



Universidad Nacional Autónoma de México
Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

Participación social y la integración entre las políticas climáticas y de
biodiversidad en México: el caso de la Reserva de la Biosfera de Montes
Azules

TESIS

que para optar por el grado de:
Maestro en Gobierno y Asuntos Públicos

Presenta

Lic. Jorge Adrián Guzmán Romero

Tutor

Dr. Israel Felipe Solorio Sandoval
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

Ciudad Universitaria, CDMX, febrero de 2024



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

Esta investigación se realizó en el marco del proyecto UNAM-DGAPA-PAPIIT:
“El marco populista de AMLO: un estudio transversal de la política de la 4T” (IA302721)

Esta investigación es el resultado de muchas horas detrás de una computadora en medio de una devastadora pandemia y, luego, entre una “nueva normalidad” indistinguible de la vieja. Dijimos que saldríamos mejores pero, por desgracia, sigue muy viva la hidra capitalista de la que hablaba el EZLN.

Frente a ello, son los afectos y cuidados mutuos los que día a día nos hacen abrir los ojos por la mañana y resistir. Y ahí entran quienes, en realidad, son coautores detrás de cada idea aquí desarrollada: Laura y Jorge, mi mamá y mi papá; mis tíxs Fernando y Silvia, e Isaura y Guillermo desde algún lugar.

Lo cierto es que el *et al.* es más grande que la familia consanguínea, pues ahí está Paola, con quien me une el amor y la pasión por nuestros estudios, y el resto de la familia de León que me recibió con los brazos abiertos; mis amigas y amigos – a quienes me encantaría nombrar en su totalidad aunque, por cuestiones de espacio, me limitaré a– Araceli, Baruch, Carlos, Dira, Axel, Isaac, Gabino, Paulo, Daniel y un largo etcétera.

Tuve la suerte de estar acompañado por las doctoras Laura Martínez y Laura Montes de Oca, los doctores Fausto Quintana y Maximiliano García, a quienes agradezco por sus lecturas y aportaciones que hicieron posible que este trabajo viera la luz. Finalmente, pero no por ello menos importante, al doctor Israel Solorio por la extraordinaria orientación, su sincera amistad y su invariable apoyo para continuar por mi camino académico.

La vida cotidiana es difícil, injusta y funciona siempre a favor de los mismos. Por eso la democracia es el poder de la gente sin título que dice que la vida cotidiana hay que someterla a votación, que la vida hay que llevarla a las urnas. [...] Que voten quienes nunca cuentan, quienes nunca escuchan, quienes pisotean, de quienes se ríen, de aquellos barrios de los que se olvidan y ya veréis, compañeras y compañeros, cómo les ganamos. Que vote la gente que quiere que una vida hermosa, tranquila, feliz y verde no sea un privilegio de los que se lo pueden pagar, sino un derecho para todas y todos.

- Íñigo Errejón (Madrid, 2023)

Índice

Introducción.....	1
Antecedentes del problema.....	2
Planteamiento del problema y relevancia de la investigación.....	4
Pregunta, hipótesis y objetivo de investigación.....	7
Diseño de investigación.....	7
Método y fuentes.....	8
Estructura de la investigación.....	10
1 Gobernanza climática: de la fragmentación a la integración.....	12
1.1 El gobierno del cambio climático: fragmentación y gobernanza.....	13
1.1.1 La biodiversidad en la gobernanza climática.....	16
1.1.2 Modelos y desarrollo de la gobernanza climática.....	22
1.2 Participación de actores no estatales en la gobernanza climática.....	26
1.2.1 Diversidad de actores no estatales y aristas de la participación.....	27
1.2.2 Evolución de la participación en la gobernanza climática.....	32
1.2.3 Inclusión de los pueblos indígenas en la gobernanza climática.....	36
1.3 Integración de Políticas Climáticas.....	41
1.3.1 Desarrollo conceptual de la integración de políticas.....	41
1.3.2 IPC centrada en el Estado.....	44
1.3.3 IPC participativa y Consejos Asesores.....	48
2 Las políticas climáticas y de biodiversidad en México.....	53
2.1 Formación e institucionalización de la política ambiental mexicana.....	54
2.1.1 Los setenta y el enfoque sanitario de política ambiental.....	54
2.1.2 Los ochenta y la noción ecosistémica.....	56
2.1.3 Los noventa y el desarrollo sustentable.....	58
2.1.4 Nuevo milenio: mercantilización y climatización.....	61
2.2 La conservación en las políticas climáticas y biodiversidad en México.....	66
2.2.1 La conservación en la política climática.....	67
2.2.2 Conservación de la biodiversidad.....	71
2.3 Ventanas de participación en la política climática y de biodiversidad.....	78
2.3.1 Mecanismos de participación en la política de cambio climático..	79
2.3.2 Mecanismos de participación en la política de biodiversidad.....	81
3 La participación social en la gestión de las Áreas Naturales Protegidas: el caso de la Reserva de la Biosfera de Montes Azules, Chiapas.....	85
3.1 Áreas Naturales Protegidas en México: tipos, relevancia y participación...	86
3.1.1 Tipos y características de las Áreas Naturales Protegidas en México.....	88
3.1.2 Relevancia de las Áreas Naturales Protegidas en la política de conservación de México.....	91
3.1.3 Comunidades humanas, pueblos indígenas y participación.....	94

3.2	Chiapas, enclave para la biodiversidad y el cambio climático.....	96
3.2.1	Importancia ambiental de la Selva Lacandona.....	98
3.2.2	Historia de la Reserva de la Biosfera de Montes Azules: gobierno y conflictos.....	100
3.3	La participación social en la Reserva de la Biosfera de los Montes Azules.....	106
3.3.1	El Consejo Asesor de la REBIMA.....	107
3.3.2	Participación de los actores no estatales en el Consejo Asesor.....	112
	Conclusiones.....	121
	Referencias.....	125

Índice de tablas, figuras y gráficas

Tabla 1	Características de los regímenes complejos climático y biodiversidad.....	16
Tabla 2	Aristas de la participación de actores no estatales.....	30
Figura 1	Integración horizontal y vertical de la política climática.....	45
Figura 2	Áreas Naturales Protegidas de México.....	87
Figura 3	Regiones CONANP.....	88
Gráfica 1	Cantidad de ANP por categorías de manejo en México.....	89
Tabla 3	Características principales de las ANP por categorías de manejo.....	90
Tabla 4	Número de comunidades por regiones CONANP.....	95
Tabla 5	Número de Consejos Asesores instalados por regiones CONANP (2019).....	96
Tabla 6	Áreas Naturales Protegidas en la Selva Lacandona.....	99
Figura 4	Localización de la Reserva de la Biosfera Montes Azules.....	101
Figura 5	Composición de la REBIMA.....	106
Gráfica 2	Asistencia a reuniones del Consejo Asesor de la REBIMA (2016-2020)	109
Gráfica 3	Total de asistencia de consejeros por sexo (2016-2020).....	110
Tabla 7	Sesiones del Consejo Asesor de la REBIMA de 2016 a 2020.....	111
Gráfica 4	Número de intervenciones de los consejeros registradas (2016-2020).....	113
Gráfica 5	Intervenciones de actores no estatales en el CA-REBIMA (2016-2020).....	114
Gráfica 6	Porcentaje de aristas de participación en el CA-REBIMA (2016-2020).....	115
Figura 6	Nube de principales verbos usados por actores no estatales (2016-2020).....	116
Figura 7	Nube de las principales combinaciones de verbos usados (2016-2020).....	116
Gráfica 7	Distribución de intervenciones de consejeros por aristas de participación.....	117
Gráfica 8	Distribución de temas abordados en las sesiones del CA (2016-2020).....	119
Gráfica 9	Porcentaje de temas en las reuniones del CA-REBIMA (2016-2020).....	120

Introducción

La actual emergencia climática representa una grave amenaza para la continuidad de la vida presente y futura, en particular, de las mayorías sociales cada vez más empobrecidas y marginadas. Es resultado de la emisión de gases de efecto invernadero (GEI) de origen industrial, produciendo un aumento de la temperatura global por encima de los niveles normales del planeta. Por si fuera poco, miles de hábitats alrededor del mundo están siendo afectados y presionados por actividades extractivas destinadas a la explotación de recursos naturales que, eventualmente, serán procesados para suministrar insumos y producir bienes. Todo ello en medio de un sistema económico que, además de socavar al ambiente, parece servir sólo a sectores minoritarios de la sociedad —quienes viven de modo insostenible.

El cambio climático es el mayor reto al que, quizá, la humanidad se haya enfrentado nunca. Es un problema perverso porque, a decir de la literatura, carece de una única y simple solución. De haberla, tal y como parece apuntar con más ahínco la evidencia científica acumulada, conlleva una alteración sustancial de las estructuras que moldean al capitalismo que suele dominar prácticamente todas las relaciones de la sociedad moderna. Frente al rechazo a dicha deducción, la intención de las respuestas políticas que prevalecen en las principales esferas de poder son atenuar las consecuencias negativas de la actividad humana (mitigar), y adecuar a las poblaciones para que soporten los fenómenos climáticos adversos (adaptar). Sin embargo, la baraja de herramientas se ha ido ampliando al mismo tiempo que su importancia y visibilidad, por lo que otras políticas como la de protección de la diversidad biológica están siendo incorporadas dentro del dominio climático —del que históricamente estuvieron separadas— para alcanzar los objetivos establecidos en distintos acuerdos internacionales.

La conservación, gestión y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales constituyen el centro de la política de protección a la biodiversidad. Está presente en distintos planes y estrategias nacionales e internacionales desde hace décadas. Según diversos actores, sin embargo, el desarrollo de instrumentos para ponerla en marcha ha sido lento y con pocos avances. Los existentes han ido ajustándose, poco a poco, a las concepciones más recientes que vinculan la crisis climática con la pérdida de seres vivos y ecosistemas enteros. Recientemente también ha sido puesta bajo escrutinio académico la visión ‘de arriba hacia

abajo' con la que fueron diseñados y gestionados, en tanto se centran en aspectos de carácter biológico o ecológico, y se soslaya la presencia de una diversidad de actores con intereses y necesidades diferenciadas.

Las Áreas Naturales Protegidas (ANP) son el instrumento de política más recurrente en el mundo para atender la pérdida de biodiversidad. Aquellas decretadas en los bosques han adquirido especial interés como un medio para mitigar los GEI y lograr la adaptación de las comunidades al cambio climático, promoviendo su desarrollo económico y social. No obstante, la escasa participación de los diversos grupos sociales que están involucrados en su manejo ha producido consecuencias no deseadas en la salud de los ecosistemas. Distintos estudios, por ejemplo, vinculan la limitada participación con la explotación desmesurada de los recursos naturales, la contaminación de aguas y suelos, la modificación en los usos de suelo a favor de monocultivos, la ganadería extensiva o la urbanización, la introducción de otras especies no nativas, la extracción ilegal de especies, incendios, la erosión de suelos, y la presencia de plagas y de enfermedades forestales.

El caso mexicano pone sobre la mesa una serie de retos que tiene por delante llevar a la práctica la idea de la gobernanza participativa en los principales campos de la política ambiental. México es un país multicultural que lo distingue de aquellos en donde se ha desarrollado buena parte de la literatura que pretende incorporar a cada vez más actores en la toma de decisiones. Ante esto, este caso sirve como observatorio para analizar la forma en que se han implementado mecanismos institucionales de participación y deliberación, como los Consejos Asesores de las ANP. A partir del enfoque de Integración de Políticas Climáticas (IPC) y el uso del Consejo Asesor de la Reserva de la Biosfera de Montes Azules (REBIMA) como caso de estudio, el presente trabajo de investigación analiza los desafíos de la participación social en la implementación de la política climática de Adaptación basada en Ecosistemas (EbA, por sus siglas en inglés).

Esta sección introductoria consta de un apartado relacionado con los antecedentes del problema de investigación, el planteamiento del problema y su relevancia, el objetivo, la pregunta y la hipótesis de trabajo; el diseño de la investigación, los métodos y fuentes empleados, así como la estructura de la tesis.

Antecedentes del problema

En consonancia con otros países, México ha ido adoptando progresivamente una serie de acciones para hacerle frente al cambio climático y a la pérdida de biodiversidad. Sin embargo, su ejecución ha producido tensiones entre una amplia constelación de actores, situados en distintas escalas y sectores, que evidencia la complejidad de conciliar intereses para la consecución de objetivos comunes. De entre ellos destacan los pueblos indígenas debido a que sus comunidades suelen estar localizadas en territorios caracterizados por la vasta presencia de riqueza biológica. Este escenario supone una prueba para las instituciones públicas en tanto exige que sean incluidos conocimientos y prácticas en las políticas climáticas y de conservación que se acostumbraban pasar por alto.

Las Áreas Naturales Protegidas (ANP) figuran en la arquitectura institucional de México desde los años ochenta del siglo XX. Su concepción respondió a razones internas y externas que, gradualmente, han moldeado a una de las políticas más extendidas en el país. La legislación vigente establece que, con el objetivo de propiciar el desarrollo de las comunidades y asegurar la protección y preservación de los ecosistemas y su biodiversidad, el gobierno mexicano deberá promover la participación de quienes habitan o tienen propiedad o posesión al interior de las ANP, de los gobiernos locales, de los pueblos indígenas, y de organizaciones sociales, públicas y privadas (DOF, 1988). No obstante, el cumplimiento de este mandato ha encontrado obstáculos debido a que las ANP carecen, entre otras cosas, del involucramiento activo de las poblaciones locales en virtud de la limitada aceptación por parte de las mismas. Las ANP son consideradas como una imposición unilateral del Estado (e incluso de organizaciones internacionales), y persiste una sensación de exclusión en la toma de decisiones y un impedimento a sus modos de vida, mediante la restricción de formas tradicionales de aprovechamiento de los recursos naturales (Halfpter, 2011; Brenner, 2010).

El vínculo entre la escasa participación y la posibilidad de no alcanzar los objetivos climáticos y de biodiversidad de la política de ANP interpela a los debates respecto a la gobernanza y sus modelos. El diagnóstico apunta a que el modelo jerárquico tiene un carácter “de papel”. Como una mera proscripción para impedir algunas actividades, sin involucrar a quienes suelen contar con un mayor entendimiento de cada uno de los hábitats, puede resultar en que la protección y la restauración de los ecosistemas siga estando amenazada (Hensler y

Merçon, 2020) o, incluso, generar niveles de deterioro similares a espacios que no están bajo ningún esquema de protección (Paz Salinas, 2005). Hablar de ANP en México es hablar de contextos altamente conflictivos ante la presencia de una multiplicidad de intereses en disputa y una desigual distribución de poder entre actores: por un lado, la población local — en ocasiones con el apoyo de organizaciones de la sociedad civil o la academia— suelen actuar como opositoras; y, por otro, empresas —en condiciones de eludir la normatividad— buscan continuar la explotación del territorio (Brenner, 2010). En este marco, los gobiernos parecieran impulsar acciones contradictorias a los propósitos ambientales.

Los planteamientos más recientes señalan que las políticas climáticas deben basarse en un modo de gobernanza más horizontal que ponga en el centro una interacción más colaborativa entre los distintos actores sociales y, al mismo tiempo, las necesidades locales y no únicamente del cuidado de la naturaleza. Bajo este paraguas, los gobiernos tienen la tarea de promover la participación social en la administración de las ANP, considerando los particulares modos de los grupos interpelados, y así como tratar de conciliar los intereses en disputa (Durand et al., 2012; De la Rosa-Velázquez et al., 2017). Ello conlleva dejar atrás una gestión instrumental donde la participación sólo es un mecanismo para minimizar la fricción social y legitimar imposiciones (Brenner, 2010; Durand y Vázquez, 2010), transitando a una toma de decisiones conjunta entre los múltiples actores por medio de instrumentos efectivos para la deliberación.

Planteamiento del problema y relevancia de la investigación

Las Áreas Naturales Protegidas (ANP) son modelos prefabricados establecidos en la legislación ambiental de México. Uno de los tipos más recurrentes, y el primero en implementarse en el país, son las Reservas de la Biosfera. Se trata de un modelo único que buscó ser aplicado por igual, más allá de las especificidades geográficas, culturales, económicas, políticas y ambientales de cada territorio (Arteaga et al., 2015). No obstante, el panorama político las sometió individualmente a constante construcción y cambio con base en los actores que la aprovechan, así como las alianzas y las tensiones existentes (Hensler y Merçon, 2020).

En este escenario, la participación en la gobernanza es un elemento central al surgir de un proceso de negociación de intereses, definición de reglas y construcción de compromisos entre actores (Paré y Fuentes, 2007). Con respecto a la población local, aun cuando *a priori* persiste un interés común por el fin ulterior de conservar la biodiversidad, implica una alteración a los modos de apropiación y acceso a los bienes naturales (Márquez et al., 2018), y esta desavenencia no se resuelve sólo invocando discursivamente la participación o con la creación de espacios institucionalizados para su desarrollo. El reto para las instituciones, sostienen Arteaga y colegas (2015), es incorporar en las políticas los saberes y necesidades de las comunidades locales.

Los pueblos indígenas han mantenido estrategias de adaptación basadas en sus prácticas tradicionales y conocimientos ambientales, volviéndose en aliados potenciales a efectos de la gestión de las ANP. Para ello, los instrumentos para su participación —en tanto se pretenda como proceso de abajo hacia arriba— deben ser espacios de negociación y construcción de acuerdos, fundados en reglas claras y colectivamente establecidas y respetadas (Paré y Fuentes, 2007). Empero, hasta la fecha, el esquema de participación es limitado y no logran consolidar una vida institucional que permita canalizar las propuestas locales porque ni siquiera los propósitos están claros. Hay quienes señalan que podría tratarse de un intento por legitimar decisiones previamente tomadas, de la delegación encubierta de responsabilidades del Estado hacia la sociedad, de un intento por evitar perder el mando respondiendo parcialmente a demandas populares, o de un real intento por ampliar los márgenes democráticos (Paz Salinas, 2005).

Históricamente, las comunidades indígenas han tenido una escasa representación política en los gobiernos y sufrido violencia por parte del Estado, en buena medida vinculado por el control *de facto* sobre el territorio y los recursos naturales (Smardon y Faust, 2006). La instauración de las distintas categorías de manejo, entre ellas las Reservas de la Biosfera, careció de instrumentos para la participación, ya que sus objetivos fueron establecidos desde la cúpula del poder político (Paré y Fuentes, 2007). Con la intención de prevenir obstáculos a la implementación por parte de las comunidades locales, se constituyeron incipientes espacios donde se pretendía incorporar la multiplicidad de actores para tomar decisiones y generar acciones que reconozcan y concilien intereses y perspectivas (Hensler y Merçon,

2020). Uno de esos instrumentos reconocidos por la legislación son los Consejos Asesores (CA), órganos colegiados consultivos de cada una de las ANP encargados de la elaboración, fortalecimiento y asesoramiento de programas y proyectos, sin mucho éxito en detener los conflictos en torno a las ANP (Paré y Fuentes, 2007; Durand et al., 2012).

Uno de los casos más emblemáticos de la problemática antedicha es el de la Selva Lacandona en el estado de Chiapas. Esta región tropical ha sido objeto de colonización reciente, resoluciones agrarias incongruentes y decisiones muy cuestionadas como la creación en 1978, sin consulta previa, de la Reserva de la Biosfera de los Montes Azules (REBIMA) (Márquez et al., 2018). Desde entonces se suscitaron conflictos entre los poblados asentados en las tierras al interior, particularmente, entre las comunidades lacandonas y las indígenas ya asentadas previamente, algunas de las cuales se sumarían a las filas del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) (Mora, 2008). Buena parte de estas pugnas fueron auspiciadas por los tres niveles de gobierno bajo el argumento de conservación ecológica, y contando con el respaldo de organizaciones no gubernamentales financiadas por empresas transnacionales (Stahler-Sholk, 2011; Rico, 2011).

Los principales actores en la REBIMA son campesinos indígenas que buscan sobrevivir. Es un espacio en el punto de mira del capital mundial; la agroecología a pequeña escala es ineficaz e insostenible en la era de la globalización capitalista (Stahler-Sholk, 2007). Asimismo, el problema se agrava ante un entorno con profundas desigualdades internas, prácticas de dominación clientelares, autoritarias y patriarcales (Durand et al., 2012), y el tráfico de personas, armas y drogas hacia los Estados Unidos por su cercanía con la frontera con Guatemala (Tejeda-Cruz, 2009). La evidencia sugiere que, pese a los avances en la participación social en la Reserva, los objetivos, la orientación y la modalidad de operación siguen fijándose por personas externas y sin integrar las representaciones, prácticas y expectativas de las comunidades indígenas (Márquez et al., 2018). Los estudios de Durand y sus colegas (2012) apuntan a que algunos esfuerzos de funcionarios son saboteados desde las oficinas centrales en la Ciudad de México al pasar por alto los acuerdos con las comunidades. También se ha documentado que han desarrollado actos informales para canalizar recursos que aminoren los conflictos, así como prácticas discrecionales entre servidores públicos e integrantes de las comunidades que resultan en tratos inadecuados (Trench, 2014). Por lo

tanto, las prácticas han sido adoptadas bajo procesos de exclusión que no pueden pasar desapercibidos por la academia ni por las instituciones.

Las problemáticas que están presentes en la REBIMA son un botón de muestra agudo de lo que sucede en otros espacios sujetos a la política de ANP. La tensión cotidiana en el lugar, derivada de la amplia heterogeneidad de intereses enfrentados, hacen de este espacio uno particularmente en disputa constante. Además, exhibe con amplitud la complejidad para integrar a las diversidad de actores en los procesos de toma de decisiones. Más allá del plano simbólico, estudiarla permitiría exponer la funcionalidad de los instrumentos para la gobernanza en un contexto donde persisten condiciones estructurales inequitativas e injustas en términos políticos, económicos y sociales, y su capacidad para orientar las ANP hacia la consecución de los objetivos climáticos y de protección a la biodiversidad.

Pregunta, hipótesis y objetivo de investigación

La pregunta de investigación que orienta el presente trabajo es: ¿cuáles son los desafíos de la participación social en la implementación de la política climática de Adaptación basada en Ecosistemas? Mientras la hipótesis sugiere que los retos son la falta de inclusión de grupos sociales marginados, los recursos limitados con lo que algunos actores cuentan para participar en el proceso de elaboración de políticas, los desequilibrios de poder que pueden sesgar la toma de decisiones a favor de determinados intereses, la posible incompatibilidad entre los objetivos de la política climática y de biodiversidad con los medios de vida de las comunidades locales, y la brecha comunicacional que puede derivar en mecanismos de consulta inadecuados. Derivado de lo anterior, el propósito del documento es estudiar la participación social en la puesta en marcha de la política de Adaptación basada en Ecosistemas (EbA, por sus siglas en inglés).

Diseño de investigación

La presente tesis utiliza como marco analítico a la gobernanza climática y al enfoque de Integración de Políticas Climáticas (IPC) para estudiar el gobierno del cambio climático, la incorporación de la protección a la biodiversidad en la agenda climática y, en particular, el

modo en que los distintos modelos de gobernanza han abierto la puerta a la participación de una cada vez más amplia diversidad de actores.

El enfoque de la IPC aterriza el debate de la gobernanza climática porque cuenta con ‘cajas de herramientas’ que permiten observar, de manera diferenciada, los instrumentos administrativos que constituyen las políticas de cambio climático. De este modo, es posible analizar la participación de los múltiples actores, tanto estatales como no estatales, al interior de los procesos institucionales (Knill et al., 2020). Si bien es cierto que los estudios en la materia suelen apelar a la participación como un ideal —incluso sin dar detalles del proceso— para mejorar la inclusividad, legitimidad y efectividad de las políticas (Mullaly et al., 2018; Humphreys, 2016), esto abre una ventana de oportunidad para explorar la influencia de la participación en la integración entre las políticas climáticas y de biodiversidad. Desde el Sur Global, este enfoque ha estado vinculado a transversalizar los objetivos de la adaptación climática y sus estrategias como la Adaptación basada en Ecosistemas (EbA) que incluye a las Áreas Naturales Protegidas (ANP) como una de las medidas sobresalientes (García y Bolwig, 2020; Braunschweiger y Pütz, 2020). Derivado de ello, esta investigación presta atención en la participación de actores sociales, con énfasis en los pueblos indígenas, en una de las ANP de México: la Reserva de la Biosfera de Montes Azules (REBIMA).

En el contexto de la política ambiental de México, la REBIMA es un sitio relevante por su abundante biodiversidad y, por lo tanto, la convierte en una arena propicia para el choque de intereses del Estado, el capital privado, la sociedad civil y la población local. El hecho de contar con un espacio institucionalizado como un Consejo Asesor, donde esté la representación de los distintos actores, permite analizar el rumbo que toma la participación en la toma de decisiones, sus prioridades e incluso la forma en la que ocurre.

Método y fuentes

En virtud de las cualidades de los fenómenos estudiados en la presente investigación, el método ocupado para dar cuenta de los objetivos presupuestados fue el estudio de caso. Forma parte de los denominados métodos cualitativos, estando orientado a estudios de n

pequeña y consistiendo en un examen interno y detallado de un caso individual, entendido como un aspecto bien definido de una clase de acontecimientos históricos, de interés científico para la persona investigadora que busca elaborar o poner a prueba una teoría que puedan ser generalizables a otros eventos (George y Bennett, 2005). Un análisis de esta naturaleza permite captar procesos complejos, identificar las limitaciones de las relaciones generales, y refutar hipótesis deterministas (Poteete et al., 2012). Es la única alternativa de investigación de campo empírica al carecer de datos cruzados, empero su validez externa puede ser limitada, presenta problemas de falta de determinación y dificultad para la replicación (George y Bennett, 2005; Poteete et al., 2012).

El caso de estudio seleccionado es el Consejo Asesor de la Reserva de la Biosfera de Montes Azules (REBIMA), en el estado de Chiapas, México, el cual puede considerarse como un *most likely case* porque sus características se ajustan adecuadamente a la propuesta analítica (George y Bennett, 2005). Temporalmente se delimita al periodo de 2016 a 2020; es decir, los últimos dos años de los gobiernos federal y estatal a cargo del Partido de la Revolución Institucional y del Partido Verde Ecologista de México (partidos de centro-derecha), y los primeros dos de las administraciones del Movimiento de Regeneración Nacional (partido de centro-izquierda). Lo anterior, buscó dar cuenta de la continuidad o cambio en la manera en que los actores gubernamentales establecen relaciones con actores sociales, en la medida que se planteó, al menos discursivamente, modificar la relación de opresión, saqueo y discriminación hacia los pueblos indígenas otrora en favor de la implantación de proyectos extractivos.

La concurrencia de una amplia diversidad de actores en la REBIMA, entre ellos el EZLN, con quienes el Ejecutivo federal en turno ha protagonizado varias desavenencias, fue crucial para la selección del caso. Esta particularidad es vital porque la evidencia existente en torno al modo en que actores sociales y gubernamentales se relacionan está determinada por una división del campo político promovida desde la cúpula del poder político que no logra incorporar adecuadamente la diversidad cultural del país, misma que suele contener distintas cosmovisiones y una amplia pluralidad de exigencias (Solorio et al., 2021). Otras investigaciones dan cuenta del trato diferenciado que han otorgado los gobiernos a asuntos vinculados con comunidades indígenas, como el caso de la termoeléctrica de Huexca, el

gasoducto en tierras Yaquis y un parque eólico en el Istmo de Tehuantepec (Solorio et al., 2021; Solorio et al., 2023), incluso siendo incapaz de reconocer sus propias formas de organización y participación.

Este método no implica, necesariamente, la exploración de campo o alguna otra técnica específica de recolección o análisis de información (Poteete et al., 2012). En virtud de ello, las fuentes empleadas para esta investigación se basan en la compilación y revisión de la legislación en materia ambiental y, específicamente, aquella relacionada con la política de protección a la biodiversidad y de cambio climático, los reglamentos de las ANP y la REBIMA. Debido a la contingencia sanitaria por la pandemia de Covid-19, esta investigación se basó en trabajo de archivos, principalmente, el uso de las minutas de las reuniones llevadas a cabo por el Consejo Asesor de la REBIMA durante el periodo de estudio.

La propuesta metodológica consiste, pues, en un análisis de contenido temático de las minutas de las reuniones de 2016 a 2020 del CA de la REBIMA, y el cual se basa en trabajos como el de Solorio, Carrillo y Guzmán (2020). Fue realizado mediante la herramienta MAXQDA con el propósito de encontrar la frecuencia de palabras y temas recurrentes en los textos y, con un ello, una comprensión más profunda de las percepciones y opiniones de los actores no estatales. Este análisis sistemático permitió contar con una visión general de las preocupaciones más recurrentes y destacar las áreas específicas de interés, e incluso esbozar las posturas, opiniones y roles de los diferentes actores involucrados.

Estructura de la investigación

Esta investigación se encuentra ordenada en la presente sección introductoria, tres capítulos y una sección de conclusiones. El capítulo 1 expone el marco analítico a partir de argumentar el doble reto que supone la integración de la participación social y de otras preocupaciones ambientales en la gobernanza climática. En particular, la inclusión de los pueblos indígenas y las preocupaciones sobre la biodiversidad en la política climática.

El capítulo 2 contextualiza la fragmentación institucional de la política ambiental mexicana y, a la vez, analiza las posibilidades de integración de la política de protección a la

biodiversidad y de cambio climático a partir de instrumentos de política específicos como las Áreas Naturales Protegidas y sus Consejos Asesores.

El capítulo 3 presenta el caso de estudio asociado al Consejo Asesor de la Reserva de la Biosfera de Montes Azules como instrumento procedimental participativo para la integración de políticas climáticas y de biodiversidad. En especial, se expone un análisis minucioso del contenido temático de las minutas de las reuniones, llevadas a cabo entre 2016 y 2020, para conocer a detalle su funcionamiento.

Finalmente, la sección de conclusiones presenta reflexiones referentes a los retos de la participación social, en particular de los pueblos indígenas, en la política de Adaptación basada en Ecosistemas y el alcance de los instrumentos procedimentales como los Consejos Asesores.

Capítulo 1. Gobernanza climática: de la fragmentación a la integración

El cambio climático está lejos de ser un asunto de exclusiva competencia de los gobiernos de los Estados (Saucedo, 2019). Las discusiones sobre política climática apelan, cada vez más, a la inclusión de otros actores (Bäckstrand y Kuypers, 2017). En consecuencia, la gobernanza se ha perfilado como el modo más adecuado de abordarlo (Bäckstrand y Lövbrand, 2015). La gobernanza climática ha cobrado distintas formas a través del tiempo. A la par se ha ido moldeando un régimen climático que delimita cómo y cuáles actores pueden participar (Held y Roger, 2018a). Los cambios han sido acompañados de mayores exigencias de justicia climática que demandan mayor atención a actores subrepresentados, entre ellos los pueblos indígenas, mediante instrumentos participativos que integren otras preocupaciones sociales y ambientales en la política climática (Gajevic, 2020; Marion et al., 2021).

Desde hace décadas, la agenda climática comenzó a atraer la atención por encima de otras cuestiones medioambientales (Maljean-Dubois y Wemaere, 2017). Tal es así que se convirtió en un “comodín” (Du Plessis y Kotzé, 2014) para atender asuntos más allá del control de emisiones de gases de efecto invernadero (Shefer, 2018). Entre los diversos temas destaca la incorporación del tema de biodiversidad que, históricamente, se ha atendido desde políticas independientes debido a la fragmentación de las instituciones ambientales (Veríssimo et al., 2014; Okereke et al., 2009). El paradigma dominante de política ambiental es responsable de la fragmentación institucional (Adelle y Russel, 2013), siendo que para éste el medio ambiente está fuera de la esfera humana y debe ser protegido por un tipo específico de instituciones diferenciadas de otras (Biermann, 2020). Este escenario no ha favorecido los esfuerzos coordinados y, aunque ha tenido algunos casos de éxito, está encontrando ciertos límites.

Frente a este panorama surgieron algunas propuestas académicas como la Integración de Políticas Climáticas (IPC) para revertir la fragmentación institucional. Una parte importante de la IPC está ocupada del análisis de estructuras organizativas y procedimentales para la toma de decisiones con el fin de que los objetivos climáticos se adopten de manera transversal, en todos los sectores y niveles, y que participen todos los actores involucrados (Jensen et al., 2020; García y Bolwig, 2020). Parte importante de la evidencia científica apoya esta proposición, sugiriendo que las políticas aborden simultáneamente las sinergias entre el

cambio climático y la pérdida de biodiversidad. También se propone tomar en cuenta los impactos sociales, maximizando los beneficios recíprocos y ayudando a satisfacer necesidades colectivas (IPBES-IPCC, 2021).

En el presente capítulo se expone el marco analítico de la investigación a partir de argumentar el doble reto que supone la integración de la participación social y de otras preocupaciones ambientales en la gobernanza climática. En particular, la inclusión de los pueblos indígenas y las preocupaciones sobre la biodiversidad en la política climática.

1.1 El gobierno del cambio climático: fragmentación y gobernanza

El cambio climático es un problema público ‘perverso’ (Jordan et al., 2018) y, por lo tanto, difícil de gobernar. Se distingue de otros problemas por su dinámica espacial y temporal; involucra a múltiples actores, tiene un carácter social y políticamente complejo, intratable, conflictivo, abierto, imprevisible, y se resiste a una solución acordada (Alford y Head, 2017; Peters, 2017). El tiempo juega en contra (hay una serie de predicciones de daños irreversibles si no se toman medidas políticas significativas), no hay una autoridad central para gestionarlo, los actores causantes (países, instituciones y personas) son quienes buscan resolverlo y la perspectiva de futuro se reduce sustancialmente, de modo que las soluciones actuales pierden valor (Peters, 2017; Perry, 2015).

El abordaje del cambio climático se situó en torno al concepto de gobernanza como la manera más adecuada de gobernarlo desde la acción global, luego de exhibir las deficiencias de las instituciones en el ámbito nacional y subnacional (Peters, 2017; Dryzek y Niemeyer, 2019). El debate, por consiguiente, derivó en un sinnúmero de estudios en los últimos años acerca de la ‘*gobernanza climática*’ (Bäckstrand y Lövbrand, 2015). En la bibliografía es posible ubicar una multitud de formas estructurales y normativas que involucran una vasta heterogeneidad de actores y actividades públicas, privadas e híbridas, en múltiples niveles jurisdiccionales, administrativos y políticos que dan vida a la gobernanza climática. Además, existe una variedad de enfoques entre los que se encuentran la gobernanza multinivel, regional, multisectorial o policéntrica (Frölich y Knieling, 2013).

La idea de *'régimen'* ha sido clave para poner en marcha la gobernanza climática a escala global. Es una aportación de las teorías de las relaciones internacionales, tratándose de aquellas normas, principios, procedimientos y reglas —implícitas y explícitas— acordadas por los actores que convergen para la toma de decisiones en un área temática determinada (Hrabanski y Le Coq, 2019). En la actualidad, existe un conjunto de regímenes a los que Keohane y Victor (2011) denominan como *'regímenes complejos'* dedicados a cuestiones específicas del medio ambiente, como cambio climático, y cuentan con integrantes superpuestos e interactúan, sustantiva, normativa y operativamente entre sí (Hrabanski y Le Coq, 2019). Esta interrelación, conocida como *'interdependencia compleja'* (Keohane y Victor, 2011), es el resultado de la falta de un único régimen global que ordene todas las acciones antropogénicas vinculadas con los efectos nocivos sobre el ambiente.

La presencia de un complejo de regímenes ambientales en el ámbito internacional hace de la fragmentación una característica reconocida y recurrente (Biermann et al., 2009). Durante la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro en 1992 se aprobó la formación de distintos regímenes, entre los más destacados, los de cambio climático y de biodiversidad (Held y Roger, 2018a). Fueron negociados de manera simultánea y, aunque cuentan con objetivos complementarios y concurrentes, no hacen referencia al otro, sólo implícitamente (Maljean-Dubois y Wemaere, 2017). Supuestamente, el traslape de los objetivos políticos tendría el potencial para generar sinergias, debido a que se basan en normas compatibles, pero también era probable que hallaran una importante cantidad de divergencias (Rosendal, 2001). El tiempo permitió reconocer que la separación funcional de ambos regímenes crea “el riesgo de identificar, comprender y tratar de forma incompleta las conexiones” entre ambos fenómenos, según el Informe del Grupo de Trabajo sobre Cambio Climático y Biodiversidad co-patrocinado por IPBES-IPCC (2021:4). En el peor de los escenarios, de seguir gestionando aisladamente una de la otra, “puede llevar a tomar medidas que impidan inadvertidamente la solución de uno de los problemas, o de ambos” (IPBES-IPCC, 2021:4).

En los últimos treinta años se produjo un desplazamiento de la agenda ambiental hacia cambio climático (Solorio, 2021). Este movimiento permitió que cambio climático apareciera como un *'comodín'* en los esfuerzos mundiales por preservar el medio ambiente, debido a sus múltiples dimensiones y causas, así como a las estrategias y planes de acción

transfronterizos y supranacionales (Du Plessis y Kotzé, 2014). Hay quienes consideran que la ‘*climatización*’ desvió el interés por otros problemas ambientales como la pérdida de biodiversidad (Veríssimo et al., 2014). No obstante, mayor atención y desarrollo en cambio climático también consiguió que, durante las conferencias internacionales, distintos actores presenten desde la ‘lente climática’ cuestiones que antes no estaban consideradas (Foyer et al., 2017). Este proceso de traducción hacia cambio climático ha llevado al tratamiento de otros temas ambientales a partir de lógicas y prácticas del régimen climático (Foyer et al., 2017). Recientemente, por ejemplo, cobró relevancia los beneficios colaterales —aunque limitados— de la mitigación climática por medio de actividades forestales, principalmente la reforestación, para la conservación de la biodiversidad, el suministro de agua y el bienestar de las poblaciones locales (Gupta y Dube, 2018; Warren et al., 2018).

Otra consecuencia derivada del interés desigual en los problemas ambientales es el avance asincrónico de los regímenes. Las diferencias son observables en el modo en que se han estructurado los regímenes de cambio climático y biodiversidad (Biermann et al. 2009; Hrabanski y Le Coq, 2019). El régimen climático, cuyo objetivo es desarrollar estrategias de cooperación internacional para regular las actividades humanas causantes del cambio climático y limitar sus impactos negativos (Pacheco-Vega, 2021), está estructurado sucesivamente alrededor de una convención (Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, UNFCCC), un componente científico (Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático, IPCC) y dos acuerdos (Protocolo de Kioto y Acuerdo de París). En contraste, el régimen de biodiversidad dedicado a promocionar la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y el reparto justo y equitativo de los beneficios derivados del uso de los recursos genéticos (Brand y Gorg, 2013), está estructurado fragmentariamente en torno a varias convenciones (Convenio sobre la Diversidad Biológica, CBD, la más reciente), un componente científico (Plataforma Intergubernamental Científico-Normativa sobre Diversidad Biológica y Servicios de los Ecosistemas, IPBES) y varios acuerdos (Protocolos de Nagoya y Cartagena, los más importantes y sólo cubren dimensiones específicas). La Tabla 1 ilustra las disparidades entre regímenes arriba explicados.

Tabla 1. Características de los regímenes complejos climático y biodiversidad

Componente del régimen complejo	Régimen complejo de cambio climático	Régimen complejo de biodiversidad
Componente de acuerdo (convenio)	Un convenio único: UNFCCC (1992)	Múltiples convenios: CDB (1992), Ramsar (1971) CITES (1973), CMS (1979)
Componente científico (interfaz de política científica)	IPCC (1988)	IPBES (2012)
Componente de operacionalización (protocolo)	Sucesivo: Protocolo de Kioto (1997); Acuerdo de París (2015)	Fragmentado: Protocolo de Nagoya (2010), Protocolo de Cartagena (2000)

Fuente: adaptación con base en Hrabanski y Le Coq (2019).

Este razonamiento advierte que es conveniente tratar la pérdida de biodiversidad en los términos de la gobernanza y el régimen climático. En particular, una vez que gradualmente —como se expondrá en las siguientes páginas— se han ido desarrollando una serie de respuestas políticas para incorporar esta problemática al cambio climático y atenderlos de manera paralela (Hrabanski y Le Coq, 2019).

En resumen, la climatización de la agenda ambiental en las últimas décadas ha posicionado al cambio climático como un componente central, desplazando la atención de otros problemas como la pérdida de biodiversidad. Esta perspectiva asimétrica ha generado un desarrollo asincrónico de los regímenes climático y de biodiversidad, destacando la urgente necesidad de abordar la pérdida de biodiversidad dentro del marco de la gobernanza climática y el régimen climático. La interconexión entre estas problemáticas resalta la importancia de tratarlas de manera conjunta para evitar riesgos de gestionar de forma incompleta las conexiones entre el cambio climático y la pérdida de biodiversidad, y para aprovechar posibles sinergias entre las normativas existentes.

1.1.1 La biodiversidad en la gobernanza climática

Las sinergias y compensaciones entre la pérdida de biodiversidad y el cambio climático despertaron especial interés en la agenda científica. De acuerdo con el Informe del Grupo de Trabajo sobre Cambio Climático y Diversidad Biológica, el cambio climático agrava los riesgos para la biodiversidad y, a su vez, los ecosistemas influyen en los flujos de gases de

efecto invernadero (GEI) y en la limitación de riesgos derivados del cambio climático (IPBES-IPCC, 2021). De la misma forma, conservar la biodiversidad podría ayudar a contener el aumento de la temperatura global, siempre y cuando apoyen sin sustituir las acciones para la reducción de GEI (IPBES-IPCC, 2021; Strauß et al., 2022).

