanciales del nuevo proyecto se destacan: la reducción del área del lago artificial de 360 hectáreas a sólo 52, pues, como fue valorado técnicamente, la extensión original implicaba contar con un abastecimiento mayor de agua tratada, cuestión no garantizada por su elevado costo y el alto grado de evaporación que implicaba tal superficie; además, la edificación de un parque ecológico para la difusión cultural y la promoción de actividades vinculadas al mejoramiento del medio ambiente; una zona deportiva, un embarcadero y un amplio mercado de plantas con 1000 puestos; las áreas concesionadas para actividades recreativas y comerciales fueron canceladas, así como el uso de suelo intensivo para grandes edificios sobre el periférico.

---

<sup>14</sup> Legorreta Gutiérrez Jorge, El agua y la Ciudad de México. De Tenochtitlán a la megalópolis del siglo XXI, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco, p.221.

La reducción del área del lago artificial y la eliminación de su carácter turístico imprimió al nuevo proyecto un carácter predominantemente agrícola, pues en el área restante se propuso edificar dos distritos de riego, uno por cada ejido expropiado, anexándoles las parcelas restituidas por la expropiación. Se trata de un área agrícola de 230 hectáreas con la finalidad de producir alimentos y flores mediante nuevas tecnologías agrícolas. Por otra parte, y a pesar de la modificación del plan original, las negociaciones y consultas celebradas entre la comunidad y el gobierno no lograron suprimir el decreto de expropiación. Ante ello, la respuesta legal de los ejidatarios fue el amparo.

En Xochimilco, la ubicación de la mayor parte de las obras propuestas del nuevo plan, condujo a justificar el dominio de los intereses públicos sobre los particulares, por lo cual los complejos procesos de expropiación fueron cumplidos en poco tiempo. No así en San Gregorio Atlapulco, en donde la ausencia de grandes obras físicas, y principalmente la presencia de una organización campesina más sólida, determinaron que la conclusión del proceso jurídico para llevar a cabo la expropiación de las tierras se alargará por varios años más. En ambos casos, el decreto de expropiación incluyó la obligación de reintegrar o devolver a cada uno de los afectados y en mejores condiciones agrícolas una superficie menor (de 750 a 1000 metros cuadrados) a la de sus parcelas originales expropiadas (de 6000 a 7000 metros cuadrados).<sup>15</sup>

Además de cubrir la indemnización correspondiente, otras prestaciones se ofrecieron a los afectados como pagos compensatorios por afectaciones hidráulicas de la zona, facilidades en la obtención de puestos para ventas de plantas y trajineras, así como un lote urbano en el caso de los ejidatarios de Xochimilco (Barrio 18).

La expropiación y la negociación para tener acceso a tales beneficios generó conflictos sociales entre la comunidad afectada. No todos los ejidatarios se sumaron a dichos acuerdos. Vale la pena mencionar la participación en el nuevo plan, del grupo de chinamperos y ejidatarios de San Gregorio Atlapulco el “Frente Emiliano Zapata para la Defensa del Ejido”. Este grupo logró un acuerdo específico signado por las autoridades del Departamento del Distrito Federal para recuperar la superficie total de sus parcelas afectadas, además de un centro de capacitación agrícola; éste fue construido pero la devolución de tierras aún sigue pendiente.

---

<sup>15</sup> Legorreta Gutiérrez Jorge, *Ibidem*, p. 224.

## 1.2 PROGRAMA DE MANEJO DEL ÁREA NATURAL PROTEGIDA

Las áreas naturales protegidas constituyen porciones terrestres o acuáticas del territorio nacional, representativas de los diferentes ecosistemas y de su biodiversidad, en donde el ambiente original no ha sido esencialmente alterado por el hombre y que están sujetas a regímenes especiales de protección, conservación, restauración y desarrollo. Son en cierta forma “unidades productivas estratégicas, generadoras de una corriente vital de beneficios sociales y patrimoniales que deben ser reconocidas y valorizadas, y cuyo establecimiento y operación continua implica costos”.<sup>16</sup>

La Secretaría del Medio Ambiente, como principal instancia ambiental para el gobierno del Distrito Federal, tiene dentro de sus atribuciones la de establecer los lineamientos generales y coordinar las acciones en materia de protección, conservación y restauración de los recursos naturales, flora, fauna, aire, agua, áreas naturales protegidas de conformidad con el artículo 26 fracción IX de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

El 7 de mayo de 1992, por decreto presidencial, se estableció como Zona Prioritaria de Preservación y Conservación del Equilibrio Ecológico y se declara Área Natural Protegida bajo la categoría de Zona Sujeta a Conservación Ecológica a Ejidos de Xochimilco y San Gregorio Atlapulco.

El artículo Cuarto de la Declaratoria establece la obligación de formular el Programa de Manejo de la Zona Sujeta a Conservación Ecológica, que entre otros elementos debe contener las medidas que tiendan a evitar el crecimiento de los asentamientos humanos en la zona lacustre y en el área de recarga de los mantos acuíferos, así como evitar la destrucción de sus elementos naturales, la restauración y protección de su equilibrio ecológico, entre otras.

La declaratoria señala que en el área natural protegida sólo se podrán realizar actividades agrícolas, hidrológicas, de acuacultura, turística-ecológicas, culturales y deportivas, así como la investigación y experimentación ecológicas y todas las demás actividades que sean compatibles con su vocación”.<sup>17</sup>

Sin embargo se han identificado diversos asentamientos humanos irregulares en el área natural protegida; la Dirección General de Recursos Naturales y Desarrollo Rural, emprendió acciones tendientes a la protección del suelo de conservación, éstas sólo consistieron en obtener información respecto de los asentamientos irregulares y en coadyuvar con la delegación Xochimilco en la integración de un censo y el diseño

---

<sup>16</sup> Sánchez Peña Ramón, Establecimiento y Manejo de Áreas Naturales Protegidas, Santo Domingo, Instituto Tecnológico de Santo Domingo, 2006, p.22

<sup>17</sup> Diario Oficial de la Federación, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Tomo CDLXIV, No. 5, 11 de mayo de 1992, p.57.

de mapas y acciones con agrupamientos de policía, sin embargo, tales acciones no han sido suficientes ni han dado resultados favorables para impedir nuevos asentamientos en la zona.

La Dirección General de Recursos Naturales y Desarrollo Rural cuenta con facultades de inspección y vigilancia y de iniciar procedimientos administrativos e imponer sanciones, en este caso, en contra de los asentamientos irregulares y de su expansión territorial en el área natural protegida y, por otra parte, la delegación debe vigilar el cumplimiento del Programa Delegacional de Desarrollo Urbano, lo cierto es que ninguna de las autoridades citadas han cumplido con la obligación de vigilar la zona a fin de evitar la expansión territorial de los asentamientos humanos irregulares o de nuevos asentamientos, o en su caso, iniciado los procedimientos administrativos correspondientes o concluido los existentes, a efecto de recuperar el área natural protegida.<sup>18</sup>

Otro daño considerable en la zona protegida, ha sido ocasionado por la descarga de aguas residuales tanto las derivadas del uso de las viviendas como de actividades pecuarias que se descargan directamente en los canales de la zona, no omitiendo señalar que los asentamientos citados cuentan con conexiones a la red de agua potable de la delegación Xochimilco, situación que es prohibida por tratarse de suelo de conservación, contraviniendo lo establecido por los artículos 50 y 73 de la ley de Aguas del Distrito Federal.

El artículo 50 establece que los servicios hidráulicos no podrán prestarse a quienes habiten en asentamientos humanos irregulares en el suelo de conservación. Por su parte, el artículo 73 prohíbe que los propietarios o poseedores de un inmueble descarguen al sistema de drenaje todo tipo de desechos sólidos o sustancias que alteren química o biológicamente los afluentes y que realicen la conexión clandestina de su descarga al drenaje.

La Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial emitió una Recomendación relacionada con la denuncia por daño ambiental y ecológico del área natural protegida, debido a la invasión de la zona chinampera por asentamientos irregulares, la venta y el fraccionamiento irregular de las chinampas, el uso del suelo distinto al permitido y la provocación de incendios. La recomendación fue aceptada por todas las autoridades, sin embargo no se emprendieron las acciones concretas para el cumplimiento de los puntos recomendatorios.