La academia advirtió, al menos desde 1999, que los objetivos políticos de los regímenes climático y de biodiversidad se solapan (o traslapan) (Medvedieva, 2018). Inicialmente, la resistencia del régimen climático para tomar en cuenta la protección a la biodiversidad estuvo atada a la ponderación de la diversidad biológica como bien común mundial, mientras el régimen de biodiversidad lo valoraba como recurso que los Estados deben conservar apegados a sus leyes nacionales (Gupta y Dube, 2018). Por esta razón las principales acciones estuvieron vinculadas con la reducción de emisiones (mitigación) y, en menor medida, a la reducción de riesgos derivados del cambio climático (adaptación). La adaptación es generalmente considerada como un aspecto secundario en la agenda y un asunto relevante sólo para los países del Sur Global (Biesbroek y Lesnikowski, 2018). Empero, ante los escasos resultados de la mitigación, los debates globales han dado mayor atención a la adaptación, aunque se ha estancado por falta de financiamiento, de instituciones y mandatos legales específicos (Persson y Dzebo, 2019).

Buena parte de las respuestas desde el lente climático para atender la biodiversidad hacen hincapié en los bosques (Strauß et al., 2022). En un primer momento se argumentó que los ecosistemas forestales estaban en el dominio del régimen climático al ser depósitos y fuentes de dióxido de carbono, por lo que debían introducirse salvaguardas para disminuir la deforestación y su degradación (Citroen et al., 2016). Esto decantó en la incorporación de los Mecanismos de Desarrollo Limpio (CDM, por sus siglas en inglés) en el Protocolo de Kioto para desarrollar iniciativas para el secuestro de carbono. Los impactos negativos para la biodiversidad y las poblaciones locales, particularmente las más vulnerables, puso en cuestión algunas acciones de los CDM por el uso de especies de rápido crecimiento, la exclusión de medios alternativos para prevenir la deforestación, y la promoción de megaproyectos (Gupta y Dube, 2018).

Años después, el Acuerdo de París hizo del programa para la Reducción de Emisiones de la Deforestación y la Degradación de los bosques en los países en desarrollo (REDD+)¹ el mecanismo principal del régimen climático para impedir la deforestación (Citroen et al., 2016). REDD+ cuenta con amplio apoyo político y legitimidad internacional en vista de que los Estados asumen que es más barato evitar la deforestación en lugar de disminuir el uso de combustibles fósiles, y porque se alinea con otras iniciativas de conservación (Hein et al. 2018). No obstante, la ejecución de proyectos REDD+ en zonas protegidas del Sur Global también ha sido criticada, entre otras deficiencias, por ignorar los derechos políticos-territoriales de los pueblos indígenas (Bayrak y Marafa, 2016; Hein et al., 2018).

La polémica más destacada respecto a los mecanismos de protección de bosques del régimen climático es su tendencia por mercantilizar los servicios de la naturaleza (Gupta y Dube, 2018). Los CDM y REDD+ son opciones basadas en la tierra que requieren, por ejemplo, de cambios en los usos de suelo y pueden poner a competir la mitigación climática con otras necesidades locales (Nunez et al., 2020). Igualmente permiten proyectos que podrían dar lugar a monocultivos destructivos para la flora y fauna, es escasa la protección de bosques existentes en perjuicio de crear nuevos, y autorizan el uso de especies invasoras y organismos transgénicos que pueden alterar los ecosistemas (Medvedieva, 2018). Incluso, hay acusaciones de ‘*colonialismo verde*’ de los CDM y REDD+ porque, subterfugio del desarrollo sostenible, apoyan iniciativas que desposee a los pueblos indígenas de sus medios de vida como con la pérdida de seguridad alimentaria, afectan la convivencia en las comunidades debido a la “alteración del equilibrio espiritual y material [...] provocada por la destrucción de su entorno natural (que había sido culturalmente significado por sus comunidades)”, y causan desplazamiento forzado y migración (Solario et al., 2019:125). Estas críticas han sido claves para discutir acerca de la desarticulación entre los mandatos del régimen climático y el de biodiversidad, así como para señalar que es poco probable que estos mecanismos beneficien a todos los ecosistemas por igual (Nunez et al., 2020).

¹ REDD+ es un programa propuesto durante la Conferencia de las Partes de Bali en 2005. Durante la cumbre en Copenhague en 2009 comenzó a cobrar forma y no fue hasta París en 2015 que finalmente fue incorporado a un tratado internacional jurídicamente vinculante para los Estados parte (Bayrak y Marafa, 2016).

Después de varios años, el debate empezó a situarse en pensar a la biodiversidad como recurso para mejorar la adaptación de comunidades locales y pueblos indígenas frente al cambio climático (Maljean-Dubois y Wemaere, 2017). El régimen climático, a diferencia de la mitigación, no ha establecido objetivos y mecanismos para la adaptación como los CDM o REDD+ (Biesbroek y Lesnikowski, 2018). La academia coincide en que los vacíos institucionales son resultado, en primer lugar, de que la adaptación ocupó más tarde un lugar destacado en la agenda climática; en segundo sitio, por el sesgo hacia el estudio de la mitigación en la literatura sobre gobernanza climática; y, en tercer lugar, porque el Marco de Adaptación de Cancún en 2010, uno de los esfuerzos más importantes del régimen climático en este tema, confinó a la adaptación como asunto doméstico mediante la elaboración de planes nacionales (Persson y Dzebo, 2019; Klepp y Chavez-Rodriguez, 2018). Esto generó un marco fragmentado, con desigual progreso entre países, basado en acuerdos efímeros e inestables, y sin un ámbito político institucionalizado (Termeer et al., 2013; Biesbroek y Lesnikowski, 2018). Se trata, pues, de un campo emergente de política climática con ambiciones poco definidas, y de las que faltan responsabilidades, procedimientos, rutinas y soluciones.

Del mismo modo que en mitigación, los bosques ocupan un lugar sobresaliente en las estrategias de adaptación. Destaca la puesta en marcha de las *Soluciones basadas en la Naturaleza* (NbS, por sus siglas en inglés) que consisten en la conservación y gestión de los bosques, el entierro del biocarbón, así como en la restauración de los humedales y la conservación y restauración de las turberas² (Osaka et al., 2021). NbS es un concepto de reciente creación y surge con el telón de fondo del “fracaso a la hora de estabilizar el clima o frenar la pérdida de biodiversidad” (Seddon et al., 2019:84). Las NbS son presentadas como una “solución mágica que no depende de grandes cambios para las grandes economías y sus principales industrias” (Longo, 2021, s/p), pues no implican una reducción de la quema de combustibles fósiles ni un cambio en las pautas de consumo. Empero, entre los obstáculos para la implementación de los NbS en los países del Sur Global está la falta de financiamiento por la insuficiencia del Fondo de Adaptación instituido en 2001, de los programas de pagos

² Las turberas son un tipo de humedal ácido ubicado en las cuencas lacustres, generalmente, de origen glaciar. Se originan cuando el material orgánico depositado excede al descompuesto en una laguna o pantano.

por servicios ecosistémicos y del Fondo Verde del Clima creado durante las cumbres de Cancún y Durban en 2010 y 2011, respectivamente (Seddon et al., 2020).

El concepto paraguas de las NbS abarca diversos enfoques, entre los que destaca la *Adaptación basada en Ecosistemas* (EbA, por sus siglas en inglés) (Dushkova y Haase, 2020). La EbA cobró notoriedad debido a que utiliza la biodiversidad y los servicios ecosistémicos para apoyar la adaptación al cambio climático. Según Chong (2014), fue concebida para que las intervenciones sean accesibles para las poblaciones rurales, pues pretende integrar a las comunidades locales e indígenas mediante su participación en la toma de decisiones y la incorporación de sus conocimientos. Contrario a la desarticulación y fragmentación entre cambio climático y biodiversidad, la EbA busca contribuir a la consecución simultánea de los objetivos del régimen climático y de biodiversidad, a partir de poner en el centro las necesidades inmediatas de adaptación de las comunidades más pobres y vulnerables que se ven afectadas por el cambio climático, en lugar del ecocentrismo (Chong, 2014). Dentro del régimen climático, su presencia data desde la fundación cuando se mencionó en la Cumbre de Río en 1992 aunque, más tarde durante la Cumbre en Marrakech en 2001, los países del Sur Global empujaron por convertirla en un principio de política climática, lo que se concretaría con la adopción de la ‘Hoja de Ruta Bali’ en 2007 (Klepp y Chavez-Rodriguez, 2018). Finalmente, el Acuerdo de París se pronunció —sin detallar responsabilidades y obligaciones— por acelerar los esfuerzos y el apoyo a la adaptación, especialmente en el Sur Global, y en desmontar el mantra de que la mitigación es global y la adaptación es local (Salzmann et al., 2016; Klepp y Chavez-Rodriguez, 2018; Persson y Dzebo, 2019). Por ello, las estrategias de adaptación suelen incluir gestión directa de especies, seguimiento y planificación de los impactos del cambio climático, actualización de leyes y políticas para reparar en las compensaciones y sinergias con los servicios ecosistémicos y la coexistencia entre población y vida silvestre, así como protección y gestión de la tierra y el agua (Carrasco et al., 2021).

Operativamente, la EbA es una combinación de políticas que incluye herramientas vinculadas con la biodiversidad pero, también, sociales y económicas (Chong, 2014). Los principales ejemplos son la mezcla entre el establecimiento y la gestión eficaz de áreas protegidas, la gestión comunitaria de las áreas naturales y/o la restauración ecológica, con

políticas de generación de ingresos, reducción de la pobreza y/o desarrollo de infraestructuras. Sin embargo, el propósito principal para enmarcar estas medidas dentro de la EbA es que deben mitigar las emisiones de GEI (Rubio, 2017), y con ello integrar en una sola respuesta política los objetivos de mitigación y adaptación al cambio climático, conservación de la biodiversidad, y desarrollo económico y social (Chong, 2014; Rubio, 2017; Strauß et al., 2022). En este sentido, la expansión y la gestión efectiva de las Áreas Naturales Protegidas (ANP) es una de las herramientas que cuenta con más respaldo internacional y levanta expectativas en un sector de la literatura, debido al apoyo que ha recibido por parte del régimen de biodiversidad como la principal respuesta para la conservación de la diversidad biológica, en contraste con otras medidas como los CDM y REDD+ (Seddon et al., 2020).

Las ANP, como el resto de las medidas enmarcadas en la EbA, deben mitigar las emisiones de GEI. Asimismo, tienen que amortiguar algunos riesgos climáticos como inundaciones, deslaves, ciclones o huracanes, proteger contra la erosión del suelo —que pueden amenazar la seguridad alimentaria y la consecución de objetivos como la reducción de la pobreza—, y promover el desarrollo sostenible, por ejemplo, mediante la generación de ingresos por el ecoturismo basado en planes de gestión adecuados (Rubio, 2017). Paradójicamente, el apoyo a las ANP llega cuando la evidencia científica es contradictoria acerca de los efectos de decretarlas a escala global (Carrasco et al., 2021), y mientras que el régimen climático mantiene activos los mecanismos de mitigación que utilizan frecuentemente monocultivos de especies no autóctonas que pueden comprometer el secuestro de carbono, producir una mala adaptación e impactar negativamente, como se dijo antes, a la biodiversidad y a las comunidades más vulnerables (Seddon et al., 2019).

El rendimiento de la EbA está asociado, según la literatura, con la participación de una variedad de actores con ambiciones, preferencias, responsabilidades, marcos de referencia y recursos distintos (Termeer et al., 2013). La gestión de las ANP, por ejemplo, cruza distintos ámbitos y sectores de gobierno, así como una diversidad de grupos sociales, por lo que la coordinación y cooperación multiactor, multisectorial y multinivel deberían ser importantes (Klepp y Chavez-Rodriguez, 2018). En particular, se sugiere la necesidad de ampliar la participación de las comunidades indígenas y locales en la gestión de los recursos

naturales para una EbA efectiva mediante la gobernanza e, incluso, la plena autoridad de las comunidades locales sobre los recursos naturales (Chong, 2014). Sin embargo, los resultados en la implementación de las ANP y, en general de las NbS, siguen favoreciendo —en su mayoría— a las estructuras de poder existentes, los intereses financieros dominantes, y soluciones técnicas transferidas desde el Norte hacia el Sur Global, todo en nombre de una visión de adaptación alineada con las élites nacionales y los Estados más poderosos y degradadores del medio ambiente (Klepp y Chavez-Rodriguez, 2018).

A la luz de lo dicho, la pérdida de biodiversidad y el cambio climático son fenómenos interconectados y se agravan mutuamente. Históricamente, los objetivos políticos de los regímenes climático y de biodiversidad se superponen, pero ha habido resistencias del régimen climático para considerar la protección de la biodiversidad. Sin embargo, el enfoque de adaptación climática comenzó a reconocer a la biodiversidad como un recurso para mejorar la adaptación de comunidades locales y pueblos indígenas al cambio climático. En este marco, se introdujo las NbS y la EbA con miras a integrar la política de cambio climático, la conservación de la biodiversidad, y el desarrollo económico y social. Lo cierto es que existen obstáculos como la falta de financiamiento y el predominio de soluciones técnicas que no favorecen a las comunidades locales. Por lo cual, es necesario considerar a la biodiversidad como parte integral de las estrategias de adaptación al cambio climático, abogando por enfoques inclusivos y sostenibles.

1.1.2 Modelos y desarrollo de la gobernanza climática

La gobernanza climática puede entenderse, con base en Bäckstrand y Lövbrand (2015), como la arquitectura organizacional y los arreglos institucionales destinados a la colaboración, coordinación y participación de actores estatales y no estatales, en múltiples centros de autoridad y distintos niveles de gobierno, orientados a la formulación y puesta en marcha de las políticas de cambio climático. Esta definición busca reflejar los cambios que, durante treinta años de existencia del régimen climático, se han venido suscitando luego de disputas políticas y académicas en vista de la lentitud para obtener resultados (Jordan et al., 2018; Okereke et al., 2009). En particular, existe una fuerte crítica en relación a la brecha entre la cantidad de recursos invertidos y la reducción de emisiones alcanzada (Jordan et al., 2013).

Desde la firma de la UNFCCC en 1992, la gobernanza climática ha ido adoptando distintas formas que fueron materializadas en tratados y acuerdos internacionales. Held y Roger (2018a) identificaron en el Protocolo de Kioto de 1997, el Acuerdo de Copenhague de 2009 y el Acuerdo de París de 2015 tres modelos distintos. La complejidad y variación de cada uno incrementó gradualmente debido a la diversidad de actores (Pacheco-Vega, 2021). En especial, destacan los cambios en cada modelo acerca del grado y tipo de participación de los actores estatales, subestatales y no estatales (Rayner, 2010; Solorio, 2021). Sin embargo, esta investigación recupera los modelos materializados en Kioto y París, mientras Copenhague se tomará, únicamente, como un periodo de transición por razones que se profundizarán a continuación.

El primer modelo siguió un enfoque ‘de arriba hacia abajo’ (*top-down*) sustentado en una lógica reguladora y jerárquica (Betsill et al., 2015). Fue formalizado mediante el Protocolo de Kioto de 1997, un tratado internacional jurídicamente vinculante para las partes, en donde se establecieron compromisos obligatorios que privilegiaron la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) y un mecanismo de supervisión y sanción (Hare et al. 2010; Held y Roger, 2018a). En aquel momento se identificó al multilateralismo internacional como el espacio más apropiado para abordar el cambio climático (Dorsch y Flachsland, 2017), pues suponían que debía atenderse y resolverse a través de la acción ‘descendente’ de los acuerdos internacionales y los gobiernos nacionales, por lo que se debía hallar un buen diseño del régimen climático (Betsill et al., 2015). Mientras tanto, los actores subnacionales y no estatales tenían un papel relativamente limitado en el tratado y no se les reconoció la capacidad para contribuir de manera más amplia e independiente (Held y Roger, 2018a). Estas condiciones lo convirtieron en un modelo apto para entornos centralizados donde persistía una baja participación social y limitadas capacidades subnacionales (Pacheco-Vega, 2021).

La exigua respuesta del multilateralismo ante el reto climático y el colapso casi total de las negociaciones internacionales (Dubash, 2009) facilitó el paso hacia una lógica voluntarista y descentralizada ubicada en las antípodas del primer modelo (Keohane y Victor, 2011; Andresen, 2015). La suscripción del Acuerdo de Copenhague en 2009 allanó el camino hacia la multipolaridad y un nuevo (des)orden climático fragmentado y dependiente de la

acción de los Estados (Bäckstrand et al., 2017). En comparación con Kioto, no se fijó un objetivo global de reducción de emisiones y tampoco se brindaron garantías para el cumplimiento del límite de temperatura acordado. Los Estados parte asumieron por voluntad propia sólo compromisos que estarían dispuestos a cumplir, por lo que algunos ofrecieron reducciones significativas y medibles de GEI, y otros se ajustaron a ratificar los compromisos asumidos en 1997 e hicieron propuestas difíciles de evaluar (Held y Roger, 2018a). Paradójicamente, se logró mayor apoyo, simetría entre compromisos y participación de los Estados (Held et al., 2013). En suma, definió un momento de transición del régimen climático que sentó las bases del ‘multilateralismo híbrido’ (Bäckstrand et al., 2017) y dio lugar a los albores de un enfoque ‘ascendente’ y policéntrico de gobernanza climática (Jordan et al., 2015). Las políticas, pues, pasaban a ser formuladas por los Estados, se reconoció la diversidad de exigencias de los contextos nacionales, e interpeló a los actores no estatales, quienes realizan iniciativas y ‘experimentos climáticos’ transnacionales en escenarios alternativos a la diplomacia climática (Okereke et al., 2009; van der Ven et al., 2017).

El segundo modelo persiguió un enfoque más ‘de abajo hacia arriba’ (*bottom-up*) y más policéntrico, apoyado en la combinación de aspectos del primer modelo y la transición de Copenhague (Held y Roger, 2018a). Quedó reflejado en el Acuerdo de París de 2015, un tratado internacional jurídicamente vinculante, representando un nivel de ambición mayor al imaginado tras intensos esfuerzos diplomáticos (Bäckstrand et al., 2017). La adopción de París cesó el estancamiento de las negociaciones climáticas y permitió el avance coherente del régimen climático al proveer el objetivo global de mantener la temperatura por debajo de los 2°C y limitar el aumento hasta 1.5°C (Held y Roger, 2018a). El centro del Acuerdo son los compromisos voluntarios de los Estados, conocidos como las Contribuciones Previstas y Determinadas a Nivel Nacional (NDC, por sus siglas en inglés), las cuales no están sujetas a negociación, son actualizables cada cinco años y no buscan alcanzar un objetivo común (Held y Roger, 2018a). De modo que el régimen climático surgido del Acuerdo de París es un híbrido entre la flexibilidad ascendente y el control descendente, y vinculó la acción climática multilateral y transnacional (Solorio, 2021), a partir de reconocer la importancia de los actores subnacionales y, especialmente, los no estatales (Jordan et al., 2018).

Uno de los cambios sustanciales entre modelos está en la diversidad de actores que interpelan, así como la participación de los actores no estatales. El primero es un sistema centrado en el Estado, mientras el segundo identifica al cambio climático como un problema global transfronterizo que supera las capacidades del Estado para resolverlo (Saucedo, 2019). Dentro de los actores no estatales se reconocen a los grupos de la sociedad civil (p.e. organizaciones juveniles, religiosas, de mujeres, de activistas climáticos), redes de ciudades, empresas multinacionales (p.e. petroleras, brókeres de carbono, de consultoría y jurídicas), integrantes de la academia, sindicatos y comunidades indígenas (Bäckstrand et al., 2017; Pacheco-Vega, 2021). Aunque es innegable que los procesos cardinales siguen siendo impulsados por los actores estatales, los no estatales han generado una oleada creciente de iniciativas climáticas que buscan complementar las respuestas de los Estados a nivel local, regional y hasta nacional (Jordan et al., 2015; Saucedo, 2019).

La inclusión de actores no estatales en el régimen climático ha sido clave para que muchos Estados reorganicen la forma en que ponen en práctica la gobernanza climática. El plano internacional identificó que se producen interacciones, en varias ocasiones sin vínculo jerárquico, entre actores estatales y no estatales en los contextos locales (Bäckstrand et al., 2017). Idealmente, se establecería un modelo en red de política pública climática en donde se compartieran responsabilidades y poder de manera plural y equitativa. Esta proposición gira en torno a la formulación conceptual de Elinor y Vicent Ostrom sobre la policentricidad, que implica el diseño e implementación de políticas desde la acción colectiva y de esquemas colaborativos (Pacheco-Vega, 2021). En palabras llanas, significa que la política climática requiere de redes para la colaboración, cooperación y coordinación entre actores situados en distintas escalas de la gobernanza, quienes ponen sobre la mesa una multiplicidad de intereses y recursos propios (Jordan et al., 2018; Wurzel et al., 2019; 2016). De este modo, se busca captar la atención de los actores más relevantes para la toma de decisiones de política climática y acercarse a la llamada '*justicia climática*' (Pacheco-Vega, 2021; Gajevic, 2020).

La justicia climática es una pieza clave en la discusión sobre la inclusión de actores en la gobernanza climática. La lucha contra el cambio climático conlleva elevados efectos negativos y una distribución de costos y beneficios muy desigual. El derecho internacional reconoce el principio de 'responsabilidades comunes pero diferenciadas' (CBDR, por sus

siglas en inglés) y su aplicación como una directriz para lograr la justicia climática (Castro, 2016). El principio CBDR está asociado a la titularidad, contenido y alcance de los deberes en la política de cambio climático con base en las nociones de responsabilidad histórica, capacidad o beneficio (Gajevic, 2020). El régimen climático optó por el principio CBDR desde la Cumbre de Río en 1992 y su expresión más destacada es la distinción en anexos de los Estados parte del Protocolo de Kioto (Gajevic, 2020). Los países incluidos en el Anexo I, los industrializados, estaban obligados a reducir sus emisiones y dar apoyo financiero a los países en vías de desarrollo no incluidos, mismos que no estaban obligados a cumplir los acuerdos. No obstante, además de haber sido sepultada en París por una “auto diferenciación [...] más matizada y flexible” que considera las distintas circunstancias nacionales (Castro, 2016:383), esta visión de justicia climática está limitada a una cuestión distributiva y centrada en el Estado en la que los países ricos dan dinero a los pobres, y margina aún más las preocupaciones y reivindicaciones de algunos actores no estatales como los pueblos indígenas (Marion et al., 2021).

1.2 Participación de actores no estatales en la gobernanza climática

La gobernanza climática ha experimentado una significativa transformación, desplazando el foco tradicional centrado en los Estados hacia la inclusión de actores no estatales. Este cambio ha generado un extenso debate académico, donde la literatura ha teñido el panorama con premisas optimistas sobre las potenciales contribuciones de estos actores a la mejora de los resultados, la ampliación de la legitimidad y el alcance de las políticas climáticas (Nasirotusi et al., 2016). Sin embargo, la diversidad inherente a los actores no estatales ha desafiado la conceptualización clara de su papel, revelando una complejidad que va más allá de la utilidad heurística de simplemente clasificarlos como “no estatales” (Hale, 2018).

En la búsqueda de definiciones y categorías claras para los actores no estatales, la literatura destaca la heterogeneidad en sus orígenes, acciones, roles e intereses (Cobut et al., 2019). Desde la creación de nueve grupos de referencia por el régimen climático en 1992, incluyendo desde autoridades locales hasta la comunidad científica, la diversidad persiste incluso después de excluir a los actores estatales. Esta heterogeneidad plantea un desafío tanto teórico como práctico al intentar comprender y evaluar el impacto de su participación.

Además, existe la necesidad de considerar las fuentes de poder específicas que moldean sus acciones y la posible desigualdad en sus contribuciones (Nasiritousi et al., 2016).

El modelo de gobernanza climática más participativo y deliberativo que se ha ido configurando a lo largo del tiempo asigna un papel más activo a los actores no estatales. La institucionalización de la participación no estatal también se refleja en procesos científicos y académicos, destacando la importancia del IPCC en este contexto (Pacheco-Vega, 2021). Empero, este cambio no está exento de desafíos, incluyendo tensiones derivadas del neoliberalismo, la persistencia de enfoques tecnocráticos y la falta de representación equitativa, especialmente del Sur Global (Bee, 2015; Sapiains et al., 2020). La revisión de la literatura sugiere la necesidad de un diálogo más inclusivo que reconozca las diversas voces y experiencias, en especial aquellas históricamente marginadas.

La inclusión efectiva de los pueblos indígenas en la gobernanza climática representa un desafío significativo en la actualidad. A medida que la discusión sobre la justicia climática gana prominencia, se revela la urgente necesidad de abordar la participación de estos grupos en la formulación de políticas relacionadas con el cambio climático. Aunque la importancia de sus conocimientos y la experiencia directa en la gestión de los entornos naturales se reconoce cada vez más, persisten barreras estructurales y prejuicios coloniales que limitan su voz y agencia en los procesos de toma de decisiones a nivel nacional e internacional.

1.2.1 Diversidad entre actores no estatales y aristas de la participación

El desenvolvimiento de la gobernanza climática implicó que una parte del debate académico discutiera sobre la inclusión y participación de actores distintos a los gobiernos de los Estados. Buena parte de la literatura ha establecido una serie de premisas optimistas (Nasiritousi et al., 2016) sobre las posibles consecuencias de la acción no estatal en torno a mejorar la calidad de los resultados, así como ensanchar la legitimidad (Bäckstrand y Kuyper, 2017; Stevenson y Dryzek, 2012) y el alcance de las políticas climáticas (Chan et al., 2019; Tosun y Schoenefeld, 2017). Existe un amplio abanico de nociones normativas que atribuyen a los actores no estatales la capacidad de, por ejemplo, movilizar recursos humanos, técnicos y financieros para lograr mayor ambición, apoyar y presionar a los Estados en la consecución de los objetivos climáticos, así como de tomar el liderazgo de la acción climática (Hale, 2018; Gajevic, 2020). No obstante, la evidencia apunta a que es difícil decir con claridad el papel

de los actores no estatales debido a su gran diversidad (Hale, 2018). En la práctica prevalece una enorme heterogeneidad a pesar de la utilidad heurística de apelar a los actores ‘no estatales’ como cualesquiera que no sean el Estado (Bäckstrand et al., 2017).

De hecho, no hay consenso en la bibliografía sobre quiénes son los actores no estatales y qué los distingue entre sí. Lo cierto es que provienen de orígenes distintos (naturaleza), actúan de modos diversos y desempeñan roles variados (procesos), poseen intereses diferenciados (objetivos) y logran asuntos propios (resultados) (Cobut et al., 2019). El régimen climático, por ejemplo, determinó desde 1992 nueve grupos de referencia, entre ellos: autoridades locales, empresas e industrias, infantes y jóvenes, pueblos indígenas, organizaciones no gubernamentales, mujeres, trabajadores y sindicatos, comunidad científica y tecnológica, y agricultores (Cobut et al., 2019). Si descontamos los primeros por ser actores estatales con obligaciones para implementar la política climática (Wurzel et al., 2016; 2019), aún nos queda una gran diversidad por delante al hablar sobre los actores no estatales.

El rol de los actores no estatales en la gobernanza climática está relacionado con ‘perfiles de gobernanza’ (Nasiritousi et al., 2016). Cada perfil, de acuerdo con Nasiritousi y coautores (2016), es resultado de una fuente de poder particular que deriva en tipos y niveles de agencia específicos, dándoles ventajas (o desventajas) comparativas en relación con otros actores. Al respecto, la literatura del Norte Global adolece al menos en dos puntos: (1) poco se ha explicado sobre los efectos distributivos de una mayor participación de actores no estatales, y (2) hace un superlativo hincapié en las actividades de los actores no estatales a nivel intergubernamental y en la posición que guardan en la gobernanza climática en relación con el espectro político (Nasiritousi et al., 2016). En el primer caso, los estudios tienden a explorar la influencia de empresas u ONG poderosas, y presentan escasa atención a otros actores usualmente marginados con menor influencia en el mismo entorno institucional. En el segundo, se inclinan por revisar la representatividad intergubernamental y omiten que algunos actores no estatales deciden no participar por medio de la arquitectura institucional (Nasiritousi et al., 2016). Esto permite explicar de mejor forma por qué, en la teoría, cada actor no estatal representa una serie de intereses y discursos, y emprenden acciones climáticas por razones distintas, sin coordinación entre ellos (Stevenson y Dryzek, 2012); y, en la práctica, se acogen a posturas y prácticas contradictorias (Aydin, 2020).

Existen, al menos, cuatro alegatos en favor de la participación de actores no estatales en la gobernanza climática: (1) “cuanto más, mejor”; (2) “todos ganan”; (3) “todos hacen su parte”; y (4) “más traerá más” (Chan et al., 2019). El primero asume que todos los actores no estatales tienen la misma capacidad para promover la acción climática más allá del quehacer de los gobiernos. El segundo sugiere que la acción no estatal aporta beneficios para superar escollos como la falta de rendición de cuentas (van Asselt, 2016), dar voz a grupos subrepresentados y mejorar la calidad democrática (Bäckstrand y Kuyper, 2017; Nasirousti et al., 2016), o generar —de la mano de las empresas— crecimiento económico (Chan et al., 2019). El tercero considera una función instrumental en la que es decisiva la actividad no estatal en la aplicación de algunos compromisos internacionales respaldados por un intrínseco y amplio apoyo social (Hale, 2018). El cuarto, por último, entraña un potencial catalítico de la participación no estatal que, mediante la formación de coaliciones y el reforzamiento mutuo de sus capacidades, puede replicarse y ampliarse (Pattberg et al., 2019). Empero, los cuatro alegatos exhiben una visión normativa sobre las virtudes de la acción no estatal que suele estar acompañada de una carencia de evidencia empírica que la respalde, y es presentada como replicable, apolítica y benéfica, ignorando los efectos de que las prioridades y necesidades de los actores no estatales no se alinean con las de los gobiernos de los Estados (Chan et al., 2019).

Otra fracción de la bibliografía tiene una visión más cauta sobre las promesas de la acción no estatal (Sénit y Biermann, 2021; Manchen, 2018). En ella se advierte que encumbrar a ciertos actores, cuyas actividades habituales tienen consecuencias climáticas negativas pero cuentan con un alto potencial para realizar acciones climáticas, en detrimento de otros actores cuyas contribuciones son difíciles de cuantificar por su alcance limitado (Chan et al., 2019). Los ejemplos más comunes son, por un lado, las empresas de energía renovable que asisten reducir el uso de combustibles fósiles, es decir, la mitigación climática, mientras ejercen presión sobre determinados territorios (véase Dunlap, 2018); y, por otro lado, las comunidades indígenas que apoyan en la conservación de los ecosistemas en los que viven sin que sus contribuciones sean debidamente cuantificadas. Esta infravaloración puede deberse a la escasa comunicación y participación de los pueblos indígenas en la política climática institucional, además de un proceso de arriba hacia abajo que limita su voz, así como la falta de reconocimiento de su cultura y prácticas (Nursey-Brey et al., 2019).

Otros autores se centraron en investigar si los actores no estatales representan algún desafío al poder del Estado, toda vez que algunos gobiernos muestran incomodidad por su presencia debido a un temor de perder autoridad y potestad, o porque recurren sólo a aquellos que se alinean con sus objetivos (Cobut et al., 2019). Cual fuera el caso, abogar por la participación de actores no estatales podría perder de vista los desequilibrios —dentro y fuera del régimen climático— en favor del Norte y sus corporaciones privadas que podrían traducirse en agravios a poblaciones del Sur Global (Chan et al., 2019; Sénit y Biermann, 2021; Manchen, 2018). La inclusión de los actores no estatales en la gobernanza climática conlleva, pues, no obviar la posibilidad de que su participación no necesariamente vaya en la misma dirección que los objetivos establecidos por el régimen climático.

En el discurso político y los debates académicos domina una creencia colaborativa y facilitadora de la acción climática no estatal —y subestatal— en la gobernanza climática. Marquardt, Fast y Grimm (2022) propusieron una comprensión más controvertida con ese relato en la que se toma en consideración los debates sobre los conflictos y las tensiones, en la que los actores actúan como (1) *facilitadores constructivos*, grupos de presión y formadores cooperativos de la agenda sobre cambio climático organizada por el Estado, como se concibe a nivel internacional; (2) *confrontadores disruptivos* con perspectiva crítica hacia las normas e instituciones establecidas; y (3) *ejecutores voluntarios* que inician la acción climática por su cuenta y, así, empujan a los gobiernos hacia compromisos más ambiciosos. En lugar de estar estrictamente separadas, estas aristas están interrelacionadas y permiten evitar algunos riesgos de asumir que los actores no estatales son solo facilitadores, tales como la despolitización misma de la acción climática (Marquardt et al., 2022).

Tabla 2. Aristas de la participación de actores no estatales

	Facilitadores constructivos	Confrontadores disruptivos	Ejecutores voluntarios
Posición	Cooperan en favor de la gobernanza climática dirigida por el Estado. Promueven reformas dentro de las estructuras económicas, sociales y reguladoras establecidas.	Perturban la gobernanza climática impuesta. Exigen cambios sistémicos más allá de reformas graduales, desafían las rutinas establecidas y promueven intervenciones	Realizan esfuerzos voluntarios de mitigación o adaptación climática que, a menudo, se alinean con las ambiciones nacionales o, incluso, pueden superarlas.

	Motivados por la creencia en la ciencia occidental, los desarrollos tecnológicos y los incentivos impulsados por el mercado.	críticas. Incentivados frecuentemente por ideas relacionadas con el conocimiento no occidental.	
Acción	Se unen a las negociaciones climáticas internacionales y a los esfuerzos de colaboración para mejorar los compromisos estatales. Apoyan con información académica sobre cambio climático y otros problemas ecológicos y sociales. Desarrollan medidas de mitigación, aportan conocimientos técnicos y cooperan con diferentes grupos de interés en distintos niveles.	Se movilizan contra los intereses creados y desafían el statu quo exigiendo cambios sistémicos. Ponen de relieve las preocupaciones sociales como las injusticias, la desigualdad de género y el neocolonialismo que conlleva la crisis climática. Promueven modos de conocimiento alternativos contra el "conocimiento hegemónico" y el dominio de la ciencia occidental.	Se proponen de forma proactiva para llenar los déficits que deja el Estado, al tiempo que presionan a los gobiernos para que aumenten sus compromisos. Legitiman la acción climática impulsada por el Estado, pero sólo en la medida en que sea beneficiosa para su nivel de ambición.
Reacción	Los gobiernos nacionales pueden "volverse complacientes y confiar excesivamente en la acción no gubernamental" (Streck, 2020, p. 28) al no actuar ellos mismos.	Pueden alterar las formas establecidas de evaluar el cambio climático y sus efectos en la sociedad, las personas y la naturaleza.	Pueden legitimar una política climática ineficaz o insuficiente impulsada por el Estado que impida reformas más sustanciales de los sistemas políticos, económicos y sociales actuales.

Fuente: elaboración propia con base en Marquardt et al., 2022.

El liderazgo también parece actuar como un elemento relevante en el desarrollo y rigurosidad de la política climática. Este debate atrajo los reflectores durante la década de 1970, poniendo especial énfasis en comparar si un Estado adopta y persigue —en un momento determinado— una acción pública más estricta que otro (Guzmán, 2023). Empero, en los últimos años autores como Schreurs y Tiberghien (2007) comenzaron a aplicar este enfoque para asuntos domésticos, incluyendo el papel de los actores no estatales, haciendo hincapié en la dinámica política al interior de los espacios decisorios (Wurzel et al., 2019). Existen diversos tipos de

liderazgo, entre los que se encuentran el estructural (derivado del poder duro de los actores), el empresarial (implica aptitudes diplomáticas, de negociación y de regateo), el cognitivo (basado en el conocimiento científico y la experiencia en la implementación) y el ejemplar (incluye el establecimiento de ejemplos intencional y no intencionalmente) (Lieberink y Wurzel, 2017; Solorio, 2021). Junto a las aristas de participación, identificar quién y qué tipo de liderazgo ejerce permitiría identificar ciertos patrones y proporcionar una explicación más detallada en torno a los resultados de los mecanismos de gobernanza climática.

Siendo así, la literatura académica más optimista sugiere que la participación de los actores no estatales podría mejorar la calidad y la legitimidad de los resultados de la acción climática. Sin embargo, la diversidad de estos actores dificulta definir claramente su papel; la falta de consenso sobre quiénes son y sus diferencias en origen, acciones, roles e intereses contribuye a su heterogeneidad. Aunque existen argumentos en pro de la participación no estatal, es incontrovertible la falta de evidencia empírica que respalde estas visiones normativas. No es extraño, entonces, que se avance cautelosamente señalando que ciertos actores pueden ser sobrevalorados, mientras que otros pueden estar subestimados como los pueblos indígenas. Frente este escenario, pues, es necesaria una comprensión más controvertida de la acción climática no estatal, considerando diferentes roles que pueden tener, incluyendo facilitadores, confrontadores y ejecutores voluntarios, evitando la despolitización de la acción climática.

1.2.2 Evolución de la participación en la gobernanza climática

El primer modelo de gobernanza climática estuvo centrado en los actores estatales y no dio cabida a la participación de la acción no estatal. Durante la discusión del Protocolo de Kioto en 1997, el régimen climático rechazó la inclusión de actores no estatales aduciendo razones de eficiencia y de técnica (Gunderson, 2018). La primera señalaba la cantidad de tiempo necesario que implicaría la deliberación pública contra la urgencia de atender el cambio climático. La segunda apelaba a la complejidad técnica de las soluciones climáticas. Estas objeciones fueron cayendo poco a poco, por un lado, porque los pobres resultados durante los primeros años del régimen climático dieron pocas razones para esperar que podían ser peores adoptando un enfoque participativo y deliberativo. Y, por otro lado, porque han sido poco eficaces las respuestas climáticas dominantes enmarcadas en formas tecnocráticas,

como las soluciones tecnológicas y las soluciones basadas en el mercado (Gunderson, 2018). Lo anterior desencadenó en que el régimen climático tratara de mejorar el acceso, inclusión y representación de los actores no estatales (Bäckstrand et al., 2017).

El estancamiento de las negociaciones climáticas durante la cumbre de Copenhague en 2010 significó un punto de quiebre que facilitó la transición hacia un modelo más deliberativo. En particular, organizaciones no gubernamentales y empresas se desempeñaron como coadyuvantes para posibilitar los acuerdos, sin estar exentos de prácticas de exclusión (Kuyper et al., 2018; Ciple y Roberts, 2017). Sin embargo, algunos gobiernos fueron reticentes —y lo siguen siendo— a recibir apoyo financiero, técnico y metodológico a menos que los actores no estatales compartan sus puntos de vista, y cuestionaron el valor de invitarles como observadores (Saucedo, 2019). Con el tiempo, el régimen climático inició un proceso de revisión que derivó en mayor interés por las iniciativas transnacionales, en las que la acción y participación no estatal se consideró como un elemento central para impulsar otras formas de acción climática y renovar la agenda (Kuyper et al., 2018).

El segundo modelo de gobernanza climática dio un papel más activo a los actores no estatales mediante la ‘orquestración’, un modo indirecto de gobierno basado en estímulos e incentivos más que en controles obligatorios, que se puede identificar como ‘facilitador constructivo’ (Kuyper et al., 2018; Abbott, 2018; Marquardt et al., 2022). El objetivo era registrar la acción climática no estatal y subnacional para coordinar, movilizar y valorar sus contribuciones (Cobut et al., 2019). El régimen climático asumió el rol de ‘orquestrador’ que le había sido conferido en la cumbre de Lima de 2014, en donde se lanzó una plataforma — hoy conocida como ‘Global Climate Action’— para que actores no estatales y subnacionales registraran sus compromisos climáticos (Aydin, 2020). La plataforma sería complementada por la Agenda de Acción Lima-París, una iniciativa que tenía por objetivo orquestrar nuevas acciones y compromisos entre toda la diversidad de actores y sectores (van Asselt, 2016).

El Acuerdo de París de 2015 convino reconocer y promocionar la acción climática no estatal, presentándola como un eje para complementar y apoyar los procesos multilaterales, aunque mantuvo las principales decisiones en manos de los Estados parte (Cobut et al., 2019).

En línea con otras iniciativas³, convocó a los actores no estatales como contribuyentes y socios de los gobiernos, a través de establecer mecanismos de transparencia, facilitar los borradores durante los periodos de revisión de las NDC cada cinco años, y animar a que amplíen y registren su actividad (Bäckstrand y Kuyper, 2017). De esta manera comenzó la institucionalización de la participación no estatal dentro del régimen climático, especialmente en los procesos científicos y académicos, trasladando su principal incidencia al IPCC (Hale, 2018; Pacheco-Vega, 2021).

La acción no estatal en el régimen climático también cobró relevancia en el plano informal. Los Estados asignaron a los actores no estatales el papel de ‘actores para la ampliación’ durante la evaluación y revisión del Acuerdo de París (Aydin, 2020). En otras palabras, restringieron su incidencia a una posición de meros denunciantes, estando limitados a responsabilizar a los gobiernos por la falta cumplimiento de sus compromisos y a presionar que aumenten las ambiciones climáticas (van Asselt, 2016). Los Estados dieron preferencia a un grupo minoritario pero muy influyente de actores no estatales con recursos técnicos, tecnología e información, mientras la mayoría tiene limitado el acceso a las altas mesas de negociación donde se formulan las políticas climáticas (Thakur, 2021; Aydin, 2020). Sin embargo, esto no ha impedido que una creciente variedad de ONG, sindicatos, empresas, organizaciones de mujeres y de jóvenes, pueblos indígenas y grupos religiosos empezaran a participar y desempeñar una amplia gama de actividades en torno a las negociaciones climáticas (Gunderson, 2018; Kuyper et al., 2018).

El neoliberalismo es otra pieza clave para entender el papel de la acción no estatal. La actual gobernanza climática “se extiende mucho más allá del Estado para incluir una variedad de actores no estatales (por ejemplo, las empresas) y las regulaciones basadas en el mercado (como el comercio de carbono)” (Bee, 2015:2). En ella prevalece una perspectiva libertaria de la justicia que comparte la responsabilidad climática por igual, en lugar de apelar a la equidad y el principio CBDR (Ciplet y Roberts, 2017). También persiste el énfasis en comprensiones y soluciones tecnocráticas del cambio climático (Brand y Christoph, 2013), las cuales suelen estar desvinculadas de los múltiples y contradictorios significados culturales

³ Entre ellas se encuentran la Alianza de Marrakech para la Acción Climática Mundial en 2016, la plataforma de Durban en 2012, el Diálogo de Talanoa en 2017 y la COP24 de 2018 (Thakur, 2021; Hale, 2018).

y limita otras formas de acción colectivas o basadas en el Estado. Como resultado, existe un profundo rechazo a las formas de conocimiento no occidentales y se omite que los espacios donde son negociadas la acción y la responsabilidad climática funcionan bajo relaciones de poder desiguales (Bee, 2015; García-del-Amo et al., 2020).

Por si esto fuera poco, una reciente revisión de la literatura dilucida que la mayoría de los estudios académicos provienen del Norte, incluidos los que abogan por una gobernanza climática más horizontal, descentralizada y participativa (Sapiains et al., 2020). Kane y Boulle (2018) argumentan que, amén de que podría reproducir la producción colonial del conocimiento, la acción climática en el Sur Global se ve mermada ante la poca visibilidad e influencia de su producción académica. Esto ocurre pese a que los resultados pueden dar cuenta de los desafíos locales y sugerir propuestas de soluciones adecuadas y contextualizadas. Abordar la gobernanza climática desde una perspectiva propia del Sur no debería rechazar todo lo que viene del Norte, apuntan Sapiains y colegas (2020), sino poner a dialogar el conocimiento situado y las teorías dominantes, así como reconocer la importancia de las diferencias culturales, sociales y psicológicas. Hablar de actores no estatales desde esta perspectiva debe incluir a quienes, históricamente, han sido marginados de las instituciones de la gobernanza climática como las comunidades rurales y los pueblos indígenas (Comberti et al., 2019).

En atención a lo anterior, la gobernanza climática evolucionó de un enfoque centrado en actores estatales hacia un modelo más participativo que incorpora la acción no estatal. Inicialmente, rechazó la participación de actores no estatales argumentando razones de eficiencia y complejidad técnica, pero la falta de avances significativos y la ineficacia de enfoques tecnocráticos llevaron hacia la inclusión progresiva de actores no estatales. Sin embargo, persisten desafíos como la exclusión y la preferencia por actores con recursos resultado de décadas de influencia del neoliberalismo, particularmente, enfatizando soluciones basadas en el mercado. De tal suerte, resulta indispensable revertir la limitada representación del Sur Global tanto en la literatura como en la práctica misma, e incluir a las comunidades marginadas históricamente en la gobernanza climática.

1.2.3 Inclusión de los pueblos indígenas en la gobernanza climática

La discusión de justicia desde enfoques más equitativos comenzó a ganar terreno como una medida para contrarrestar las contradicciones de la gobernanza climática (Okereke, 2018; Aydin, 2020). Parafraseando a Beauregard y colegas (2021), no existe una definición consensuada de la justicia climática pero puede entenderse como la distribución equitativa de derechos, beneficios, cargas y responsabilidades asociadas al cambio climático, así como a la participación justa de todos los actores interesados (Puaschunder, 2020; Okereke, 2018). En la literatura hay una vertiente dedicada al reparto de la carga entre los países desarrollados y en vías de desarrollo, o del Norte y Sur Global, con base la asimetría de contribuciones, impactos, participación, capacidades y recursos entre Estados (Borràs, 2016; Okereke, 2018). Otra rama optó por atender a otros ángulos y escalas fuera del régimen climático, como la acción climática de pueblos indígenas y poblaciones locales (Puaschunder, 2020; Okereke, 2018). Empero, el régimen climático tiene pocas estructuras que pongan en práctica el preámbulo del Acuerdo de París, el cual reconoce las necesidades y circunstancias específicas de los Estados del Norte y del Sur Global, particularmente, respecto a los derechos humanos y de los pueblos indígenas, la búsqueda de la justicia climática y la protección de la Madre Tierra (Ciplet y Roberts, 2017; Aydin, 2020; Thakur, 2021). Hasta hoy prevalece la fragmentación de posiciones e identidades económicas y medioambientales, que deriva en que el futuro de los países vulnerables del Sur esté en manos de los poderosos del Norte Global (Sapiains et al., 2020; Aydin, 2020).

La participación de los pueblos indígenas en la gobernanza climática es un tema de justicia y derechos humanos. Los pueblos indígenas suelen estar estrechamente vinculados a los entornos naturales: gestionan los ecosistemas, administran la tierra, y les proporcionan la base de sus identidades culturales, creencias espirituales, costumbres sociales y lenguas (Ferreira et al., 2021; Coyne et al., 2019). Al mismo tiempo, padecen desproporcionadamente los impactos negativos del cambio climático y de algunas de las soluciones propuestas por el régimen climático (Ferreira et al., 2021). No obstante, estos agravios ocurren mientras los Estados etiquetan estos problemas como asuntos domésticos y rehúsan discutirlos en las negociaciones internacionales (Tormos-Aponte, 2021). Fuera del espejismo de la diplomacia, continúa la explotación colonial y capitalista que ignora los límites ecológicos del planeta y

las reivindicaciones locales sobre los territorios y los derechos de uso tradicional, abriendo más frentes para la resistencia indígena al interior de las fronteras (Sapiains et al., 2020; Solorio y Romero, 2021). Encima, defensores del territorio y activistas indígenas son objeto de violencia promovida por actores estatales y de mercado, por lo que el régimen climático internacional se convierte en un espacio donde pueden expresar sus demandas, pese al agotamiento y la frustración por la discriminación que sufren (Tormos-Aponte, 2021).

Los pueblos indígenas son los principales afectados por la injusticia climática. De modo simultáneo, son privados de lo que algunos autores distinguen como los tres tipos o componentes (epistémica, distributiva y procedimental) de la justicia climática en sus tres dimensiones (intergeneracional, entre Estados o dentro del Estado) que, en la práctica, son interdependientes e inseparables (Solorio et al., 2019; Beauregard et al., 2021; Aydin, 2020). Respecto a la (in)justicia procedimental, en primer lugar, los pueblos indígenas suelen estar marginados de las instituciones del régimen climático; carecen de voz propia en las negociaciones y, por lo tanto, están sujetos a la representación de sus respectivos Estados, mismos que los colonizan, discriminan y marginan (Comberti et al., 2019; Solorio y Romero, 2021; Solorio et al., 2019). En segundo lugar, en relación con la (in)justicia distributiva, pese a no ser los mayores emisores de GEI o contribuyentes a la degradación ambiental, son desplazados de sus territorios ancestrales al ver limitado el acceso, uso y disfrute de los recursos del ecosistema para sus necesidades locales, en detrimento de la implementación de mecanismos para el manejo de los bosques para el secuestro de carbono (Brugnach et al., 2017; Bayrak y Marafa, 2016). Por último, en cuanto a la (in)justicia epistémica, el IPCC privilegia los conocimientos técnicos y científicos provenientes de expertos del Norte Global a pesar de su lejanía a lo local (Delgado, 2019), de ofrecer una inadecuada orientación a las políticas, e incapacidad de captar la diversidad de saberes — algunos de ellos contrapuestos a los occidentales (Sapiains et al., 2020; Brugnach et al., 2017).

Existen razones éticas, pragmáticas y estratégicas que acompañan a la justicia climática en la búsqueda por que los pueblos indígenas participen en la formulación de políticas climáticas más efectivas y equitativas (Brugnach et al., 2017). Éticas, en principio, porque se trata de una cuestión de autodeterminación y de integridad cultural de quienes son más vulnerables. Estratégicas, luego, dado que poseen complejos y valiosos sistemas de

conocimientos, recursos específicos del contexto y experiencia arraigada en la memoria cultural y en las formas de vida, y representan la mayor parte de la diversidad cultural mundial (García-del-Amo et al., 2020; Belfer et al., 2019). Pragmáticas, finalmente, porque pueden aumentar las posibilidades de que sí se lleven a cabo las acciones climáticas, en la medida que son de su interés y estarán dispuestos a apoyarlas y contribuir (Brugnach et al., 2017). Investigadores del propio IPCC sostienen que, en combinación con los saberes de occidente, los conocimientos indígenas pueden utilizarse en la coproducción de ideas útiles que orienten nuevas estrategias de adaptación y mitigación con mayor fundamento local y mejoren nuestra comprensión de los impactos del cambio climático (García-del-Amo et al., 2020). Sin embargo, hasta ahora, siguen desempeñando un papel secundario en la hechura de políticas y en los procesos de toma de decisiones. Incluso, se ha documentado que ‘saltan escalas’ para buscar la garantía de sus derechos y su reconocimiento, estableciendo alianzas con diversas ONG y movimientos sociales con los que convergen agendas e intereses para presionar desde otros ámbitos (Marion et al., 2021; Brugnach et al., 2017).

En la esfera internacional, aunque el papel principal de los pueblos indígenas en las negociaciones climáticas está en el plano informal como ‘confrontadores disruptivos’ (Solorio et al., 2019; Delgado, 2019; Marquardt et al., 2022), recientemente han comenzado a conquistar algunos espacios formales. Por un lado, han comenzado a ser incluidos en algunas delegaciones y se les permitió acreditarse para tener el estatus de observadores (Solorio y Romero, 2021). Por otro lado, surgieron eventos y mecanismos para ampliar la presencia de su voz, necesidades y prioridades al interior del régimen climático, pero su influencia sigue siendo prácticamente nula (Belfer et al., 2019; Comberti et al., 2019). El primer evento fue la Declaración del Primer Foro Internacional de los Pueblos Indígenas sobre el Cambio Climático del 2000, que pujó porque los pueblos indígenas ocuparan puestos y financiación específicos, demanda que encontró respuesta en 2001 cuando se reconoció a las Organizaciones de Pueblos Indígenas como agrupación oficial de ONG (Belfer et al., 2019). Siete años después se creó el Foro Internacional de los Pueblos Indígenas sobre el Cambio Climático, un mecanismo para facilitar la negociación unificada de los pueblos indígenas (Belfer et al., 2019). Finalmente, basándose en un modelo aplicado por el régimen de biodiversidad y luego de que la mayoría de los planteamientos vertidos por el Protocolo

de Cochabamba⁴ fueran rechazados por la cumbre de Cancún en 2010, en 2015 se erigió la Plataforma de las Comunidades Locales y los Pueblos Indígenas⁵ (LCIPP, por sus siglas en inglés) (Delgado, 2019). Este es el primer mecanismo formal, permanente y diferenciado para los pueblos indígenas al interior del régimen climático en donde representantes de los gobiernos y de las organizaciones de pueblos indígenas tienen asientos en igualdad de condiciones (Belfer et al., 2019; Delgado, 2019) en aras de intercambiar experiencias y presentar recomendaciones (Shawoo y Thornton, 2019).

En la actualidad, se conoce poco sobre los alcances y límites de contar con un mecanismo formal, en la medida que los Estados incluyan o aíslen a los pueblos indígenas de las diferentes etapas de negociación internacional (Belfer et al., 2019; Delgado, 2019). Algunos estudios sitúan limitada la influencia de los pueblos indígenas e inadecuados los mecanismos de representación como la LCIPP, ya que su participación no se enmarca en un asunto de derechos humanos y tampoco son reconocidos los sistemas y prácticas coloniales que históricamente los ha marginado (Tormos-Aponte, 2021; Ferreira et al., 2021). En 2018 se documentó, por ejemplo, que los participantes de la LCIPP carecen de soporte material, de procedimiento y de reconocimiento (Solorio et al., 2019). No obstante, la LCIPP es resultado de décadas de movilización y, a decir de Shawoo y Thornton (2019), es temprano para evaluar sus efectos y si se inclina hacia una participación efectiva de los pueblos indígenas o termina por reforzar las estructuras de dominación colonial (Comberti et al., 2019). Es común también observar la permanente tensión entre equilibrar la aspiración táctica

⁴ Con el estancamiento de las negociaciones climáticas en Copenhague, bajo el liderazgo de Bolivia, se llevó a cabo en 2010 la Conferencia Mundial de los Pueblos sobre el Cambio Climático y los Derechos de la Madre Tierra y tuvo como resultado el ‘Protocolo de Cochabamba’, también conocido como el ‘Acuerdo de los Pueblos’ (Solorio et al., 2019; Foster et al., 2010). El texto enfatiza que el 75% de las emisiones históricas de GEI se originaron en los países del Norte y enmarca al cambio climático como producto del sistema capitalista (Stevenson y Dryzek, 2012). El protocolo exigió compromisos cuantificables a los países desarrollados de reducción de emisiones, aumento en la financiación hacia los más países pobres para el combate al cambio climático, reconocimiento de los derechos de la Madre Tierra, la creación de un Tribunal de Justicia Climática y Ambiental, y la instauración de una política de restauración y compensación de daños causados al ambiente (Foster et al., 2010; Solorio et al., 2019). Empero, a finales del mismo año, los Acuerdos de Cancún no consideraron los planteamientos vertidos, con excepción del incremento en la financiación (Solorio et al., 2019).

⁵ La LCIPP se concretó un par de años más tarde gracias a que Fiyi (de gran población indígena) presidió la COP23 de 2017 (Aydin, 2020; Coyne et al., 2019). Pero careció de un plan de trabajo hasta la COP25 de Madrid en 2019 cuando fue aprobado. Esto representó, junto a la renovación del Plan de Acción de Género, una de las pocas victorias de las movilizaciones mundiales que exigían el cumplimiento del Acuerdo de París (ante la salida de EEUU por mandato de su presidente en el cargo de 2016 a 2020) y la presentación de compromisos más ambiciosos (a los que países como China, India y Brasil se opusieron) (Newell y Taylor, 2020).

de presentarse como un bloque unificado en las negociaciones climáticas, pese a las diferencias que marcan la diversidad de perspectivas e identidades (Tormos-Aponte, 2021). Queda claro, pues, que la exclusión de las cosmovisiones indígenas del discurso dominante de la gobernanza climática es síntoma de los prejuicios coloniales (Coyne et al., 2019).

Los problemas de inclusión de los pueblos indígenas en la gobernanza climática no son exclusivos del ámbito internacional (Belfer et al., 2019). Dentro de los Estados, suelen estar marginados; carecen de representación política efectiva pero, de haberla, no siempre disponen de capacidades para activar plenamente su agencia (Marion et al., 2021). Los pueblos indígenas no son receptores pasivos de la política climática pues, de la mano de la diversidad de identidades y dinámicas, la pueden formular activamente y actuar como ‘ejecutores voluntarios’ (Comberti et al., 2019; Marquardt et al., 2022). Esto ocurre mientras defienden sus modos de vida sobre sus territorios ancestrales y exigen más asientos en los espacios dedicados a la toma de decisiones, en particular en políticas de protección a la biodiversidad como las ANP en las que se busca el reconocimiento de su complejo conocimiento-práctica-creencia para gestionar ecosistemas (Ramirez-Gomez et al., 2013). Esta situación empeora en el Sur Global debido a la pobreza, marginación y vulnerabilidad (Coyne et al., 2019), condiciones que influyen en la capacidad de adaptación climática dado que experimentan un mayor y más directo riesgo a sus medios de vida.

De acuerdo con García y Bolwig (2020), los impactos del cambio climático son una amenaza para promover el desarrollo económico y la reducción de la pobreza de los pueblos indígenas y, al mismo tiempo, las soluciones climáticas pueden ser ineficaces si el crecimiento económico provoca efectos nocivos como el aumento de las emisiones. En consecuencia, un uso más eficaz y eficiente de los recursos para abordar ambas cuestiones de forma integrada puede aumentar la capacidad para hacer frente a los riesgos climáticos, con miras a la consecución de los objetivos de bienestar (García y Bolwig, 2020). En este contexto, el concepto de Integración de Políticas Climáticas (IPC) cobra notable sentido porque, a diferencia de la literatura del Norte que se enfocó a la mitigación climática, desde la perspectiva del Sur Global el énfasis recae en estrategias de adaptación al cambio climático y transversalizar sus objetivos políticos en todos los sectores de política pública (Braunschweiger y Pütz, 2020; García y Bolwig, 2020).

Así pues, el debate sobre la justicia climática ha sido clave para buscar contrarrestar las contradicciones de la gobernanza climática y ha empujado hacia a abordar las asimetrías entre los actores involucrados. En este sentido, aunque va en aumento su reconocimiento y participación a través de los mecanismos formales, la influencia de los pueblos indígenas sigue siendo limitada. Frente a la exclusión de sus cosmovisiones, como reflejo de los prejuicios coloniales, la IPC se presenta como una respuesta para abordar los impactos del cambio climático y los desafíos socioeconómicos de los pueblos indígenas, particularmente, en los países del Sur Global (García y Bolwig, 2020; Braunschweiger y Pütz, 2020).

1.3 Integración de Políticas Climáticas

En las últimas décadas, las investigaciones sobre la *‘integración de políticas’* han emergido como un campo para abordar la creciente complejidad en la formulación de políticas. Este enfoque buscó superar la fragmentación institucional mediante una mayor coherencia, consistencia y coordinación en la toma de decisiones (Cejudo y Michel, 2017). Entre sus diversas manifestaciones, destaca la *‘Integración de Políticas Ambientales’* (IPA), que surge como respuesta a la necesidad de incorporar las preocupaciones ambientales en decisiones económicas y sociales (Solorio y Miranda, 2019). Este enfoque ha evolucionado, dando paso a nuevos conceptos, como la *‘Integración de Políticas Climáticas’* (IPC) que reconoce la naturaleza transversal del cambio climático, e incluso ha llevado al surgimiento de otros como *‘mainstreaming’* que destaca la necesidad de integrar objetivos de protección de la biodiversidad (Runhaar et al., 2020).

1.3.1 Desarrollo conceptual de la integración de políticas

Las investigaciones acerca de la *‘integración de políticas’* florecieron durante los noventa (Domorenok et al., 2021). En un contexto de creciente complejidad para la formulación de políticas públicas, esta propuesta trató de superar la fragmentación institucional (Cejudo y Michel, 2017) por medio de mayor coherencia de las políticas, mayor consistencia de los instrumentos de políticas y mayor coordinación entre todos los actores involucrados (Knill et al., 2020). El desarrollo y aplicación de la integración de políticas ha sido probado en áreas donde se requiere de la acción coordinada entre múltiples actores en distintos niveles (Adelle

y Russel, 2013), pero en medio ambiente y cambio climático ha alcanzado mejores resultados por el impulso de las negociaciones internacionales (Carrillo y Solorio, 2021).

El concepto de *Integración de Políticas Ambientales* (IPA) surge como respuesta a la publicación en 1987 del Informe Brundtland, donde se planteaba la necesidad de agregar el medio ambiente en las decisiones económicas y sociales (Solorio y Miranda, 2019). La proposición consiste en incorporar las preocupaciones y objetivos ambientales en sectores de política no ambientales, con el objetivo de abordar las causas profundas de la degradación medioambiental (Persson et al., 2018), en lugar de perseguir su protección por medio de políticas e instituciones especializadas (Persson y Runhaar, 2018). En otras palabras, la IPA busca evitar incoherencias e inconsistencias entre las políticas y garantizar que los sectores que producen alguna alteración medioambiental asuman su responsabilidad por ello. Entre las características comunes de la IPA, porque se le han atribuido distintas en la academia y la política, pueden hallarse: (1) responsabilidad compartida para la protección del ambiente en todos los sectores en diferentes niveles; (2) actitud proactiva y preventiva, al incorporar tempranamente los objetivos ambientales en los procesos de política pública; y (3) ir más allá del estándar establecido en la normatividad medioambiental (Mullally et al., 2018). Por lo tanto, la integración de políticas va más allá del paradigma tradicional de política ambiental conocido como ‘final de tubería’ (Biermann, 2020), ya que exige la introducción de estructuras y procedimientos que faciliten la coordinación institucional (Solorio, 2021).

La IPA se ha arraigado como práctica política y como materia de investigación académica. Por un lado, su principal desarrollo político ocurrió en la Unión Europea a partir del elevado estatus legal que le brindó el Tratado de Maastricht (Solorio y Miranda, 2019). El reto principal que ha encontrado es trasladarla de la retórica a la acción, debido a los obstáculos asociados con la divergencia de intereses políticos, la falta de conocimientos, las normas institucionales, y las estructuras y procesos para la toma de decisiones (Adelle y Nilsson, 2015). Por otro lado, la academia generó vasta bibliografía orientada a la práctica político-administrativa de la IPA desde comprensiones y representaciones diferentes (Runhaar et al., 2020; Jordan y Lenschow, 2010; Cejudo y Michel, 2017). La evolución del concepto ha traído otros que suelen representar un tipo de integración más específico o que tienen una coalición particular de actores detrás de ellos (Tosun y Lang, 2017). Tales son los

casos de la *Integración de Políticas Climáticas* (IPC) empleado para cambio climático, y del Mainstreaming aplicado para biodiversidad.

El desplazamiento de la agenda ambiental hacia cambio climático también trajo como consecuencia que, hacia la década del 2000, IPC recibiera mayor atención que IPA (Solorio, 2021). De acuerdo con Adelle y Russel (2013), el principio y práctica de la IPC es una continuación de los esfuerzos de la IPA por impulsar la coordinación de la política ambiental en función de conciliar los objetivos climáticos con todos los sectores y niveles de políticas desde una fase temprana del proceso de políticas (Solorio y Miranda, 2019). La IPC reconoce que el sector responsable de cambio climático no podrá cumplir los objetivos por sí solo, de manera que persiste la convicción de que una política climática efectiva sólo podrá ser formulada a partir de que permee todos los sectores administrativos y niveles de gobierno, y se traduzca en colaboración y coordinación entre ellos (Carrillo y Solorio, 2021). El argumento tácito de la IPC es que el cambio climático tiene una naturaleza transversal que lo hace no caber dentro de los compartimientos sectoriales y los niveles competenciales en los que gobiernos y analistas tienden a ordenar las políticas (Peters, 1998 citado en Guzmán, 2021). En atención a ello, académicos mayoritariamente europeos han analizado los procesos de gobierno dedicados a implementar la IPC, es decir, si cuentan con los mecanismos de gobernanza climática para que los distintos actores, distribuidos en sectores y niveles, colaboren y se coordinen para poner en marcha las políticas climáticas.

La literatura suele usar el concepto '*mainstreaming*' para distinguir analíticamente la integración de los objetivos de protección a la biodiversidad (Runhaar et al., 2020; Karlsson-Vinkhuyzen et al., 2017). Emerge de una consideración similar a la de IPC, en donde la pérdida de diversidad biológica exige que ciertos sectores de políticas adopten medidas para reducirla, como el caso de agricultura, minería o energía (Karlsson- Vinkhuyzen, 2018). En línea con el régimen de biodiversidad, este concepto valora la política de protección a la biodiversidad como un asunto transversal que debe estar presente en otros dominios de política (Brand y Christoph, 2013). La razón para promover el *mainstreaming* es la constatación de que las causas subyacentes son también competencia de otros sectores: las políticas de conservación tendrán un impacto limitado si todos los esfuerzos se concentran en ellas (Karlsson-Vinkhuyzen et al., 2017).

Huntly (2014) sugiere que esta propuesta responde a los polémicos resultados para la protección de los ecosistemas de la política de Áreas Naturales Protegidas (ANP), así como para garantizar los medios de subsistencia de las poblaciones locales. En términos prácticos, sin embargo, el *mainstreaming* no se distingue en demasía de la IPC pues ni siquiera existe un acuerdo en su definición (Braunschweiger y Pütz, 2020), aun cuando hay quienes plantean que tiene mayores implicaciones (García y Bolwig, 2020). De modo que, sin detrimento del rigor científico (*cf.* García y Bolwig, 2020; Karlsson-Vinkhuyzen et al., 2018), esta investigación opta por la IPC como herramienta analítica para hablar de la agregación de biodiversidad en cambio climático (Persson et al., 2018; Braunschweiger y Pütz, 2020; Kupika y Nhamo, 2016).

En su mayoría, las investigaciones en torno a la IPC se inclinan a concentrarse en los actores estatales. Algunos autores sugieren que, además del debate planteado por Jordan y Lenschow (2010) en el que la IPC puede interpretarse como ‘proceso de gobierno’ o como ‘resultado de política’ (Adelle y Nilsson, 2015), el análisis comienza a asomarse en términos de quiénes son los actores incluidos en la toma de decisiones climáticas y cómo es que interactúan, planteando nuevas posibilidades y retos para la gobernanza climática (Jensen et al., 2020; Solorio y Romero, 2021). En este sentido, aunque los gobiernos tienen la responsabilidad final de tomar decisiones políticas, la democracia participativa puede contribuir a obtener resultados mejor informados y más aceptables (Mullaly et al., 2018).

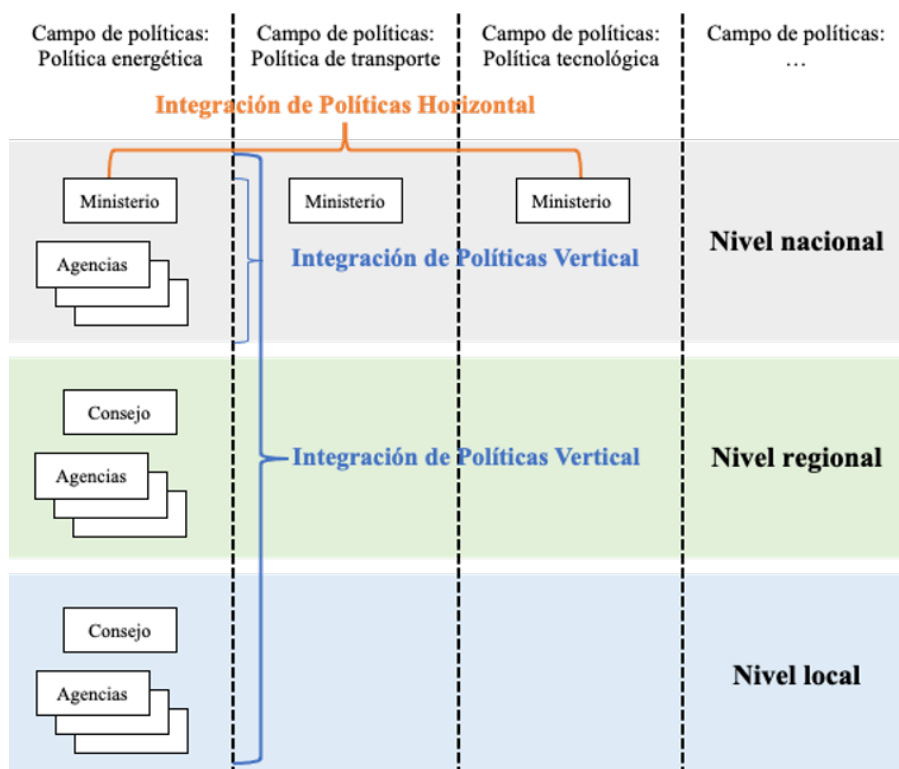
1.3.2 IPC centrada en el Estado

Considerando que la IPC está anclada a un sistema político determinado, es posible entender su funcionamiento a partir del análisis de la estructura institucional o del contexto político en el que se desarrolla (Jordan y Lenschow, 2010). La primera, de la cual se hace uso en la presente investigación, es una aproximación institucional que interpreta a la IPC como un reto de gobernanza y coordinación multinivel y multisectorial; la segunda aproximación, una más de orden político, la descifra como un asunto de liderazgo y voluntad política de los actores implicados (Solorio y Miranda, 2019).

La (des)coordinación multinivel y multisectorial son las dos tendencias más aquejan la operación de la administración pública (Solorio, 2021). Por un lado, está su orientación

hacia la desagregación y especialización de las estructuras administrativas; y, por otro lado, su propensión a la descentralización competencial hacia otros niveles de gobierno (Cejudo y Michel, 2017). Desde la aproximación institucional se diferenciò esta situación con fines analíticos, aunque interconectadas en la realidad, en las dimensiones vertical y horizontal (véase Figura 1) para observar el funcionamiento de la IPC dentro de la arquitectura institucional y estudiar los procesos de gobierno (Mickwitz et al., 2009; Runhaar et al., 2020). En este sentido, el propósito consiste en que la IPC forme parte de la rutina organizacional en todos los niveles y sectores administrativos, para así reordenar las estructuras y los procedimientos, y reconectar al gobierno (Jordan y Lenschow, 2010; Guzmán, 2021).

Figura 1. Integración horizontal y vertical de la política climática



Fuente: elaboración propia con base en Mickwitz et al. (2009).

La IPC vertical alude al imperativo para que los distintos ámbitos de gobierno asuman y apliquen los objetivos climáticos, así como dentro de cada uno de ellos (Runhaar et al., 2020). La dimensión vertical parte de la idea que el cambio climático es un reto de gobernanza multinivel que requiere conectar desde lo local hasta lo internacional, por lo que es necesario distribuir las competencias y garantizar la coordinación (Jensen et al., 2020). La bibliografía

da cuenta de que contar con un espacio político-institucional es fundamental para atender la crisis climática, en la medida que podrían tomarse decisiones sobre aspectos relevantes de política climática, y la necesidad de contar con un marco jurídico de mayor jerarquía. Dicho de otro modo, supone que todos los niveles de la gobernanza climática posean recursos, capacidades y competencias adecuadas, sin que se disipen las fronteras jurisdiccionales y político-culturales (Jensen et al., 2020).

La IPC horizontal explora el grado en que los diferentes sectores gubernamentales (y sus actores vinculados) incorporan las preocupaciones y objetivos climáticos, a través de medidas y procedimientos intersectoriales en sus dominios de responsabilidad (Runhaar et al., 2020; Mickwitz et al., 2009). Recientemente, la discusión académica sobre esta dimensión —también llamada transversalidad— se ha ido ampliando hacia la esfera no estatal (Solorio y Miranda, 2019), cuestión que se abordará con mayor profundidad más adelante. La IPC horizontal implica, pues, que una amplia gama de sectores de gobierno se comprometa con poner en práctica la política climática para que, en contextos de recursos limitados, no exista la necesidad de que compita con otras políticas por atención (Jensen et al., 2020). Sin embargo, la transversalidad no se limita a desarrollar una política conjunta entre sectores, también alude a cuando una política sectorial integra unilateralmente elementos de otra política o cuando dos o más políticas se integran mutuamente (Baulenas y Sotirov, 2020). En el caso de la presente investigación se aplica para el nexo entre cambio climático y biodiversidad, y para referirse a una situación en la que los responsables de políticas diseñan e implementan una política conjunta que contiene: elementos de ambas y/o una política climática que integra aspectos de la política de biodiversidad o/y una política de biodiversidad integra elementos de la política climática.

La IPC también puede ser analizada como un ejercicio de coordinación administrativa (Jordan y Lenschow, 2010). En un contexto de gobernanza multinivel y multisectorial, y bajo la premisa de que el cambio climático es un problema perverso que requiere de las decisiones de varios sectores, surge el reto de coordinar estructuras y procedimientos y de integrar mejor las políticas (Jensen et al., 2020). La literatura está repleta de ejemplos sobre cómo abordar este desafío y explora una amplia variedad de lógicas de intervención, conocidas como la ‘caja de herramientas’, desde las cuales se puede poner en práctica la IPC (Solorio y Miranda,

2019). La ‘caja’ contiene una serie de procesos administrativos e instrumentos que buscan garantizar que los objetivos climáticos sean incluidos en las políticas sectoriales lo antes posible, con el propósito de reducir la duplicación y las contradicciones entre los distintos sectores, y alinear estratégicamente a las instituciones (Candel y Biesbroek, 2016 citados en Domorenok et al., 2021).

Existen varias clasificaciones de la caja de herramientas pero, debido al carácter comprensivo y a su nivel de agregación (Solorio y Miranda, 2019), la institucionalista de Jacob y colegas (2008) es la que más lejos ha llegado en explicar acerca de las lógicas de intervención para implementar la IPC. Según los autores, hay tres clases de instrumentos administrativos: (1) comunicacionales, (2) organizacionales y (3) procedimentales (Jacob et. al., 2008). Los instrumentos comunicacionales son los más comunes y constituyen un reto relativamente sencillo al no requerir directamente de cambios significativos en estructuras o rutinas existentes (Jordan y Lenschow, 2010). En lugar de intervenir o sustituir a otras instituciones y procedimientos, los instrumentos comunicacionales se suman al marco institucional existente. Lo anterior a través de incorporar disposiciones climáticas en la constitución, planes o estrategias, elaborar estrategias de desarrollo sustentable, obligar al desarrollo de programas sectoriales de cambio climático e informes de evaluación del desempeño (Solorio y Miranda, 2019; Jacob et. al., 2008; Carmona, 2021).

En un nivel más operativo están los instrumentos organizacionales y los procedimentales. Por un lado, los organizacionales remiten a cambios en la configuración organizativa de los actores implicados en el cambio climático dentro de las instituciones, con el fin de reforzar los departamentos responsables, abrir las redes existentes o crear actores nuevos con objetivos climáticos (Jacob et al., 2008). En la reducida literatura (Adelle y Russel, 2013), los ejemplos más recurrentes son la fusión de departamentos o unidades administrativas, la creación de grupos de trabajo interdepartamentales (GTS), equipos de coordinación interinstitucional de alto nivel (gabinetes verdes), reuniones permanentes de alto nivel (comités), y la instauración de unidades climáticas dentro de los departamentos responsables de monitorear el desarrollo de la IPC (Carrillo y Solorio, 2021; Guzmán, 2021). Por otra parte, los instrumentos procedimentales refieren a la producción de cambios de actuación en la toma de decisiones políticas y administrativas, y su uso es cada vez más

frecuente alrededor del mundo (Jordan y Lenschow, 2010). En contraste con los comunicacionales, los instrumentos procedimentales son los que tienen consecuencias más inmediatas para el IPC porque pueden alterar el núcleo de las decisiones políticas y, por lo tanto, cabría esperar que planteen un mayor reto a los responsables (Jacob et al., 2008). Entre ellos están los presupuestos verdes, las evaluaciones ambiental estratégica y de impacto ambiental, la incorporación de aspectos ambientales y climáticos en las evaluaciones de políticas y la ampliación de facultades al sector responsable como el veto o la consulta (Solorio y Miranda, 2019).

El excesivo énfasis que la literatura hace sobre los actores estatales y subnacionales, como se advirtió antes, pasa por alto la participación que dice requerir la IPC (Humphreys, 2016). Los ejercicios participativos son poco estudiados en relación a la emergencia que supuso la oleada de participación no estatal en la esfera internacional de la gobernanza climática (Jensen et al., 2020; Mullaly et al., 2018; Plank et al., 2021). En consecuencia, y considerando que la democracia participativa podría contribuir a obtener mejores resultados (Mullaly et al., 2018), esta investigación incluye —aunque están omitidos en la literatura de la caja de herramientas— dentro de los instrumentos procedimentales a los mecanismos de participación social por su capacidad para modificar las decisiones políticas e incorporar otras preocupaciones ambientales y sociales en la política climática, así como alterar los procedimientos de toma de decisiones con base en la intervención de actores no estatales (Guzmán-Gómez, 2019; Solorio et al., 2019).

1.3.3 IPC participativa y Consejos Asesores

La IPC se concibió en términos estatales, por lo que poca atención se ha prestado a la participación pública en la formulación de políticas climáticas (Mullaly et al., 2018). Desde el punto de vista normativo, la participación es esencial para lograr los objetivos de la IPC, mejorar la inclusión y legitimidad de los procesos, y la efectividad de las políticas climáticas. Pero estas afirmaciones suelen darse por sentadas y en contadas ocasiones se ponen a prueba (Humphreys, 2016; Jensen et al., 2020). Se argumenta que la participación es necesaria por motivos democráticos, para que las opiniones de todas las partes interesadas puedan ser escuchadas y tomadas en cuenta en el proceso de elaboración de políticas. Sin embargo, puede tener importantes implicaciones en entornos donde rara vez los procesos de diseño e

implementación políticas son consensuados, resultado de contradicciones dinámicas, ideologías en competencia y actores diferenciados (Mullaly et al., 2018; Humphreys, 2016). Sólo se puede lograr una participación significativa cuando todos los actores tienen agencia y capacidad efectiva para formar parte de los procesos decisorios (Hidalgo et al., 2021).

La IPC implica una serie de interpretaciones concretas del contexto que afectan a un conjunto importante de actores que continuamente dan forma a definiciones y comprensiones del cambio climático (Mullaly et al., 2018). La dimensión horizontal de la IPC, en específico, conlleva la interacción de una variedad de actores estatales y no estatales que constituyen redes sin un vínculo jerárquico (formal) de por medio (Jensen et al., 2020). Empero, como se dijo antes, si bien es heurísticamente útil apelar sólo a dos constelaciones de actores (estatales y no estatales), los procedimientos participativos son selectivos en su diseño para tipos específicos de partes interesadas. En palabras llanas, los actores no estatales difieren en recursos, tiempo, educación, estatus sociodemográfico y/o posición institucional que afecta su capacidad y voluntad para participar en los mecanismos de gobernanza climática y, por ende, en los procesos de formulación y puesta en marcha de la política de cambio climático (Jensen et al., 2020). De ello, pues, la importancia de estudiar cómo son moldeadas las decisiones, a partir de las estructuras y prácticas que llevan a la participación de los múltiples actores más allá de los límites de las instituciones públicas (Mullaly et al., 2018).

En este contexto, la coproducción de políticas muestra una tensión entre ser inclusivo y ser transformador, a pesar de ser un principio básico de la integración (Plank et al., 2021). La efectividad de la política climática puede debilitarse cuando los actores poderosos negocian la aplicación de políticas que apoyen sus intereses (Storbjörk et al., 2019). Humphreys (2016) constató, por ejemplo, la tragedia de los comunes como resultado de la participación perversa de algunas empresas en los procesos de IPC, luego de que se produjera la degradación de los recursos forestales tras la pérdida de propiedad y control de los recursos por parte de las comunidades locales en favor de poderosos intereses externos, en detrimento del acceso abierto y los regímenes locales de bienes comunes. De modo que, un proceso integrador participativo podría admitir —sobre la base de que es deseable ser inclusivo— a actores con un poder significativamente más grande que pretenda obtener beneficios económicos en perjuicio de quienes buscan gestionar de manera sostenible. Este proceso

muestra un frágil equilibrio entre la continuación de los viejos patrones, aunque bajo el nuevo nombre de coproducción, y la provocación de nuevos modos de producción de políticas (van der Hel, 2016 citado en Plank et al., 2021). De lo anterior la importancia de contar con foros formales de coordinación que permitan acceder a actores menos poderosos, como los pueblos indígenas, y ayuden a garantizar la alineación entre los intereses y objetivos de diferentes actores en relación con las cuestiones climáticas, incluidos los responsables político-administrativos y las partes interesadas de la gobernanza climática (Storbjörk et al., 2019).

La participación plena no necesariamente puede ser deseable; debe ser selectiva y con criterios de inclusión. La IPC tiene un fuerte potencial de conflictos de interés debido a que la exigencia y multidimensionalidad de los objetivos climáticos pueden no siempre encontrar soluciones en donde todos ganen y, menos aún, que cualquier diferencia se pueda resolver para satisfacer a todos (Humphreys 2016). La coproducción puede contribuir en darle legitimidad democrática a la política climática, por lo que la IPC podría centrarse en convocar a un espectro más amplio de actores interesados y bajo condiciones estructurales más parejas para la participación (Plank et al., 2021). Siendo así, la IPC debe buscar garantizar la ampliación de los procesos participativos para admitir a todos los actores que tienen algún interés en las políticas climáticas y, al mismo tiempo, limitar la influencia de aquellos cuyas acciones serían contrarias a la lucha contra el cambio climático (Humphreys 2016).

Solorio y Romero (2021) plantean que los debates sobre la participación en la IPC se han manifestado por medio de la evaluación de impacto ambiental (EIA) o los procesos de consulta pública. Aunque ambos son instrumentos que buscan mejorar la calidad de las decisiones públicas, poseen notables distinciones entre ellas. Por un lado, la EIA busca considerar el contexto natural, político, social y económico a fin de proponer medidas alternativas o correctoras para evitar los efectos negativos de la puesta en marcha de determinada política (Miranda, 2021). Por otro lado, la consulta hace referencia al proceso orientado a la aceptación social por parte de las comunidades, a partir de integrar la dimensión ambiental y social en cierta política y poner a consideración llevarla a la práctica (Guzmán Gómez, 2019). Es aquí donde los Consejos Asesores (CA) de las Áreas Naturales Protegidas (ANP) entran a debate debido a que, al igual que los casos presentes en la literatura, se tratan de instancias donde se busca democratizar la toma de decisiones y

favorecer la inclusión de la población en el proceso de políticas (López de Lara et al., 2018). Los CA son un mecanismo de participación encaminado a “garantizar decisiones de desarrollo con participación de diversos actores” cuando las políticas “no están orientadas por el saber colectivo, ecologista, holístico, sino por la medición y el cumplimiento de metas de la agenda política en turno” (López de Lara et al., 2018:58).