Pese a que desde 1992, la zona chinampera es declarada área natural protegida, hasta enero de 2006 se publicó el Programa de Manejo. Los objetivos del Programa

---

<sup>18</sup> Programa delegacional de Desarrollo Urbano de Xochimilco, <http://dgduweb.sedesol.gob.mx/documents/160DF3>, 11 de mayo del 2010.

de Manejo fueron establecer las líneas de acción, criterios, lineamientos y actividades a la que se sujetaría la administración y manejo del área natural protegida. Además de definir y proponer prácticas para proteger la agricultura y la cultura asociada a ésta. Regular las actividades agrícolas, turísticas y deportivas para que fueran compatibles con la conservación del área natural protegida.

“El Programa de Manejo cuenta con acciones a realizarse como son”:<sup>19</sup>

### **Inspección y vigilancia**

1. Elaborar y operar un programa de inspección y vigilancia para prevenir ilícitos ambientales.
2. Diseñar y operar un programa de señalización informativa, restrictiva y prohibitiva.
3. Elaborar y operar un programa de capacitación para el personal operativo y administrativo, en materia de legislación ambiental, de inspección y vigilancia.
4. Conformar un cuerpo profesional de ecoguardas.
5. Identificar y monitorear los asentamientos humanos.
6. Establecer los mecanismos y estrategias de coordinación interinstitucional para realizar estudios técnicos y jurídicos administrativos para el ordenamiento de los asentamientos humanos.

### **Manejo hidráulico**

1. Limpiar, reabrir y reforzar bordos en canales, apantles y zanjas.
2. Construir y/o rehabilitar la infraestructura para el tratamiento de aguas residuales.
3. Controlar descargas de aguas residuales.

---

<sup>19</sup> Gaceta Oficial del Distrito Federal, Órgano del Gobierno del Distrito Federal, Décima Quinta Época, No. 5, 11 enero de 2006, p. 21.

## **Restauración ecológica**

1. Mejorar la calidad del agua en canales y lagos. Reforestar y restituir la vegetación con especies nativas.
2. Limpiar y sanear el ahuejote en la zona chinampera.
3. Controlar patógenos propios del sistema lacustre.

## **Reconversión productiva**

1. Elaborar un diagnóstico integral de las zonas productivas del área natural protegida.
2. Actualizar el registro de productores por comunidad.
3. Rehabilitar los terrenos de temporal.
4. Promover el uso de abonos orgánicos y manejo integrado de patógenos en los cultivos.
5. Promover el uso de infraestructura de bajo impacto ambiental en los cultivos.
6. Controlar el uso de agroquímicos en los cultivos.

De acuerdo a lo establecido en el Plan de Manejo, la administración y manejo del área natural protegida se efectuará a través del Responsable de ésta quien será designado por el titular de la Secretaría del Medio Ambiente del Gobierno del Distrito Federal y propuesto por el titular de la Dirección General de Recursos Naturales y Desarrollo Rural.

El área natural protegida cuenta con un Consejo Asesor que se integra por actores de instituciones gubernamentales locales, instituciones académicas, grupos de ejidatarios y organizaciones sociales, además de representantes del sector empresarial y el sector académico”.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> Gaceta Oficial del Gobierno Federal, Órgano del Gobierno del Distrito Federal, Décima Quinta Época, no. 5, 11 de enero de 2006, p.28.

La finalidad del Consejo Asesor, es promover medidas específicas para mejorar la capacidad de gestión en la conservación del área natural protegida, apoyar al responsable del área natural protegida, en la solución o control de cualquier situación que pudiera afectar la integridad de los recursos y la salud de los pobladores locales, coadyuvar en la búsqueda de fuentes de financiamiento para el área natural protegida y proponer mecanismos ágiles y eficientes que garanticen el manejo de los recursos financieros.

Los esfuerzos realizados por tener una actualización de la información y caracterización de la zona para diseñar un Plan de Manejo se vieron 14 años después, sin embargo, en los hechos, a pesar de su eminente publicación, la institución y específicamente el área de operación de dicho programa, no cuenta con los recursos materiales, humanos y financieros suficientes para cumplir las metas más elementales del programa, ni siquiera cuenta con las principales tareas que debe de tener una zona protegida como es la supervisión y vigilancia, investigación, interpretación ambiental, recreación y esparcimiento, control de especies exóticas, monitoreo ambiental, dirección de personal, mantenimiento de infraestructuras y equipos.

### 1.3 COMISIÓN INTERDEPENDENCIAL PARA LA CONSERVACIÓN DEL PATRIMONIO CULTURAL DE XOCHIMILCO

Debido a que la zona Chinampera de Xochimilco estaba sufriendo un continuo deterioro derivado del uso inadecuado de los recursos naturales, del crecimiento desmedido de la mancha urbana, la sobreexplotación de los mantos acuíferos era necesario contar con un instrumento de coordinación que facilitará la instrumentación efectiva de los programas, proyectos y acciones que incidían en dicha zona; por lo que fue creada la Comisión Interdependencial, como un órgano de planeación, coordinación, apoyo, consulta y seguimiento de los programas, proyectos y acciones que promovieran la investigación, protección y mantenimiento del Patrimonio Cultural de Xochimilco.

La presidencia de dicha comisión quedó a cargo de la Secretaría del Medio Ambiente, a ella se incorporaron todas las instancias del Gobierno del Distrito Federal relacionadas con el tema, además de quedar, con carácter de invitados permanentes las Secretarías Federales de Medio Ambiente, Turismo y Desarrollo Social y la UNESCO.<sup>21</sup>

Las atribuciones y obligaciones de la Comisión son:

- Planear, dar seguimiento y apoyo a los programas, proyectos y acciones.
- Elaborar y actualizar el diagnóstico integral.
- Ser instrumento de consulta y enlace.
- Aprobar reglas de operación, calendario de sesiones, modificaciones, programa anual de trabajo, revisar y aprobar los avances, la creación, modificación o cancelación de las Subcomisiones y su programa de trabajo.

Una de las primeras acciones de dicha Comisión fue la convocatoria a un taller técnico y financiero para coordinar los proyectos y obras, con sus respectivos montos.

---

<sup>21</sup> Gaceta Oficial del Distrito Federal, Órgano del Gobierno del Distrito Federal Décima Quinta Época, No. 13, 31 de enero del 2005, p. 21.

Para el seguimiento del proceso, la Comisión organizó Sub-Comisiones de trabajo. Las subcomisiones están organizadas por temas de acuerdo a la problemática del área de intervención y son la base de la Comisión para el logro de sus objetivos y metas.

### **Subcomisión manejo del agua**

La función de esta subcomisión es realizar acciones para mejorar y optimizar la infraestructura hidráulica y mejorar la calidad del agua de la zona patrimonial.

### **Subcomisión de turismo**

Esta subcomisión atiende los asuntos de naturaleza turística en materia de desarrollo, diseño, promoción y calidad de los servicios turísticos.

### **Subcomisión de Comunicación y Difusión**

Su tarea es diseñar y operar campañas de información de las acciones realizadas por la Comisión Interdependencial, realizar en escuelas de educación básica talleres informativos sobre el sitio patrimonial, organizar ferias informativas sobre el sitio patrimonial en donde se invitaran a participar a dependencias gubernamentales, sociales, e instituciones educativas, elaborar material informativo y de difusión, así como elaborar boletines y organizar conferencias de prensa.

Al estudiar los avances y resultados de esta Comisión Interdependencial, se encontró muy poca información. Lo único que se indagó fue que se han realizado cuatro reuniones ordinarias y una extraordinaria, en donde se presentaron acciones tendientes a mejorar las condiciones del área de interés.

## CAPITULO DOS

### 2. PROTECCIÓN INTERNACIONAL DEL PATRIMONIO CULTURAL DE XOCHIMILCO.

La protección del patrimonio cultural rebasa los límites de las legislaciones internas de los Estados, por lo que se requiere un esfuerzo compartido para garantizarlas. La comunidad internacional se muestra interesada en encontrar los mecanismos adecuados para asegurar la conservación de un patrimonio que se siente como común. Esta directriz se ha cristalizado en la suscripción de tratados internacionales entre los Estados, de los cuales proceden una serie de compromisos recíprocos encaminados a asegurar una cooperación bilateral o multilateral en beneficio de la conservación y difusión de los bienes culturales.