Los CA son la plataforma formal más importante para la inclusión social en la política de ANP en México. Tienen el objetivo de asesorar técnicamente a las distintas instancias gubernamentales en la gestión de las ANP (Brenner, 2020), estando conformados por autoridades de los tres niveles de gobierno, la dirección de las Áreas y representantes sociales de ONG, instituciones académicas y de investigación, y de actores relacionados con el aprovechamiento o conservación de los ecosistemas como los pueblos indígenas y las comunidades locales (López de Lara et al., 2018). La legislación mexicana establece que entre sus funciones están la elaboración y evaluación del programa de manejo, la promoción de la participación social en actividades de conservación y restauración, y la coordinación de la operación junto a la dirección de las ANP (DOF, 2014). Implican, pues, la participación de actores no estatales en los procesos decisorios relacionados con los intereses inmediatos y futuros de las ANP. En consecuencia, la presente investigación comprenderá a los CA como instrumentos procedimentales participativos de la IPC, dada su capacidad de alterar las rutinas de gobierno vinculadas con los procedimientos de toma de decisión en los que, de ser efectiva su influencia, puede modificar sustancialmente las decisiones de política e introducir elementos no contemplados previamente.

En la práctica, los principales desafíos de los CA están la integración, por un lado, de los pueblos indígenas y las poblaciones locales junto a sus conocimientos y necesidades. Por el otro, la integración de las preocupaciones climáticas y de biodiversidad en una sola política pública. En este punto no está por demás recordar que, particularmente los pueblos indígenas, suelen mantener estrategias de adaptación basadas en prácticas tradicionales y conocimientos ambientales. En otras palabras, a efectos de la gestión de las ANP, son potenciales aliados (Arteaga et al., 2015). En este marco, los CA deberían ser espacios de negociación y construcción de acuerdos basados en reglas claras y comunes (Paré y Fuentes, 2007).

Aunque la participación es esencial desde un punto de vista normativo de la IPC para mejorar la legitimidad y la efectividad de las políticas climáticas, la realidad muestra desafíos donde la diversidad de actores es mayor. Si bien la IPC implica la interacción de diversos actores estatales y no estatales, ha supuesto que los procesos participativos sean selectivos derivado de las disparidades en recursos y capacidades. La coproducción de políticas, pues, enfrenta la tensión entre ser inclusiva y transformadora, con el riesgo de que actores poderosos manipulen los procesos en su propio interés. En este marco, los CA de las ANP representan un mecanismo importante para la participación social, y enfrentan retos en la integración de las preocupaciones medioambientales de comunidades locales y pueblos indígenas. En última instancia, la IPC debe esforzarse por ampliar la participación, limitar la influencia desproporcionada de determinados actores y asegurar una toma de decisiones democrática y equitativa.

Capítulo 2. Las políticas climáticas y de biodiversidad en México

México es un país sumamente vulnerable al cambio climático (INECC, 2019). Está proyectado que las temperaturas aumenten, las precipitaciones reduzcan, que incrementen la ocurrencia de eventos hidrometeorológicos extremos que puedan dañar severamente la salud, la distribución de agua, los sistemas de drenaje, la agricultura y la infraestructura carretera y energética, así como la pérdida de biodiversidad mediante la extinción de especies y la mayor exposición de bosques a incendios forestales (Sosa-Rodríguez, 2015). La vulnerabilidad se debe a sus características geográficas y climáticas, la fragilidad de sus ecosistemas naturales y se agrava en virtud de las condiciones socio-económicas de su población, tales como la pobreza y la desigualdad (INECC, 2019).

El desarrollo de la política medioambiental habla de una falta de integración al interior del sector ambiental. La tradición legalista de diseñar e implementar la política ambiental a partir de instrumentos regulatorios es responsable de la situación (Pacheco-Vega, 2021). Según Moreno (2018), la institucionalidad nacional se caracteriza por una creciente densidad, reproduciendo la tendencia de fragmentación observada a nivel internacional, aunque con algunos matices toda vez que el Estado juega un rol —en mayor o menor medida— de articulador. En este sentido, pueden ubicarse tres marcos legales que contienen su propia regulación e instrumentos de política: (1) recursos naturales (donde se encuentran las leyes específicas como la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable); (2) protección ambiental (en el cual se halla, entre las más destacadas, la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente); y (3) cambio climático (compuesto, únicamente, por la Ley General de Cambio Climático) (Moreno, 2018). No obstante, la protección de la biodiversidad está fragmentada en distintas leyes que contemplan instrumentos comunes como las Áreas Naturales Protegidas (ANP) (Olivo, 2016).

Por sí solos, los elementos de la política ambiental mexicana (de conservación biológica y forestal, y de adaptación climática, por mencionar los afines a esta investigación) están desintegrados (Pacheco-Vega, 2021). Cada legislación instituye sistemas de distribución competencial entre niveles de gobierno, pero “cuentan con escasos o nulos mecanismos de interacción, lo que da como consecuencia la operación de un andamiaje institucional caótico e inconexo” (Moreno, 2018:239). Esta sectorización en ‘subpolíticas

ambientales' (Pacheco-Vega, 2021) enfatiza la exigua integración de políticas al interior del Estado, pero también ilustra la manera en la que es considerada la participación de otros actores en la formulación e implementación de la política misma. La integración, señalan Solorio y Miranda (2019), es entonces una problemática y, presumiblemente, un área de oportunidad para recortar los abismos entre sectores y, éstos en su conjunto, con la sociedad.

En consecuencia, el objetivo de este capítulo es exponer la fragmentación institucional de la política ambiental mexicana y, a la vez, analizar las posibilidades de integración de la política de protección a la biodiversidad y de cambio climático a partir de instrumentos de política específicos como las ANP y sus Consejos Asesores.

2.1 Formación e institucionalización de la política ambiental mexicana

La política ambiental de México ha navegado por distintos modelos y enfoques de política pública. Estos cambios se pueden analizar a la luz de los modelos de gobernanza climática expuestos anteriormente. De acuerdo con Berger (2016), estos cambios se fueron materializando en instrumentos estado-céntricos, luego de mercado y, a la postre, unos más colaborativos que robustecieron la arquitectura organizacional y los arreglos institucionales dedicados a la atención de los distintos problemas ambientales como el cambio climático y la pérdida de biodiversidad.

2.1.1 Los setenta y el enfoque sanitario de política ambiental

La cuestión ambiental cobró mayor relevancia política en México hasta los setenta (Solorio y Miranda, 2019). El país fue pionero en el cambio paradigma suscitado alrededor del mundo en el cual se comenzó a hablar de la mutua dependencia entre naturaleza y humanidad. El Estado mexicano participó en las primeras cumbres organizadas por Naciones Unidas en las que, acompañadas por la academia, se comenzaron a discutir problemas como la contaminación, la amenaza nuclear y la pérdida de bosques (Lezama y Graizbord, 2010). La creciente conciencia de aquella época, lejos de atender los daños ambientales sobre los hábitats naturales, estuvo motivada por las posibles consecuencias de la industrialización y la urbanización en la salud de las personas, centrando la discusión en la contaminación

atmosférica (Guevara, 2005). Este enfoque sanitario de política ambiental encontró serias limitaciones al pasar del discurso a la acción e incidir en las causas de la contaminación y la reducción de emisiones contaminantes.

Durante esta década, prevaleció una praxis de gobierno vertical y jerárquica, afín al enfoque de gobernanza de ‘arriba hacia abajo’ (*top-down*). En aquella época se determinó que el nivel federal del Estado era el único responsable de la formulación e implementación de la política ambiental. Dicha situación quedó de manifiesto con la creación de legislaciones, departamentos y comisiones en los que sólo podían intervenir funcionarios federales, sin representación de los gobiernos de las entidades federativas y municipales, y mucho menos de organizaciones no gubernamentales y de comunidades implicadas (Guevara, 2005). En este contexto, en 1971 fue promulgada la primera ley ambiental, la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental (LFPCCA); y un año más tarde, en 1972, erigido el primer departamento ambiental de la administración pública federal, la Subsecretaría de Mejoramiento del Ambiente, al interior de la Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA) (hoy Secretaría de Salud) (Guevara, 2005; Márquez y Buenavista, 2018).

En la segunda mitad de los setenta cobró fuerza la engañosa premisa de que el deterioro del medio ambiente y la presión sobre los ecosistemas podrían disminuir con la redistribución y reubicación de la población en las ciudades del país. En respuesta, se creó en 1976 la Secretaría de Asentamientos Humanos y, dentro de ella, la Dirección General de Ecología Urbana. Posteriormente, en 1977, comenzó a definirse la política de agua y las medidas para su cuidado y control de la contaminación, a partir de la fusión de la Secretaría de Agricultura y la de Recursos Hidráulicos, así como el establecimiento de la Dirección General de Usos del Agua y Prevención de la Contaminación. Hacia 1978 se instituyó —lo que a la luz de la historia debería considerarse como un primer esfuerzo de integrar la política ambiental— la Comisión Intersecretarial de Saneamiento Ambiental, encargada de realizar programas para combatir y prevenir la degradación ambiental en coordinación con quince dependencias del gobierno federal y el Departamento del Distrito Federal⁶ (hoy Gobierno de

⁶ El Departamento del Distrito Federal (1928-1997) era un departamento administrativo a cargo de la Presidencia de la República. No era, propiamente, un gobierno subnacional como los de las entidades federativas.

la Ciudad de México), presidida por la persona titular de la SSA y operada por la Subsecretaría de Mejoramiento Ambiental a través de una oficina técnica. Finalmente, pero no menos importante, se promovió la participación de México en el Programa del Hombre y la Biosfera de la UNESCO, en donde se acuñó la idea de “Reserva de la Biosfera” como el instrumento principal para la conservación de la biodiversidad y, a la postre, de cooperación internacional (Merino y Velázquez, 2019).

2.1.2 Los ochenta y la noción ecosistémica

La política ambiental mexicana en los años ochenta marca una aceleración en su proceso de institucionalización (Guevara, 2005), iniciando la transición de un modelo descendente hacia uno más ascendente. Existía, pues, la preocupación por hacer viable el modelo desarrollo social y económico, por lo que había una concepción comprensiva donde los problemas ambientales y las respuestas políticas no se podían atender aisladamente, ni su causa se debía reducir a condiciones naturales sino a la intervención humana. En consecuencia, los esfuerzos gubernamentales fueron orientados a establecer “estrategias de política pública en las cuales se involucra a distintas agencias de gobierno que posibiliten la puesta en práctica de programas coordinados, en los que se abra paso a una perspectiva y un enfoque de política intersectorial” (Lezama y Graizbord, 2010:38). Tanto en México como en el mundo, empero, lo ambiental no dejó de estar presente como algo subordinado a lo económico.

En aquella década prevaleció el modelo estado-céntrico, aunque menos rígido al hacer responsables a los gobiernos subnacionales del medio ambiente, a través de la descentralización de competencias hacia las entidades federativas. También comenzaron a abrirse algunos espacios para la incidencia de la sociedad civil en la toma de decisiones (Lezama y Graizbord, 2010). El enfoque sanitario fue sustituido por una aproximación ecosistémica del medio ambiente en la que había una preocupación unificada por el bienestar humano y no-humano, así como el interés por manejar y aprovechar sustentablemente la flora y la fauna (Osaka et al., 2021). En la primera mitad de la década, el cambio en el enfoque de política ambiental quedó formalizado en 1982 con la sustitución de la LFPCCA por la Ley Federal de Protección al Ambiente (LFPA), y el decreto de 1983 para erigir la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), que colocaba al medio ambiente como una

prioridad más alta dentro de la estructura administrativa —de ocupar una subsecretaría a una secretaría— respecto a la que gozaba previamente.

El Plan Nacional de Ecología 1984-1988 terminó por esbozar el problema de la explotación sin control de los bosques y los posibles daños a la flora y fauna, así como la necesidad de atenderlo a partir de los planes nacionales de desarrollo (Guevara, 2005). Del Plan resultó que se erigiera la Comisión Nacional de Ecología (CONADEC) en 1985, conformada por las Secretarías de Programación y Presupuesto (SPP), la SEDUE y la SSA. La CONADEC, un segundo esfuerzo por integrar la política ambiental por su carácter intersecretarial, estuvo a cargo del análisis y establecimiento de la agenda ambiental, y de proponer elementos de gestión y operación de la política ambiental. De igual forma, tenía capacidad para convocar a otras instancias de la administración pública federal e, incluso, gobiernos estatales y municipales (Guevara, 2005). Además de mantener la contaminación como línea de acción principal, y pese a las limitaciones presupuestales, la CONADEC era responsable de conservar y restaurar “los recursos naturales, del tema de los agroquímicos, detergentes, de las sustancias y los materiales peligrosos, incluyendo también acciones en el campo de la educación y la generación de conciencia” (Lezama y Graizbord, 2010:40).

En la segunda mitad de los ochenta, y luego de la publicación en 1987 del Informe Brundtland y su propuesta de desarrollo sustentable, se produjeron reformas a los artículos 27 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) con efectos relevantes para la política ambiental (González y Montelongo, 2018). La primera planteó la necesidad de buscar el equilibrio ecológico y la protección del medio ambiente desde una perspectiva integral; la segunda descentralizar el tema ambiental, haciéndolo un asunto de incumbencia del Congreso de la Unión, las entidades federativas y los municipios (González y Montelongo, 2018). Esto sentó las bases para la elaboración de la legislación ambiental nacional más importante hasta la aparición, casi 24 años después, de la Ley General de Cambio Climático: la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA) de 1988 y todavía en vigencia (Guevara, 2005).

La LGEEPA situó, conforme a los principios del incipiente neoliberalismo mexicano, a la gestión ambiental fuera del ámbito exclusivo del Estado (Durand, 2014). Involucró a la sociedad civil, amparándose en una voluntad democratizadora, como corresponsable de la

búsqueda de soluciones y puesta en práctica de estrategias y medidas ambientales (Merino y Velázquez, 2019). Esta apertura ciudadana, apoyada en la búsqueda por generar mayor legitimidad a la acción pública, implicó que el Estado cediera derechos —a través de las organizaciones no gubernamentales— a la ciudadanía para la toma de decisiones. Esta ley avanzó en ‘desfederalizar’ la gestión medioambiental hacia el resto de los órdenes de gobierno, al contar con un sistema de facultades concurrentes y permitir la emisión de leyes estatales ambientales (González y Montelongo, 2018; Merino y Velázquez, 2019).

Adicionalmente, la LGEEPA propone a la participación social como forma de conocimiento y gestión, además de introducir sanciones para infracciones ambientales y dar “relevancia analítica y operativa al establecimiento de áreas naturales protegidas, a la necesidad de la política ambiental y a la operativización de ésta por medio de instrumentos de gestión” (Lezama y Graizbord, 2010:43). Cabe decir que la promulgación de la LGEEPA, lejos de integrar a las otras leyes de carácter sectorial existentes —que se ocupaban de regular el aprovechamiento de los recursos naturales— como la Ley Federal de Caza de 1952 y la Ley Forestal de 1961, terminó por sumarse al ordenamiento legal para tutelar diversos aspectos de la protección ambiental, ya sea mediante su contenido normativo o de los reglamentos que ampliaron su ámbito de aplicación (González y Montelongo, 2018).

2.1.3 *Los noventa y el desarrollo sustentable*

La profundización de la doctrina económica neoliberal y los planteamientos de la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro en 1992 influyeron de manera decisiva en el desplazamiento de la institucionalidad ambiental hacia un modelo gobernanza de ‘abajo hacia arriba’ (*bottom-up*) (Cárdenas-Cabello, 2021). Desde los inicios de la década, la prescripción de un Estado subsidiario (véase Huerta, 2005) permitió ampliar el número de participantes en la política ambiental mexicana pero, al igual que en la esfera internacional, la inclusión de actores quedó limitada a la academia, sociedad civil, empresas y agencias de financiamiento (Lezama y Graizbord, 2010). La concepción dominante de aquel momento consideró que era imposible para el Estado asumir por sí mismo todos los compromisos y hacer eficiente la gestión ambiental, por lo que era necesario colaborar con otros actores. Esta situación quedó expresada en el Plan Nacional de Desarrollo, un instrumento comunicacional según la literatura de IPC (Solorio y Miranda, 2019), donde quedó establecida la concurrencia de los

distintos sectores administrativos y niveles de gobierno para involucrarse en la acción ambiental o, en otras palabras, integrar la política ambiental (Lezama y Graizbord, 2010).

Las modificaciones en la estructura del gobierno federal, por medio de una reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública (LOAPF), ponen en evidencia el ímpetu por integrar sectores gubernamentales para dar prioridad, o restar, a determinadas agendas. En 1992, a partir de la fusión de la SEDUE y la SPP (Guevara, 2005), se creó la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL, actualmente Secretaría de Bienestar) con el objetivo de subordinar las atribuciones en materia de ordenamiento territorial, asentamientos humanos, desarrollo regional y ecología para operar, principalmente, la política sexenal insignia de combate a la pobreza, el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) (Meza, 2019). Ante la desaparición de SEDUE se optó por la conformación del Instituto Nacional de Ecología (INE; en la actualidad el Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático, INECC) para dictar las directrices de política ambiental. También se formó la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA), encargada de la vigilancia de la aplicación del marco normativo y la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO) (Cárdenas-Cabello, 2021; Carabias y Rabasa, 2017).

La creación de CONABIO inaugura la orientación de la política ambiental hacia la protección de la biodiversidad (Olivo, 2016). De acuerdo con Merino y Velázquez (2019), fue una respuesta al reconocimiento cada vez mayor de la riqueza biológica del país, toda vez que se retomó la política de conservación a partir de la publicación de un decreto para el establecimiento de nuevas Áreas Naturales Protegidas (ANP) equivalentes a 10 millones de hectáreas. Además, coincide con el impulso al ‘desarrollo forestal’ que pretendía apoyar a las comunidades y ejidos, a través de empresas comunitarias afectadas por los derechos de uso de los bosques concesionados (Carabias y Rabasa, 2017). La CONABIO sintetiza y consolida el cambio de enfoque de política ambiental, de la aproximación sanitaria hacia la ecosistémica, que pretendía revalorizar a la naturaleza y a la biodiversidad como el principal activo para la búsqueda de equilibrio ambiental (Lezama y Graizbord, 2010).

La entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), así como el ingreso de México en la Organización para la Cooperación Económica (OCDE) en 1994, contribuyeron significativamente a definir la política ambiental de México y, en

general, de Norteamérica (Pacheco-Vega, 2021). La adecuación de las leyes para cumplir los requerimientos de integración económica regional promovió la mercantilización de los recursos naturales y la adjudicación de ciertas actividades, mediante concesiones muy favorables, para la inversión privada (Merino y Velázquez, 2019). Los resultados fueron la creación, en primera instancia, de la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP) en 1994; en segundo lugar, una profunda reforma a la LGEEPA en 1996; y, en tercer lugar, modificaciones en 1997 al artículo 27 de la CPEUM, la Ley de Aguas Nacionales y la Ley Minera (Cárdenas-Cabello, 2021).

La SEMARNAP materializó las propuestas de la Cumbre de Río de 1992. Nació para agrupar la normatividad ambiental que había quedado supeditada dentro de SEDESOL y para gestionar los recursos naturales responsabilidad de las extintas Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH) y la Secretaría de Pesca (Guevara, 2005). La SEMARNAP retomó e impulsó la política de desarrollo forestal comunitario y la de conservación, a través de la creación del Programa de Conservación y Manejo Forestal (PROCYMAF) y de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP). El PROCYMAF priorizaría el manejo sustentable basado en la participación de las comunidades locales y la CONANP se inauguró con el establecimiento de 17 nuevas ANP (poco más de dos millones de hectáreas) (Merino y Velázquez, 2019).

Las reformas de la LGEEPA incorporaron herramientas para gestión de emisiones, nueva distribución competencial para los tres niveles de gobierno y ampliaron los espacios de participación social, delitos ambientales, reglamentación del derecho a la información y desaparición de la CONADEC (Guevara, 2005). La reforma constitucional permitió, en línea con el (neo)liberalismo económico, la venta de tierras ejidales y hasta la disolución de los ejidos para crear mercados de tierras (Lezama y Graizbord, 2010). Finalmente, las modificaciones a las leyes de Aguas Nacionales y Minera impulsaron un mercado activo de concesiones de agua de más de 500,000 (muchas en zonas vedadas y sobreexplotadas) concentradas en unas cuantas manos, además favorecieron a las corporaciones concesionarias de la minería (al darle el carácter de actividad de utilidad pública preferente sobre cualquier otro uso o aprovechamiento del suelo) por encima de las personas titulares de tierras y las actividades de conservación (Merino y Velázquez, 2019).

2.1.4 Nuevo milenio: mercantilización y climatización

La primera década del siglo XXI estuvo marcada por el fortalecimiento de la agenda de desarrollo sustentable y la incorporación de más herramientas de mercado en la política ambiental. Estas, a su vez, permitieron la participación más activa de ciertos actores no estatales como empresas y sociedad civil, consintiendo la conversión de las comunidades en una suerte de empresarios de la naturaleza (Durand, 2014).

Desde el Ejecutivo federal de Vicente Fox Quesada se introdujeron nuevos cambios en la gestión ambiental como el reconocimiento del valor funcional de los ecosistemas a partir de la provisión de servicios, por ejemplo, la regulación del clima y el suministro de agua, entre otros (Merino y Velázquez, 2019). En 2001 fueron acotadas las funciones de la SEMARNAP y se transformó en SEMARNAT, debido a que le fue retirada el área de pesca y trasladada a una dependencia de carácter productivo: la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA; actualmente Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, SADER) (Guevara, 2005). En el tenor del momento, la SEMARNAT empleó el principio de transparencia como mecanismo para promover una modalidad de participación ciudadana a partir de dar a conocer condiciones y calidad del ambiente, así como crear y publicar el registro de contaminantes (Lezama y Graizbord, 2010; Guevara, 2005; Merino y Velázquez, 2019).

El impulso al uso de instrumentos económicos para la gestión ambiental, como los esquemas de pago por servicios ambientales, derivó en la creación de la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR) para atender reforestaciones y sustituir el PROCYMAF por un programa de pago por servicios ambientales (Merino y Velázquez, 2019). La CONAFOR pasó a formar parte de los órganos desconcentrados de la SEMARNAT junto a la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA), CONANP, CONABIO, INE y PROFEPA (Merino y Velázquez, 2019). Asimismo, por medio de una enmienda a la LGEEPA, se ampliaron las competencias de la federación sobre la suscripción de acuerdos de coordinación entre entidades federativas y municipios, entre ellos, “la administración y vigilancia de las áreas naturales protegidas, los residuos peligrosos, el impacto ambiental, la contaminación del ambiente y lo relacionado con la aplicación de las leyes y normas ambientales” (Lezama y Graizbord, 2010:50).

Los recortes presupuestales en la administración pública, así como la ineficiencia e inobservancia de la legislación ambiental, empujaron hacia tomar en cuenta las ideas de integralidad y transversalidad (Lezama y Graizbord, 2010). Se presentaron diversos proyectos en los que las dependencias federales se comprometieron a establecer objetivos de desarrollo sustentable, mientras que el discurso gubernamental se orientó hacia incluir a SEMARNAT en reuniones de gabinetes sectoriales para incorporar las preocupaciones ambientales y se transfirieron atribuciones a las delegaciones federales y gobiernos locales. Por otra parte, al INE le fue retirada la función de delinear la política ambiental y se dispuso como una entidad de investigación para proveer conocimiento a la SEMARNAT (Merino y Velázquez, 2019). Sin embargo, el poder legislativo mantuvo una tendencia hacia la fragmentación de las instituciones de protección de la biodiversidad con la publicación de las leyes generales de Vida Silvestre en el 2000, de Desarrollo Forestal Sustentable en 2003 y de Productos Orgánicos de 2006, entre otras (Olivo, 2016).

El polémico traspaso de gobierno en el 2006, luego de la cuestionada elección, derivó en que la administración de Felipe Calderón Hinojosa decidiera revalorizar los tratados y acuerdos ambientales internacionales existentes y suscribir nuevos como una forma de ganar legitimidad ante los foros y la opinión pública internacional (Merino y Velázquez, 2019). Esta estrategia para ganar apoyos en el extranjero se mantuvo con la manipulación de las metas de reforestación, las cuales son difíciles de evaluar en términos de sustentabilidad, ante el desastre de la política de seguridad (Pulver, 2019; Sosa-Núñez, 2021).

En el nivel nacional, no obstante, en diferentes momentos se promovieron reformas a la LGEEPA sobre ordenamiento territorial y, especialmente, de las ANP. Entre otras cosas, se autorizó el desarrollo de actividades como la minería al interior de las zonas protegidas. En 2007 se legisló para incluir “estímulos fiscales necesarios para la preservación y restauración del equilibrio ecológico y sobre las ANP, con la intención de incluir en esta condición a los parques y reservas federales y zonas de preservación ecológica de los centros de población” (Lezama y Graizbord, 2010:53). Hacia 2008, un año antes de la cumbre de Copenhague y dos de la de Cancún, se reformó una vez más la LGEEPA y se amplió el principio de voluntariedad hacia el esfera de la conservación y el de transparencia para las ANP. La voluntariedad se materializó en habilitar a comunidades indígenas, organizaciones

sociales y personas morales a establecer nuevas ANP, siempre y cuando se trataran de terrenos reservados a la preservación, protección y restauración de la biodiversidad; y el principio de transparencia, con la creación del Registro Nacional de Áreas Naturales Protegidas (Merino y Velázquez, 2019).

Las reformas realizadas entre 2006 y 2012 profundizaron las directrices de política ambiental puestas en marcha desde el periodo inmediato anterior. El Estado mexicano optó por replegarse en favor de privados y organizaciones sociales, cuestión que quedó de manifiesto con los recortes presupuestales a la SEMARNAT que continuaron incluso durante el mandato de 2012 a 2018 (Sosa-Núñez, 2021; Merino y Velázquez, 2019). Las asignaciones presupuestarias representaron un porcentaje menor del Producto Interno Bruto (PIB) y presentaban sesgos importantes. Por ejemplo, en 2006 la CONAGUA concentraba más de la mitad del presupuesto —y en 2016 casi tres cuartas partes—, mientras la inversión en CONANP, CONAFOR y PROFEPA era menor a una cuarta parte (Merino y Velázquez, 2019). Por si fuera poco, se abandonó la política de ordenamiento territorial urbano y rural: la SEMARNAT perdió capacidades en este campo, en la medida que fueron eliminadas de la LGEEPA e integradas a la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH), a cargo de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) que relevó a la Secretaría de la Reforma Agraria (Sosa-Núñez, 2021).

La climatización de la agenda ambiental internacional cobró notoriedad en el contexto mexicano tras la revalorización de los acuerdos climáticos y, particularmente, por la organización de la COP16 de Cancún en 2010. Esta cumbre, además de volver a encarrilar las negociaciones internacionales luego del estancamiento de Copenhague (véase capítulo primero), colocó al gobierno de México como promotor y difusor de políticas climáticas hacia otros países y los gobiernos subnacionales (Sosa-Núñez, 2021). Fomentado desde la cancillería, el cambio climático adquirió en 2012 un soporte legislativo y programático con la Ley General de Cambio Climático (LGCC). La LGCC mandata que las entidades federativas, pese a ser autónomas en su régimen interno, deben formular, conducir y evaluar su propia política climática en línea con la política nacional (DOF, 2012; López y Laguna, 2020). Asimismo, establece los principios de integralidad y transversalidad para la ejecución de la política climática, a través de la coordinación entre niveles de gobierno y la colaboración

entre los distintos sectores gubernamentales (Carrillo y Solorio, 2021). De este modo, a cada entidad le corresponde erigir sus propios instrumentos para poner en marcha las directrices nacionales de política climática en el ámbito de sus competencias (Guzmán, 2021).

La promulgación de la LGCC y la publicación —siendo el primer país en desarrollo en hacerlo— de las Contribuciones Previstas y Determinadas a Nivel Nacional (NDC) situó a México como un actor relevante en los esfuerzos internacionales para abordar el cambio climático (Averchenkova y Guzmán, 2018). Hacia Latinoamérica, en específico, el país comenzó a figurar como un líder climático y modelo de política climática. No obstante, esta imagen hacia el exterior no se ha correspondido con la realidad del país pues persisten notables deficiencias en el cumplimiento de sus objetivos autoimpuestos, así como efectos limitados de la implementación de la LGCC, según evaluaciones gubernamentales e investigaciones académicas (INECC, 2018 y Solorio, 2021). Lo cierto es que, en el ámbito doméstico, inició un proceso en el que todos los problemas medioambientales comenzaron a ser vistos a la luz del cambio climático (Villamizar, 2016).

Las líneas generales de la política ambiental no cambiaron sustancialmente durante la administración federal de Enrique Peña Nieto (2012 a 2018). El gobierno presumió un balance ambiental positivo, en particular, por la ampliación de alrededor de 90 millones de hectáreas de ANP, nuevos compromisos internacionales asumidos con la Agenda 2030 y el Acuerdo de París en 2015, y la protección de algunas especies en peligro de extinción (Sosa-Núñez, 2021). En 2013, en relación con la política climática, se desarrolló la Estrategia Nacional de Cambio Climático (ENCC) y se emitió el Programa Especial de Cambio Climático (PECC) 2014-2018, ambos instrumentos señalados en la LGCC (Sosa-Núñez, 2021). Sin embargo, en ningún caso se hizo mención sobre la permanencia y el aumento de la minería a cielo abierto al interior de las ANP, la falta de una institución para implementar y evaluar los compromisos climáticos, y la destrucción de ecosistemas por la sobreexplotación pesquera, forestal, agrícola y minera solapada por la autoridad. Paradójicamente, se cumplió con el mantra de que la política ambiental no sería una restricción económica, toda vez que se permitieron megaproyectos turísticos, sobreconcesionamiento, sobreexplotación y contaminación del agua, y actividades de alto

impacto socioambiental (como la minería, el fracking y las plantaciones agroindustriales transgénicas) (Merino y Velázquez, 2019).

La actual administración de Andrés Manuel López Obrador, en el cargo desde 2018 hasta 2024, ha dado continuidad a la política climática. En noviembre de 2021 se publicó — con casi dos años de retraso— el Programa Especial de Cambio Climático (PECC) 2020-2024 (Sosa-Núñez, 2021). Se actualizaron y publicaron las NDC en 2020, pero han sido señaladas por su falta de ambición, estando lejos de lograr mantener el calentamiento por debajo de los 2°C (Méndez, 2021). En materia de mitigación no se han establecido acciones específicas en sectores económicos clave como el energético para reducir emisiones, y en adaptación se incluyeron las soluciones basadas en la naturaleza (Méndez, 2021). Como colofón, el gobierno decidió invertir en proyectos de infraestructura vinculados con el uso de combustibles fósiles (la refinería de Dos Bocas), y apostó por una política forestal (el programa Sembrando Vida) cuestionada porque está basada en nociones productivistas de la tierra (Pacheco-Vega, 2021).

La construcción de un andamiaje institucional para atender el cambio climático acentuó la ya de por sí densidad institucional de la política ambiental de México, previamente dedicada casi totalmente en la protección de la biodiversidad (Moreno, 2018). En este sentido, una cuestión central es el grado de integración entre los objetivos políticos e instrumentos de gobernanza climática y de conservación, en particular de los bosques en donde más se ha puesto énfasis, entre todos los niveles y sectores gubernamentales. Los problemas de articulación entre la arquitectura institucional constituyen, en principio, una condición que limita el éxito de las políticas, ya que fragmentan los esfuerzos de los gobiernos y distancias a los actores no estatales de participar en ellos. La Integración de Políticas Climáticas (IPC) actúa, pues, como una estrategia para lidiar con el abismo entre la política climática y la política de protección a la biodiversidad, que da cuenta del desperdicio de diseño y aplicación de mecanismos duplicados (o triplicados) que terminan por limitar la coordinación gubernamental y menguan la participación social, debido a la modo jerárquico e impositivo con el que fueron formuladas (Pacheco-Vega, 2021).

2.2 La conservación en las políticas climáticas y biodiversidad en México

La principal estrategia para la conservación de la biodiversidad en México, como en el resto del mundo, es el decreto de una área natural protegida (ANP). En casi la mitad del Sistema Nacional de ANP hay presencia de uno o más grupos indígenas, por lo que tiene la capacidad para preservar elementos culturales y biológicos, el llamado ‘patrimonio biocultural’ (Galindo-González y Rivera-Arriaga, 2018). Las ANP son una herramienta de política ambiental para la conservación y el desarrollo sostenible; un bien público del que es primordial asegurar una gestión adecuada (Galindo-González y Rivera-Arriaga, 2018). El gobierno mexicano reconoce a las ANP como parte de las llamadas Soluciones basadas en la Naturaleza (SbN), entre otras cuestiones, por su importante rol en la Adaptación basada en Ecosistemas (EbA), en la que se propone el uso y manejo sustentable de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos para apoyar a las comunidades a hacerle frente a los efectos negativos del cambio climático (CONANP-GEF-PNUD-, 2019).

Desde el ámbito internacional se ha subrayado la importancia de que las NDC incluyan las SbN. Estas soluciones podrían contribuir en la mitigación climática necesaria para lograr el objetivo de temperatura fijado en París, así como en la adaptación (Strauß, 2022). No obstante, siguen siendo inciertas las estimaciones y la rentabilidad de las SbN, mismas que en la práctica suelen centrarse en mitigación (Pacheco-Vega, 2021; Griscom et al., 2017). Las SbN conciben a los bosques como sumideros de carbono capaces de ayudar a la adaptación (al evitar la erosión del suelo), al mantenimiento de los flujos hidrológicos y la protección de las zonas costeras contra las tormentas (Strauß, 2022). La fragmentación forestal de los bosques mexicanos, luego de la intervención humana mediante carreteras, actividades agroalimentarias, industriales o de otro tipo, han reducido la calidad y cantidad de los hábitat silvestres. Esta situación, según la información disponible, es más severa en los territorios de las entidades federativas del sur, entre ellas Veracruz, Tabasco, Yucatán, Quintana Roo y Chiapas (CONANP-GEF-PNUD-, 2019).

En México, la conservación ha pasado por distintas etapas producto de los cambios culturales y socioeconómicos del país, así como la influencia de las concepciones y tendencias alrededor del mundo relacionadas a esta política (List et al., 2017). En la actualidad existe un creciente interés por transversalizar la política ambiental, aunque son

pocos los esfuerzos por robustecer la colaboración institucional, intersectorial y la participación pública, indispensables para la formulación e implementación de acciones efectivas (Rosete Vergés et al., 2021). Para diversos autores, la oportunidad que se vislumbra más clara para hacer sinergias es garantizar que la conservación de la biodiversidad se integre plenamente en los componentes de mitigación y adaptación de las NDC (Strauß, 2022).

2.2.1 La conservación en la política climática

El andamiaje institucional de la política climática reproduce los principales problemas de la densa y fragmentada institucionalidad internacional. Sin embargo, en la actualidad, no es ajena a la protección de la diversidad biológica. La LGCC mandata como principio para la formulación de la política climática, entre otros, la conservación de los ecosistemas y su biodiversidad, así como la sustentabilidad en el uso o aprovechamiento de los ecosistemas y recursos naturales que los integran (DOF, 2012). Respecto a mitigación, la LGCC atribuye a los tres niveles de gobierno que promuevan y elaboren políticas considerando una serie de disposiciones, entre las que destaca: la reducción de emisiones y captura de carbono en el sector agrícola, bosques y otros usos de suelo, y preservación de los ecosistemas y la biodiversidad (DOF, 2012). Puntualmente llama a mantener e incrementar los sumideros de carbono, detener y revertir la deforestación y degradación de los ecosistemas forestales y ampliar su cobertura, reconvertir tierras agropecuarias degradadas para practicar agricultura sustentable o para zonas de conservación ecológica, fortalecer esquemas de manejo sustentable y restauración de ecosistemas, incorporar más ecosistemas a esquemas de conservación (pago por servicios ambientales, ANP, unidades de manejo forestal sustentable), y poner en marcha incentivos económicos para el secuestro de carbono en las ANP y zonas de conservación ecológica (DOF, 2012).

Entre las acciones que contempla el catálogo para la adaptación establecido en la LGCC está “[e]l manejo, protección, conservación y restauración de los ecosistemas, recursos forestales y suelos” y “[e]l establecimiento y conservación de las áreas naturales protegidas y corredores biológicos” (DOF, 2012, s/p). En el ámbito de sus competencias, ordena a la federación, las entidades federativas y los municipios que implementen acciones para la adaptación conforme a ciertas disposiciones tocantes a la conservación. Algunas de estas son el establecimiento de planes de protección y contingencia ambiental en zonas de

alta vulnerabilidad, ANP y corredores biológicos, la elaboración y publicación de programas de manejo sustentable de tierras, la operación del Centro Nacional de Recursos Genéticos y su Sistema Nacional, la identificación de medidas de gestión para que especies en riesgo y prioritarias logren su adaptación, el desarrollo y ejecución de un programa especial, en el marco de la Estrategia Nacional de Biodiversidad, para alcanzar la protección y manejo sustentable de la biodiversidad y, finalmente, el establecimiento de nuevas ANP, corredores biológicos y otras modalidades de conservación (DOF, 2012).

Sin menoscabo de la biodiversidad, la adaptación climática busca aprovechar ecosistemas, suelos, ciclos biogeoquímicos u otros componentes, en pro de las sociedades en relación con el mejoramiento de su protección física y la de sus medios de vida frente a los impactos del cambio climático (Ascencio, 2017). No obstante, el caso mexicano muestra un desbalance a favor de la mitigación en detrimento de la adaptación, cuestión que puede condicionar el funcionamiento adecuado de la acción climática e impedir que se minimicen los impactos negativos del cambio climático en las comunidades más vulnerables (Pacheco-Vega, 2021; Ascencio, 2017).

Según puede leerse en la Quinta Comunicación de México a la UNFCCC, el gobierno mexicano consideró prioritario introducir con mayor vigor el tema de adaptación al cambio climático en la agenda nacional (Pacheco-Vega, 2021). Sin embargo, al día de hoy, México no cuenta con un Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC) reportado ante la UNFCCC (Pacheco-Vega, 2021). Esto constituye un problema importante porque este instrumento de planeación promovería la acción coordinada frente a los efectos del cambio climático y su inexistencia revela una falta de interés expresa. Las posibles razones detrás de la ausencia del PNACC son que, en primer lugar, el Estado mexicano carezca de capacidades para diseñar e implementarlo; y, en segundo lugar, los desbalances y desequilibrios existentes entre entidades federativas y la falta de coordinación entre niveles y sectores corresponsables de la política climática (Pacheco-Vega, 2021; Sosa-Núñez, 2021; Guzmán, 2021). También puede ser consecuencia de un modelo de desarrollo ajeno a las preocupaciones por el uso sostenible de los recursos naturales, incluso, cuando está en riesgo la conservación de la riqueza natural y la calidad de vida de sus habitantes (Del Coro et al., 2019).

Frente a la vulnerabilidad de México ante el cambio climático, las medidas de adaptación apoyadas en enfoques basados en ecosistemas, comunidades y resiliencia, buscan intervenir conjuntamente para reducir la posibilidad de desastres sociales (Delgado et al., 2015; Sosa-Núñez, 2021). Sin embargo, esto sólo puede ocurrir a partir de impulsar el desarrollo de las comunidades de la mano de la conservación de la naturaleza, la restauración de áreas degradadas y el aprovechamiento sustentable de recursos y servicios (Delgado et al., 2015). Asimismo, toda vez que está ‘basada en las comunidades’, la adaptación climática pretende impulsar procesos de gobernanza climática de ‘abajo hacia arriba’ que privilegien la toma de decisiones locales y reconozca capacidades, conocimientos, necesidades y prioridades de las comunidades (Sosa-Núñez, 2021). Esto, por supuesto, no está exento de conflictos vinculados con una eventual ejecución impositiva y jerarquizada por parte de los actores estatales (Jacinto, 2021).

Si bien existen pocas experiencias en materia de adaptación en México, ya que buena parte de las acciones se recargan en mitigación y el instrumento REDD+, las intervenciones de las que se tiene registro destacan por tratarse de intervenciones verticales o, según Sosa-Núñez (2021), proyectos llevados a cabo bajo un estilo jerarquizado. Estas imposiciones surgen a partir de un modelo con objetivos y programas determinados de origen que se ajustan, en el mejor de los casos, a las particularidades de cada contexto (Almanza et al., 2020). En otras palabras, es un trasplante de políticas (Jacinto, 2021) que traslada lo global a lo nacional con miras a homogeneizar la manera de gobernar la adaptación climática. Los actores involucrados se relacionan de manera asimétrica por su capacidad de financiamiento y de influencia, lo que puede terminar operando en contra de quienes deberían ser los beneficiarios de las medidas, es decir, la población más vulnerable (Almanza et al., 2020; Sosa-Núñez, 2021; Delgado et al., 2015).

Uno de los mecanismos que interpela a la mitigación y la conservación es REDD+, programa que busca limitar las emisiones a partir de actividades forestales como la conservación de la cobertura forestal, el manejo sustentable de los bosques y el incremento de los acervos de carbono forestal (Rodríguez et al., 2020; Libert y Trench, 2016). Desde 2010 hasta 2016, México ha buscado fortalecer su política forestal a través de implementar REDD+, introduciendo una perspectiva de desarrollo rural sustentable y, con ello, sentar las

bases para el diseño y la implementación de la Estrategia Nacional REDD+ (ENAREDD+) (Libert y Trench, 2016; Špiric y Ramírez, 2021).