#### 2.1 DECLARACIÓN DEL PATRIMONIO CULTURAL DE XOCHIMILCO

Los orígenes de la designación de una zona como Patrimonio Mundial de la Humanidad tiene como marco la 16ª. Reunión de la Conferencia General de la UNESCO, en donde se decidió que este tema sería objeto de una Convención Internacional, la cual fue aprobada el 16 de noviembre de 1972 durante la 17ª Reunión, celebrada en París del 17 al 21 de noviembre del mismo año, entrando en vigor en 1975 después de la adhesión de un número mínimo de países”.<sup>22</sup>

En dicha Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural, se estableció en torno a la amenaza de deterioro o destrucción en que se encuentra el Patrimonio Cultural y Natural de la Humanidad, debido a las causas tradicionales o a las transformaciones que van presentando la vida social y económica de los pueblos, los cuales pueden llegar a constituirse en fenómenos de trastorno o devastación todavía más peligrosos.

---

<sup>22</sup> Se ha creído que la inscripción a la Lista del Patrimonio Mundial equivale a la llegada de recursos económicos de la UNESCO o el derecho al acceso casi automático a fondos internacionales. Díaz Berrio Salvador, El Patrimonio Mundial, Cultural y Natural, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, noviembre 2001, p. 127.

En la Convención para la Protección del Patrimonio Mundial en su Art. 1 establece la distinción entre **monumentos, conjuntos y lugares** que forman lo que define como "Patrimonio Cultural". Los **monumentos** se refieren a obras arquitectónicas o de arte monumental, elementos arqueológicos, cavernas y grupos de elementos que tengan un valor excepcional desde el punto de vista de la historia, el arte o la ciencia, y los **conjuntos** se consideran grupos de construcciones cuya integración en el paisaje les da ese mismo tipo de valor, los **lugares** se refieren a obras del hombre u obras conjuntas del hombre y la naturaleza así como las zonas incluidos los lugares arqueológicos que tengan un valor excepcional desde el punto de vista histórico, estético, etnológico o antropológico.

En consecuencia, para efectos de la Convención, la Zona de Monumentos Históricos de Xochimilco reúne la mayoría de los atributos que tiene un **lugar**, ya que se trata de una enorme obra conjunta del hombre y la naturaleza y contiene en su interior múltiples sitios y evidencias arqueológicas. Además, tiene un valor excepcional desde el punto de vista histórico, ya que las zonas chinamperas han acompañado desde hace muchos siglos al desarrollo urbano de las sucesivas metrópolis azteca, virreinal y de México independiente que se han desarrollado en el Valle de México.

Para que un sitio sea inscrito en la Lista del Patrimonio Mundial" tiene que poseer un valor universal que sea excepcional, de acuerdo a uno (o varios) de los diez criterios siguientes".<sup>23</sup>

- 1) Obra maestra del genio creador humano.
- 2) Desarrollo de la arquitectura, las artes monumentales, la planificación urbana o el diseño de paisajes.
- 3) Testimonio excepcional de una tradición cultural o una civilización viva o desaparecida.
- 4) Tipo de construcción, conjunto arquitectónico o tecnológico, paisaje cultural ilustrativo de época significativa en la historia de la humanidad.
- 5) Hábitat humano tradicional/ uso de la tierra.
- 6) Valores asociativos.
- 7) Patrimonio geológico.
- 8) Evolución/Ecosistema.

---

<sup>23</sup> Caraballo Perichi, Ciro, Xochimilco, Un proceso de gestión participativa, México, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, 2006, p. 36.

9) Belleza natural.

10) Biodiversidad

Xochimilco fue inscrito en la Lista del Patrimonio Mundial como parte Integral del bien Centro Histórico de la Ciudad de México, bajo los criterios culturales (1) (2) (4) y (5) de los ya citados en el párrafo anterior. Sin embargo es evidente que representa una compleja mezcla de la obra del hombre y de la naturaleza, como pocos sitios en este mundo.

El último criterio (5), es el que identifica a Xochimilco en la evaluación elaborada en 1987 por ICOMOS, como "...un ejemplo destacado de la utilización de las tierras en la zona lacustre del valle de México, representativo de una cultura que es vulnerable debido a mutaciones irreversibles".<sup>24</sup>

Xochimilco no fue inscrito bajo la categoría de "Paisaje Cultural" por dos razones: El haber sido postulado antes de que la categoría de "Paisajes Culturales" hubiese sido adoptada por el Comité de Patrimonio Mundial y por la estrecha vinculación que se hizo en la nominación con el Centro Histórico de la Ciudad de México.

La Comisión Nacional de los Estados Unidos Mexicanos para la UNESCO (CONALMEX) presidida por el titular de la Secretaría de Educación Pública (SEP) inició una activa labor para lograr la elaboración, la formulación y la presentación ante la UNESCO de cada uno de los expedientes de bienes culturales y naturales a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE). "La CONALMEX fue creada para ser un órgano de consulta del Gobierno Mexicano en la preparación y ejecución de los programas de la UNESCO, así como para informar y difundir los principios, objetivos y actividades de la misma".<sup>25</sup>

Tanto la lista inicial como la definitiva con 27 bienes, fueron acogidas favorablemente en la UNESCO a finales de 1985. Tomando en cuenta que habían transcurrido varios años desde que se estableció la Convención, México se encontraba en una situación de retraso que era conveniente recuperar (algunos países contaban ya con 8,13 y hasta 15 inscripciones) se optó, en el seno de la CONALMEX, por proponer muchos sitios posibles para presentar menor cantidad en cada año , pero en forma sistemática y siguiendo un plan de acción a largo plazo, para situarse entre los países con mayor número de inscripciones a mediano plazo, en concordancia con el "rico patrimonio cultural y natural de México".<sup>26</sup>

---

<sup>24</sup> Caraballo Perichi Ciro, Ibidem, p.40

<sup>25</sup> Diario Oficial de la Federación, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 9 de junio de 1967.

<sup>26</sup> Caraballo Perichi Ciro, Op.Cit. p. 43.

La CONALMEX, fue sustituida por la Dirección de Patrimonio Mundial del INAH con la finalidad de aplicar los compromisos asumidos por el gobierno mexicano ante la UNESCO. El objetivo de la Dirección de Patrimonio Mundial tiene el compromiso de difundir la Convención de Patrimonio Mundial de la UNESCO, así como capacitar e implementar herramientas que apoyen el dinamismo de los sitios patrimonio cultural de México, a través de Diplomados, Simposios, Conferencias y Cursos a nivel nacional y regional.<sup>27</sup>

Ésta Dirección se encarga de dar seguimiento a los planes de manejo y generar acuerdos con las autoridades federales, estatales y municipales responsables del resguardo y conservación de los sitios declarados Patrimonio Mundial por la UNESCO en nuestro país, así como la identificación de nuevos sitios por declarar.

---

<sup>27</sup> Dirección de Patrimonio Mundial del INAH, [www.patrimonio\\_méxico.inah.gob.mx](http://www.patrimonio_méxico.inah.gob.mx), 11 de mayo de 2010.

## 2.2 COMITÉ DEL PATRIMONIO MUNDIAL

El Comité del Patrimonio Mundial de la UNESCO, es un órgano intergubernamental, el cual es responsable de la aplicación de la Convención del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural y está constituido por 21 miembros, quienes se reúnen cada año.

“Las principales funciones del Comité son”.<sup>28</sup>

- ✓ *Determinar sobre la base de las propuestas de inscripción presentadas por los Estados Partes, los bienes culturales y naturales de Valor Universal Excepcional que serán protegidos en el marco de la Convención, e inscribirlos en la Lista del Patrimonio Mundial.*
- ✓ *Examinar el estado de conservación de los bienes inscritos en la Lista del Patrimonio Mundial mediante los procesos de monitoreo reactivo y presentación de informes periódicos.*
- ✓ *Estudiar cuáles de los bienes inscritos en la Lista del Patrimonio Mundial habrán de incluirse o ser retirados de la Lista del Patrimonio Mundial en Peligro.*
- ✓ *Resolver si un bien deber ser suprimido de la Lista del Patrimonio Mundial.*
- ✓ Señalar el procedimiento de examen de solicitudes de asistencia internacional y efectuar los estudios o las consultas que estime necesarios antes de tomar una decisión.
- ✓ Establecer la manera más adecuada de utilizar los recursos del Fondo del Patrimonio Mundial para ayudar a los Estados Partes a preservar sus bienes de Valor Universal Excepcional.
- ✓ Presentar un informe sobre sus trabajos cada dos años a la Asamblea General de los Estados Partes y a la Conferencia General de la UNESCO.

El Comité del Patrimonio Mundial es asistido por una Secretaría nombrada por el Director General de la UNESCO. Actualmente desempeña la función de la Secretaría el “Centro del Patrimonio Mundial”, cuyas funciones son: organizar las reuniones de la Asamblea General y del Comité, recibir las propuestas de inscripción para la Lista del Patrimonio Mundial, organizar la presentación periódica de informes y coordinar la asistencia internacional.

---

<sup>28</sup> Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, Textos básicos de la Convención del Patrimonio Mundial, <http://7whc.unesco.org/documents/public-basictexts-es-pdf>, 19 marzo de 2010.

Si el Centro del Patrimonio Mundial recibe la notificación de una fuente distinta del Estado Parte interesado de que un bien incluido en la Lista del Patrimonio Mundial se ha deteriorado gravemente, que las medidas correctivas necesarias no sean adoptadas en el plazo de tiempo propuesto comprobará, en la medida de lo posible, la fuente y el contenido de la información en consulta con el Estado Parte interesado, al que pedirá que formule sus observaciones.

La información recibida y las observaciones del Estado Parte en cuestión, así como las de los organismos consultivos se pondrán en conocimiento del Comité a través de un informe sobre el estado de conservación de cada bien.

El Comité podrá adoptar una de las siguientes medidas:

- a) Estimar que el bien no se ha deteriorado gravemente y que no se debe tomar ninguna medida subsiguiente;
- b) Si el Comité considera que el bien se ha deteriorado gravemente, pero no hasta el punto de que su restauración sea imposible, podrá decidir que se mantenga en la Lista, siempre y cuando el Estado Parte tome las medidas necesarias para restaurarlo en un tiempo razonable.
- c) Cuando se cumplan los criterios establecidos en el capítulo siguiente de esta investigación.

El Comité podrá decidir asimismo que se preste una asistencia técnica con cargo al Fondo del Patrimonio Mundial para que se lleven a cabo obras de restauración del bien; a tal fin podrá proponer al Estado Parte que solicite esa asistencia si aún no lo hubiese hecho.

- d) Cuando el deterioro del bien sea manifestado hasta el punto de que haya perdido irremediablemente las características que determinaron su inscripción en la Lista, el Comité podrá decidir retirarlo de ella. Antes de adoptar tal medida, el Centro del Patrimonio Mundial informará al Estado Parte interesado.
- e) Si no se dispone de suficiente información para que el Comité pueda adoptar una de las medidas mencionadas anteriormente, el Comité podrá decidir que se autorice al Centro a adoptar las disposiciones necesarias para recabar información en consulta con el Estado Parte interesado, sobre la condición actual del bien, los peligros que corre y la posibilidad de restaurarlo adecuadamente.

El Centro del Patrimonio Mundial presentará al Comité un informe sobre los avances de esta gestión. Entre las posibles disposiciones figuran el envío de misiones de investigación o la consulta de especialistas.

La realización de las sesiones del Comité en distintos continentes cada año, dificulta la participación del personal de las delegaciones permanentes de los países en la sede de la UNESCO. Se dificulta también la participación de la mayoría de los representantes de países menos desarrollados, ya que sólo se favorece, en principio, a los países de la región en la que se lleva a cabo la sesión, es decir, una de las cinco regiones del mundo.<sup>29</sup>

Se ha seguido el mecanismo de que el Comité se desplace y conozca directamente la realidad y la variedad de los sitios inscritos así como las situaciones locales, y al mismo tiempo estimule las actividades locales a favor de la protección del patrimonio.

En los últimos años se ha seguido la práctica de asignar cada año la presidencia al país que recibe y organiza la sesión anual del Comité y por otra parte, sabemos que la organización de este tipo de reunión implica, además de otros efectos positivos, un gasto para el país anfitrión. En consecuencia se entiende que la presidencia, tiene un costo y que no todos los Estados quieren o pueden asumirlo.

---

<sup>29</sup> México desempeñó la presidencia del Comité en 1997, Díaz Berrio Salvador, El Patrimonio Mundial, Cultural y Natural. 25 años de aplicación de la Convención de la UNESCO, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, 2001, p.129.

### 1.3 LISTA DEL PATRIMONIO MUNDIAL EN PELIGRO.

En la Convención del Patrimonio Mundial se manifiesta que se dará prioridad a la asistencia internacional para bienes inscritos en la Lista del Patrimonio Mundial en Peligro y que los Estados Parte que estén en demora en el pago de sus contribuciones obligatorias o voluntarias al Fondo del Patrimonio Mundial no podrán recibir asistencia internacional, resaltando que esta medida no se aplicará a la asistencia de emergencia.

El Comité podrá inscribir en la Lista del Patrimonio Mundial en Peligro “cuando se cumplan las siguientes condiciones”:<sup>30</sup>

- ❖ El bien en cuestión figura ya en la Lista del patrimonio Mundial.
- ❖ El bien está amenazado por peligros graves y concretos.
- ❖ Se necesitan obras importantes para salvaguardar el bien.

#### **Criterios para la inscripción de un bien en la Lista del Patrimonio Mundial en Peligro.**

##### **En el caso de los bienes culturales**

PELIGRO COMPROBADO.- El bien corre un peligro comprobado, concreto e inminente, por ejemplo:

Alteración grave de los materiales, alteración grave de las estructuras y/o la ornamentación, alteración grave del espacio urbano o rural o del medio ambiente natural, pérdida significativa de la autenticidad histórica.

---

<sup>30</sup> Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, Textos básicos de la Convención del Patrimonio Mundial, <http://whc.unesco.org/documents/public-basictexts.es-pdf>, 20 de abril, 2010.

## PELIGRO POTENCIAL

Modificación de la condición jurídica del bien, que pueda disminuir el grado de protección, carencia de una política de conservación, peligros derivados de proyectos de ordenación territorial y peligros causados por planes urbanísticos.

### **En el caso de los bienes naturales:**

#### PELIGRO COMPROBADO:

Una grave disminución de la población de especies amenazadas o de otras especies de Valor Universal Excepcional para cuya protección se estableció jurídicamente el bien.

Una grave alteración de la belleza natural o del interés científico del bien, que resulte por ejemplo, de un asentamiento humano, del desarrollo industrial y utilización de insecticidas o abonos.

#### PELIGRO POTENCIAL

Modificación de la condición jurídica que protege el bien; proyectos de reasentamiento humano o de desarrollo que afectan el bien directamente o cuya ubicación entraña riesgos para el bien, estallido o amenaza de conflicto armado, carencia, inadecuación o aplicación incompleta de un plan de gestión.

Cuando el Comité prevea inscribir un bien en la Lista del Patrimonio Mundial en Peligro, establecerá y adoptará un programa de medidas correctivas, consultando en la medida de lo posible al estado Parte interesado. Para elaborar el programa de medidas correctivas, el Comité pedirá al Centro que compruebe, de ser posible en cooperación con el Estado Parte interesado, el estado actual del bien, los peligros que lo amenazan y la posibilidad real de aplicar medidas de mejora.

El Centro pondrá en conocimiento del Comité la información obtenida, el cual examinará la información disponible y adoptará una decisión sobre la inscripción de los bienes en cuestión en la Lista del Patrimonio Mundial en Peligro.

Se informará al estado Parte interesado de la decisión del Comité y a esa decisión se les dará una difusión inmediata.

En muchas ocasiones se ha manifestado en el Comité que el hecho de incluir a un sitio en la Lista de Sitios en peligro no es deseable, pero tampoco es un hecho negativo. Evidentemente es mejor que un elemento del patrimonio mundial no se encuentre en situación de peligro, pero es muy posible que se presenten situaciones inesperadas que signifiquen un peligro real para estos sitios patrimoniales.

Cualquier sitio está expuesto, en cualquier momento, a una situación de emergencia debido a catástrofes naturales como inundaciones, terremotos y accidentes, como incendios, que puedan afectar en forma imprevista tanto a sitios culturales como naturales.