REDD+ se basa en un enfoque de paisaje que combina la conservación y las actividades productivas para el desarrollo rural sostenible (Špiric y Ramírez, 2021). Entre las salvaguardas que México adoptó para garantizar que las actividades de REDD+ no afecten negativamente a las personas o al medio ambiente, están (1) el respeto a los derechos de las comunidades indígenas y locales, y (2) la participación y la protección de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos (Libert y Trench, 2016; Špiric y Ramírez, 2021). Sólo entre 2009 y 2014 fueron canalizados alrededor de 800 millones de dólares para REDD+ provenientes, mayoritariamente, de préstamos del Banco Mundial y recursos nacionales. Las primeras actividades se implementaron en Campeche, Quintana Roo, Yucatán, Jalisco y Chiapas, donde destaca este último “debido a que la Selva Lacandona al sureste de Chiapas es el último gran remanente de selva alta perennifolia del país y alimenta a las cuencas más importantes de México (Usumacinta-Grijalva) las cuales contienen el 30% de agua dulce de México” (CONAFOR, 2017, s/p). En Chiapas existen varias iniciativas que promueven actividades relacionadas con REDD+, entre ellas la del Corredor Biológico y la Selva Lacandona y que cuentan con Consejos Asesores de las ANP (CONAFOR, 2017, s/p).

REDD+ México se desarrolla en un contexto de conflicto y resistencias provocados por los crecientes impactos del neoliberalismo y la percepción de un debilitamiento del Estado de derecho (Almanza et al., 2020; Durand, 2014), sobre todo, debido a la tendencia de REDD+ por mercantilizar los servicios de la naturaleza (Gupta y Dube, 2018; Nunez et al., 2020). Almanza y colegas (2020) argumentan que las comunidades rurales de México enfrentan fenómenos estructurales como la escasez de recursos, la extracción excesiva, la degradación y el acceso desigual a los recursos, frecuentemente ignorados en la implementación de políticas.

Cabe recordar que el 70% de los bosques de México son propiedad ejidal o comunitaria, predominando la población indígena y, en menor medida, campesinos mestizos (Chapela y Mendoza, 2014). En consecuencia, ENAREDD+ ha intentado modificar el enfoque de REDD+ de una perspectiva limitada al secuestro de carbono a una donde esté presente el desarrollo rural sustentable, más propio de la política de adaptación al cambio

climático. Hasta 2016, Libert y Trench (2016) hallaron que las historias de éxito son pocas y se caracterizan por intervenciones de ONG, financiamiento externo y personajes claves. Esta situación ocurre en territorios con nichos privilegiados que cuentan con ciertos actores y apoyos, pero rodeados de espacios que siguen dinámicas de deforestación y degradación sujetos a demandas de mercados distantes que determinan en buena parte de las dinámicas de cambio de uso de suelo.

Aunque la LGCC establece principios para la conservación de la biodiversidad, se observa un desequilibrio hacia la mitigación en detrimento de la adaptación. Frente a la vulnerabilidad climática de México y la carencia del PNACC, las medidas de adaptación basadas en enfoques comunitarios y de resiliencia lucen necesarias, pero encaran desafíos relacionados con la imposición del Estado y la asimetría a favor de actores con importante capacidad financiera. La implementación de REDD+, si bien busca conciliar la conservación con el desarrollo rural sostenible, pone en evidencia resistencias y conflictos vinculados a la mercantilización de los servicios de la naturaleza.

2.2.2 Conservación de la biodiversidad

El establecimiento de reservas naturales en espacios geográficos clave ha sido una de las medidas más importantes empleadas para la conservación de la diversidad biológica (Ma et al., 2009). México, al igual que el resto del mundo, adoptó a las Áreas Naturales Protegidas (ANP) como estrategia principal. En la actualidad, la creación y manejo de las ANP se basa en el artículo 27 de la CPEUM y la LGEEPA. De acuerdo con Galindo-González y Rivera-Arriaga (2018), cada una de las ANP abarca elementos tangibles e intangibles que permiten el sostenimiento del bienestar social y ambiental que se traducen, dado el escenario de mega diversidad de fauna y flora y la presencia de una variedad de grupos indígenas, en la preservación del patrimonio biocultural del país (Wojtarowski, 2020).

Aunque se pueden rastrear antecedentes hasta la época precolombina de acciones similares, oficialmente las ANP se pusieron en marcha desde 1898 (De la Mora, 2020). Inicialmente los criterios con los que se decretaban estos espacios no fueron de carácter técnico-científico, sino estéticos, recreativos y de valor ecológico, mientras los límites fueron definidos por características fisiográficas como los ríos y no por coordenadas. Hasta el

gobierno de 1934-1940, encabezado por Lázaro Cárdenas del Río, en todo el país se decretaron reservas forestales y parques nacionales relevantes para la protección de cuencas hidrológicas, con el objetivo de proveer agua para usos urbanos y agrícolas (De la Mora, 2020). Sin embargo, esta experiencia de conservación no cumplió con sus metas toda vez que, según De la Mora (2020), durante al menos tres décadas, los recursos humanos carecían de capacidades técnicas y los recursos financieros asignados fueron insuficientes para operar la incipiente política de áreas protegidas.

A mediados del siglo XX, el proceso de industrialización y urbanización que vivió México omitió la conservación de los recursos forestales. Aunque se declararon zonas de veda, se permitió el saqueo y uso ilegal de los recursos, ya que una buena proporción de terrenos que no tenían un propósito abiertamente productivo fueron consideradas como tierras ociosas y baldías, o concesionadas a empresas madereras para la extracción comercial (con el propósito añadido de incorporar a campesinos e indígenas en el desarrollo industrial del país). Lo antedicho condujo a que, durante la década de los sesenta, la pérdida del patrimonio natural se acelerara por la acumulación de factores como conflictos agrarios, programas de colonización, aumento de la presión demográfica y proyectos agropecuarios poco —o nada— sustentables (De la Mora, 2020).

Como resultado del Programa sobre el Hombre y la Biosfera de 1971 (MAB, por sus siglas en inglés) de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), en la década de 1970 se retomó el modelo de política de conservación de Reservas de la Biosfera (RB) (Merino y Velázquez, 2019). Este mecanismo de cooperación internacional, que cobró especial relevancia en los ochenta porque vincula los objetivos de conservación de la naturaleza con los objetivos de desarrollo socioeconómico (Ericson, 2006), es actualmente una designación internacional otorgada por UNESCO y da forma a la Red Mundial de Reservas de la Biosfera (De la Rosa-Velázquez et al., 2017).

Las RB comenzaron a figurar en la política ambiental de México a partir de los años ochenta con la creación de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología y con la creación de la Ley Federal de Protección al Ambiente de 1982 (Smardon y Faust, 2006). Esta norma fue reemplazada años después, en 1988, por la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), la cual considera a las Reservas de la Biosfera como un

tipo de ANP entendidas como “áreas biogeográficas relevantes a nivel nacional, representativas de uno o más ecosistemas no alterados significativamente por la acción” humana “o que requieran ser preservados y restaurados” (DOF, 1988, s/p). Cabe mencionar que la LGEEPA promueve “la participación de sus habitantes, propietarios o poseedores, gobiernos locales, pueblos indígenas, y demás organizaciones sociales, públicas y privadas, con objeto de propiciar el desarrollo integral de la comunidad y asegurar la protección y preservación de los ecosistemas y su biodiversidad” (DOF, 1988, s/p; Herrera et al., 2015).

La puesta en marcha de las RB en México —a diferencia de las zonas declaradas como protegidas en décadas pasadas— fueron decretadas, mayoritariamente, en propiedad de comunidades agrarias y ejidos, no con base en expropiaciones. Con esta decisión, aunque no modificó la condición formal de la tenencia de la tierra, pasaban a ser administradas por uno de los niveles de gobierno y se limitaba la realización de algunas actividades, incluidas algunas actividades de subsistencia como la ganadería. Es decir, se perdían capacidades de uso y decisión sobre los recursos y territorios por parte de las personas propietarias (Merino y Velázquez, 2019). Desde entonces, el modelo ha sido fuente de repetidos conflictos entre las autoridades ambientales y las poblaciones afectadas por los decretos de creación de las ANP (von Bertrab, 2010; Sosa Montes et al., 2012; Tejeda-Cruz, 2014; Azuela y Mussetta, 2009; Trujillo et al., 2018; Zamora, 2019). Entre las primeras reservas decretadas con este esquema están Montes Azules en Chiapas, y Mapimí y Michilía en Durango.

En el último cuarto de siglo, las declaratorias de ANP han sido la principal estrategia de México para conservar los ecosistemas y su biodiversidad, por lo que resulta primordial asegurar una gestión adecuada mediante políticas que garanticen la calidad, funciones y estructura de los ecosistemas a lo largo del tiempo (Galindo-González y Rivera-Arriaga, 2018). En 2008 se agregaron a la legislación algunos cambios para fortalecer la creación y certificación voluntaria de tierras para la conservación. Estos predios, voluntariamente protegidos por propietarios privados (personas físicas y morales, comunidades y ejidos), fueron reconocidos como ANP por la SEMARNAT, a través de un certificado expedido por la CONANP. Sus propietarios se transforman en los administradores del área protegida y la manejan a partir de una estrategia definida por ellos mismos (Durand, 2017). De las poco más de 30 millones de hectáreas que están bajo alguna categoría de protección a nivel

nacional (véase Tabla 3), 85% es administrada por el gobierno federal, 13% por gobiernos de las entidades federativas, 0.5% por gobiernos municipales o locales y 1.3% son áreas de protección voluntaria (De la Mora, 2020). En suma, aproximadamente 15% de la superficie terrestre del país se encuentra protegida —o privatizada— por alguna de esas modalidades.

2.2.3 Los límites de la institucionalidad de las políticas de conservación

La CONANP es la institución gubernamental responsable de la gestión, el diseño y la ejecución de todos los planes de gestión de las ANP y, al mismo tiempo, responde ante la oficina de transparencia y rendición de cuentas sobre los planes operativos anuales de cada una de las ANP. En muchas ocasiones, las estrategias y políticas deben abarcar —con las dificultades técnicas que esto representa— un área mayor que los límites de la ANP, porque se consideran sistemas abiertos (en la medida que es imposible establecer fronteras administrativas a la naturaleza). Para ello, los planes operativos tienen por objetivo transmitir estrategias integradas de conservación y desarrollo dentro de cada plan de manejo, así como las actividades y acciones que se encierran en la implementación de proyectos integrados de conservación y desarrollo.

Las declaratorias de ANP regulan usos del territorio y recursos naturales. Éstas no se realizan con base en consultas, son una manifestación de gobernanza descendente que supone que las decisiones de los funcionarios gubernamentales son las más adecuadas social y ecológicamente (De la Mora, 2020). En los hechos, la implementación de esta política ha causado importantes conflictos sociales y políticos a nivel local, ya que la tendencia se ha inclinado a que no fueran tomadas en cuenta las opiniones y derechos que los habitantes originarios y propietarios tenían sobre el territorio, sobre todo en las zonas rurales e indígenas (véase ejemplos en Paz, 2005; Paré y Fuentes, 2007; Figueroa y Durand, 2015).

La visión más neoliberal de las ANP (Durand, 2014) restringe los usos de los recursos y del territorio, a través del establecimiento de vedas e impone determinados usos del suelo que —previo al establecimiento de las declaratorias— permitían la provisión de bienes para la subsistencia de las familias rurales (De la Mora, 2020). Las poblaciones locales han considerado en repetidas ocasiones que estos decretos son una imposición. El Estado tampoco ha sido capaz de controlar y verificar el cumplimiento de los decretos, lo que ha

contribuido a su incumplimiento y derivado en que algunas ANP hayan sido ocupadas o mal usadas (Peterson, 2011; Durand et al., 2012). En otras palabras, la visión de arriba hacia abajo sobre la que fueron diseñadas y gestionadas es limitada y parcial, en tanto que se centra en aspectos biológicos o ecológicos, soslayando que son espacios sociales y hábitat de actores con intereses y necesidades diferenciadas (Durand y Jiménez, 2010).

Las consecuencias de una implementación vertical son diversas. Sobre la salud de los ecosistemas, por ejemplo, está la explotación desmesurada de los recursos naturales, contaminación de agua y suelos, modificación en los usos de suelo a favor de monocultivos, ganadería extensiva, urbanización, introducción de otras especies no nativas, extracción ilegal de especies, incendios, erosión de suelos, plagas y enfermedades forestales (Hensler y Merçon, 2020). En el plano político-administrativo, los resultados indican que el Estado carece de programas de manejo y estructuras para garantizar su funcionamiento, así como de acciones, recursos humanos, materiales y financieros para la gestión, evaluaciones sobre la efectividad, falta de conformación de los polos de desarrollo regional tal y como fueron propuestos, y ausencia de involucramiento activo de las poblaciones locales (FUNDAR, 2020, Paz Salinas, 2005; Hensler y Merçon, 2020). Para las comunidades, mucho de esto deriva de la restricción de las formas tradicionales de aprovechamiento de los bienes (Halffter, 2011; Brenner, 2010; Eckerberg, 2012).

El establecimiento de una ANP plantea una importante cantidad de conflictos que ponen en cuestión la viabilidad de la política pública. A decir de la base de datos elaborada por Paz Salinas (2012), de 2009 a 2011, fueron motivo de 14 casos de conflicto de los 95 que comprenden el universo registrado; representan el 15% de los casos tan sólo después del agua (37 casos, 35%) y las tierras de cultivo (24 casos, 25%). Como herramientas legales, las reservas de la biosfera —o cualquier otro tipo de ANP— forman parte de modelos únicos que buscan ser aplicados por igual, más allá de las especificidades geográficas, culturales, económicas, políticas y ambientales de cada territorio (Arteaga et al., 2015).

El reto, sostienen Arteaga y sus colegas (2015), sigue siendo incorporar en la creación de políticas climáticas y de protección a la biodiversidad los saberes y necesidades locales de las comunidades locales. Los pueblos indígenas, en particular, han mantenido estrategias de adaptación basadas en sus prácticas tradicionales y conocimientos ambientales,

volviéndose —a efectos de la gestión de las ANP— en aliados potenciales y ajenos a la cultura gerencial de las sociedades industrializadas de occidente (Smardon y Faust, 2006).

Históricamente, las comunidades indígenas han tenido una escasa representación política en los gobiernos y sufrido violencia por parte del Estado, en buena medida vinculado por el control sobre el territorio y los bienes naturales (Smardon y Faust, 2006). Inicialmente, a medida que se instauraron las Reservas de la Biosfera, su participación careció de espacios institucionalizados para su desarrollo, ya que los objetivos de ésta fueron vinculados desde el poder con legitimar los sistemas decisorios y socializar las políticas públicas sin perder el control en su ejecución, derivando en manifestaciones de desobediencia civil (Paré y Fuentes, 2007). Para poder prevenir o transformar esta situación fue necesario instituir incipientes instrumentos en los que participen la multiplicidad de actores en torno a la toma de decisiones y la generación de acciones que, a la par, reconozcan y concilien intereses y perspectivas (Brenner, 2010; Durand et al., 2014, Hensler y Merçon, 2020).

La conformación del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas (SINAP) en México y los respectivos sistemas estatales, resulta de un esfuerzo sostenido por parte de las autoridades de los tres niveles de gobierno, propietarios privados y comunidades locales (De la Mora, 2020). El SINAP es un instrumento establecido en la LGEEPA dedicado a seleccionar aquellas ANP que, por su biodiversidad y sus características ecológicas, son consideradas de especial relevancia para el país, independientemente de quien las administre. No obstante, de acuerdo con Gómez-Pompa (1995 citado en De la Mora, 2020), la evolución del SINAP no se basa en un plan integral que busque la conservación de la biodiversidad, sino que es resultado de distintas visiones, sesgos y vicios administrativos. La protección es parcial, pues es resultado de esfuerzos casuísticos efectuados por diversas administraciones gubernamentales, con diferentes mandatos orientados a proteger una gran diversidad de atributos del medio natural. En general, no ha existido una estrategia clara de conservación (Bezaury-Creel y Gutiérrez, 2009).

El incumplimiento de los objetivos de conservación ha dado lugar a hondos debates al respecto. El diagnóstico del modelo jerárquico mostró el carácter “de papel” que guardan las ANP como figuras legales insuficientes para la protección y la restauración al continuar amenazadas o afectadas (Hensler y Merçon, 2020). En la mayoría de ellas, pueden observarse

“procesos de deterioro similares a aquéllos de zonas que no se encuentran en un esquema de protección” (Paz Salinas, 2005:16). En el fondo, se pasó por alto contextos altamente conflictivos debido a la presencia de una amplia gama de actores, una multiplicidad de intereses en disputa y una desigual distribución de poder: por un lado, la población local — en ocasiones con el apoyo de ONG— suelen resistir ante la imposición de limitaciones y de actividades extractivas; por otro, empresas nacionales y transnacionales que se encuentran en condiciones de eludir la normatividad para continuar la explotación del territorio (Brenner, 2010; von Bertrab, 2010; Sosa Montes et al., 2012; Tejeda-Cruz, 2014; Azuela y Mussetta, 2009; Trujillo et al., 2018; Zamora, 2019). Por si fuera poco, los gobiernos federales y de las entidades federativas impulsan deliberadamente acciones contradictorias a los propósitos ambientales, por ejemplo, concesiones mineras en las zonas protegidas (Herrera et al., 2015; Hensler y Merçon, 2020).

Encima de ello, cabe mencionar que la actual red de Áreas Naturales Protegidas es insuficiente para la conservación adecuada de una porción importante de la biodiversidad de México (Bezaury-Creel y Gutiérrez, 2009; Durand, 2014). Dicha situación ha producido que en la agenda política federal exista mayor claridad para adoptar otra perspectiva y se busque el manejo integrado del paisaje a fin de reducir la fragmentación y el aislamiento de los ecosistemas en el largo plazo (De la Mora, 2020). Frente a las dificultades que ha encontrado la puesta en marcha de la política de conservación, el pago por servicios ambientales se ha propuesto como un alternativa en los territorios declarados como ANP (De la Mora, 2020). Este es un instrumento económico implementado por CONAFOR para la conservación de ecosistemas y sus servicios ambientales, el cual está establecido en la legislación forestal en línea con la tendencia hacia la mercantilización del territorio (Durand, 2014). Tiene como propósito el compensar económicamente a los propietarios que resultaron afectados de manera directa al restringirles el uso de sus territorios a consecuencia de los decretos de protección, lo que afectó sus modos de vida (De la Mora, 2020).

La ANP son percibidas como medidas impositivas. Retomando diversas investigaciones, la gestión de las reservas de la biosfera “ha conservado una forma de toma de decisiones de arriba hacia abajo, centrada principalmente en la conservación de los recursos naturales a expensas del bienestar social” (De la Rosa-Velázquez et al., 2017: 348).

El resultado, aunque se han permitido algunas actividades de desarrollo sustentable, es que prevalece la sensación de “no tocar”, la exclusión social y una cultura de la dependencia (vinculada al pago compensatorio por la degradación de la naturaleza). La falta de inclusión —o la exclusión, propiamente dicho— ha dado lugar a procesos de desterritorialización (pérdida de significación del espacio; obligación de seguir patrones de conducta ajenos) y perjudica las percepciones de responsabilidad en el uso y conservación en la administración de los recursos naturales (Durand y Jiménez, 2010; Durand y Lazos, 2008).

La evidencia empírica apunta a que es fundamental un enfoque integrador que reduzca los conflictos entre los distintos actores. Los procesos de exclusión social en las Reservas de la Biosfera y en las ANP se producen incluso en situaciones donde existen instancias de participación bien establecidas como los Consejos Asesores.

2.3 Ventanas de participación en la política climática y de biodiversidad

La existencia de mecanismos para la implicación de la sociedad en los procesos de toma de decisiones de política ambiental en México guardó una relación con el proceso de transición a la democracia que el país sufrió hacia finales del siglo XX. De acuerdo con Julia Carabias (2019), las reformas electorales de inicios de los años noventa, específicamente la de 1993, jugaron un papel central en la eventual concepción de espacios de participación para la gestión ambiental. Desde entonces, se contempló la creación de formas institucionales, tales como consejos consultivos, comités y consejos técnicos temáticos, para la participación de organizaciones sociales, instituciones académicas y empresas (Carabias, 2019).

En la actualidad, la participación pública está incluida —al menos conceptualmente, advierten Pacheco Vega y Vega López (2001)— en leyes, programas y planes de desarrollo. La Ley General de Cambio Climático (LGCC) y la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) no son excepciones y, en ambos casos, prescriben la participación ciudadana como un principio de política pública y como un elemento esencial que los tres niveles de gobierno (federación, entidades federativas y municipios) están obligados a promover y garantizar. Igualmente, la Ley de Planeación que expide las disposiciones conforme a las cuales se llevará a cabo la planeación nacional y las actividades

de la administración pública federal, dicta que las dependencias —entre ellas la responsable de medio ambiente— debe considerar las propuestas que se deriven de los ejercicios de participación social y de los pueblos y comunidades indígenas interesadas en la elaboración de los programas sectoriales.

Los planteamientos actuales sobre políticas de protección de la biodiversidad señalan que las estrategias deben basarse en una interacción más colaborativa entre sociedad y naturaleza (Ericson, 2006). Conforme a ello, los gobiernos deben promover la participación de las comunidades locales en la administración de las ANP y en los procesos de toma de decisiones como la definición de los planes de conservación, con el propósito de integrar y conciliar los intereses y las perspectivas socioeconómicas y ambientales mediante el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales (Durand et al., 2012; De la Rosa-Velázquez et al., 2017). Estas propuestas buscan dejar atrás la gestión instrumental en el que la participación es considerada como un mecanismo para minimizar la fricción social y legitimar las metas de conservación en favor de ciertos actores (Brenner, 2010; Durand y Vázquez, 2010). La puesta en práctica implica, entonces, múltiples niveles de gobernanza, diversificación y especialización en el establecimiento y operación de las zonas protegidas, así como la participación de las comunidades locales (Eckerberg, 2012).

2.3.1 Mecanismos de participación en la política de cambio climático

La Ley General de Cambio Climático (LGCC) cuenta con diversos mecanismos de coordinación gubernamental pero pocos de participación pública. En conjunto, se puede decir que el objetivo principal de los instrumentos existentes es diseñar, implementar y evaluar la política climática en los tres órdenes de gobierno. Por un lado, los de coordinación gubernamental establecen una distribución competencial entre la federación, las entidades federativas y los municipios respecto a la planeación, puesta en marcha y evaluación de los distintos planes y estrategias gubernamentales en materia de cambio climático, y la gestión de los fondos. Por otro lado, los de participación pública constituyen espacios técnicos y de consulta en donde se reúnen actores públicos, privados y sociales para realizar consideraciones respecto a las políticas de cambio climático.

Por la parte de los mecanismos de coordinación, la LGCC instauro el Sistema Nacional de Cambio Climático (SINACC) como un entramado institucional que busca la promoción de la aplicación transversal de los instrumentos de política climática. El SINACC está compuesto por el Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC), la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático (CICC), el Consejo de Cambio Climático (C3), los gobiernos de las entidades federativas, representación de las asociaciones nacionales de autoridades municipales, y representantes del Congreso de la Unión. El INECC es un organismo público descentralizado de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) responsable del desarrollo e incorporación de conocimiento científico y técnico, así como de la evaluación del Plan Nacional de Cambio Climático. La CICC, por su parte, funge como brazo técnico del SINACC respecto a la coordinación y puesta en práctica de las acciones del gobierno federal.

Por la parte de los mecanismos de participación, el Consejo de Cambio Climático (C3) es un órgano permanente de consulta —dependiente de la CICC— conformado por distintos sectores sociales. La LGCC establece que debe ser conformada por quince integrantes provenientes de los sectores social, privado y académico designados por el presidente de la CICC y propuestos por las dependencias y entidades participantes, tomando en cuenta los méritos y experiencia en cambio climático, el equilibrio entre sectores y la paridad de género (DOF, 2012). Su propósito es asesorar a la CICC, promover la participación social informada y responsable mediante consultas públicas que la coordinación de la CICC determine, integrar grupos de trabajo especializados y dar seguimiento a las políticas, acciones y metas mediante la realización de estudios (Sosa-Núñez, 2017). Para dar cumplimiento con este mandato, el C3 debe sesionar de manera ordinaria dos veces por año o cada vez que la CICC requiera de su opinión en relación a algún asunto específico (DOF, 2012). Sin embargo, de acuerdo con Solorio (2021), ha sido fuertemente criticado por su limitada capacidad para incidir en las decisiones de política climática y su poca capacidad para integrar los diversos actores relacionados con el cambio climático.

Debido a que la Ley no establece los detalles de la representación y participación de los actores no estatales, la representatividad del sector social se le ha asignado a

organizaciones no gubernamentales y excluido a otros como los pueblos indígenas, movimientos climáticos y juventudes. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) evidenció que, desde su creación, el funcionamiento del C3 se ha caracterizado por un ejercicio acotado en cuanto a la diversidad de grupos y sectores sociales presentes y que son afectados por la política climática. El resultado “es que reduce la diversidad considerablemente respecto al amplio espectro social sobre una materia tan compleja que afecta de diferentes maneras a la población” (PNUD, 2018:40). Hasta la actualidad, los actores participantes del sector académico han sido dominado por centros universitarios autónomos, en particular de la región centro. Respecto al sector privado, aunque muestra mayores cambios, han prevalecido los organismos internacionales financieros, los departamentos ambientales de empresas transnacionales, agencias internacionales para el desarrollo y consultorías independientes.

Considerando lo mencionado, la LGCC presenta una estructura que pone énfasis en la coordinación gubernamental, y presta poca atención a la participación. Sin embargo, el C3 como único mecanismo de participación enfrenta críticas por su capacidad limitada para influir en las decisiones que toman la CICC y el SINACC y por su falta de representatividad, en especial cuando se trata de incluir a los pueblos indígenas y movimientos climáticos. La necesidad de mejorar la diversidad y representación en estos espacios se destaca como un aspecto clave para fortalecer la efectividad de la LGCC en abordar los desafíos del cambio climático en México.

2.3.2 Mecanismos de participación en la política de biodiversidad

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) establece distintos mecanismos de coordinación entre niveles y sectores de gobierno y, a diferencia de la LGCC, una presencia mayor de los de participación pública. Se establecen las bases para garantizar la participación, en forma individual o colectiva, en la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente. En primer lugar, los mecanismos de coordinación gubernamental crean un reparto de las obligaciones entre federación, entidades federativas y municipios en relación con la formulación y conducción de la política ambiental nacional y todos los programas y estrategias. Y en segundo lugar, los mecanismos de

participación responden a esferas de consulta y técnicas en donde actores estatales y no estatales pueden emitir su opinión sobre aspectos concretos de la política ambiental.

La LGEEPA mandata que el ordenamiento territorial, uno de los instrumentos de política ambiental cuyo objeto es regular o inducir el uso del suelo y las actividades productivas, deberá ser formulada, expedida, ejecutada y evaluada a partir de que la SEMARNAT promueva la participación de grupos y organizaciones sociales y empresariales, instituciones académicas y de investigación, y demás personas interesadas. Para conseguirlo, los programas de ordenamiento ecológico regional y local deberán contar con Comités de Ordenamiento Ecológico Territorial, como órganos de participación social, y espacios de concertación, colaboración, transparencia y rendición de cuentas, con el fin de obtener su opinión técnica sobre la congruencia de planes, programas y acciones sectoriales (DOF, 1988). Cabe mencionar que los procesos de elaboración, observancia, revisión y modificación de los ordenamientos ecológicos puede estar sometida, según el artículo 28 bis de la LGEEPA (DOF, 1988), a una consulta previa, libre e informada y la participación de las comunidades indígenas y afromexicanas, las comunidades equiparables y de los propietarios y poseedores de la tierra.

En relación con la evaluación de impacto ambiental, es el procedimiento mediante el cual se establecen las condiciones a las que estarán sujetas obras y actividades que previsiblemente causarán algún desequilibrio ecológico, con el objetivo de evitar o reducir sus efectos negativos (DOF, 1988). Se prevé que la SEMARNAT lleve a cabo una consulta pública a solicitud de cualquier persona de la comunidad. Una de las bases para que ello ocurra, de acuerdo con el Reglamento de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Impacto Ambiental (DOF, 2000), es que la Manifestación de Impacto Ambiental esté disponible para ser consultada y que se pueda organizar una reunión pública de información en la que el promovente de la obra o actividad explicará los aspectos técnicos ambientales.

En lo que se refiere al establecimiento, administración y manejo de las áreas naturales protegidas (ANP), la SEMARNAT es responsable de promover la participación de habitantes, propietarios o poseedores, gobiernos locales, pueblos indígenas, organizaciones sociales, públicas y privadas (DOF, 1988). Para dar cumplimiento con este mandato, el

Reglamento de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Impacto Ambiental establece que para el manejo y administración pondrán constituirse Consejos Asesores (CA) que tendrán la finalidad de asesorar y apoyar a los directores de las áreas protegidas.

Entre las funciones de los CA están las siguientes: (1) proponer y promover medidas específicas para mejorar la capacidad de gestión en las tareas de conservación y protección del área; (2) participar en la elaboración del programa de manejo del ANP y, en la evaluación de su aplicación; (3) proponer acciones para ser incluidas en el programa operativo anual del ANP; (4) promover la participación social en las actividades de conservación y restauración del área y sus zonas de influencia, en coordinación con la Dirección del ANP; (5) opinar sobre la instrumentación de los proyectos que se realicen en la ANP, proponiendo acciones concretas para el logro de los objetivos y estrategias consideradas en el programa de manejo; (6) coadyuvar con el director del ANP en la solución o control de cualquier problema o emergencia ecológica y su zona de influencia que pudiera afectar la integridad de los recursos y la salud de los pobladores locales; (7) coadyuvar en la búsqueda de fuentes de financiamiento para el desarrollo de proyectos de conservación; (7) sugerir el establecimiento de mecanismos ágiles y eficientes que garanticen el manejo de los recursos financieros; y (8) participar en la elaboración de diagnósticos o de investigaciones vinculadas con las necesidades de conservación (DOF, 2000).

Los Consejos Asesores (CA) deberán de estar integrados por un Presidente Honorario (quien ocupe la gubernatura del estado o la jefatura de gobierno, o quien esa persona designe), un Presidente Ejecutivo (elegido por mayoría de votos en reunión del CA), un Secretario Técnico (la persona directora del ANP), quienes ocupen la presidencia municipal del o los municipios donde se ubique la ANP, y “representantes de instituciones académicas, centros de investigación, organizaciones sociales, asociaciones civiles, sector empresarial, ejidos y comunidades, propietarios y poseedores y, en general, todas aquellas personas vinculadas con el uso, aprovechamiento o conservación de los recursos naturales del área natural protegida” (DOF, 2000, art. 20). Asimismo, los CA podrán invitar a otros representantes de la SEMARNAT, así como de dependencias y entidades federales y estatales si así lo consideran. Por reglamento, deberán celebrar reuniones ordinarias una vez al año y resultarán

minutas de acuerdos, sin embargo, el Presidente Ejecutivo y el Secretario Técnico pueden convocar a reuniones ordinarias y extraordinarias en términos de lo dispuesto en su normatividad interna. Anualmente, cada CA deberá proponer una agenda con las reuniones ordinarias y, mediante el Secretario y a petición de sus integrantes, convocar a reuniones extraordinarias. Las resoluciones, cosa no menos importante, se tomarán por el voto de la mayoría de los miembros presentes y, en caso de empate, el voto de calidad lo tendrá el Presidente Ejecutivo.

Capítulo 3. La participación social en la gestión de las Áreas Naturales Protegidas: el caso de la Reserva de la Biosfera-Montes Azules, Chiapas

Las Áreas Naturales Protegidas (ANP) han experimentado, casi sin parar, una creciente diversificación y expansión. Esto pone de manifiesto, entre otras cosas, la necesidad de abordar con mayor amplitud y detalle el modo en que están manejando y aprovechando los recursos naturales, así como la relación que han producido con las poblaciones donde fueron establecidas, para entender las razones detrás de sus resultados.

Al día de hoy, miles de hectáreas del territorio nacional están administradas por la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP) del gobierno de México, y otras tantas más por los gobiernos de las entidades federativas y los municipios, con el fin de alcanzar los propósitos planteados en la política de cambio climático y de conservación (SEMARNAT, 2021). Estos ecosistemas naturales, repletos de recursos y servicios ambientales, son sometidos a distintas categorías de manejo fijadas en la legislación mexicana, es decir, tipos de ANP con características específicas (González Ocampo et al., 2014). A pesar de contar con objetivos comunes, destaca entre ellas las Reservas de la Biosfera por ser la categoría de protección más alta (De la Rosa-Velázquez et al., 2017), al ser áreas representativas de hábitats sin alteración significativa por la mano humana y que buscan materializar el propósito de la EbA: junto a las comunidades locales, armonizar actividades de conservación con otras de carácter productivas para el desarrollo social y económico (Durand y Figueroa, 2014).

La Selva Lacandona, una de las zonas biológicas críticas del planeta, ubicada en el estado suroriental de Chiapas, alberga la Reserva de la Biosfera Montes Azules (REBIMA). Es una de las primeras Reservas establecidas en México; fue creada en 1978 y comprende alrededor 300 mil de las más de 800 mil hectáreas de la totalidad de la Selva Lacandona (Legorreta y Márquez, 2014). Se trata de un caso emblemático por su localización llena de riquezas naturales, la alta densidad cultural por la existencia de pueblos indígenas y las pugnas que han ocurrido desde su instauración (Trench, 2014; Durand et al., 2014). Su gestión, además, ha estado marcada por tensiones entre actores, una multiplicidad de intereses en conflicto y, en medio, la intención de preservar uno de los patrimonios naturales

más importantes para la humanidad. En ese contexto, y luego de muchas décadas, se incrustó en 1997 al Consejo Asesor como un instrumento para promover la participación de los diferentes actores no estatales a los que incumbe tras décadas de ser relegados de espacios institucionales (Durand et al., 2012).

Debido a lo expuesto, las siguientes líneas presentan el caso de estudio asociado al Consejo Asesor (CA) de la Reserva de la Biosfera de Montes Azules como instrumento procedimental participativo para la integración de políticas climáticas y de biodiversidad. En especial, se expone un análisis minucioso del contenido temático de las minutas de las reuniones, llevadas a cabo entre 2016 y 2020, para conocer a detalle su funcionamiento.

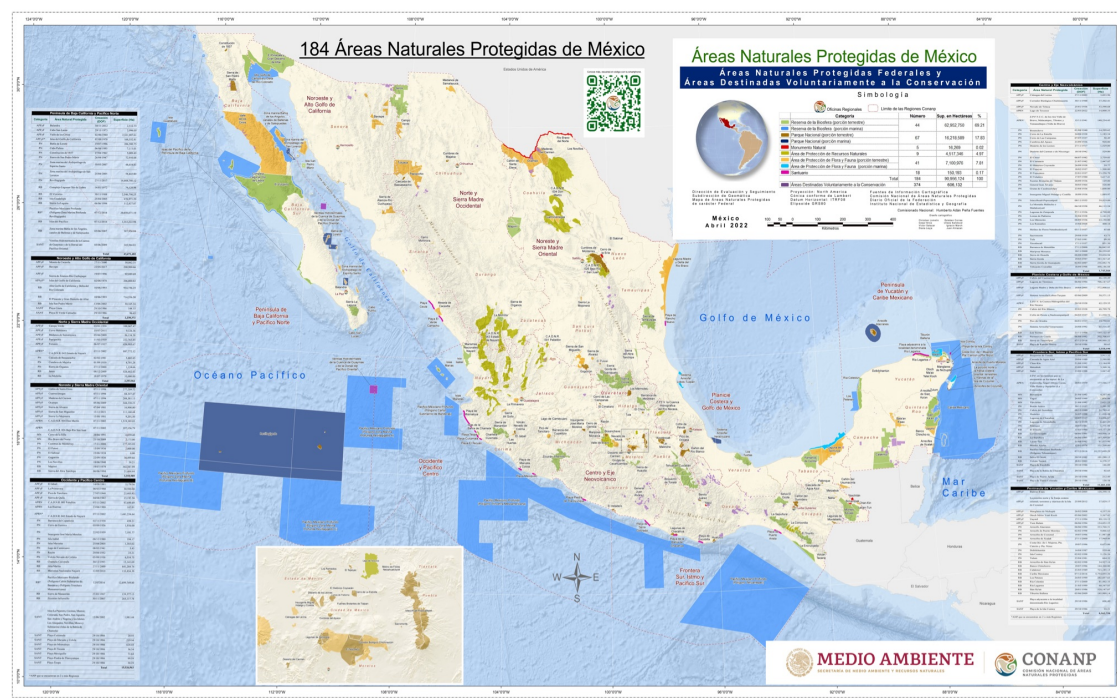
3.1 Áreas Naturales Protegidas en México: tipos, relevancia y participación

De acuerdo con la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), las Áreas Naturales Protegidas (ANP) son zonas del territorio nacional en las que los ambientes originales no han sido alterados de manera significativa por la actividad humana, o que sus ecosistemas y funciones integrales requieren ser preservadas y restauradas y están sujetas al régimen previsto en la legislación (Torres-Orozco et al., 2015; DOF, 1988). Hasta diciembre de 2021, la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP), administraba 184 ANP de competencia federal, que representan 90,956,124 hectáreas, y apoya 371 Áreas Destinadas Voluntariamente a la Conservación, con una superficie de 604,906.7 hectáreas (SEMARNAT, 2021).

El establecimiento de las ANP tiene por objeto, según la LGEEPA: (1) preservar los ambientes naturales representativos de las diferentes regiones biogeográficas y ecológicas y de ecosistemas más frágiles, así como sus funciones; (2) salvaguardar la diversidad genética de las especies silvestres, así como asegurar la preservación y el aprovechamiento sustentable de la biodiversidad, en particular preservar las especies que se encuentren en alguna categoría de riesgo; (3) asegurar la preservación y el aprovechamiento sustentable de los ecosistemas, sus elementos, y sus funciones; (4) proporcionar un campo propicio para la investigación científica y el estudio de los ecosistemas y su equilibrio; (5) generar, rescatar y divulgar conocimientos, prácticas y tecnologías, tradicionales o nuevas que permitan la preservación

y el aprovechamiento sustentable de la biodiversidad; (6) proteger todo aquello ubicado en los alrededores de zonas forestales en montañas donde se origine el ciclo hidrológico en cuencas, ya sea poblados, vías de comunicación, aprovechamientos agrícolas entre otros; y (7) proteger entornos naturales de zonas, monumentos y vestigios arqueológicos, históricos y artísticos, así como zonas turísticas, y otras áreas de importancia para la recreación, la cultura e identidad nacionales y de los pueblos indígenas (DOF, 1988; SEMARNAT, 2021).

Figura 2. Áreas Naturales Protegidas de México

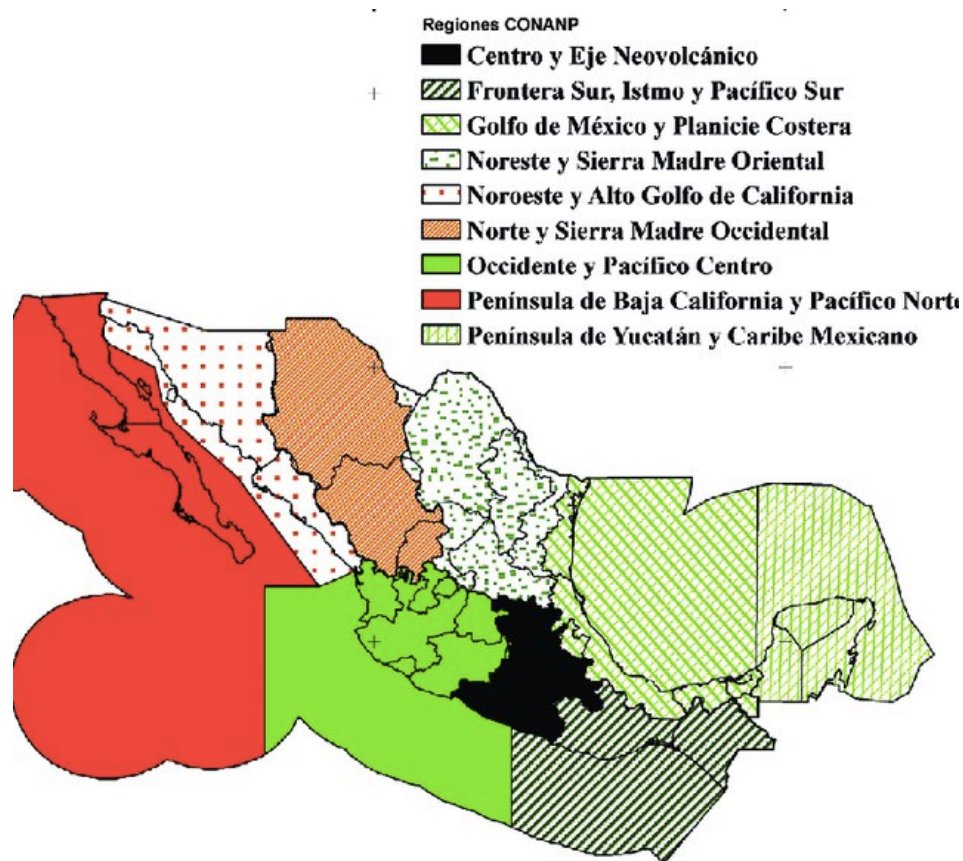


Fuente: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (2021)

La Figura 2 muestra las 184 ANP que la CONANP, hasta 2021, tiene registradas dentro del territorio nacional incluidas aquellas que están en el espacio terrestre y marítimo. Estas se encuentran organizadas en nueve regiones que agrupan entidades federativas, mismas que se enlistan a continuación y se ilustran en la Figura 3: (1) Región Centro y Eje Neovolcánico, que comprende la Ciudad de México y los estados de México, Morelos, Puebla, Hidalgo, Guerrero, Querétaro, Guanajuato y algunas regiones de Tlaxcala, Michoacán y Oaxaca; (2) la Región Frontera Sur, Istmo y Pacífico Sur que incluye Chiapas y la mayor parte de Oaxaca; (3) la Región Noreste y Sierra Madre Oriental que abarca Nuevo León, San Luis Potosí, Coahuila y partes de los territorios de Tamaulipas y Zacatecas; (4) la Región Noroeste y Alto

Golfo de California agrupa a Sonora y Sinaloa; (5) la Región Norte y Sierra Madre Occidental contiene a Chihuahua, Durango y una vasta región de Zacatecas y Aguascalientes; (6) la Región Occidente y Pacífico Centro contempla a Jalisco, Nayarit, Colima y un extenso territorio de Michoacán y Aguascalientes; (7) la Región Península de Baja California y Pacífico Norte abarca Baja California, Baja California Sur y el Archipiélago de Revillagigedo (que, administrativamente, es territorio de Colima); (8) la Región Península de Yucatán y Caribe Mexicano que agrupa Campeche, Yucatán y Quintana Roo; y (9) la Región Planicie Costera y Golfo de México contempla Veracruz, Tabasco y la región oriente de Tamaulipas.