El que un sitio se incorpore a la Lista de Sitios en Peligro no representa ningún aspecto negativo, pues se trata de un mecanismo que permite dar una respuesta más rápida para lograr la restauración o mejoría de las condiciones que amenazan a determinado sitio y lo ponen en peligro. Por tal motivo, no debe considerarse negativo para un país contar con sitios inscritos en dicha lista. Sin embargo, ha habido reticencias para inscribir en esta lista sitios que muestran síntomas de peligro en su conservación, no tanto por catástrofes o fenómenos naturales que se han presentado bruscamente, sino por síntomas o problemas debidos a un deterioro gradual que debe enfrentarse en forma más decidida y enérgica.

A veces, puede interpretarse como una falta de atención o descuido de las autoridades de los Estados en la conservación de algún sitio, lo que lleva a considerarlo en situación de peligro. En esos casos, el propósito de inscribir el sitio en la "Lista de Sitios en Peligro", puede interpretarse como un acto en contra de la actividad o la actuación del país en donde se sitúa el bien amenazado, si se pretende hacer la inscripción sin contar con el acuerdo o la aceptación del Estado Parte.

En ocasiones, no tanto el Comité sino sus organismos asesores, en beneficio de sitios inscritos en la Lista, han llegado a proponer y solicitar la inscripción inmediata de un sitio en la Lista de Sitios en Peligro, incluso sin tomar debidamente en consideración a los mismos Estados involucrados en esta decisión, como lo señala el propio texto de la Convención, ya que los Estados deben estar de acuerdo para que los bien situados en su territorio puedan ser inscritos en una u otra Lista del Patrimonio Mundial, en virtud de lo establecido en el artículo 11 de la Convención.

El tratar de imponer la autoridad del Comité, por justificado que esté el peligro para un sitio, debe ser contraproducente para el propósito de su conservación si se entra en conflicto con el Estado en donde se sitúa ese sitio y que es, en primera instancia, el responsable de dicha conservación.

Aunque se presenten extensas y complejas discusiones, como sucedió en el caso de las islas Galápagos, primer sitio inscrito en la Lista del Patrimonio Mundial en Peligro en 1978 y sometido a indudables amenazas, es preferible establecer acuerdos y consensos entre el Comité y los Estados, para inscribir algún sitio en la Lista de Sitios en Peligro.

En caso contrario, la decisión unilateral del Comité se puede percibir fácilmente como una sanción o una injerencia y, por consiguiente, un atentado a la soberanía de los Estados, aunque el artículo 11 párrafo 4 de la Convención señale que “el Comité podrá siempre, en caso de emergencia, efectuar una nueva inscripción en la Lista del Patrimonio Mundial en Peligro y darle una difusión inmediata”.<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> Díaz Berrio Salvador, Op. Cit, p, 101.

## CAPÍTULO TRES

### 3. EL FONDO DEL PATRIMONIO MUNDIAL Y LA ASISTENCIA INTERNACIONAL

La labor de preparación, conservación y preservación del patrimonio mundial es costosa y no se pueden satisfacer todas las solicitudes de asistencia internacional con los recursos del Fondo del Patrimonio Mundial, por esta razón el Comité del Patrimonio aplica unas condiciones muy estrictas y exige que las solicitudes correspondan a una de las 5 categorías de asistencia internacional.

#### 3.1 EL FONDO DEL PATRIMONIO MUNDIAL

El Fondo del Patrimonio Mundial, es un fondo “fiduciario”,<sup>32</sup> creado por la Convención de conformidad con las disposiciones pertinentes del Reglamento Financiero de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

Los recursos del Fondo están constituidos por:

- Las contribuciones obligatorias y las contribuciones voluntarias de los Estados Partes de la Convención.
- El producto de las colectas y las recaudaciones de las manifestaciones organizadas en provecho del Fondo.
- Las aportaciones, donaciones que hacen otros Estados, las demás organizaciones del Sistema de las Naciones Unidas, especialmente el programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y otras organizaciones intergubernamentales, organismos públicos o privados o personas privadas.

Cuando se aceptan aportaciones de personas u organizaciones privadas se presentan problemas, ya que hay donadores que indican o tratan de orientar el destino de sus aportaciones, lo cual refleja que no se busca entregar recursos para el Patrimonio Mundial en general, sino para sitios específicos. Por consiguiente el papel del Comité ha consistido en no aceptar cualquier aportación que se trate de condicionar para asignarse a cierto sitio o actividad.

---

<sup>32</sup> Denominación que se da los valores que circulan en representación de otros que están en reserva y los garantizan, <http://es.mimi.hu/economía/fiduciario.html>, 11 de mayo de 2010.

El Comité del Patrimonio Mundial no lleva a cabo proyectos directamente, su labor es la de definir y apoyar actividades que proponen los Estados Parte de la Convención y que frecuentemente permiten generar campañas, proyectos o estudios específicos. Para apoyar estas actividades y proyectos, el Comité utiliza el Fondo, establecido por la Convención Sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural de 1972.

En el artículo dieciséis de la Convención, se establece que Los Estados Partes se obligan a ingresar normalmente, cada dos años, en el Fondo del Patrimonio Mundial, contribuciones cuya cuantía en forma de un porcentaje único aplicable a todos los Estados Partes. La contribución voluntaria de los Estados Partes en la Convención no podrá exceder en ningún caso del 1% de la contribución al presupuesto ordinario de la UNESCO.

Puesto que las principales tareas del Comité han sido la inscripción de Sitios en la Lista del Patrimonio Mundial, así como el seguimiento del estado de conservación de esos sitios, el mayor volumen de recursos se ha asignado habitualmente a los organismos consultores del Comité como son el Consejo Internacional de Monumentos y Sitios ( ICOMOS) y la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y sus Recursos (UICN) otorgándoles anualmente a cada uno al menos 300, 200 y 100 mil dólares respectivamente en los últimos años. Por otra parte, los recursos del Fondo se han asignado de manera prioritaria a intervenciones de emergencia en sitios afectados por algún fenómeno natural o por conflictos armados.<sup>33</sup>

En segundo lugar, se han asignado los recursos siguiendo cuatro tipos de actividades relacionadas directamente con la conservación de los bienes inscritos o incluidos en listas indicativas nacionales y, por consiguiente, previstos para su inscripción en la lista.

Cooperación técnica (alrededor de 800 mil dólares al año)

Formación de personal (poco más de 500 mil dólares al año)

Asistencia preparatoria (de 200 a 300 mil dólares al año)

Trabajo de seguimiento (poco más de 300 mil dólares por año)

---

<sup>33</sup> Díaz Berrio Salvador, Op.Cit., p. 106

En los últimos años, el total anual del Fondo se mantuvo, entre dos y medio millones de dólares aproximadamente, de ese total anual, se dedicó un millón 900 mil para las cuatro actividades citadas, y 600 mil para los organismos asesores. Se trata de una cantidad bastante reducida, si se toma en cuenta, por ejemplo, que hay aproximadamente 500 sitios inscritos en la lista, aún sabiendo que el apoyo económico internacional no se requiere para todos los sitios, ni todos los años, la referencia de unos 20 mil dólares anuales por sitio es útil para dar idea de las posibilidades y rasgos limitados de operación para este Fondo establecido por la Convención.<sup>34</sup>

Por último, cabe esperar que con el paso del tiempo adquieran cada vez más importancia fuentes de financiamiento adicionales a las contribuciones regulares de los Estados Partes. En este ámbito juegan ya, y jugarán aún más las labores del Comité de la UNESCO para la conservación de estos sitios. Para ello ya se ha comenzado a impulsar esta difusión a través de diversos textos y publicaciones, y principalmente mediante imágenes y documentales en medios masivos de comunicación.

---

<sup>34</sup> Díaz Berrio Salvador, *Op. Cit*, p. 106.

## 1.2 MODALIDADES DE LA ASISTENCIA INTERNACIONAL

La Convención presta asistencia internacional a los Estados Parte para la protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural situado en su territorio e inscrito. La asistencia internacional se debe considerar un complemento de las iniciativas nacionales de conservación y gestión de los bienes del Patrimonio Mundial cuando no se pueda obtener recursos suficientes en el país.

La asistencia internacional se financia primordialmente a través del Fondo del Patrimonio Mundial y el Comité establece el presupuesto para la asistencia internacional cada dos años.