Figura 3. Regiones CONANP



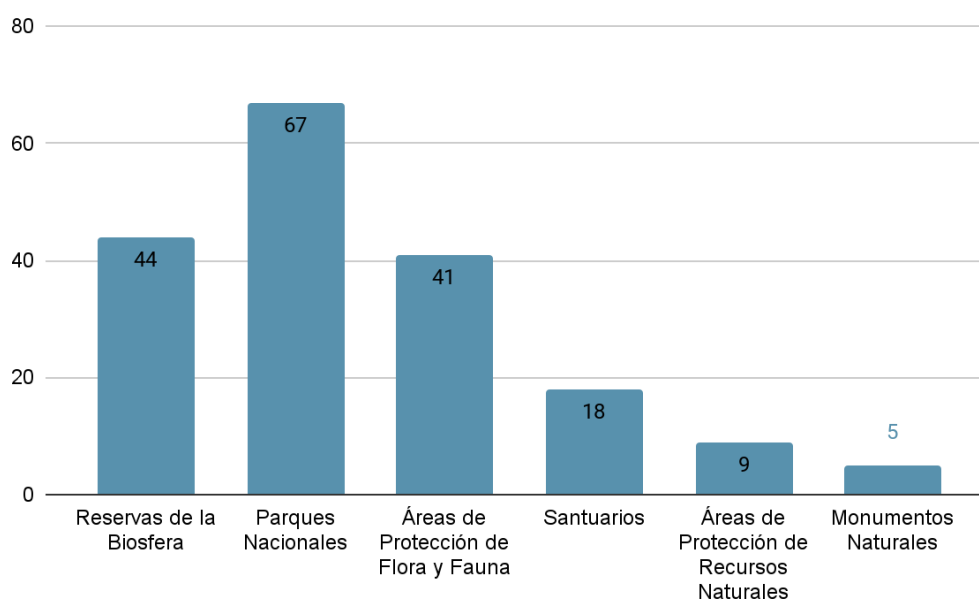
Fuente: González-Ocampo et al., 2014.

3.1.1 Tipos y características de Áreas Naturales Protegidas en México

La legislación mexicana establece nueve categorías de manejo, es decir, tipos de ANP con características propias, de las cuales la federación tiene competencia sobre buena parte de

ellas con excepción de dos que están en manos de las entidades federativas y los municipios, respectivamente (González Ocampo et al., 2014; Durand y Jiménez, 2010). En todos los casos, dentro de ellas, no debe autorizarse la fundación de nuevos centros de población ni la introducción de especies exóticas invasoras. Se consideran, pues, ANP: (1) las Reservas de la Biosfera; (2) los Parques Nacionales; (3) los Monumentos Naturales; (4) las Áreas de Protección de Recursos Naturales; (5) las Áreas de Protección de Flora y Fauna; (6) los Santuarios; (7) los Parques y Reservas Estatales y (8) las Zonas de Conservación Ecológica Municipales, ambas fuera de la competencia federal; y (9) las Áreas destinadas Voluntariamente a la Conservación (DOF, 1988). Cabe mencionar que esta tipología no exime a los gobiernos locales a establecer —en los términos que marcan las legislaciones locales— parques, reservas de las entidades federativas u otras categorías de manejo (véase Tabla 3). Asimismo, la autoridad estatal y local no deberá establecer ANP en zonas previamente declaradas por la autoridad federal (Reyna-Rojas et al., 2021).

Gráfica 1. Cantidad de ANP por categorías de manejo en México



Fuente: Elaboración propia con base en SEMARNAT (2021).

De entre las diferentes categorías de manejo, las cuales poseen características diferenciadas entre ellas (véase Tabla 3), destacan las Reservas de la Biosfera (RB). Son áreas biogeográficas relevantes a nivel nacional, representativas de uno o más ecosistemas no

alterados significativamente por la acción humana o que requieran ser preservados y restaurados, en los cuales habiten especies representativas de la biodiversidad nacional, incluyendo a las consideradas endémicas, amenazadas o en peligro de extinción (De la Rosa-Velázquez et al., 2017). Constituyen la categoría más alta de protección entre las ANP y su manejo parte de la intención de conciliar la conservación con el desarrollo local (Durand y Figueroa, 2014). En las zonas núcleo de las RB sólo se autorizan actividades de preservación y educación ambiental; se prohíben la realización de aprovechamientos que alteren los ecosistemas. En el caso de zonas marinas, se limita el tráfico de embarcaciones. Mientras que, en las zonas de amortiguamiento, únicamente pueden realizarse actividades productivas emprendidas por las comunidades que ahí habiten al momento de la declaratoria o con su participación; únicamente aquellas estrictamente compatibles con los objetivos, criterios y programas de aprovechamiento (DOF, 1988; Merino y Velázquez, 2019).

Tabla 3. Características principales de las ANP por categorías de manejo

Categoría de manejo	Características
Reserva de la Biosfera	Áreas biogeográficas relevantes a nivel nacional, representativas de uno o más ecosistemas, en los cuales habiten especies representativas de la biodiversidad nacional, incluyendo a las consideradas endémicas, amenazadas o en peligro de extinción.
Parques Nacionales	Representaciones biogeográficas, a nivel nacional, de uno o más ecosistemas que se signifiquen por su belleza escénica, su valor científico, educativo, de recreo, su valor histórico, por la existencia de flora y fauna, por su aptitud para el desarrollo del turismo, o bien por otras razones análogas de interés general.
Monumentos Naturales	Áreas que contienen uno o varios elementos naturales, consistentes en lugares u objetos naturales que, por su carácter único o excepcional, interés estético, valor histórico o científico, se resuelva incorporar a un régimen de protección absoluta. Tales monumentos no tienen la variedad de ecosistemas ni la superficie necesaria para ser incluidos en otras categorías de manejo.
Áreas de Protección de Recursos Naturales	Destinadas a la preservación y protección del suelo, las cuencas hidrográficas, las aguas y en general los recursos naturales localizados en terrenos forestales de aptitud preferentemente forestal.
Áreas de Protección de la Flora y la Fauna	Lugares que contienen los hábitats de cuyo equilibrio y preservación dependen la existencia, transformación y desarrollo de las especies de flora y fauna silvestres.

Santuarios	Áreas que se establecen en zonas caracterizadas por una considerable riqueza de flora o fauna, o por la presencia de especies, subespecies o hábitat de distribución restringida. Abarcan cañadas, vegas, relictos, grutas, cavernas, cenotes, caletas, u otras unidades topográficas o geográficas que requieran ser preservadas o protegidas.
Áreas Destinadas Voluntariamente a la Conservación	Pueden presentar cualquiera de las características y elementos biológicos de las demás categorías de ANP, proveer servicios ambientales o que por su ubicación favorecen cualquiera de los objetivos de las ANP.

Fuente: elaboración propia con base en Anglés et al. (2021).

3.1.2 Relevancia de las ANP en la política de conservación de México

Las Áreas Naturales Protegidas de competencia federal protegen una importante parte del espectro de biodiversidad presente en el territorio mexicano. A decir de Jiménez-Sierra y colegas (2014), México es un país privilegiado por su diversidad biológica ya que es el cuarto país megadiverso —después de Brasil, Colombia e Indonesia— pues alberga entre el 10% y el 12% de todas las especies del planeta, pese a que territorio nacional es tan sólo el 1.4% de la superficie terrestre. En las ANP se conservan los principales ecosistemas terrestres y marinos, desde bacterias hasta grandes mamíferos (CONANP, 2020).

El Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas brinda, además, protección a superficies importantes de los principales tipos de vegetación que predominan en México. Algunos están protegidos dentro de las ANP en su totalidad o en mayor parte (CONANP, 2020). Ese es el caso de los ecosistemas y vegetación de las siete montañas de mayor altura en el país; en el mar, 29 ANP protegen a los principales arrecifes de coral (CONANP, 2020). Sin embargo, de acuerdo a las propias evaluaciones gubernamentales, es necesario incrementar las superficies protegidas, como los bosques tropicales secos y pastizales, con el fin de aumentar la representatividad ecosistémica, debido a que este tipo de ecosistemas han sido afectados por actividades de desarrollo.

Respecto a los mares y costas, existen áreas protegidas en siete de las nueve ecorregiones marinas correspondientes a los dos litorales del país. El Mar de Cortés, localizado entre la Península de Baja California y Sonora, es el que cuenta con mayor protección en términos de superficie. Más del 98% de los territorios insulares y de las zonas de mayor relevancia con arrecifes de coral forman parte de alguna ANP, por lo que así es posible conservar especies endémicas como plantas, invertebrados, peces, reptiles, aves y

mamíferos que ahí habitan. Empero, como reconoce la CONANP (2020), es necesaria la protección de zonas que han sido identificadas como áreas prioritarias para la conservación, incluyendo arrecifes de coral e islas que aún no cuentan con ningún tipo protección y son sometidas a presiones humanas. Hasta la fecha, las ANP han contribuido en la conservación de importantes fracciones del hábitat de diversas especies terrestres y marinas.

La CONANP hace mención que las 184 Áreas Naturales Protegidas terrestres y marítimas ofrecen servicios ambientales o ecosistémicos vitales para el desarrollo humano y las actividades económicas de las comunidades que ahí habitan, independientemente del valor paisajístico que poseen (CONANP, 2019). Existen, cuando menos, ocho principales servicios entre los que se encuentran:

1. El desencadenamiento de las cadenas productivas en las poblaciones, a partir de la instalación de empresas turísticas y actividades recreativas;
2. La provisión de agua para localidades, industrias y la producción agrícola y ganadera, toda vez que resguardan importantes cuerpos de agua;
3. La captura de un importante volumen de carbono — como parte del componente de mitigación a las emisiones de gases de efecto invernadero de la política de cambio climático;
4. La provisión de especies, tanto de flora como de fauna, que permiten garantizar la seguridad alimentaria mediante aprovechamientos sustentables;
5. El aporte de materias primas en favor de las actividades productivas de las más de ocho mil comunidades campesinas locales que dependen de las ANP;
6. La conservación de los recursos genéticos de valía económica para fines médicos, alimentarios y productivos;
7. La mitigación de fenómenos naturales que, potencialmente, se conviertan en desastres sociales que afecten a poblaciones vulnerables y la infraestructura pública, por ejemplo, las presas hidroeléctricas;
8. El control de plagas que puedan dañar la salud de las personas y la agricultura; y
9. La polinización de distintos cultivos gracias a la actividad de fauna silvestre como insectos, aves y algunos mamíferos (CONANP, 2020).

Las Áreas Naturales Protegidas, como se mencionó anteriormente, son consideradas como Soluciones basadas en la Naturaleza (SbN) para el cambio climático. Entre otras cuestiones, su existencia busca proteger de los eventos meteorológicos extremos, contribuir al secuestro de carbono e impedir los cambios de usos de suelo (y evitar la emisión de bióxido de carbono). En el caso mexicano, los ejemplos más populares suelen remitirse a la contribución de los ecosistemas costeros como los manglares (representan el 6% del total mundial y colocan a México en uno de los países que más poseen este ecosistema) y arrecifes de coral para atenuar el impacto de tormentas o ciclones tropicales, o de los ecosistemas terrestres como bosques y humedales a la regulación del agua de lluvia y evitar inundaciones severas.

México incluye a las ANP como parte de las Contribuciones Nacionales Determinadas (NDC) en los componentes de mitigación y de adaptación climática. En ellas se establecieron las metas específicas de (1) alcanzar cero deforestación en 2030; (2) reforestar con especies nativas las cuencas hidrográficas baja, media y alta; (3) incrementar los corredores ecológicos y la captura de carbono por medio de la conservación y la restauración; (4) aumentar el secuestro de carbono y la protección de las costas; (5) establecer sinergias con el programa para la Reducción de Emisiones causadas por la Deforestación y la Degradación de los Bosques (REDD+); y (6) garantizar la llamada gestión integral del agua (CONANP, 2020). Además, la CONANP es responsable de promover el desarrollo y la implementación de Programas de Adaptación al Cambio Climático (PACC) en las ANP, sus zonas de influencia y en regiones prioritarias para la conservación.

Los PACC son instrumentos de política pública que “buscan identificar, sustentar y guiar la implementación de medidas de adaptación para reducir la vulnerabilidad de los socioecosistemas y lograr una articulación con actores clave” (CONANP, 2017: s/p). Son contruidos a partir de integrar información sobre escenarios climáticos de las ANP y sus posibles efectos sobre las zonas de conservación y las actividades productivas, con el fin de identificar tendencias y determinar las amenazas y problemáticas a corto, mediano y largo plazo asociadas a los cambios del clima, las vulnerabilidades ecosistémicas y los posibles impactos (CONANP y PNUD, 2021). Hasta el 2020, de acuerdo con el Programa Nacional de Áreas Naturales Protegidas 2020-2024, se han elaborado 19 PACC correspondientes a 43 ANP y en 12 de ellas se han puesto en marcha medidas de adaptación para reducir su

vulnerabilidad (CONANP, 2020). Desde 2014, los PACC incluyen una proyección de inversiones y tiempos de ejecución de obras prioritarias para, con ello, facilitar la gestión y asignación de recursos materiales, financieros y humanos.

Es relevante señalar que los PACC no constituyen una medida aislada en el ámbito de la acción climática. Están integrados dentro de la Estrategia de Cambio Climático desde las Áreas Naturales Protegidas (ECCAP), la cual fue publicada en 2015 por la CONANP. La ECCAP no solo sirve como una herramienta institucional, sino que aspira a que la CONANP contribuya al fortalecimiento de la capacidad de adaptación de los socioecosistemas y a la mitigación del cambio climático, mediante la coordinación multisectorial y multinivel (CONANP, 2019a). El diseño de la ECCAP se concibió como una invitación dirigida a diversos sectores sociales, con el propósito de fomentar la colaboración para elevar la resiliencia en las ANP (CONANP, 2017a; CONANP, 2015).

Dado lo anterior, las ANP contribuyen significativamente en la preservación de la biodiversidad del país. El reconocimiento a través de las evaluaciones de expandir las ANP, especialmente en bosques tropicales secos y pastizales, subraya la importancia de adaptarse a las crecientes presiones humanas. La inclusión de las ANP en las NDC y la implementación de los PACC, subraya su papel como Soluciones basadas en la Naturaleza, reforzando su relevancia en el contexto de los retos climáticos. En este sentido, la ECCAP proporciona un marco institucional para la coordinación multisectorial y multinivel, poniendo énfasis en la importancia de la colaboración intersectorial para fortalecer la resiliencia en las ANP.

3.1.3 Comunidades humanas, pueblos indígenas y participación

México se distingue de otros países por la presencia de una significativa cantidad de comunidades campesinas e indígenas al interior de las Áreas Naturales Protegidas. Según la CONANP (2020), hasta 2010 —año del censo nacional poblacional del INEGI— 109 de las 184 ANP tenían poblaciones humanas a su interior, mismas que se integraban por 1,726,912 personas distribuidas en aproximadamente 8,000 localidades. Una amplia cantidad de estas comunidades presentan, además, elevados grados de marginación social; el 86% tenían un alto grado de marginación (CONANP, 2020). Asimismo, casi una cuarta parte de las ANP

están insertas en regiones con presencia de pueblos indígenas; al menos 49 están localizadas en regiones con presencia de 36 pueblos indígenas.

Tabla 4. Número de comunidades por regiones CONANP

Regiones CONANP	Grado de marginación			Total de localidades
	Alto	Medio	Bajo	
Frontera Sur, Istmo y Pacífico Sur	516	7	4	527
Occidente y Pacífico Centro	167	14	8	189
Península de Yucatán y Caribe Mexicano	30	5	4	39
Planicie Costera y Golfo de México	559	43	33	675
Noroeste y Alto Golfo de California	24	3	4	31
Noreste y Sierra Madre Oriental	185	29	17	231
Norte y Sierra Madre Occidental	157	9	13	179
Península de Baja California y Pacífico Norte	50	11	31	92
Centro y Eje Neovolcánico	1506	122	106	1734
Total	3,194	243	220	3,697

Fuente: elaboración propia con base en CONANP (2020).

La Tabla 4 muestra que tres de las nueve regiones CONANP albergan la mayoría de comunidades al interior de las ANP. Éstas son la región Centro y Eje Neovolcánico, Planicie Costera del Golfo de México y, en la que se centra el estudio, Frontera Sur, Istmo y Pacífico Sur. Asimismo, y en el mismo orden, estas concentran la mayor cantidad de comunidades con alto grado de marginación. En términos proporcionales, el 95% de las comunidades en la región Frontera Sur está en esa condición, situación que no se repite en ninguna otra.

Ante la presencia de comunidades, la participación emerge como un factor crítico. La estrategia principal se orienta hacia el establecimiento y consolidación de Consejos Asesores, configurándolos como instancias consultivas que reúnan a representantes de diversos sectores que residen y utilizan las ANP. Estos órganos convocan a la representación de distintos sectores con el propósito de respaldar, recomendar y aconsejar a la Dirección de la ANP con el objetivo de mejorar la gestión (CONANP, 2019a). Un diagnóstico de 2018

destacó la necesidad de fortalecer los CA, subrayando su ausencia en algunas ANP y evidenciando que representan un espacio propicio para que los grupos sociales locales aborden y busquen soluciones a sus problemáticas (PNUD y CONANP, 2019). Además, se busca la colaboración con organizaciones de la sociedad civil e instituciones académicas para fortalecer las labores de conservación, generar información sobre las condiciones de los ecosistemas protegidos y emplear tecnologías innovadoras (CONANP, 2020).

Tabla 5. Número de Consejos Asesores instalados por regiones CONANP hasta 2019

Regiones	ANP	CA instalados	ANP atendidas por los CA
Frontera Sur, Istmo y Pacífico Sur	26	16	22
Occidente y Pacífico Centro	28	6	6
Península de Yucatán y Caribe Mexicano	25	16	20
Planicie Costera y Golfo de México	13	8	8
Noroeste y Alto Golfo de California	9	8	7
Noreste y Sierra Madre Oriental	17	11	11
Norte y Sierra Madre Occidental	10	9	9
Península de Baja California y Pacífico Norte	18	13	15
Centro y Eje Neovolcánico	36	17	16
Total	182	104	114

Fuente: elaboración propia con base en CONANP (2020).

3.2 Chiapas, enclave para la biodiversidad y el cambio climático

Quizá como ninguna otra entidad federativa de México, Chiapas es un ícono de diversidad biológica, ecosistémica y cultural. Está ubicado en el sureste del país y cuenta con una extensión territorial de 73,311.0 km², según el Panorama Sociodemográfico de Chiapas (INEGI, 2020). Colinda al norte con Tabasco, al oeste con Veracruz y Oaxaca, al oeste y sureste con Guatemala, y al sur y suroeste con el Océano Pacífico. Consta de 124 municipios distribuidos en 15 regiones, entre las que se encuentran: Metropolitana, Valles Zoque,

Mezcalapa, De los Llanos, Altos Tsotsil-Tzeltal, Frailesca, De Los Bosques, Norte, Istmo-Costa, Soconusco, Sierra Mariscal, Selva Lacandona, Maya, Tulijá Tzeltal Chol, y Meseta Comiteca Tojolabal. Su capital es la ciudad de Tuxtla Gutiérrez. La población total del estado es de 5,543,828 equivalente al 4.4% de la población nacional; el 28.17% habla lengua indígena y de ellos el 27.21% no habla español. Están presentes 12 de los 62 pueblos indígenas reconocidos por el Estado mexicano: Tzeltales, Tzotziles, Choles, Tojolabales, Zoques, Chujs, Kanjobales, Mames, Jacaltecos, Mochós, Cakchiqueles y Lacandones o Mayas Caribes. Las lenguas indígenas más frecuentes son el tzeltal y el tzotzil con 38.5% y 36.5%, respectivamente (INEGI, 2020).

De acuerdo con el libro “La Biodiversidad de Chiapas: Estudio de Estado”, editado por la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO, 2013), su paisaje rural se caracteriza por la impresionante diversidad de los modos de vida de su población, resultado de una relación coevolutiva entre personas y el medio ambiente. Posee, además, una enorme cantidad de aguas superficiales, lo que ha propiciado la formación de grandes cuencas hidrológicas, como la Grijalva-Usumacinta que contiene 30% de los recursos hidrológicos superficiales y 56% del potencial hidroeléctrico (CONABIO, 2013). Datos de 2006 estimaron que más de la mitad del territorio chiapaneco es propiedad social y menos de un tercio es propiedad privada; arriba del 50% de los bosques y selvas son tenencia social, en contraste con el 20% perteneciente a manos privadas. Las principales actividades económicas están vinculadas con el territorio: la ganadería y la agricultura, esta última de la que sobresalen los cultivos de maíz, frijol, pastos y, especialmente, café por su importancia económica y social (INEGI, 2020).

La cantidad de flora y fauna en el territorio chiapaneco es abrumadora. La CONABIO destaca que tiene registro de aproximadamente 11,223 especies entre plantas vasculares y especies de vertebrados (CONABIO, 2013). Por si fuera poco, el estudio señala que existen cuando menos 17 tipos de vegetación y una amplia variedad de ecosistemas. Se trata del estado con mayor diversidad ecorregional del país con 11 ecorregiones. En consecuencia, la experiencia de conservación y manejo de recursos naturales no es ninguna novedad, cuestión que ha sido reconocida a nivel nacional e internacional. Es, pues, un estado clave para la conservación de ecosistemas y, por ende, en el establecimiento de ANP y de las cuales se

han decretado un total de 19 del ámbito federal y más de una veintena del estatal. En conjunto, comprenden alrededor de 1,500,000 hectáreas que corresponden a casi el 20% del territorio del estado (INEGI, 2020; CONABIO, 2013).

3.2.1 Importancia ambiental de la Selva Lacandona

Clasificada entre las 25 zonas biológicas críticas del planeta, la Selva Lacandona es hogar de una abundante fauna y flora rara, endémica, amenazada o en peligro de extinción. La importancia central radica en que se trata del macizo forestal tropical más grande de la región mesoamericana, el cual se extiende incluso más allá de las fronteras de Chiapas y llegando a otras entidades del sureste tales como Campeche y Quintana Roo e, incluso, al norte de Guatemala y Belice (Legorreta y Márquez, 2014). Según SEMARNAT (2018), en la Selva habitan más de 625 especies de mariposas 114 de mamíferos, 345 de aves y 84 de reptiles, además de 3,400 especies de plantas (en conjunto representan el 15% de los vegetales que existen en México). No hay un lugar en México que concentre la cantidad de especies como la Selva Lacandona: su abundancia es tal que, tan solo en esa región, alrededor del 20% de la diversidad biológica mexicana ahí se encuentra, la cual apenas representa el 0.16% del territorio nacional.

La parte chiapaneca tiene una superficie de 1.8 millones de hectáreas ubicadas en los municipios de Las Margaritas, Altamirano, Ocosingo, Palenque, Maravilla Tenejapa, Marqués de Comillas-Zamora Pico de Oro y Benemérito de las Américas (De Vos, 2002). Los bosques, selvas y la amplia red fluvial de la región proveen un vasto número de servicios ecosistémicos, entre ellos, la captación de carbono, la provisión y regulación de los recursos hídricos, la protección de los suelos y la regulación del clima (Durand et al., 2015). Desde ahí se proveen las principales corrientes que generan el río Usumacinta y éste tiene el 33% del agua dulce disponible del país. Además de la riqueza de su biodiversidad, llama la atención de diversos actores sociales interesados en la conservación debido a que presenta una de las más altas tasas de deforestación de México. Datos obtenidos por Legorreta y Márquez (2014) indican que de 1979 a 1993 se registró una disminución del 35% en la superficie forestal — 1,500,000 hectáreas de superficie arbolada original, equivalente a 33,510 hectáreas por año. Derivado de ello, los gobiernos federal y estatal han declarado

como ANP más de 800,000 hectáreas para protegerla y reducir la tasa anual de deforestación, mismas que se enlistan en la Tabla 6.

Tabla 6. Áreas Naturales Protegidas en la Selva Lacandona

Nombre de la ANP	Superficie total	Año de decreto
Área de protección de flora y fauna Chan-Kin	12,184.98 ha	1992
Área de protección de flora y fauna Nahá	3,847.41 ha	1998
Área de protección de flora y fauna Metzabok	3,368.35 ha	1998
Área de protección de flora y fauna Cascadas de Agua Azul	2,580.00 ha	1980
Monumento Natural Bonampak	4,357.40 ha	1992
Monumento Natural Yaxchilán	2,621.25 ha	1992
Parque nacional Cañón del Sumidero	21,789.41 ha	1980
Parque nacional Lagunas de Montebello	6,425.49 ha	1959
Parque nacional Palenque	1,771.95 ha	1981
Reserva de la Biosfera El Triunfo	119,177.29 ha	1990
Reserva de la biósfera La Encrucijada	144,868.15 ha	1995
Reserva de la biosfera Lacan-Tun	61,873.96 ha	1992
Reserva de la biosfera Montes Azules	331,200.00 ha	1978
Reserva de la biosfera Selva El Ocote	101,288.15 ha	1982
Reserva de la biosfera Volcán Tacaná	6,378.36 ha	2003
Total	823,732.15 ha	-

Fuente: elaboración propia con base en la información del SIMEC-CONANP

La Tabla 6 muestra que los intentos de protección de la Selva Lacandona han sido continuos, al menos, desde 1959 con la declaratoria del Parque Nacional Lagunas de Montebello hasta el 2003 que se decretó la Reserva de la Biosfera Volcán Tacaná. Además, las categorías de manejo han variado en relación con las especificidades de los espacios bajo protección.

3.2.2 Historia de la Reserva de la Biosfera de Montes Azules: gobierno y conflictos

El origen de la Reserva de la Biosfera de Montes Azules se remonta a los años setenta. Es una respuesta a la creciente demanda de tierras de cultivo que el gobierno de Luis Echeverría resolvió al proclamar un nuevo reparto agrario y nuevos títulos de concesión forestal en la Selva Lacandona. Campesinos del norte de Chiapas, Michoacán, Guerrero y refugiados de la guerra civil guatemalteca llegaron en multitud y establecieron cerca de 500 poblados. En un presunto acto de justicia, se buscó restituir una enorme superficie: más de 600 mil hectáreas (De Vos, 2002). Esta disposición fue cuestionada debido, en primer lugar, a que el gobierno federal logró tomar el control sobre muchos recursos de la zona; en segundo sitio, por la ausencia de precisión y pulcritud respecto a la delimitación territorial en el decreto que produjo graves conflictos agrarios. En el área cedida a la nueva Comunidad Lacandona también se asentaban alrededor de 40 comunidades indígenas choles y tzeltales quienes convirtieron, por mandato ejecutivo, en habitantes ilegales por lo que debían ser reubicadas (Durand et al., 2015; De Vos, 2002; Trench, 2008). Luego de una disputa legal, algunas comunidades lograron detener su expulsión del territorio, pues contaban con derechos agrarios o habían iniciado trámites para obtenerlos, y otras más no pudieron demostrar la tenencia legal. Estas últimas fueron desplazadas a los actuales municipios de Nueva Palestina y Frontera Corozal (De Vos, 2002).

En la misma época en que el gobierno mexicano impulsó el crecimiento de la actividad agrícola, optó por otorgar títulos de aprovechamiento forestal a empresas privadas y paraestatales, como el caso de la Compañía Forestal de la Lacandona (COFOLASA), que entre 1970 y 1980 deforestó más de 1 millón de hectáreas, más de la mitad del extensión original de la Selva Lacandona (Durand et al., 2015). Tanto la restitución de tierras al pueblo lacandón como el otorgamiento de títulos al sector privado y paraestatal para aprovechar los recursos forestales, dieron paso a un acelerado proceso de deforestación producto de la actividad de madereros, campesinos y ganaderos que eliminaron con rapidez la parte norte de la región. En respuesta a esta situación, en 1978 con el fin de rescatar el vasto ecosistema de la Selva Lacandona, fue decretada la Reserva de la Biosfera de Montes Azules (REBIMA) en la región oriental del estado de Chiapas, tal y como se muestra en la Figura 4.

Figura 4. Localización de la Reserva de la Biosfera Montes Azules



Fuente: Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas.

El 12 de enero de 1978 se formalizó, mediante un decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, la creación Reserva de la Biosfera Montes Azules (REBIMA) como la primera reserva de biosfera federal en Chiapas (Legorreta y Márquez, 2014). También es una de las primeras reservas creadas en México en el marco del Programa sobre el Hombre y la Biosfera (en inglés, Man and the Biosphere Programme, MaB) puesto en marcha por la UNESCO en 1972, contando con una superficie de 331,200 hectáreas, de las cuales se calcula que entre el 72 y el 80% se ubican en el territorio que pertenece a la Comunidad Lacandona; el 28% restante de la reserva se localiza en la región Miramar en donde están ubicados algunos poblados indígenas considerados irregulares, mismos que las autoridades pretenden desalojar o regularizar (Trench, 2008; Legorreta y Márquez, 2014). Sin embargo, el decreto no fue expropiatorio, de modo que casi tres cuartas partes de los terrenos que la conforman siguen perteneciendo legalmente a los lacandones (Durand et al. 2015; Trench, 2008).

El manejo de la REBIMA ha cambiado a lo largo de los años. Desde el año 2000 hasta la actualidad, la REBIMA ha sido gestionada por la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP). De 1978 a 1994, estuvo bajo el cargo de distintas dependencias y programas gubernamentales que, a decir de Durand et al. (2014), trajeron resultados escasos relacionados con la ausencia de coordinación institucional, la falta de recursos para la operación de la Reserva y conflictos agrarios. Durante los ochenta, la entonces Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) carecía de capacidades jurídicas e institucionales, por lo que la REBIMA se consideraba más como un “parque de papel” (Durand y Figueroa, 2014; Trench, 2014).

Una vez creada la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP) en 1994, y gracias a la intervención del Global Environment Facility (GEF), se logró instalar una administración formal que incluyó personal de campo e infraestructura. Esto trajo como resultado la instalación del Consejo Asesor de la REBIMA en 1997 y la publicación del Programa de Manejo en el año 2000, el cual se mantiene vigente. A decir de Tejeda-Cruz (2014), fueron diversas las quejas en torno a la conformación del CA ya que surgió como una condición para el financiamiento del proyecto GEF y no como una iniciativa por parte de las comunidades para el manejo de la REBIMA. De ello, pues, que los asientos fueran asignados a representantes del sector académico, gubernamental en sus tres niveles de gobierno, y social pero beneficiando principalmente a la Comunidad Lacandona y omitiendo deliberadamente a la población chol y tzeltal (Durand et al., 2014; Trench, 2008).

Como es posible observar, las disputas al interior de la REBIMA son fundacionales. Tim Trench (2014) argumenta que, desde su creación hasta la fecha, es un caso paradigmático porque ha generado mucha polémica. El decreto de ANP se estableció sin consultar a las comunidades indígenas involucradas; se percibió como un despojo y exacerbó los conflictos agrarios ya existentes (Trench, 2008), además de consolidar a las comunidades lacandonas y al espacio como un territorio volcados hacia la conservación (Durand et al., 2014). Las dimensiones del problema se agravan ante un entorno con profundas desigualdades internas, prácticas de dominación clientelares, autoritarias y patriarcales (Durand et al., 2012), y tráfico de personas, armas y drogas hacia los Estados Unidos por su cercanía con la frontera con Guatemala (Tejeda-Cruz, 2009). De hecho, un evento que agravó aún más las disputas

territoriales fue el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en 1994, quienes denunciaron el uso de dinero público por parte del gobierno de México para realizar actividades e inversiones, bajo la coordinación de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), con el fin de evitar la adhesión al conflicto armado por parte de comunidades y organizaciones (Tejeda-Cruz, 2014).

En este contexto, no es gratuito que en 1997 se consolidara el sistema de manejo de la REBIMA, la dotación de infraestructura y equipo, así como la elaboración y ejecución de programas operativos anuales. Tampoco es posible omitir, en el contexto del surgimiento del EZLN, que buena parte de las pugnas intercomunitarias fueron auspiciadas por los tres niveles de gobierno bajo el argumento de conservación ecológica. El apoyo, también, de organizaciones no gubernamentales financiadas por empresas transnacionales fue determinante para asegurar que las comunidades zapatistas no eran sustentables y debían ser objeto de desalojo, recurriendo a estrategias de intimidación a través de incursiones de fuerzas paramilitares y del ejército mexicano (Stahler-Sholk, 2011; Rico, 2011).

Desde el año 2000 hasta la actualidad, la REBIMA ha estado gestionada por la CONANP. En términos netos, su existencia ha logrado reducir el ritmo de deforestación en el territorio. Incluso se estimó que, en 2010, hubo tasa cero de deforestación aunque a su alrededor continúa y es latente el riesgo de que continúe (Legorreta y Márquez, 2014). Otras fuentes apuntan que la tasa de transformación de 1990 a 2000, efectivamente, fue de 0.02% pero de 2000 a 2009 se incrementó en 0.06%, lo equivalente a 1,675 hectáreas menos (Trench, 2014). Durand y colegas (2014) señalan que, entre 1976 y 1996, se perdió 31% de la selva, lo que supone una superficie de casi 180 mil hectáreas. Esto fue especialmente grave a finales de los años ochenta.

Hasta el sexenio de 2000 a 2006, y encabezado por la entonces Secretaría de la Reforma Agraria (hoy Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, SEDATU) y no por la SEMARNAT, arrancó el programa especial “El grupo de trabajo para la atención integral a la Comunidad Lacandona y la Reserva de la Biosfera Montes Azules” (Trench, 2014; 2008). El programa operó del 2003 al 2006 con el objetivo de responder a los problemas agrarios y contaba con un presupuesto de alrededor de 600 millones de pesos, lo cual permitió regularizar a la postre 22 de los 43 asentamientos irregulares identificados, el

desalojo de otros 11 y el “regreso voluntario” de otros 5, según lo publicado en el Diario Oficial de la Federación (Trench, 2008; 2014). Empero, desde 2007 hasta 2010, años en que documentaron Trench (2014) y Durand y Figueroa (2014), la política de ordenamiento agrario se desdibujó por ausencia de fondos y liderazgo. Desde entonces, con el visto bueno de la Procuraduría Federal para la Protección al Ambiente (PROFEPa) y la participación — en la tónica del sexenio— de las fuerzas armadas y cuerpos policiales, acontecieron más desalojos forzados de las comunidades indígenas no lacandonas sin estrategia de reubicación o compensación.

La disputa por el territorio de la REBIMA ha sido uno de los principales motivos para llamar la atención mediática y de la sociedad civil. Estas acciones son consideradas como un despojo de los territorios tradicionales de los pueblos indígenas de la región en nombre de la conservación (Trench, 2014). Son resultado de un “modelo de conservación que ofrece soluciones simples a problemas muy complejos y que nunca se desarrollan de igual forma, aún en sitios que pueden parecer social y ecológicamente semejantes” (Durand y Figueroa, 2014:110). La evidencia sugiere que, pese a los avances en la dinámica actual de participación pública en la Reserva y el interés mostrado por parte de integrantes de la CONANP, los objetivos, orientación y modalidad de operación siguen fijándose por los ‘expertos’ que detentan autoridad sin integrar las representaciones, instituciones, prácticas y expectativas de las comunidades indígenas (Márquez et al., 2018).

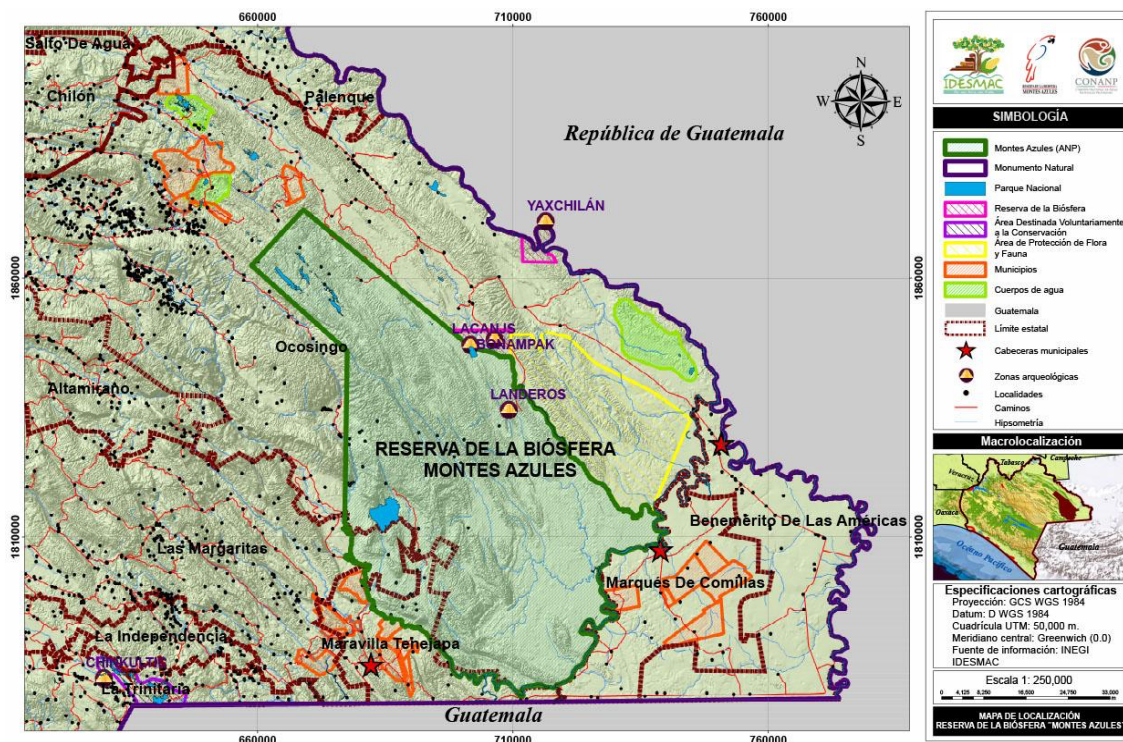
Los discursos de las autoridades federales y estatales reflejan que el diagnóstico gubernamental se limita a considerar a las invasiones en la REBIMA como la única amenaza, omitiendo los derechos transgredidos a las poblaciones que ahí habitan, sobre sus sistemas de producción y otros riesgos. Durante el mandato federal de 2006 a 2012, se amenazó a distintos poblados con desalojos forzados pese a que había acuerdos entre los titulares de las tierras, los lacandonas, y la población indígena. Ya en 2010, durante la COP16 en Cancún, el presidente Calderón comentó que no iban a permitir asentamientos humanos al interior de la reserva: “una vez que una comunidad se asienta aquí [dentro de la rebima], en medio, ya no hay manera de defender la selva ahí, y se la empieza a comer, y la empieza a talar, y se va extendiendo” (Trench, 2014). En el mismo tenor, el gobernador Jaime Sabines reafirmó en

2011 que no se iban a permitir porque están “quitando no sólo el recurso de ustedes, sino de sus hijos y nietos [...] le está faltando el respeto a la madre tierra y a Dios” (Trench, 2014).

Existe muy poca evaluación del impacto en la población regional de los programas ejercidos por la REBIMA (Trench 2014). Los logros ambientales y sociales, aunque existen, no son los esperados, sobre todo pensando en la relevancia ecológica que tiene a nivel nacional e internacional y en la cantidad de recursos financieros invertidos (Durand y Figueroa, 2014). Montes Azules está críticamente amenazada, de acuerdo con ParksWatch, lo que implica poner en marcha soluciones urgentes para asegurar la protección y salvaguarda de la biodiversidad. A decir de Durand y Figueroa (2014), en ninguna otra región del país hubo cambios tan profundos y tan drásticos: migración campesina, degradación ambiental, movilización popular, la radicalización religiosa, la efervescencia política y la insurgencia armada. Dicho de otro modo, el decreto de ANP no es suficiente para abordar la complejidad social y resolver las múltiples contradicciones que han derivado de la implementación de la política de protección de la biodiversidad.

La Figura 5 muestra que la REBIMA está incrustada en un territorio muy cercano a la frontera con la República de Guatemala, muy cerca de espacios de alto valor cultural como el sitio arqueológico de Bonampak, colinda con distintos ayuntamientos entre los que está Ocosingo, Las Margaritas, Maravilla Tenejapa, Marqués de Comillas y Benemérito de las Américas; y es vecina directa de un Área de Protección de Flora y Fauna.