El Comité coordina y asigna distintos tipos de asistencia internacional atendiendo a las solicitudes de los Estados Partes. Los tipos de asistencia internacional son:

### A) ASISTENCIA DE EMERGENCIA

Se puede solicitar esta asistencia para solucionar amenazas reales o potenciales a las que se enfrentan los bienes incluidos en la Lista del Patrimonio Mundial en Peligro y la Lista del Patrimonio Mundial que hayan sufrido daños importantes o corran peligro inminente de sufrirlo a causa de fenómenos como hundimientos de tierra, incendios, explosiones, inundaciones o desastres provocados por el hombre. La intervención especializada en forma rápida y eficiente, en situaciones de emergencia, es fundamental para proteger sitios patrimoniales y para ello es de gran importancia contar con el apoyo económico.

Cabe señalar que en los últimos años, la región latinoamericana es la que ha recibido mayor apoyo (alrededor de 430 mil dólares), seguida de África (con 240 mil), después Asia y el Pacífico y los Estados Árabes (180 mil en cada caso) y por último, también se asignaron cerca de 115 mil dólares para Europa, que se destinaron en su totalidad a Croacia.<sup>35</sup>

### B) ASISTENCIA PREPARATORIA

Este tipo de asistencia se puede solicitar para la elaboración de inventarios de sitios que podrían formar parte del patrimonio mundial y de las solicitudes de cooperación técnica.

Para colaborar en la preparación de expedientes de inscripción, de sitios situados en países que manifiesten no disponer de la capacidad para llevar a cabo estas labores.

---

<sup>35</sup> Díaz Berrio Salvador, Op. Cit, p. 108.

### C) ASISTENCIA PARA FORMACIÓN E INVESTIGACIÓN

Esta ayuda se puede solicitar para la formación de personal y especialistas de todos los niveles en los campos de la identificación, la supervisión, la conservación, la gestión y la rehabilitación del Patrimonio Mundial, especialmente para la capacitación en grupos, investigaciones científicas que beneficien a los bienes del Patrimonio Mundial; estudios sobre los problemas científicos y técnicos de la conservación, la gestión y la rehabilitación de bienes del Patrimonio Mundial.

### D) COOPERACIÓN TÉCNICA

Este apoyo se utiliza para dotación de expertos, técnicos y personal especializado para la conservación, la gestión y la presentación de bienes inscritos en la Lista del Patrimonio Mundial en Peligro y la Lista del Patrimonio Mundial. Para suministro de equipamiento que el Estado parte precisa para la conservación, la gestión y la presentación de bienes inscritos en la Lista del Patrimonio Mundial en Peligro y la Lista del Patrimonio Mundial.

La cooperación técnica sirve para establecer y desarrollar mayor número y variedad de actividades de apoyo a la conservación de los sitios inscritos en la Lista. Es el renglón que mayor proporción de recursos del Fondo se le asigna.

La mayor cantidad de recursos de cooperación técnica se dirigió a África un poco más de un millón 200 mil dólares. En segundo término aparecen América Latina y Europa con cantidades semejantes (alrededor de 900 mil dólares) y después los Estados Árabes, Asia y el Pacífico con montos parecidos (cerca de 500 mil dólares).<sup>36</sup>

### E) ASISTENCIA PARA INFORMACIÓN Y DIFUSIÓN

Esta asistencia se puede solicitar para crear una mayor sensibilización sobre los diferentes aspectos del cumplimiento de la Convención para promover una participación más activa en su aplicación.

En las actividades de información y difusión es indudable la importancia de la UNESCO, por su capacidad para producir y difundir a nivel mundial, materiales relacionados con la Convención, lo cual resulta imposible para la mayoría de los países.<sup>37</sup>

---

<sup>36</sup> Díaz Berrio Salvador, Op. Cit, p. 111.

<sup>37</sup> A pesar de avances y experiencias valiosas en diversos países como el material gráfico y escrito elaborado en Estados Unidos para alumnos de secundaria es posible afirmar que hay un gran camino por recorrer relacionado con la información y difusión en materia de conservación del Patrimonio Mundial., Díaz Berrio Salvador, Op. Cit. p. 122.

Se hicieron contratos con empresas de 19 países, para elaborar y difundir imágenes y textos relativos a los sitios del Patrimonio Mundial. De estos contratos, correspondían a empresas de España, de Alemania de Japón, de Estados Unidos, Suecia, Australia y China. Es decir, no aparecen América Latina, África ni los Estados Árabes. Es indudable que en América Latina, África y los Estados Árabes existan empresas privadas capaces de elaborar y difundir imágenes y textos sobre sitios del Patrimonio Mundial, aún siendo siempre discutible opiniones sobre la mejor calidad de producción en países desarrollados, “parece un tanto contrario a los principios y políticas culturales de la UNESCO no apoyar ni tomar en cuenta a países en desarrollo para estas actividades”.<sup>38</sup>

A partir de la reunión del Comité en diciembre de 1996, en Mérida nuestro país manifestó su desacuerdo con esta situación requiriendo que el Centro del Patrimonio Mundial solicitará a los editores en primer lugar, utilizar la información sobre cada sitio ya enviada al Centro del Patrimonio Mundial por los Estados y, en segundo lugar, informar previamente a los estados sobre los programas de publicaciones para evitar problemas o implicaciones legales en el ámbito de los diferentes países.

En relación con América Latina, causa extrañeza que diversas ediciones en español, sobre sitios de la región, no sólo se hayan hecho en España, sino utilizando además documentación (escrita y fotográfica) elaborada desde España.

---

<sup>38</sup> Díaz Berrio Salvador, Op. Cit. p. 107.

### 1.3 PROYECTO UNESCO- XOCHIMILCO

La UNESCO consideró que Xochimilco estaba sufriendo procesos que afectaban, directamente la sostenibilidad de los valores que permitieron su inscripción en la lista del Patrimonio Mundial, en el caso de Xochimilco, el proceso de afectación es doblemente preocupante, ya que al tratarse de un área de conservación de un sistema acuático que cuenta con humedales reconocidos internacionalmente por la Convención Ramsar, suscrita en 1971, a fin de proteger los cuerpos de agua, que son hábitat de flora y fauna y un decreto de área natural protegida cuya pérdida de calidad sería irreversible por su valor patrimonial.

Por ello, dicho organismo determinó la realización de un Plan de Manejo con el concurso y la participación activa de centros académicos del más alto nivel, de la sociedad civil organizada y de todas las instancias de gobierno en sus diferentes niveles. Para poder llevar a cabo dicho Plan, se celebró un Convenio entre el gobierno de la Ciudad de México, a través de la delegación Xochimilco y la UNESCO en septiembre del 2003, con el propósito de establecer las bases y los mecanismos operativos para desarrollar un “Plan de Rehabilitación Integral del Patrimonio Cultural de Xochimilco”.<sup>39</sup>

Desde las primeras etapas de este proyecto, la representación técnica de la UNESCO evitó que el proceso de definición y diseño de los instrumentos de acción se limitara a la relación entre dicha instancia internacional y la delegación. Por el contrario, se privilegió un esquema altamente participativo en el que se incorporara la opinión de los distintos grupos de población de la demarcación con el fin de identificar con claridad los valores fundamentales del sitio patrimonial, así como para reconocer aquellos problemas que requerían una atención prioritaria.

La UNESCO apoyó con los recursos humanos y materiales necesarios para la formulación de un Plan para la rehabilitación integral de Xochimilco, proporcionó los servicios de expertos, suministró el equipo y los materiales disponibles y otros apoyos técnicos y administrativos necesarios para la ejecución del proyecto.

---

<sup>39</sup> Hoy en día un Plan de Manejo, que asegura continuidad y seguimiento, es el prerrequisito para cualquier inversión o préstamo de importancia de instituciones como el Banco Mundial, o el Banco de Desarrollo, Caraballo Perichi Ciro, Xochimilco, un proceso de gestión participativa, UNESCO, México, 2006, p.62.

En el Convenio se estableció que la asistencia de la UNESCO estaría sujeta a la disponibilidad de fondos de la delegación y a las disposiciones de la Conferencia General de la Unesco, asimismo se manifestó que la asistencia de la UNESCO no impediría que la delegación pueda recibir asistencia complementaria de otros organismos de las Naciones Unidas, de programas bilaterales o de fundaciones particulares. El plan fue diseñado para ser ejecutado en dos tiempos, el primero de ellos abarcó hasta diciembre de 2004, cuya finalidad estuvo centrada en la identificación participativa de las prioridades de rehabilitación integral del Patrimonio Cultural de las zonas chinamperas de Xochimilco; sistematizando y organizando al mismo tiempo la información recabada, así como las propuestas de los diferentes actores públicos y privados.

Esta etapa culminó con un taller que abordó propuestas plasmadas en diferentes temas: Agua, uso de suelo, producción artesanal, fiestas tradicionales, reordenamiento del comercio en vía pública, transporte y vialidad, etc. Todas estas propuestas contenían una serie de objetivos de acción jerarquizadas, incluyendo el costo beneficio y viabilidad de las acciones, desde el punto de vista, jurídico institucional, técnico y financiero.

En la segunda etapa se elaboró el Plan de Manejo y de gestión participativa, el cual estableció responsabilidades y espacios de trabajo claros para todos los actores y personas involucradas, así como” los mecanismos administrativos y políticos que permitieran alcanzar los acuerdos indispensables para el mantenimiento del sitio”.

Los resultados en la implementación del Plan de Manejo, han sido decepcionantes debido a la frágil institucionalidad y autoridad que aún persiste en el diseño institucional del Distrito Federal de las delegaciones políticas frente al gobierno de la Ciudad. Si bien las primeras cuentan con algunos márgenes de maniobra para el diseño de programas e iniciativas locales, y gozan de cierta legitimidad política al ser electos por la ciudadanía, en términos institucionales mantienen una fuerte subordinación política y administrativa a los mandatos y políticas del gobierno central. Esta legitimidad contradictoria de las delegaciones (elegidos democráticamente, pero subordinados políticamente al centro) provoca que ante cambios en la agenda de políticas del gobierno central, las iniciativas y programas delegacionales puedan ser descartados, imponiendo la lógica del gobierno de la ciudad en las demarcaciones.

En segundo lugar, el cambio de la autoridad delegacional en 2006 generó, también, un cambio en la agenda de políticas de la delegación, dejando un tanto de lado el interés por echar a andar el plan de manejo. Esta situación se agudizó debido a las tensiones que comenzaron a surgir entre la delegación y la representación de la UNESCO en la zona, debido a que esta última buscaba negociar un incremento sustantivo en los recursos financieros que recibía de parte de la delegación para comenzar a operar el plan. Con esto, si bien el Plan sigue operando de manera formal

y normativa sus resultados se atenuaron como consecuencia del debilitamiento de las relaciones entre autoridades, representantes de la UNESCO y organizaciones sociales.<sup>40</sup>

---

<sup>40</sup> El proyecto Unesco-Xochimilco en la ciudad de México, contexto y problemática.[http://www.institut.gouvernance.org/fr/experienca\\_fiche-experienca-27.html](http://www.institut.gouvernance.org/fr/experienca_fiche-experienca-27.html), 28 de abril.

## CONCLUSIONES

Las Conferencias Internacionales desde su formulación en Estocolmo, Suecia, la adopción del desarrollo sustentable en Río; la creación de la Agenda 21 y la evaluación de los resultados esperados en Johannesburgo 2002, representan un avance fundamental en la política internacional para sensibilizar, agendar y tomar medidas necesarias para que, de manera institucional y formal respondan a la sociedad internacional.

México ha contraído una gran cantidad de compromisos derivados de tratados tales como la Declaración de Río, la Convención sobre Biodiversidad, la Convención Marco sobre el Cambio Climático, lo que representa un gran avance a nivel nacional, en virtud de que México es un país de alta vulnerabilidad frente al cambio climático. Muchos de los acuerdos que México ha suscrito en materia ambiental y sus compromisos se han visto reflejados dentro de la legislación ambiental, la cual ha avanzado de manera notable, ya que la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) incorporó un gran cantidad de los compromisos ambientales adquiridos por nuestro país a nivel internacional.

Se incorporó el principio 21 de la Declaración de Río que establece la soberanía que poseen los Estados sobre sus recursos, así como el deber de asegurarse que las actividades desarrolladas en el territorio nacional no causen daños ambientales entre otros estados (Principio 21 –d), el cual se encuentra incorporado en el artículo 15 de la LGEEPA, al establecer que los ecosistemas son patrimonio común de la sociedad y de su equilibrio. Asimismo, se incorpora el Principio de la internalización de los costos ambientales y el desarrollo de instrumentos económicos a manera de asegurar que el contaminador pague el costo de la contaminación (principio 16), el Principio de precaución (Principio 15); toda vez que la LGEEPA establece que quien realice obras o actividades que afecten o puedan afectar el ambiente, está obligado a prevenir, minimizar o reparar daños que cause, así como asumir los costos que dicha afectación implique.

La celebración de tratados internacionales en materia ecológica generalmente sirven para dar una protección jurídica a nivel mundial del medio ambiente y a los ecosistemas, de tal forma que en muchas ocasiones no sólo es beneficio para quien lo suscribe sino incluso para todos los que habitamos en el planeta.

Sin embargo, los resultados esperados han sido poco satisfactorios, sobre todo para los países pobres y subdesarrollados, como es el caso de México. Esto resulta evidente en la degradación física de sus ecosistemas, la explosión demográfica y el

crecimiento poblacional desmedido y desorganizado en suelos de conservación, los altos índices de contaminación en las grandes ciudades, entre otros factores.

En los hechos, la aplicación de la normatividad ambiental, la implementación de las políticas y normas ambientales con las diferentes instituciones gubernamentales, en sus diferentes niveles de gestión, lo hace complejo, tardío y desarticulado. Ejemplo de ello, es la falta de coordinación interinstitucional, recursos financieros, tardanza y capacidad organizacional que se tiene en la elaboración y aplicación de los programas de manejo.

El nivel de cumplimiento efectivo de los tratados ambientales es todavía muy deficiente. En algunos casos ni siquiera las exigencias procesales más básicas como la obligación de enviar informes, son observadas mayoritariamente por los Estados Partes.

Dada la demanda de espacio, la ciudad creció sobre las tierras rurales de Xochimilco acelerándose el cambio en el uso del suelo, de agrícola-forestal a urbano.

El índice de población en Xochimilco aumentó vertiginosamente, más que por el crecimiento natural por la intensa inmigración, asentándose en tierras ejidales, chinamperas y otras dedicadas a la labor agrícola.

La extensión de tierras agrícolas disminuyó notablemente dando paso al avance de la mancha urbana, viniendo a profundizar aún más el deterioro ecológico del lugar.

La presión urbanizatoria empuja a los campesinos a abandonar sus tierras. La labor agrícola experimenta un drástico desplazamiento, pasando del primero a ocupar el tercer lugar en las actividades económicas de la región.

El proceso de urbanización en Xochimilco es llevado a cabo por compras y ventas irregulares de tierras a particulares y a fraccionadores o especuladores que ejercen una fuerte presión sobre los campesinos forzándolos a vender sus parcelas, comprando a precios bajos para después vender a altos precios. Los grupos inmobiliarios trabajan para transformar el suelo para uso primordialmente habitacional, además de comercial.

Las autoridades gubernamentales también han participado de manera activa, primero apoyando y autorizando la construcción de obras habitacionales en zonas agrícolas, vía las expropiaciones, que han sido numerosas perdiendo las áreas agrícolas de esta manera gran parte de su extensión. Los Xochimilcas han manifestado su oposición en numerosas ocasiones en contra del doble ataque que han recibido a sus aguas y a sus tierras, lo que ha transformado a su región de abastecedora de verduras, abastecedora de agua y suelo para la Ciudad de México.

En el año de 1987 es de un significado especial para la región, pues Xochimilco es designado por la UNESCO Patrimonio Cultural de la Humanidad. Tal designación puso a la región en la mira de la comunidad nacional e internacional y contribuyó para que se diera una revaloración de la trascendencia de esta zona. La designación de Xochimilco de esta manera, influyó en el interés gubernamental para contrarrestar el deterioro que enfrenta la región.

La problemática actual de la zona no ha surgido repentinamente en el presente, sino que es el resultado de una suma de situaciones que se han ido agregando por décadas. Dicha problemática, fue desencadenada por la presentación del Plan de Rescate Ecológico de Xochimilco en 1989 y la acción expropiatoria anexa, fueron sólo el detonador de todo un proceso que se venía gestando desde hacía mucho tiempo. Para cumplir con los objetivos del Plan, el Departamento del Distrito Federal señaló como necesario llevar a cabo la expropiación de tierras de los ejidos de Xochimilco y San Gregorio; esto último despertó la oposición de la comunidad Xochimilca, por considerarlo contrario a sus derechos agrarios, históricos y culturales.