Figura 5. Composición de la REBIMA



Fuente: Instituto para el Desarrollo Sustentable en Mesoamérica A.C.

Tras lo mencionado, la participación de las comunidades en la REBIMA se presenta como un elemento central ante la complejidad de los conflictos y desafíos que ha enfrentado desde su origen. La creación de la reserva, inicialmente como respuesta a la demanda de tierras de cultivo, generó disputas territoriales y conflictos agrarios que han perdurado a lo largo del tiempo. La falta de consulta a las comunidades indígenas afectadas y la imposición de medidas de conservación han producido tensiones. Es esencial contar con mecanismos de participación si se pretende abordar las desigualdades internas, resolver conflictos y considerar las perspectivas y derechos de los pueblos indígenas históricamente afectados.

3.3 La participación social en la Reserva de la Biosfera de los Montes Azules

La participación en la gestión de las ANP es un tema complejo que involucra a una amplia diversidad de actores con distintos intereses y puntos de vista. En el caso de Montes Azules, Trench (2014) señala que el contexto campesino-indígena condiciona las disposiciones y

expectativas en relación con niveles de participación y jerarquías. Los distintos esfuerzos por incluir a la población en la toma de decisiones acontecen en territorios repletos de historia, conflictividad y procesos organizativos propios, como fue descrito en el apartado anterior (Paz, 2005; Márquez et al., 2018). En este sentido, distintas investigaciones dan cuenta de una brecha entre la participación motivada ‘desde arriba’ que busca legitimar acciones cuando, en realidad, son unilaterales e impulsadas por instituciones gubernamentales; a diferencia de otra originada ‘desde abajo’ y que es resultado de procesos organizativos al interior de las comunidades, las cuales pretenden construir y enriquecer la gestión de la REBIMA (Durand et al., 2012; Legorreta y Conrado, 2014; Legorreta y Márquez, 2012). La participación, pues, puede ser polisémica y referirse a compartir meramente la información al interior del Consejo Asesor o, bien, convertirlo en un espacio donde se delibera, discute y construye conjuntamente metas comunes y dinámicas de trabajo (Trench, 2014).

Los estudios recientes de la REBIMA apuntan a que (1) quienes ocupan la dirección buscan aplicar sus propias visiones, (2) algunas personas trabajadoras de campo cuentan con márgenes de libertad durante su labor, y (3) existen dificultades y conflictos de interés que obligan a improvisar (Trench 2014; Márquez et al., 2018). Esta realidad dista de la lógica de ‘comando y control’ que suele atribuirse a la cultura organizacional de las burocracias públicas. Muestra de ello son la carencia de consulta a la población local del decreto de creación en 1978, la gerencia ‘remota’ desde la capital ante la ausencia de una dirección propia (que llegaría hasta dieciséis años después, en 1994, en medio del conflicto con el EZLN), y la casi nula participación en la gestión formal en los primeros veinte años de existencia. Estos tres hechos ponen de manifiesto la desconexión entre quienes toman las decisiones y las personas directamente afectadas por ellas.

3.3.1 El Consejo Asesor de la REBIMA

En 1997 se constituyó el primer Consejo Técnico Asesor para la Reserva de la Biosfera de Montes Azules, hoy conocido únicamente como Consejo Asesor (CA). Fue resultado de un proceso que inició en 1994 cuando el Fondo Mundial para el Medio Ambiente (GEF, por sus siglas en inglés)⁷ exigió al gobierno mexicano la constitución de un consejo como parte de

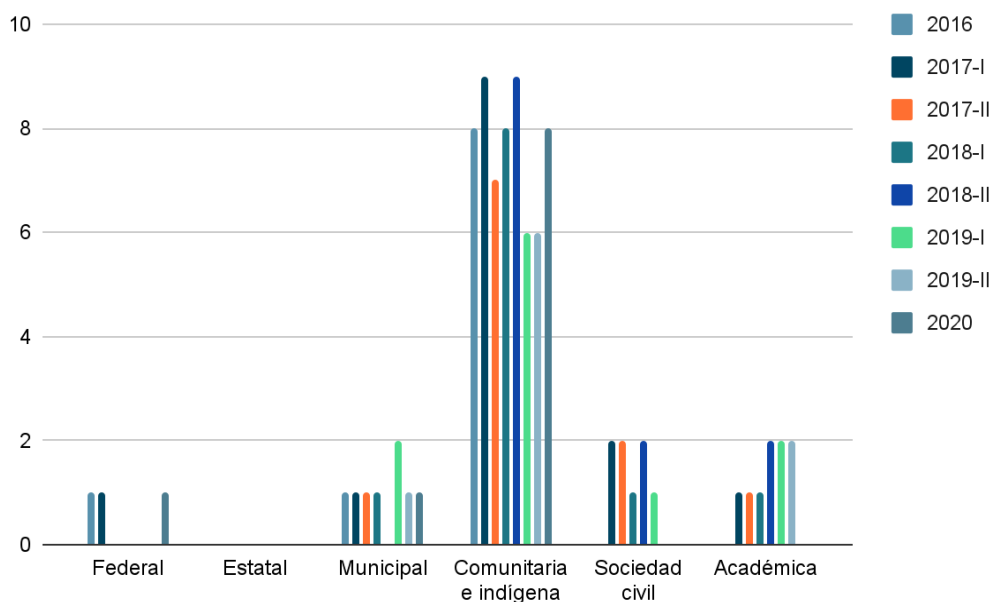
⁷ Es un mecanismo de cooperación internacional que proporciona financiamiento destinado al desarrollo de proyectos en países desarrollados y en vías de desarrollo relacionados con biodiversidad, cambio climático,

los requisitos de financiamiento (Durand et al., 2012). Inicialmente, según consta en la Minuta de la Primera Reunión, estuvo formado por 17 consejeros en su mayoría de la Comunidad Lacandona y del sector universitario. El análisis de Trench (2014) indica que el CA le permitió a la población empujar su agenda territorial y obtener recursos para el pago de asesorías, en medio de disputas por el control presupuestal con la dirección de la REBIMA. De acuerdo con el primer diagnóstico sobre la participación en la gestión de la Reserva, aunque el CA cuenta con una estructura ideal para la participación basada en el consenso en condiciones de igualdad, están presentes subgrupos de actores con ciertos intereses que terminan por restarle valor a la idea de equidad con la que se concibió, por ejemplo, ganaderos y madereros (CEDP, 2000).

Las recientes investigaciones académicas sugieren algunos cambios en la dinámica del CA de la REBIMA luego de diez años del primer diagnóstico. Su composición es una cuestión relevante para determinar su legitimidad y efectividad como instrumento de participación (Trench, 2014). Hasta 2012, el Consejo contaba con 21 consejeros de los cuales, desde 2007, en su mayoría (12) corresponden a comunidades, ejidos y poblados de la región, constituyéndose como un importante avance; dos más corresponden al sector académico, dos a organizaciones no gubernamentales, dos al gobierno federal (de la CONANP y la SEMARNAT), uno al gobierno de Chiapas (de la Secretaría de Medio Ambiente e Historia Natural, SEMANH), y dos a los gobiernos municipales (Durand et al., 2012). No obstante, de acuerdo con la información establecida en las minutas de las reuniones ordinarias y extraordinarias de 2016 a 2020 recopiladas y capturadas en la Gráfica 2, la mayor cantidad de consejeros presentes fue de 14 en el 2017 (y la menor de 9 en la segunda reunión de 2019) casi sin presencia de representantes de los gobiernos federal (hubo un consejero en tres de las ocho reuniones) y estatal (no estuvo nadie), y una abrumadora mayoría de consejeros comunitarios e indígenas (un promedio de siete por reunión).

entre otros. Fue creado en 1991 y reúne a 182 gobiernos, instituciones internacionales, organizaciones de la sociedad civil y el sector privado. <https://www.biodiversidad.gob.mx/planeta/internacional/gef-1>

Gráfica 2. Asistencia a reuniones del Consejo Asesor de la REBIMA (2016-2020)

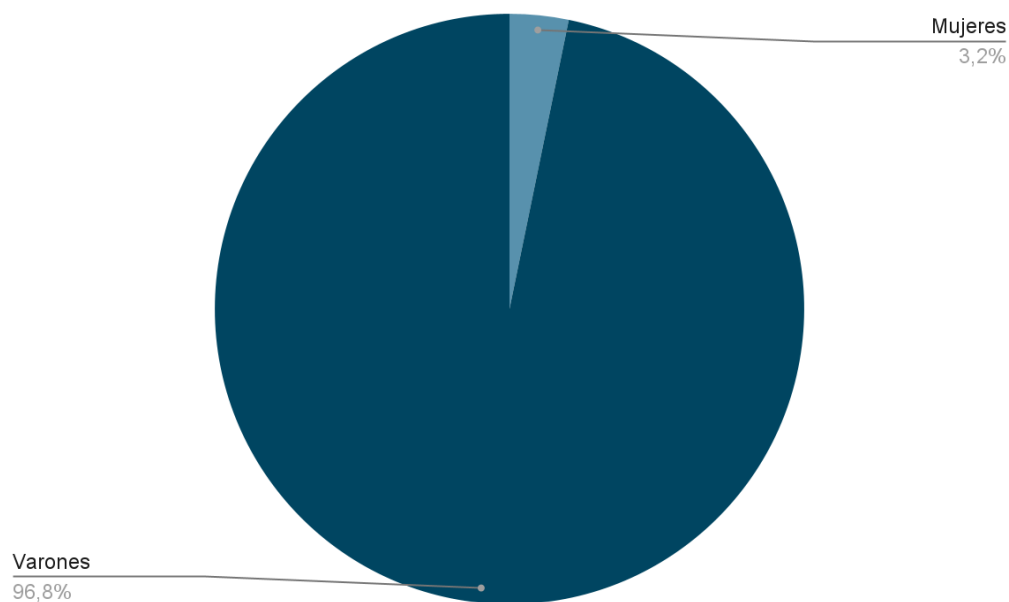


Fuente: elaboración propia.

La escasa asistencia de la representación de los niveles federal y estatal en las reuniones del CA en el periodo de estudio podrían evidenciar desinterés de ciertos niveles del Estado por la Reserva. Con base en la más reciente actualización del Reglamento Interno del Consejo Asesor de la REBIMA, misma que data de 2007, establece que quien ocupe la gubernatura de Chiapas fungirá como ‘Presidente Honorario’, mientras la SEMARNAT y la SEMANH cuentan con asientos permanentes. Sin embargo, como se observa en la Gráfica 2, el gobernador no acudió a presidir, tampoco ningún funcionario de la cartera ambiental estatal y, adicionalmente, la federación se ausentó por casi dos años y medio. Esta situación se aleja de lo documentado por Trench en 2014 y ocurre en medio del proceso electoral de 2018, en el cual hubo alternancia partidista —tanto en el nivel federal, como en el estatal— sin tener repercusiones aparentes. La única participación estable de los actores estatales es la del ámbito municipal que, salvo en una ocasión, estuvo presente en la mayoría de las reuniones, inclusive hasta con dos consejeros en la Ordinaria I del 2019. Dicho de otro modo, aunque el gobierno federal cuenta con mayor poder duro en tanto cuenta con más atribuciones, son los gobiernos municipales los que parecen ejercer un liderazgo más del tipo ejemplar en lo correspondiente a los actores estatales en el CA.

Aunque no es un punto central de esta investigación, no se puede soslayar el tema de la inequidad de género. De la totalidad de consejeros asistentes en las ocho reuniones, comprendidas en el lapso de 2016 a 2020, sólo una mujer estuvo presente en tres de ellas (Ordinaria I y Ordinaria II de 2019, y Ordinaria I de 2020): la representante del municipio Ocosingo designada por la administración electa en 2018. Como puede observarse en la Gráfica 3, es abrumadora la asistencia de varones; no importa si se trata de la federación, la sociedad civil, la academia o las comunidades, su apersonamiento en el Consejo Asesor de la REBIMA borró a las mujeres. Es poco probable que detrás de esta cifra esté presente, únicamente, el machismo por el que suelen señalar —desgraciadamente, con racismo y clasismo de por medio— a comunidades indígenas y marginadas⁸. Más bien, es un común denominador entre actores estatales y no estatales que desentraña la lógica patriarcal que estructuran los espacios para la gobernanza (Bee et al., 2015).

Gráfica 3. Total de asistencia de consejeros por sexo (2016-2020)



Fuente: elaboración propia.

⁸ Durand, Trench y Figueroa (2012), por ejemplo, se ciñeron a que les “llama la atención la nula participación de las mujeres, reflejo de su escasa presencia en los espacios de deliberación de sus comunidades”.

La variabilidad en el liderazgo del Consejo Asesor también puede apuntar hacia un retroceso en el funcionamiento interno. En particular, considerando que su influencia “depende de la voluntad de la dirección de la REBIMA y de la visión de cada director tiene sobre el papel que desempeña el CA” (Durand et al., 2012:264). La normativa interna menciona que el ‘Presidente Ejecutivo’ es elegido de entre los consejeros por un periodo de tres años y sin derecho a reelección, pero sí de la comunidad o institución a la que representa. Lo cierto es que en los cuatro años de estudio, según consta en las actas, los dos consejeros electos como presidentes del CA renunciaron —el primero sin explicación y el segundo porque no ocuparía más un cargo dentro de su comunidad— a su puesto en la reunión Ordinaria II de 2017 y en la Ordinaria II de 2019, respectivamente. Por ello, y como se aprecia en la Tabla 7, el Secretario Técnico —es decir, el Director de la Reserva— presidió la mitad de las reuniones durante ese periodo, aunque no queda claro por qué el presidente no terminó por ejercer su función en la Ordinaria II de 2018 y la Ordinaria I de 2019 cuando todavía estaba presente. No resulta una sorpresa toda vez que, según Trench (2014), la solidez e incidencia del Consejo Asesor ha dependido en buena medida de la voluntad de quien ocupa la dirección y podría apuntar a una falta de institucionalización.

Tabla 7. Sesiones del Consejo Asesor de la REBIMA de 2016 a 2020

Año	Reuniones	Preside
2016	Ordinaria I	Presidente del CA
2017	Ordinaria I	Presidente del CA
	Ordinaria II	Presidente del CA
2018	Ordinaria I	Presidente del CA
	Ordinaria II	Secretario del CA
2019	Ordinaria I	Secretario del CA
	Ordinaria II	Secretario del CA
2020	Ordinaria I	Secretario del CA

Fuente: elaboración propia.

El liderazgo observado en el Consejo Asesor de la REBIMA es propio del tipo estructural en la medida que quien ha presidido las sesiones son las personas que, en términos estrictamente

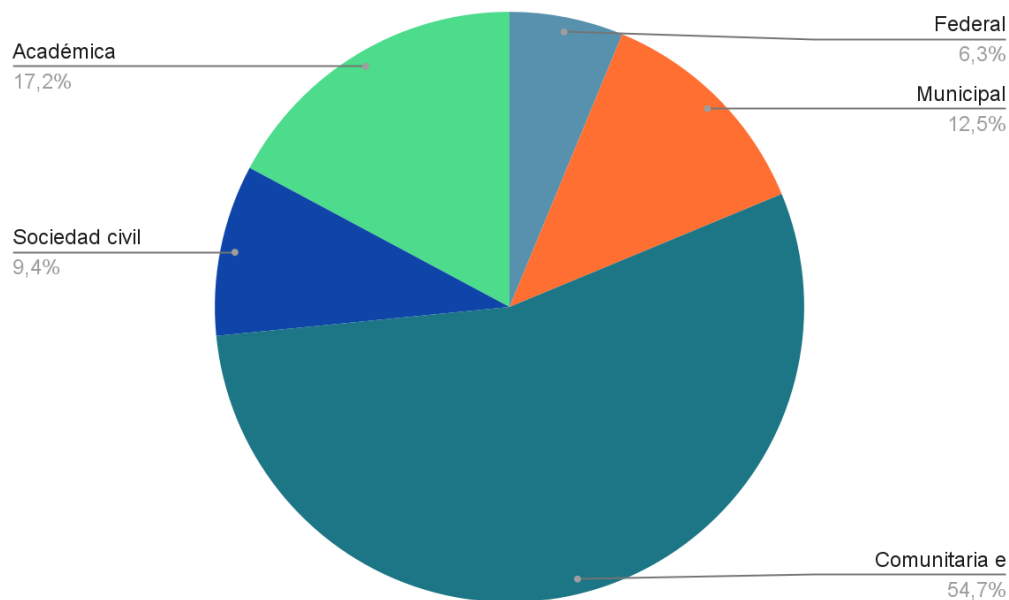
legales, cuentan con mayores facultades. Se están lejos de los tipos de liderazgo empresarial y cognitivo toda vez que, en ningún caso, se trata de personas que hayan mostrado amplias capacidades negociadoras o conocimientos mayores al resto de los integrantes. Podría hablarse de un liderazgo ejemplar sí y sólo sí se considera como ejemplo su constancia en la asistencia reuniones del CA.

3.3.2 *Participación de los actores no estatales en el Consejo Asesor de la REBIMA*

La asistencia de los actores no estatales es relativamente estable de 2016 a 2020, y contrasta con la conducta de los niveles más altos del Estado. Los datos compilados de la Gráfica 2 apuntan a que el Consejo sigue siendo un espacio que merece atención para comunidades, sociedad civil y academia. Empero, la presencia de algunos consejeros no implica que, necesariamente, participen de manera activa en las reuniones. En 2011, Durand y colegas (2012) hallaron pocas intervenciones de consejeros comunitarios-indígenas (25%) en relación con la suma de representantes con la que contaban (dos terceras partes), además de dificultades para discutir a cabalidad algunos de los problemas de la REBIMA. En palabras simples, que contaran con mayoría no garantizó que se dieran los esfuerzos suficientes para adaptar los discursos institucionales y el vocabulario técnico a los contextos y capacidades de quienes estuvieron presentes (Durand et al., 2012). La tendencia en el periodo de estudio, de 2016 a 2020, es positiva con un incremento significativo en las intervenciones de los consejeros comunitario-indígenas; promedian por encima del 50%, frente a menos del 20% de los representantes de los gobiernos federal y municipal (véase Gráfica 4).

En términos de las aristas de participación, los consejeros comunitarios-indígenas adoptan una posición de facilitadores constructivos al cooperar en la gobernanza climática, unirse cada vez más en los diálogos al interior del mecanismo de participación aunque no necesariamente conlleve un esfuerzo por mejorar las acciones propuestas por los actores estatales. Si bien podría señalárseles de una actitud de “dejar hacer, dejar pasar”, es una realidad que están lejos de promoverse como ejecutores voluntarios o confrontadores disruptivos, en tanto no suelen proponerse como agentes que subsanen los déficits de la actuación gubernamental, y tampoco desafiar el *statu quo* o poner énfasis en preocupaciones de gran alcance como la justicia social.

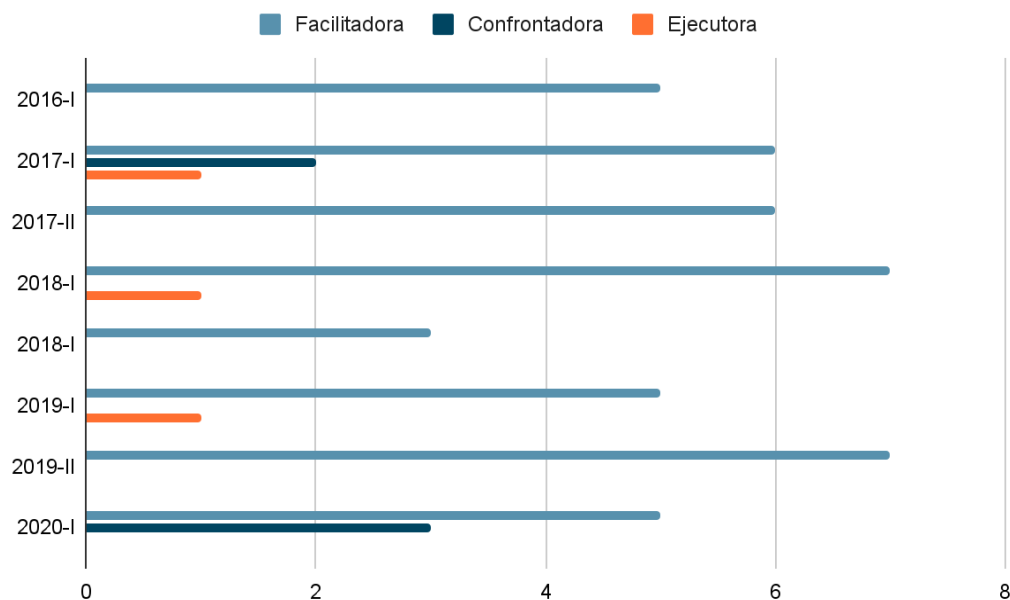
Gráfica 4. Número de intervenciones de los consejeros registradas en las actas (2016-2020)



Fuente: elaboración propia.

Sobre la base de que los Consejos Asesores son, en general, espacios para la participación establecidos ‘desde arriba’, su representatividad es crítica para instituirse como un instrumento legítimo y capaz de encarnar los intereses de la población. La del CA de Montes Azules es frágil en función de las comunidades que habitan dentro del polígono de la ANP, aunque ha mejorado con el tiempo. De los más de cuarenta asentamientos que están dentro o colindan con la Reserva, menos de la mitad tienen consejeros y la determinación de incluirlos ha sido arbitraria; mientras un número importante de ejidos no tienen voz ni voto, y las organizaciones sociales y productivas carecen de reconocimiento (Durand et al., 2012).

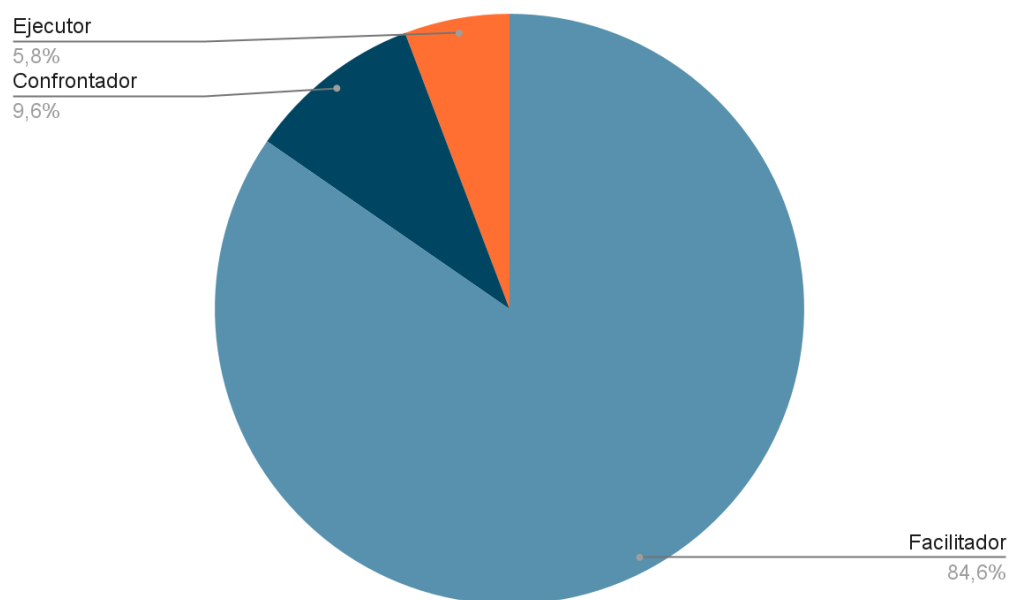
Gráfica 5. Intervenciones de actores no estatales en el CA de la REBIMA (2016-2020)



Fuente: elaboración propia.

Sólo las intervenciones de los actores no estatales registradas en las minutas de las reuniones del CA de la REBIMA, de 2016 a 2020, muestran que la mayoría están orientadas a cooperar en favor de la gobernanza y fomentar cambios en el marco de la legislación establecida. En términos de las aristas de la participación propuestas por Marquardt y colegas (2022) (véase capítulo primero), y como puede observarse en la Gráfica 5 y la Gráfica 6, actúan en mucho mayor medida —en tiempo y porcentaje— como facilitadores constructivos (~85%) que como confrontadores disruptivos (~10%) o ejecutores voluntarios (~5%).

Gráfica 6. Porcentaje de aristas de participación en el CA-REBIMA (2016-2020)



Fuente: elaboración propia.

El examen de las intervenciones se complementa con el análisis de frecuencia de palabras utilizadas por los consejeros no estatales y realizado con MAXQDA. Con base en ello, aquellos verbos más presentes en las actas (con un rango menor a 15 y en un porcentaje mayor al 37%) tienden a la facilitación (véase Figura 6). Esta inclinación también es visible cuando se revisa la combinación de las acciones más recurrentes (con el mismo rango y en un porcentaje mayor al 12.5%): “solicitar - apoyar” y “venir - participar” (véase Figura 7).

Figura 6. Nube de los principales verbos usados por actores no estatales (2016-2020)



Fuente: elaboración propia.

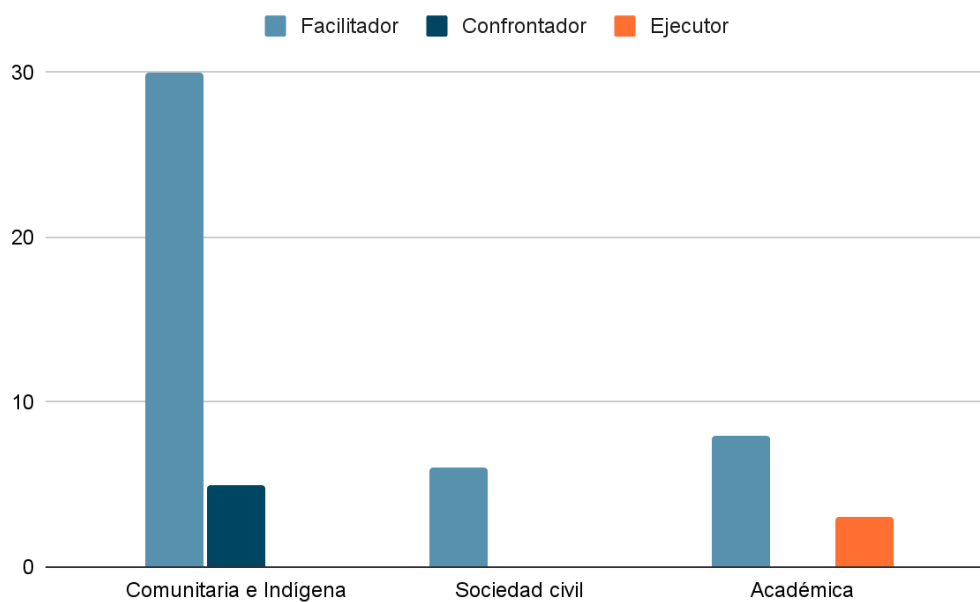
Figura 7. Nube de las principales combinaciones de verbos usados por actores no estatales (2016-2020)



Fuente: elaboración propia.

En la Gráfica 7 se ilustran las divergencias en cuanto a la posición que asumen los actores no estatales. La exploración minuciosa de los datos muestra que los consejeros del sector académico fueron los únicos que se propusieron como ejecutores voluntarios, donde proactivamente plantearon realizar alguna tarea que debería corresponderle a la dirección de la ANP u otras áreas gubernamentales. Mientras tanto, quienes procedieron como confrontadores disruptivos vinieron exclusivamente de la representación de comunidades y pueblos indígenas, al exigir acciones drásticas y modificaciones sustantivas, poniendo énfasis en inquietudes sociales. Por último, los consejeros provenientes de la sociedad civil se limitaron a comportarse como facilitadores para la gestión y aportando información.

Gráfica 7. Distribución de aristas de participación por las intervenciones de los consejeros



Fuente: elaboración propia.

La regularidad de las reuniones del CA podría ser insuficiente para vincularlo con su papel en la toma de decisiones respecto al manejo de la REBIMA. Trench (2014) constató que, a pesar de ser recurrentes y contar con un quórum mayor al 50%, su carácter, solidez y efectividad como contrapeso era débil e irregular. En la perspectiva del autor, misma que se complementa con la de Durand y colegas (2012), las razones estuvieron en que (1) no se encontraron las adecuadas estrategias interculturales para impulsar la participación; (2) el deficiente vínculo entre determinados consejeros y sus respectivas asambleas comunitarias;

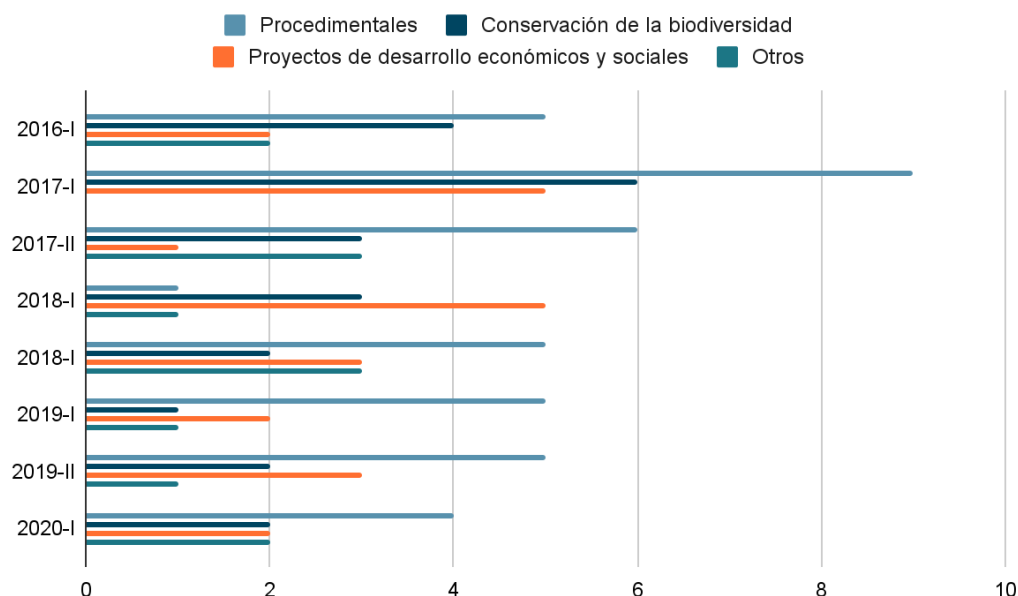
(3) la escasez de conocimiento sobre atribuciones, rol y quehacer del Consejo; (4) la discrepancia entre las agendas de cada consejero (p.e. que algunos están preocupados por defender el territorio por conflictos ambientales, y otros se alían con los gobiernos para asegurar ciertos beneficios); y (5) la falta de recursos económicos para reunirse (hospedaje, alimentación, transporte). Empero, revisar los tópicos abordados y recogidos en las actas podría dar una visión más completa —y detallada— de la manera en que ha operado el CA.

Como se aprecia en la Gráfica 8, los asuntos discutidos se pueden agrupar en cuatro categorías: procedimentales, conservación de la biodiversidad, proyectos de desarrollo económico y social, y otros. En cada una de ellas recoge los siguientes asuntos tratados:

1. Procedimentales: refiere al funcionamiento del Consejo Asesor y sub consejos, la coordinación entre instituciones y comunidades, los reportes financieros, la comunicación y la divulgación de acciones, la presupuestación y las inversiones; el control de las manifestaciones de impacto ambiental, los cambios de uso de suelo, el pago por servicios ambientales y el registro de unidades de manejo ambiental.
2. Conservación: reúne el uso, manejo y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, el resguardo de especies en riesgo, la vigilancia y protección del área, la reproducción y reintroducción de especies y el manejo adecuado de plantaciones (como la reforestación), el sistema de identificación de especies, los distintos modos que tienen las comunidades para la preservación de la naturaleza, la tenencia de la tierra y los conflictos por los límites ejidales y los terrenos de conservación, y los ilícitos ambientales como el derribo de vegetación (o desmonte).
3. Proyectos de desarrollo socioeconómico: aglutinan a los proyectos productivos como el ecoturismo, la crianza de peces, la comercialización la palma de xate y de cacao; la construcción de infraestructura (caminos rurales o presas), y la operación programas de empleo temporal y otros tales como Sembrando Vida y Jóvenes Construyendo el Futuro.
4. Otros: apila la difusión de compromisos internacionales, la implementación de planes de educación ambiental, los incendios forestales, la construcción de infraestructura

auxiliar como una biblioteca y un basurero, los proyectos académicos, y la gestión del agua como su abastecimiento, tratamiento de aguas residuales y drenaje.

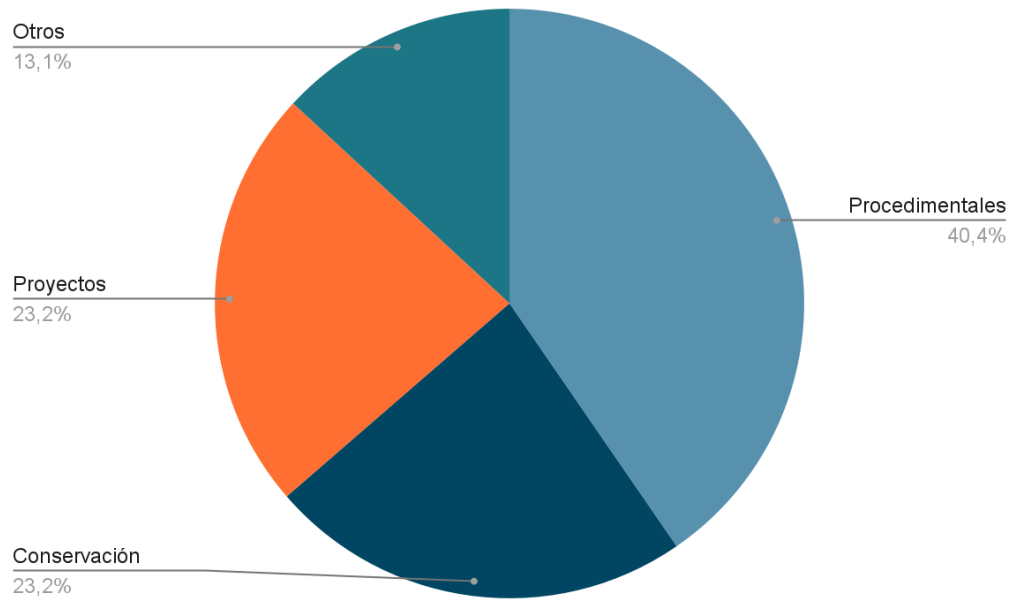
Gráfica 8. Distribución de temas abordados en las sesiones del CA (2016-2020)



Fuente: elaboración propia.

El análisis temático revela que, en el periodo de estudio, las discusiones del Consejo Asesor se centraron en cuestiones procedimentales, en particular, en lo relacionado a la asignación de recursos financieros, la gestión de acuerdos entre los distintos niveles de gobierno y las poblaciones, y la mecánica de trabajo del propio CA como la sustitución de consejeros. También puede apreciarse una ligera tendencia a la baja en el abordaje de la protección de la biodiversidad, aunque se mantuvieron constantes aquellos ligados a la utilización y disfrute de la naturaleza, el control y custodia del polígono de la REBIMA para prevenir y sancionar delitos ambientales, y la disputa por conflictos territoriales. En contrasentido, y aunque están parejos en porcentaje total (véase Gráfica 9), los proyectos de desarrollo socioeconómico fueron ganando más terreno, sobre todo, porque el ecoturismo estuvo persistentemente en la mayoría de las reuniones, así como por la promoción en las últimas tres (Ordinaria I y Ordinaria II de 2019, y Ordinaria I de 2020) de los programas impulsados por el gobierno federal en el cargo desde 2018. La categoría de temas variados ocupa una porción menor al 15% en su mayoría, por desgracia, debido a las constantes deflagraciones.

Gráfica 9. Porcentaje de temas abordados en las reuniones del CA-REBIMA (2016-2020)



Fuente: elaboración propia.

Los resultados son consistentes con trabajos previos como los de Trench (2014) y Durand et al. (2012) pues, aunque los temas son variados, al menos el 40% de lo que se pone sobre la mesa sólo es para recibir el aval del Consejo Asesor por razones burocráticas. Mientras aquellos que denotan el quehacer sustancial del instrumento, como son los proyectos de desarrollo socioeconómico (~20%) y los de conservación de la biodiversidad (~20%), y en los que los consejeros comunitarios-indígenas, de la sociedad civil y académicos muestran más interés, deben ser atendidos de manera más expedita con menor tiempo disponible y termina por afectar su capacidad informativa, deliberativa y, en especial, participativa.

Derivado de lo anterior, la participación al interior del CA está lejos de cumplir las premisas optimistas de la literatura sobre la mejora en el alcance y la calidad de los resultados de las políticas climáticas, y parece limitarse a un legitimador de decisiones administrativas. Hacen su parte en la medida que ejercen una función instrumental en abordar temas que facilitan la operación de los actores estatales en la REBIMA, y de los cuales pueden ser beneficiarios de algún modo. Esto, posiblemente, en detrimento de las principales razones por las cuales se abogó su presencia: lograr mayor ambición, apoyar y presionar al Estado y tomar el liderazgo de la acción climática.

Conclusiones

La presente investigación partió con la pregunta sobre cuáles eran los desafíos de la participación social en la implementación de la política climática de Adaptación basada en Ecosistemas (EbA). Para darle respuesta se consideraron distintos debates aludidos en la literatura académica que, hasta ahora, se ha producido desde el Norte y el Sur Global. Dicha revisión, pues, consistió en aproximarse a conceptos como la gobernanza climática, la participación pública y la integración de políticas climáticas, en descifrar a la política ambiental mexicana (que incluye las de cambio climático y de conservación), y poner a prueba la teoría en una destacada Área Natural Protegida (ANP) de México: la Reserva de la Biosfera de Montes Azules (REBIMA) y su Consejo Asesor (CA).

El análisis del CA-REBIMA pone en evidencia que, lejos de ciertos determinismos establecidos en parte de la bibliografía, la conducta de los actores no estatales es muy variada y, por consiguiente, su involucramiento en la política climática es mucho más complejo de lo que podría suponerse. Asimismo, su capacidad para incidir suele depender de otras circunstancias, más allá del diseño adecuado de los instrumentos destinados a su participación. En este caso, la creación del Consejo —y, posteriormente, de la dirección de la Reserva— derivó de un proceso originado ‘desde arriba’, en el que estuvieron implicados intereses financieros y clientelares de organismos internacionales y del Estado mexicano, y no de uno producido ‘desde abajo’ que naciera de las solicitudes de la población local para ser incluida en la gestión del ANP.

Los resultados del estudio de caso respaldan algunas de las investigaciones previas sobre la modalidad *top-down* de participación predominante en la REBIMA, con la cual se busca legitimar acciones unilaterales de las instituciones de gobierno. Lo anterior, debido a la poca resistencia por parte de las comunidades a los planteamientos gubernamentales al interior del CA, y ni qué decir de las escasas propuestas para ejecutar por sí mismas algunas actividades, situación que mostraría la existencia de procesos organizativos para enriquecer la gestión y, por tanto, inclinarse hacia una gobernanza *bottom-up*. Sin embargo, resulta paradójico que al menos en términos de la literatura de Integración de Políticas Climáticas (IPC), esta condición pareciera suficiente en tanto mejora la inclusividad, legitimidad y efectividad de las política de EbA.

Es un hecho que el Consejo Asesor, como instrumento procedimental participativo de la IPC, podría alterar las decisiones de política e introducir elementos que no serían contemplados de no existir una amplia diversidad de actores representados. No obstante, parece operar sólo para compartir información y cumplir con la legislación, como si se tratara de un mero trámite burocrático, y no como un espacio donde se delibera, discute y construye colectivamente. Aunque no existen vínculos formales que establezcan una jerarquía entre los actores, tampoco parecen exhibir la conformación de una red que logre minimizar las distancias existentes entre recursos, tiempo, educación, estatus sociodemográfico o posición institucional con los que disponen y que determinan su voluntad y capacidad para participar en el CA. Habrá quienes apunten a las comunidades indígenas por dificultar su adecuada operación, por ejemplo, por su exiguo conocimiento y comprensión de los objetivos políticos de las ANP, pero luego de tantos años de creación de la REBIMA es complicado sostener que no se trata de una omisión por parte del Estado en la provisión de herramientas.

Es probable que los resultados de la investigación pongan sobre la mesa una discusión en torno a la coproducción de políticas. Existe un delicado equilibrio entre aspirar a lograr sinergias entre los actores para estimular la acción climática o permitir la generación de conflictos que la obstaculicen, debido a las consecuencias que ambas pueden tener. En el CA de la REBIMA hay, prácticamente, un consenso permanente y es muy complicado hallar conflictos que apunten a transformar o detener las decisiones. En otras palabras, existe la posibilidad de que el proceso participativo está pervertido por gobiernos que impulsan la aplicación de políticas que apoyen sus intereses y que, con base en la noción de la deseabilidad de la inclusión, se aprueben con un aparente respaldo una serie de medidas que podrían debilitar la política de adaptación. Esto, a través de un instrumento formal que pretende alinear los intereses y objetivos de todos los actores, en donde los responsables político-administrativos deberían ser garantes y no los actores dominantes. Pues, incluso existiendo vínculos que permitan la cooperación, no parece casual la baja conflictividad en el periodo de estudio, en detrimento de una permisividad inusitada en otros ámbitos donde interactúan gobiernos y pueblos indígenas.