A pesar de la coincidencia existente entre las autoridades gubernamentales y la comunidad en torno al rescate de la zona, se presentaron profundas divergencias en cuanto al cómo hacerlo.

Se enfrentan, de este modo, dos concepciones diferentes de la planeación para la región. Por un lado, el gobierno a través del Plan de Rescate Ecológico muestra una planeación vertical, sin consultar a los afectados; siendo preferentemente urbanística, pues pretendía frenar la urbanización precisamente con obras de fomento al crecimiento urbano.

La actividad agrícola se encuentra impactada considerablemente por los problemas ambientales; sólo se utiliza aproximadamente 15% de la superficie de uso agrícola, el resto está afectada por inundación temporal o permanente, salinidad, abandono y por asentamientos humanos irregulares.

Los productores en los últimos años han cambiado su forma de cultivo tradicional por el de invernaderos. Si bien es cierto que la aparición de estos representa la continuidad de la producción agrícola y ha permitido a muchos chinamperos seguir trabajando y generar fuentes de empleo, no se puede desconocer que una construcción acelerada de estos, sin ningún tipo de regulación y control en relación con el mantenimiento del medio ambiente en la zona, más que beneficiar se transformará en un acelerador del proceso de deterioro al sistema chinampero, de sus técnicas, de las formas de cultivo tradicional, de su inminente urbanización.

Las instancias estatales y municipales, en este caso delegacional, si bien ha dado muestra de asumir mayores responsabilidades en la conservación del sitio, manifiestan que aún faltan mecanismos de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno: nacional, regional y local.

El esquema de las áreas naturales protegidas, es un esquema que no está creado para las condiciones socioculturales y económicas de nuestro país a diferencia de los países desarrollados donde los gobiernos no permiten el aprovechamiento de recursos (agua, suelo, flora y fauna) donde son declaradas las áreas naturales protegidas, la mayoría de las veces, no existe población entre ellas y mucho menos viven de los recursos ahí existentes.

Se puede afirmar que en los países subdesarrollados, el caso concreto de México es diferente al de los países desarrollados, debido a que en las áreas naturales protegidas mexicanas son decretadas sin tomar en cuenta los aspectos socioeconómicos y ecológicos adecuados para su establecimiento. Al ser no son bien delimitadas o ni siquiera las delimitan, las áreas son utilizadas para la inversión de grandes capitales con complejos turísticos, proyectos agrícolas, pecuarios y forestales.

La experiencia del Proyecto Unesco Xochimilco reviste una importancia particular dadas las condiciones y mecanismos de colaboración y participación que se utilizaron para el diseño del plan de manejo de una zona patrimonial tan importante en el país; los resultados posteriores presentan un fuerte claroscuro que se repite en buena parte de las experiencias de innovación del país, señalan con claridad las debilidades institucionales y la poca permanencia en el tiempo de proyectos innovadores y participativos que involucran esquemas de trabajo coordinado.

Sin lugar a dudas, y tal como han señalado varios especialistas, en nuestro país sigue predominando políticas altamente jerarquizadas, en donde la participación y la innovación tienden a ser coyunturales y no permanecen a lo largo del tiempo.

En la práctica, los estados que han logrado la inscripción de bienes en la Lista del Patrimonio Mundial o en la Lista del Patrimonio Mundial en Peligro, conservan toda su potestad y sus atribuciones sobre los bienes en su territorio. Sin embargo, si quieren aprovechar las ventajas que ofrece la Convención deben, por un lado, demostrar que están haciendo todo lo posible por cumplir con las responsabilidades que asumieron al solicitar la inscripción del bien en cuestión, y por otro, recurrir al apoyo internacional que se brinda a través del Fondo del Patrimonio Mundial.

## BIBLIOGRAFÍA

Adede Andrónico O. Digesto de Derecho Internacional Ambiental. Instrumentos para respuestas internacionales a los problemas del Medio y el Desarrollo. México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1995.

Álvarez Girard Norma, Grado de cumplimiento de los tratados ambientales internacionales, por parte de la República de México a 1999, México, 2000.

Amezcu Pérez Francisco, El Patrimonio Mundial a la Venta, Ediciones Taller Abierto, S.C.L., México, 2000.

Canabal Cristiani Beatriz, Rescate de Xochimilco, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, México, 1991.

Caraballo Perichi Ciro (Coord.), Xochimilco, Un proceso de gestión participativa, México, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, 2006.

Covarrubias Ana (Coord.), Temas de Política Exterior, México, El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, 2008.

Cuevas Cancino Francisco, UNESCO La otra alternativa, Foro Internacional, Vol. XXV, Núm. 4, México, El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, 1985.

Díaz Berrio Salvador, El Patrimonio Mundial, Cultural y Natural, 25 años de aplicación de la Convención de la Unesco, México, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, 2006.

Estrada Oyuela Raúl. Evolución reciente del Derecho Ambiental Internacional, Ed. A-Z, Buenos Aires, 1993.

Ezcurra Exequiel, De las Chinampas a la Megalópolis, el Medio Ambiente en la Cuenca de México, 2 ed., México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1990.

Legorreta Gutiérrez Jorge, El agua y la Ciudad de México. De Tenochtitlán a la megalópolis del siglo XXI, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco, México, 2006.

Lichtinger Víctor. La diplomacia ambiental mexicana y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo. Secretaría de Relaciones Exteriores-Fondo de Cultura Económica, México 1994.

Sánchez Peña Ramón, Establecimiento y manejo de áreas naturales protegidas, Instituto Tecnológico de Santo Domingo, Santo Domingo, 2006.

Seara Vázquez Modesto, Tratado General de la Organización Internacional. 2 ed., México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1982.

Toro Hernández María Celia. Las Naciones Unidas a sus 60 años de fundación: Desafíos y perspectivas para el siglo XXI. Memorias del Seminario Internacional, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, México, 2005.

Vera Esquivel Germán. El Derecho Internacional y el Medio Ambiente en el umbral del Nuevo Milenio. Fondo de Cultura Económica Pontificia, Universidad Católica del Perú, Instituto de Estudios Ambientales, Lima 1998.

Páginas en Internet:

Textos básicos de la Convención del Patrimonio Mundial.

<http://whc.unesco.org/documents/public-basictexts.es-pdf>, 20 de abril del 2010.

Antecedentes históricos de un Tratado Internacional.

<http://www.cicop.com/lalaguna/unesco.htm>.

20 de abril del 2010.

Programas de Manejo

[http://www.conanp.gob.mx/que\\_hacemos/programa\\_manejo.php](http://www.conanp.gob.mx/que_hacemos/programa_manejo.php)

20 de abril del 2010.

El proyecto Unesco-Xochimilco en la Ciudad de México, contexto y problemática.

[http://www.institut.gouvernance.org/fr/experienca/fiche\\_experienca\\_27.html](http://www.institut.gouvernance.org/fr/experienca/fiche_experienca_27.html).

28 de abril del 2010.

Dirección del Patrimonio Mundial

[http://www.patrimonio\\_méxico.inah.gob.mx](http://www.patrimonio_méxico.inah.gob.mx)

11 de mayo del 2010.

¿Patrimonio Mundial y globalización tienen puntos en común?

[http://www.esicomos.org/nueva\\_carpeta/DAOULATLI-esp.htm](http://www.esicomos.org/nueva_carpeta/DAOULATLI-esp.htm), 17 de mayo de 2010.

Programa delegacional de Desarrollo Urbano de Xochimilco,  
<http://dgduweb.sedesol.gob.mx/documents/160DF3>, 11 de mayo del 2010.

Fondo Fiduciario

<http://es.mimi.hu/economía/fiduciario.html>, 11 de mayo de 2010.

Documentos:

Delegación Xochimilco. Convenio específico interinstitucional de colaboración técnica para el Estudio del Patrimonio Cultural de la Humanidad en Xochimilco, que celebra el gobierno delegacional en Xochimilco y la Unesco el 22 de septiembre de 2003.

Gaceta Oficial del Distrito Federal. Órgano del Gobierno del Distrito Federal, Décima Quinta Época, No. 13, 31 de enero de 2005.

Diario Oficial de la Federación, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 9 de junio de 1967.

Diario Oficial de la Federación. Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, tomo CDLXIV, No. 5, 11 de mayo 1992.

Gaceta Oficial del Distrito Federal. Órgano del Gobierno del Distrito Federal, Décima Quinta Época, No. 5, 11 de enero 2006.