Está a la vista la pequeña posibilidad para que los pueblos indígenas introduzcan sus conocimientos y necesidades en la hechura de la política climática y de biodiversidad. Esta

limitación de la participación social podría estar relacionada con la estructura misma del instrumento procedimental, pues adoptar prácticas tradicionales a partir de conocimientos ambientales en la gestión de la ANP suponen alterar rutinas de quienes representan a los distintos niveles del Estado y la propia normatividad. Los márgenes de acción son acotados y reflejan la trayectoria histórica de la política ambiental de México que les ha excluido y violentado para disputar el control de los recursos naturales, así como de la imposición del modelo único de ANP que busca ser aplicado por igual independientemente de las singularidades políticas, económicas, culturales, geográficas y ambientales que distinguen a cada territorio. En la realidad, luce equivocado que permanezcan estáticas ante la presión de actores que buscan aprovecharlas para satisfacer sus intereses, por lo que es imprescindible definir reglas y generar compromisos particulares que validen las múltiples formas de apropiación y acceso a la naturaleza que no la ponga en riesgo.

Los proyectos dedicados al desarrollo socioeconómico ocupan un lugar destacado en las discusiones del CA de la REBIMA. Si bien pretenden reparar ciertas problemáticas — como la provisión de bienes de subsistencia a las comunidades afectadas— asociadas al modelo conservacionista y neoliberal de “multas y vallas” que restringe el aprovechamiento consuetudinario de los recursos naturales, no parecen ser la solución ante disposiciones centradas en aspectos bioecológicos. Actúan, más bien, como medidas compensatorias que podrían entenderse como una manifestación de una gobernanza descendente para convencer a la población acerca de lo social y ecológicamente adecuadas que son las acciones impulsadas por los actores estatales. A la postre, quizá, con efectos fatídicos para la salud de los ecosistemas y la proliferación de conflictos sociales y políticos que serán observados posteriormente — si es que el Estado o las organizaciones internacionales involucradas generan mecanismos de evaluación idóneos para conocerlo.

Un desafío esencial de la participación de los actores sociales está en empujar en la agenda política la adopción de otra perspectiva de la conservación de la biodiversidad. La actual protección es parcial e insuficiente, por lo cual es necesaria una visión más integrada que entienda también a los hábitats naturales como espacios sociales, pero lejos de las tendencias mercantilistas del territorio que se han propagado en los últimos años que han repercutido en el bienestar colectivo. Ello implica estrategias de interacción entre sociedad y

naturaleza, es decir, permitir actividades orientadas al desarrollo sostenible; y desactivar los preceptos que ciñen el disfrute de los ecosistemas y promueven la cultura de la dependencia y los procesos de desterritorialización. Por ende, tendría que quedar atrás la aplicación instrumental de la participación como mecanismo para disminuir las posibles discrepancias entre los actores, y transitar hacia una gobernanza que interpele realmente a los niveles y sectores del Estado responsables, así como a diversos actores interesados.

La ausencia absoluta de los objetivos del cambio climático en las discusiones al interior del CA de la REBIMA —más allá de alguna sesión informativa sobre los acuerdos de una Conferencia de las Partes— pone de manifiesto que, muy probablemente, tampoco ocurre en el resto de las ANP. Esto sucede a pesar de la tendencia en el ámbito internacional por climatizar la agenda ambiental y la presión de actores no estatales por introducir esa variable en todas las decisiones públicas. La política medioambiental de México parece continuar con esa inclinación por la fragmentación institucional, por medio de una sectorización estricta, y mantener una distancia entre las políticas climáticas y las de protección a la biodiversidad, desaprovechando los impactos positivos que tendría la transversalización. En este sentido, la participación debería recurrir a alcanzar los propósitos de mitigación y adaptación climática al mismo tiempo que, por un lado, detiene la pérdida de biodiversidad; y, por otro, donde se permite el desarrollo de proyectos para el desarrollo social y económico de comunidades locales e indígenas.

En un contexto de amplias desigualdades, la participación social en la gobernanza climática requiere, pues, incorporar la noción de justicia climática. Sólo bajo este enfoque se podrá procurar la equidad en términos de derechos, cargas, beneficios y responsabilidades, y se reconocerán las asimetrías en contribuciones, impactos, capacidades y recursos de la totalidad de los actores involucrados. En particular a los pueblos indígenas, y en contraste con sociedades más occidentalizadas, se les podrá reconocer la intensa relación con los territorios donde habitan. Que no son sólo receptores de los peores impactos del cambio climático y las presuntas soluciones, también son objeto de injusticias procedimentales, epistémicas y distributivas por parte del régimen climático internacional, los propios Estados que dicen representarles e, inclusive, de otros actores sociales. Aquí su principal desafío.

Referencias

- Adelle, C., y Nilsson, M. (2015). Environmental policy integration. In Pattberg, P., H. and Zelli, F. (eds.). *Encyclopedia of Global Environmental Governance and Politics*. Cheltenham: Edward Elgar, 454-461.
- Adelle, C., y Russel, D. (2013). Climate policy integration: a case of déjà vu?. *Environmental Policy and Governance*, 23(1), 1-12.
- Anglés, M., Rovalo, M., y Tejado, M. (2021). *Manual de Derecho Ambiental Mexicano*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- Alfie, M. (2016). Política ambiental mexicana. Montañas de papel, ríos de tinta y pocos cambios en cuarenta años. *El cotidiano*, (200), 209-222.
- Alford, J., y Head, B. W. (2017). Wicked and less wicked problems: a typology and a contingency framework. *Policy and Society*, 36(3), 397-413.
- Almanza, H., Satyal, P., Sánchez, A. P. S., y Pskowski, M. (2020). Conflictividad en la implementación temprana de REDD+ en México. *Sociedad y Ambiente*, (22), 152-179.
- Álvarez-Icaza, P. (2014). El uso y la conservación de la biodiversidad en propiedades colectivas: Una propuesta de tipología sobre los niveles de gobernanza. *Revista Mexicana de Sociología*, 76(SPE), 199-226.
- Andresen, S. (2015) 'International Climate Negotiations: Top-down, Bottom-up or a Combination of Both?', *The International Spectator*, 50 (1), pp. 37-41.
- Arteaga, T., Martínez-Campos, Á. y Gheno, Y. (2015). Aprovechamiento y conservación de recursos: tierra, agua y bosque. En Rivera, M., Martínez-Campos, A. y Gheno, Y. (coords.). *Acercamientos teórico-metodológicos para el estudio de las áreas naturales protegidas*. México: UAEM-Ediciones Eón, 167-188.
- Arteaga, T., Martínez-Campos, Á. y Gheno, Y. (2015). Aprovechamiento y conservación de recursos: tierra, agua y bosque. En Rivera, M., Martínez-Campos, A. y Gheno, Y.

- (coords.). Acercamientos teórico-metodológicos para el estudio de las áreas naturales protegidas. México: UAEM-Ediciones Eón, 167-188.
- Ascencio, S. (2018). Sinergias y tensiones entre la adaptación y mitigación del cambio climático: la política climática de México. *Pensamiento Jurídico*, (48), 103-129.
- Aydin, B. (2020). Global Climate Governance between State and Non-State Actors: Dynamics of Contestation and Re-Legitimation. *Marmara Üniversitesi Siyasal Bilimler Dergisi*, 8(Özel Sayı), 59-79.
- Bäckstrand, K. y Lövbrand, E. (2015). Climate governance after Copenhagen: research trends and policy practice. En Bäckstrand, K. y Lövbrand, E. (eds.). *Research Handbook on Climate Governance*. Reino Unido: Edward Elgar Publishing.
- Bäckstrand, K., y Kuyper, J. W. (2017). The democratic legitimacy of orchestration: the UNFCCC, non-state actors, and transnational climate governance. *Environmental Politics*, 26(4), 764-788.
- Bäckstrand, K., Kuyper, J., Linnér, B. y Lövbrand, E. (2017). Non-state actors in global climate governance: from Copenhagen to Paris and beyond. *Environmental Politics*, 26(4), 561-579.
- Baulenas, E., y Sotirov, M. (2020). Cross-sectoral policy integration at the forest and water nexus: National level instrument choices and integration drivers in the European Union. *Forest Policy and Economics*, 118, 102247.
- Bayrak, M. M., y Marafa, L. M. (2016). Ten years of REDD+: A critical review of the impact of REDD+ on forest-dependent communities. *Sustainability*, 8(7), 620.
- Beauregard, C., Carlson, D. A., Robinson, S. A., Cobb, C., y Patton, M. (2021). Climate justice and rights-based litigation in a post-Paris world. *Climate Policy*, 1-14.
- Bee, B. A., Rice, J., y Trauger, A. (2015). A feminist approach to climate change governance: Everyday and intimate politics. *Geography Compass*, 9(6), 339-350.

- Belfer, E., Ford, J. D., Maillet, M., Araos, M., y Flynn, M. (2019). Pursuing an indigenous platform: exploring opportunities and constraints for indigenous participation in the UNFCCC. *Global Environmental Politics*, 19(1), 12-33.
- Biermann, F. (2020). The future of 'environmental' policy in the Anthropocene: time for a paradigm shift. *Environmental Politics*, 1-20.
- Biermann, F., Pattberg, P., van Asselt, H. y Zelli, F. (2009). The fragmentation of global governance architectures: A framework for analysis. *Global environmental politics*, 9(4), 14-40.
- Biesbroek, G. y Lesnikowski, A. (2018). Adaptation: The Neglected Dimension of Polycentric Climate Governance. En *Governing Climate Change: Polycentricity in Action?*. Cambridge University Press, p. 303-319.
- Blauert, J., Rosas, M., Anta, S., y Graf, S. (2006). ¿ Espacios para la deliberación o la toma de decisiones? Lecciones para la participación y las políticas en consejos ambientales en México. Ernesto Isunza Vera y Alberto J. Olvera (coords.), *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*. México: H. Cámara de Diputados, LIX Legislatura/CIESAS/Universidad Veracruzana/Miguel Ángel Porrúa, 596-693.
- Borràs, S. (2016). Movimientos para la justicia climática global: replanteando el escenario internacional del cambio climático. *Relaciones Internacionales*, (33), 97-119.
- Brand, U., y Christoph, G. (2013). Regimes in Global Environmental Governance and the Internationalization of the State: The Case of Biodiversity Politics. *International Journal of Social Science Studies*, 1(1), 110-122.
- Brand, U., y Gorg, C. (2013). Regimes in global environmental governance and the internationalization of the state: the case of biodiversity politics. *Int'l J. Soc. Sci. Stud.*, 1, 110.
- Brenner, L. (2020). La gestión participativa de Áreas Naturales Protegidas mexicanas. *Revista mexicana de sociología*, 82(2), 343-373.

- Brugnach, M., Craps, M., y Dewulf, A. R. P. J. (2017). Including indigenous peoples in climate change mitigation: addressing issues of scale, knowledge and power. *Climatic change*, 140(1), 19-32.
- Bulkeley, H., Andonova, L., Betsill, M., Compagnon, D., Hale, T., Hoffmann, M., et al. (2014) *Transnational Climate Change Governance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Carabias, J. (2019) *Medio ambiente y democracia: historias que se entrelazan*. México: Instituto Nacional Electoral.
- Carabias, J., y Rabasa, A. (2017). Cien años de políticas y normatividad ambiental. G. Esquivel, F. Ibarra y P. Salazar (Coords.). *Cien ensayos para el centenario. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 3, 49-67.
- Cárdenas-Cabello, F. (2021). Política ambiental del gobierno de México. Una aproximación desde el pensamiento complejo.[Environmental policy of México's government from complexity]. *Ecociencia International Journal*, 3(4), 67-76.
- Carmona, S. (2021). Resiliencia al cambio climático y gobernanza del agua en la Zona Patrimonio Mundial. En Solorio, I. (coord.). *México ante la encrucijada de la gobernanza climática. Retos institucionales*. México: UNAM, 179-204.
- Carrasco, L., Papeş, M., Sheldon, K. S., y Giam, X. (2021). Global progress in incorporating climate adaptation into land protection for biodiversity since Aichi targets. *Global Change Biology*, 27(9), 1788-1801.
- Carrillo, A. y Solorio, I. (2021). La política climática de México desde el enfoque de integración: una mirada a sus instrumentos organizacionales de coordinación. En Solorio, I. (coord.). *México ante la encrucijada de la gobernanza climática. Retos institucionales*. México: UNAM, 107-132.
- Cejudo, G. M., y Michel, C. L. (2017). Addressing fragmented government action: Coordination, coherence, and integration. *Policy Sciences*, 50(4), 745-767.

- Chan, S., Boran, I., van Asselt, H., Iacobuta, G., Niles, N., Rietig, K., et al. (2019) Promises and Risks of Nonstate Action in Climate and Sustainability Governance. Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change 10 (3). <https://doi.org/10.1002/wcc.572>
- Ciplet, D., y Roberts, J. T. (2017). Climate change and the transition to neoliberal environmental governance. *Global Environmental Change*, 46, 148-156.
- Citroen, S., Kempinski, J., y Cullen, Z. (2016). Life after COP21: what does the Paris Agreement mean for forests and biodiversity conservation?. *Oryx*, 50(2), 201-202.
- Cobut, L., Orsini, A., Biedenkopf, K., Blondeel, M., Fuchs, G., Kavvatha, E., ... y Papin, M. (2019). Focusing on non-state actions instead of non-state actors in the context of sustainability transitions. *Global Policy*, 10-18.
- Comberty, C., Thornton, T., y Korodimou, M. (2016). Addressing Indigenous Peoples' Marginalisation at International Climate Negotiations: Adaptation and resilience at the margins. Comberty, Thornton y Korodimou. (2016), Working paper, ECI, University of Oxford.
- CONANP (2015). Estrategia de Cambio Climático desde las Áreas Naturales Protegidas: Una Convocatoria para la Resiliencia de México (2015-2020). Disponible en <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/246611/ECCAP-2015.pdf>
- CONANP (2017). Programas de Adaptación al Cambio Climático en Áreas Naturales Protegidas. Disponible en <https://www.gob.mx/conanp/documentos/programas-de-adaptacion-al-cambio-climatico-en-areas-naturales-protegidas>
- CONANP (2017a). Estrategia de Cambio Climático desde las Áreas Naturales Protegidas: una convocatoria para la Resiliencia de México 2015-2020. Disponible en <https://www.gob.mx/conanp/documentos/estrategia-de-cambio-climatico-desde-las-areas-naturales-protegidas-una-convocatoria-para-la-resiliencia-de-mexico-2015-2020>

- CONANP (2019). Áreas Naturales Protegidas, instrumentos de seguridad nacional. Disponible en <https://www.gob.mx/conanp/articulos/que-son-los-servicios-ambientales-201978>
- CONANP (2019a). Cambio climático. Disponible en <https://www.gob.mx/conanp/documentos/cambio-climatico-191714?state=draft>
- CONANP (2019a). El fortalecimiento de los Consejos Asesores como mecanismo de gobernanza climática. Disponible en <https://www.gob.mx/conanp/articulos/el-fortalecimiento-de-los-consejos-asesores-como-mecanismo-de-gobernanza-climatica?idiom=es>
- CONANP (2020). Programa Nacional de Áreas Naturales Protegidas 2020-2024. Disponible en <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/718572/PNANP2020-2024.pdf>
- CONANP (2021). Programa de Monitoreo Biológico en Áreas Naturales Protegidas (PROMOBI). Disponible en <https://www.gob.mx/conanp/acciones-y-programas/programa-de-monitoreo-biologico-en-areas-naturales-protegidas-promobi>
- CONANP (2021a). Programa para la Protección y Restauración de Ecosistemas y Especies Prioritarias (PROREST). Disponible en <https://www.gob.mx/conanp/acciones-y-programas/programa-para-la-proteccion-y-restauracion-de-ecosistemas-y-especies-prioritarias-prorest>
- CONANP (2021b). Programa de Vigilancia Comunitaria (PROVICOM). Disponible en <https://www.gob.mx/conanp/acciones-y-programas/programa-de-vigilancia-comunitaria-provicom>
- CONANP (2021c). Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible (PROCOCODES). Disponible en <https://www.gob.mx/conanp/acciones-y-programas/programa-de-conservacion-para-el-desarrollo-sostenible-procodes-57997>
- CONANP y PNUD (2021). Herramienta para la elaboración de Programas de Adaptación al Cambio Climático en Áreas Naturales Protegidas. Comisión Nacional de Áreas

- Naturales Protegidas (CONANP) - Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Disponible en https://www.conanp.gob.mx/cambioclimatico/PACC_2020_V11.pdf
- CONANP. Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (2020). Programa Nacional de Áreas Naturales Protegidas 2020-2024. Disponible en: https://www.conanp.gob.mx/datos_abiertos/DES/PNANP2020-2024.pdf.
- Corrigan, C., Bingham, H., Shi, Y., Lewis, E., Chauvenet, A. y Kingston, N. (2018). Quantifying the contribution to biodiversity conservation of protected areas governed by indigenous peoples and local communities. *Biological Conservation*, 227, 403-412.
- Coyne, B., Maguire, A., y Butchers, B. (2019). Margins and sidelines: The marginalisation of indigenous perspectives in international climate governance. *The Newcastle Law Review*, 14, 30.
- De la Rosa-Velázquez, M., Espinoza-Tenorio, A., Díaz-Perera, M., Ortega-Argueta, A., Ramos-Reyes, R. y Espejel, I. (2017). Development stressors are stronger than protected area management: A case of the Pantanos de Centla Biosphere Reserve, Mexico. *Land Use Policy*, 67, 340-351.
- De Vos, J. (2002). Una tierra para sembrar sueños: historia reciente de la Selva Lacandona. CIESAS.
- Delgado, D. (2019). La participación de los pueblos indígenas en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático: De actores “tradicionales” a actores frente al Antropoceno. Documentos de trabajo (Fundación Carolina): Segunda época, (22), 1.
- DOF (1988). Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.
- DOF. Diario Oficial de la Federación. (1988). Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.
- DOF. Diario Oficial de la Federación. (2019). Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024.

- Domorenok, E., Graziano, P., y Polverari, L. (2021). Introduction: policy integration and institutional capacity: theoretical, conceptual and empirical challenges. *Policy and Society*, 1-19.
- Dryzek, J. y Niemeyer, S. (2019). Deliberative democracy and climate governance. *Nature human behaviour*, 3(5), 411-413.
- Du Plessis, A., y Kotzé, L. J. (2014). The heat is on: Local government and climate governance in South Africa. *Journal of african law*, 58(1), 145-174.
- Dubash, N. K. (2009) Copenhagen: Climate of Mistrust. *Economic and Political Weekly*, 44 (52), pp. 8–11.
- Durand, L. (2014). ¿Todos ganan? Neoliberalismo, naturaleza y conservación en México. *Sociológica*, 29(82), 183-223.
- Durand, L. y Figueroa, F. (2014). Sobrevivir en una selva de proyectos. Relatos sobre la conservación en la comunidad Nueva Palestina en la Reserva de la Biosfera Montes Azules, Chiapas. En Legorreta, C., Márquez, C. y Trench, T. (coords.). *Paradojas de las tierras prometidas en Chiapas*. México: UNAM - CEIICH - CRIM - UACH, 107-127.
- Durand, L. y Jiménez J. (2010). Sobre áreas naturales protegidas y la construcción de no-lugares. *Revista Líder*, 12(2), 59-71.
- Durand, L. y Lazos, E. (2008). The Local Perception of Tropical Deforestation and its Relation to Conservation Policies in Los Tuxtlas Biosphere Reserve, Mexico. *Hum Ecol*, 36, 383.
- Durand, L., Figueroa, F. y Trench, T. (2012). Inclusión, exclusión y estrategias de participación en áreas protegidas de la Selva Lacandona, Chiapas. En Durand, L., Figueroa, F. y Guzmán, M. (eds.). *La naturaleza en contexto. Hacia una ecología política mexicana*. México: UNAM - CEIICH - CRIM - El Colegio de San Luis A.C., 237-267.

- Eckerberg, K. (2012). Local participation and learning in nature protection: A Swedish success story. En Meadowcroft, J., Langhelle, O. y Ruud, A. (eds.). *Governance, Democracy and Sustainable Development*. Reino Unido: Edward Elgar Publishing, 55-74.
- Erdelen, W. R. (2020). Shaping the Fate of Life on Earth: The Post-2020 Global Biodiversity Framework. *Global Policy*, 11(3), 347-359.
- Ericson, J. (2006). A participatory approach to conservation in the Calakmul Biosphere Reserve, Campeche, Mexico. *Landscape and Urban Planning*, 74(3-4), 242-266.
- Ferreira, L. A., de Freitas, V. P., y de Freitas, G. P. (2021). The Latin American Indigenous Ethnopolitics: Toward an Expansive and Comprehensive Climate Governance. *Beijing Law Review*, 12(02), 447.
- Foster, J.B., B. Clark, y R. York. (2010). *The ecological rift*. New York: Monthly Review Press.
- Foyer, J., Aykut, S. y Morena, E. (2017). "Introduction: COP21 and the "climatisation" of global debates". En Aykut, S. C., Foyer, J., y Morena, E. (Eds.). *Globalising the climate: COsP21 and the climatisation of global debates*. Taylor & Francis.
- Frölich, J. y Knieling, J. (2013). Conceptualising Climate Change Governance. En Knieling, J. y Leal, W. (eds.). *Climate Change Governance*. Alemania: Springer, 9-26.
- FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación A.C. (2020). *Cuidar lo que importa. Presupuesto para el patrimonio natural. Una mirada al presupuesto para las áreas naturales protegidas*. México: Fundar, Centro de Análisis e Investigación A.C. - Sociedad de Historia Natural Niparajá A.C. - Pronatura Noroeste A.C.
- Galindo-González J.D., y Rivera-Arriaga E. (2018) Biodiversity Conservation in Mexico: Assessing the Institutional Capacity for Implementing Nagoya Protocol and Aichi Targets. In: Ortega-Rubio A. (eds) *Mexican Natural Resources Management and Biodiversity Conservation*. Springer, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-319-90584-6_1

- García Hernández, A. L., y Bolwig, S. (2020). Understanding climate policy integration in the global South through the multiple streams framework. *Climate and Development*, 13(1), 68-80.
- García-del-Amo, D., Mortyn, P. G., y Reyes-García, V. (2020). Including indigenous and local knowledge in climate research: an assessment of the opinion of Spanish climate change researchers. *Climatic change*, 1-22.
- González-Ocampo, H., Rodríguez-Quiroz, G. y Ortega-Rubio, A. (2015). Una revisión panorámica de las Áreas Naturales Protegidas de México. En Ortega-Rubio, A., Pinkus-Rendón, J., y Espitia-Moreno, I. (eds.). *Las Áreas Naturales Protegidas y la investigación científica en México*. México: Centro de Investigaciones Biológicas del Noreste, Universidad Autónoma de Yucatán, Universidad Michoacana de San Nicolás Hidalgo.
- Griscom, B. W., Adams, J., Ellis, P. W., Houghton, R. A., Lomax, G., Miteva, D. A., ... y Fargione, J. (2017). Natural climate solutions. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 114(44), 11645-11650.
- Gunderson, R. (2018). Global environmental governance should be participatory: Five problems of scale. *International Sociology*, 33(6), 715-737.
- Gupta, H., y Dube, L. C. (2018). Addressing biodiversity in climate change discourse: Paris mechanisms hold more promise. *International Forestry Review*, 20(1), 104-114.
- Guzmán Gómez, I. (2021). Palabras al viento. Límites (y oportunidades) de la consulta previa como instrumento para integrar a los pueblos indígenas en la gobernanza climática de México. En Solorio, I. (coord.). *México ante la encrucijada de la gobernanza climática. Retos de participación*. México: UNAM, 129-154.
- Guzmán, J. (2021). Líderes y rezagados en la política climática subnacional de México: un vistazo a partir de sus instrumentos organizacionales. En Solorio, I. (coord.). *México ante la encrucijada de la gobernanza climática. Retos institucionales*. México: UNAM, 133-154.

- Hale, T. (2018). *The role of sub-state and non-state actors in international climate processes*. Londres: Chatham House.
- Hale, T. N., Chan, S., Hsu, A., Clapper, A., Elliott, C., Faria, P., ... y Widerberg, O. (2020). Sub-and non-state climate action: a framework to assess progress, implementation and impact. *Climate Policy*, 1-15.
- Halfpeter, G. (2011). Reservas de la biosfera: problemas y oportunidades en México. *Acta Zoológica Mexicana*, 27(1) 177-189.
- Hein, J., Guarín, A., Fromm, E., y Pauw, P. (2018). Deforestation and the Paris climate agreement: An assessment of REDD+ in the national climate action plans. *Forest Policy and Economics*, 90, 7-11.
- Held, D. y Roger, C. (2018). Introduction: Climate Governance After Paris. *Global Policy*, 9(4), 525-526.
- Held, D. y Roger, C. (2018a). Three models of global climate governance: From Kyoto to Paris and beyond. *Global Policy*, 9(4), 527-537.
- Held, D., Roger, C. y Nag, E.-M. (2013) 'A Green Revolution: China's Governance of Energy and Climate Change', in Held, D., Roger, C. and Nag, E.-M. (eds.), *Climate Governance in the Developing World*. Cambridge: Polity Press.
- Hensler, L. y Merçon, J. (2020). Áreas Naturales Protegidas como territorios en disputa: intereses, resistencias y acciones colectivas en la gestión compartida. *Sociedad y Ambiente*, 22, 180-211.
- Herrera Izaguirre, J. A., Cruz Rodríguez, D., y Reyes Monsiváis, D. (2018). Áreas naturales protegidas: ¿esquema de conservación integral en el RLGEPA-ANP?. *Boletín mexicano de derecho comparado*, 51(153), 879-902.
- Herrera, F., Vizcarra, I. y Torres, F. (2015). Políticas públicas y actores locales: aportes para el estudio de la dimensión institucional de las Áreas Naturales Protegidas en México. En Rivera, M., Martínez-Campos, A. y Gheno, Y. (coords.). *Acercamientos teórico-*

- metodológicos para el estudio de las áreas naturales protegidas. México: UAEM-Ediciones Eón, 167-188.
- Hidalgo, D. M., Nunn, P. D., y Beazley, H. (2021). Challenges and opportunities for food systems in a changing climate: A systematic review of climate policy integration. *Environmental Science & Policy*, 124, 485-495.
- Hoppe, T., Van der Vegt, A., y Stegmaier, P. (2016). Presenting a framework to analyze local climate policy and action in small and medium-sized cities. *Sustainability*, 8(9), 847.
- Huerta Moreno, M. G. (2005). El neoliberalismo y la conformación del Estado subsidiario. *Política y cultura*, (24), 121-150.
- Humphreys, D. (2016). Integers, integrants and normative vectors: The limitations of environmental policy integration under neoliberalism. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 34(3), 433-447.
- Huntley, B. J. (2014). Good news from the South: Biodiversity mainstreaming—A paradigm shift in conservation?. *South African Journal of Science*, 110(9-10), 01-04.
- IPBES. Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services (2019). *El Informe Mundial de la Evaluación Mundial sobre la Diversidad Biológica y los Servicios de los Ecosistemas*.
- Jacinto, I. (2021). La gobernanza de la adaptación al cambio climático en México como espacio jerarquizado. En Solorio, I. (coord.). *México ante la encrucijada de la gobernanza climática. Retos institucionales*. México: UNAM, 83-106.
- Jacob, K., Volkery, A. y Lenschow, A. (2008), “Instruments for environmental policy integration in 30 OECD countries”, Jordan, A. y Lenschow, A. (eds.), *Innovation in Environmental Policy? Integrating the Environment for Sustainability*, Edward Elgar, Reino Unido, pp. 24-46.
- Jensen, A., Nielsen, H. Ø., y Russel, D. (2020). Climate policy in a fragmented world—Transformative governance interactions at multiple levels.

- Jiménez Sierra, C. L., Sosa Ramírez, J., Cortés Calva, P., Solís Cámara, A. B., Íñiguez Dávalos, L. I., y Ortega Rubio, A. (2014). México país megadiverso y la relevancia de las áreas naturales protegidas. *Investigación y ciencia-Universidad Autónoma de Aguascalientes*, (60), 16-22.
- Jordan, A. J., Huitema, D., Hildén, M., Van Asselt, H., Rayner, T. J., Schoenefeld, J. J., ... y Boasson, E. L. (2015). Emergence of polycentric climate governance and its future prospects. *Nature Climate Change*, 5(11), 977-982.
- Jordan, A., y Lenschow, A. (2010). Environmental policy integration: a state of the art review. *Environmental policy and governance*, 20(3), 147-158.
- Jordan, A., Huitema, D., van Asselt, H., y Forster, J. (eds.) (2018). *Governing climate change: Polycentricity in action?*. Reino Unido: Cambridge University Press.
- Kane, L., y Boulle, M. (2018). 'This was different': transferring climate mitigation knowledge practices south to south with the MAPS programme. *Climate Policy*, 18(9), 1177-1188.
- Karlsson-Vinkhuyzen, S., Boelee, E., Cools, J., van Hoof, L., Hospes, O., Kok, M., ... y Visseren-Hamakers, I. J. (2018). Identifying barriers and levers of biodiversity mainstreaming in four cases of transnational governance of land and water. *Environmental Science & Policy*, 85, 132-140.
- Karlsson-Vinkhuyzen, S., Kok, M. T., Visseren-Hamakers, I. J., y Termeer, C. J. (2017). Mainstreaming biodiversity in economic sectors: An analytical framework. *Biological Conservation*, 210, 145-156.
- Keohane, R. O., y Victor, D. G. (2011). The regime complex for climate change. *Perspectives on politics*, 9(1), 7-23.
- Klepp, S., y Chavez-Rodriguez, L. (2018). Governing climate change: The power of adaptation discourses, policies, and practices 1. In *A Critical Approach to Climate Change Adaptation* (pp. 3-34). Routledge.

- Knill, C. y Tosun, J. (2012). *Public Policy. A New Introduction*. Reino Unido: Palgrave MacMillan.
- Knill, C., Steinbacher, C., y Steinebach, Y. (2020). Policy Integration: Challenges for Public Administration. In *Oxford Research Encyclopedia of Politics*.
- Kok, M., Rankovic, A., Löwenhardt, H., Pattberg, P., Prip, C., Widerberg, O., y Laurans, Y. (2018). From Paris to Beijing: insights gained from the UNFCCC Paris Agreement for the post-2020 global biodiversity framework. PBL Netherlands Environmental Assessment Agency.
- Kupika, O. L., y Nhamo, G. (2016). Mainstreaming biodiversity and wildlife management into climate change policy frameworks in selected east and southern African countries. *Jambá: Journal of Disaster Risk Studies*, 8(3).
- Kuyper, J. W., Linnér, B. O., y Schroeder, H. (2018). Non-state actors in hybrid global climate governance: justice, legitimacy, and effectiveness in a post-Paris era. *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change*, 9(1), e497.
- Lervik, M., y Sutherland, C. (2017). Local climate governance in the Global South: The case of eThekweni Municipality and the Responsible Accommodation Campaign. *Environmental Policy and Governance*, 27(4), 325-335.
- Longo, (2021). Las soluciones basadas en la naturaleza no. *Climática – La Marea*. Consultado el 19 de noviembre de 2021. Disponible en: <https://www.climatica.lamarea.com/soluciones-basadas-en-la-naturaleza-no/>
- López de Lara, D., Murillo Sandoval, S. L., y López, V. M. (2018). Gobernanza ambiental: el Consejo Asesor (CA) del Parque Nacional Huatulco (PNH) como un instrumento de conocimiento transdisciplinario. *Acta universitaria*, 28(4), 56-73.
- Maass, M., Jardel, E., Martínez-Yrizar, A., Calderón, L., Herrera, J., Castillo, A., ... y Equihua, M. (2010). Las áreas naturales protegidas y la investigación ecológica de largo plazo en México. *Ecosistemas*, 19(2).

- Maljean-Dubois, S. y Wemaere, M. (2017). *Climate Change and Biodiversity*. En Morgera, E. y Razzaque, J. (eds.). *Biodiversity and Nature Protection Law*. Reino Unido: Edward Elgar Publishing.
- Marion Suiseeya, K. R., Zanotti, L., y Haapala, K. (2021). Navigating the spaces between human rights and justice: cultivating Indigenous representation in global environmental governance. *The Journal of Peasant Studies*, 1-25.
- Márquez, C., Legorreta, M. y Linck, T. (2018). Environmental democracy and co-production of local cognitive resources for the management of biodiversity in biosphere reserves. *Revista de Geografía Agrícola*, (61), 128-155.
- Medvedieva, M., Sopilko, I., Guliiiev, A., Bilotsky, S., Nevara, L., Lovin, A., y Sirokha, D. (2018). Fragmentation and Synergies in the International Climate-Change Regime. *Environmental Policy and Law*, 48(3/4), 160-168.
- Merino, L. (2006). Apropiación, instituciones y gestión sostenible de la biodiversidad. *Gaceta Ecológica*, 78, 11-27.
- Merino, L. y Hernández, M. (2004). Destrucción de instituciones comunitarias y deterioro de los bosques en la Reserva de la Biosfera Mariposa Monarca, Michoacán, México. *Revista Mexicana de Sociología*, 66(2), 261-309.
- Merino, L. y Velázquez, A. (2019). Introducción. En Merino, L. (coord.), *Crisis ambiental en México. Ruta para el cambio*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Merino, L. y Velázquez, A. (2019). Introducción. En Merino, L. (coord.), *Crisis ambiental en México. Ruta para el cambio*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Mickwitz, P.; Aix, F.; Beck, S.; Carss, D.; Ferrand, N. et al. (2009), *Climate Policy Integration, Coherence and Governance*, PEER Report No. 2, Part-nership for European Environmental Research, Helsinki, <http://library.wur.nl/WebQuery/wurpubs/fulltext/3987>

- Miranda, C. (2021). Integración de políticas ambientales y la política de desarrollo urbano en la Ciudad de México: El caso del acuífero somero en Aztecas 215. Tesis. UNAM
- Mollard, A., y Torre, A. (2004). Proximity, territory and sustainable management at the local level: an introduction. *International Journal of Sustainable Development*, 7(3), 221-236.
- Mullally, G., Dunphy, N., y O'Connor, P. (2018). Participative environmental policy integration in the Irish energy sector. *Environmental Science & Policy*, 83, 71-78.
- Muñoz Sevilla N.P., Le Bail M., y Berkelaar Muñoz O. (2018) Public Policies and Biodiversity Conservation in Mexico. In: Ortega-Rubio A. (eds) *Mexican Natural Resources Management and Biodiversity Conservation*. Springer, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-319-90584-6_4
- Nasiritousi, N., Hjerpe, M., y Linnér, B. O. (2016). The roles of non-state actors in climate change governance: understanding agency through governance profiles. *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, 16(1), 109-126.
- Newell, P., y Taylor, O. (2020). Fiddling while the planet burns? COP25 in perspective. *Globalizations*, 17(4), 580-592.
- Nunez, S., Verboom, J., y Alkemade, R. (2020). Assessing land-based mitigation implications for biodiversity. *Environmental Science & Policy*, 106, 68-76.
- Ocampo, H. A. G., Cortés-Calva, P., Dávalos, L., y Ortega-Rubio, A. (2014). Las áreas naturales protegidas de México. *Investigación y ciencia*, 22(60), 7-15.
- Okereke, C. (2018). Equity and Justice in Polycentric Climate Governance. En Jordan, A., Huitema, D., van Asselt, H., y Forster, J. (eds.). *Governing Climate Change. Polycentricity in Action?*. Cambridge University Press. p.320-339.
- Okereke, C., Bulkeley, H. y Schoroeder, H. (2009) Conceptualizing climate governance beyond the international regime. *Global Environmental Policy*, 9(1), 58-78.

- Ortega-Rubio, A., Jiménez-Sierra, C., Jiménez-Badillo, L., Pinkus-Rendón, M., Arriola-Padilla, V., Sosa-Ramírez, J., Valadez-Cruz, F., Rodríguez-Quiroz, G., Barba-Macias, E., Espitia-Moreno, I., Cortés-Calva, P., Solís-Cámara, A., Iñiguez-Dávalos, L., y González-Ocampo, H. (2015). Prioridades de investigación para las Áreas Naturales Protegidas de México. En Ortega-Rubio, A., Pinkus-Rendón, J., y Espitia-Moreno, I. (eds.). *Las Áreas Naturales Protegidas y la investigación científica en México*. México: Centro de Investigaciones Biológicas del Noreste, Universidad Autónoma de Yucatán, Universidad Michoacana de San Nicolás Hidalgo.
- Osaka, S., Bellamy, R., y Castree, N. (2021). Framing “nature-based” solutions to climate change. *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change*, 12(5), e729.
- Pacheco-Vega, R. (2021). La gobernanza policéntrica de mitigación y adaptación al cambio climático en México en el contexto de la arquitectura global de política climática. En Solorio, I. (coord.). *México ante la encrucijada de la gobernanza climática. Retos institucionales*. México: UNAM, 43-66.
- Paré, L. y Fuentes, T. (2007). *Gobernanza ambiental y políticas públicas en Áreas Naturales Protegidas. Lecciones desde Los Tuxtlas*. México: IIS-UNAM.
- Paré, L. y Fuentes, T. (2007). *Gobernanza ambiental y políticas públicas en Áreas Naturales Protegidas. Lecciones desde Los Tuxtlas*. México: IIS-UNAM.
- Pattberg, P., Widerberg, O., y Kok, M. T. (2019). Towards a global biodiversity action agenda. *Global Policy*, 10(3), 385-390.
- Paz Salinas, M. (2005). *La participación en el manejo de áreas naturales protegidas. Actores e intereses en conflicto en el Corredor Biológico Chichinautzin, Morelos*. México: CRIM-UNAM.
- Paz Salinas, M. (2005). *La participación en el manejo de áreas naturales protegidas. Actores e intereses en conflicto en el Corredor Biológico Chichinautzin, Morelos*. México: CRIM-UNAM.

- Paz Salinas, M. (2008). De áreas naturales protegidas y participación: convergencias y divergencias en la construcción del interés público. *Nueva Antropología*, 21(68), 51-74.
- Paz Salinas, M. (2012). Deterioro y resistencias. Conflictos socioambientales en México. En Tetreault, D., Ochoa, H. y Hernández, E. (coords.). *Conflictos socioambientales y alternativas de la sociedad civil*. México: ITESO, 27-47.
- Perry, J. (2015). Climate change adaptation in the world's best places: A wicked problem in need of immediate attention. *Landscape and Urban Planning*, 133, 1-11.
- Persson, Å., y Dzebo, A. (2019). Exploring global and transnational governance of climate change adaptation. *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, 19(4), 357-367.
- Persson, Å., y Runhaar, H. (2018). Conclusion: Drawing lessons for Environmental Policy Integration and prospects for future research. *Environ. Sci. Policy*, 85, 141-145.
- Persson, Å., Runhaar, H., Karlsson-Vinkhuyzen, S., Mullally, G., Russel, D., y Widmer, A. (2018). Environmental policy integration: Taking stock of policy practice in different contexts. *Environmental Science and Policy*, 85, 113-115.
- Peters, B. G. (2017). What is so wicked about wicked problems? A conceptual analysis and a research program. *Policy and Society*, 36(3), 385-396.
- Plank, C., Haas, W., Schreuer, A., Irshaid, J., Barben, D., y Görg, C. (2021). Climate policy integration viewed through the stakeholders' eyes: A co-production of knowledge in social-ecological transformation research. *Environmental Policy and Governance*.
- PNUD y CONANP (2019). Proyecto Resiliencia. Áreas Naturales Protegidas. Soluciones naturales a retos globales. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP). Disponible en https://www.conanp.gob.mx/ProyectoResiliencia/ResilienciaANP_SolucionesNaturalesARetosGlobales.pdf

- Puaschunder, J. M. (2020). *Governance and Climate Justice. Global South & Development Nations*. Palgrave Macmillan. Switzerland.
- Ramirez-Gomez, S. O., Brown, G., y Fat, A. T. S. (2013). Participatory mapping with indigenous communities for conservation: challenges and lessons from Suriname. *The Electronic Journal of Information Systems in Developing Countries*, 58(1), 1-22.
- Rayner, S. (2010). How to eat an elephant: a bottom-up approach to climate policy. *Climate Policy*, 10(6), 615-621.
- Redford, K. H., Huntley, B. J., Roe, D., Hammond, T., Zimsky, M., Lovejoy, T. E., ... y Cowling, R. M. (2015). Mainstreaming biodiversity: conservation for the twenty-first century. *Frontiers in Ecology and Evolution*, 3, 137.
- Reyna-Rojas, M., Flores, A., Ortiz, C., Aguilera, V., y Galván, D. (2021). El panorama actual de las Áreas Naturales Protegidas (ANP) de México. *Ecosistemas*, 30(1), 2068-2068.
- Rodríguez-Franco, I. L., Rodríguez Quiroz, G., Muñoz Sevilla, P., García Urquidez, D., y Vásquez León, M. (2020). Participación social en la gobernanza del Área de Protección de Flora y Fauna Islas Golfo de California. *Región y sociedad*, 32.
- Rosendal, G. K. (2001). Impacts of overlapping international regimes: the case of biodiversity. *Global Governance*, 7(1), 95-117.
- Runhaar, H., Wilk, B., Driessen, P., Dunphy, N., Persson, Å., Meadowcroft, J., y Mullally, G. (2020). Policy integration. En Biermann, F. y Kim, R. (eds.). *Architectures of Earth system governance: Institutional complexity and structural transformation*. Cambridge University Press, 183-206.
- Salzmann, N., Huggel, C., Nussbaumer, S. U., y Ziervogel, G. (2016). Setting the Scene: Adapting to Climate Change—A Large-Scale Challenge with Local-Scale Impacts. In *Climate Change Adaptation Strategies—An Upstream-downstream Perspective* (pp. 3-15). Springer, Cham.
- Sapiains, R., Ibarra, C., Jiménez, G., O’Ryan, R., Blanco, G., Moraga, P., y Rojas, M. (2021). Exploring the contours of Climate Governance: An interdisciplinary systematic

- literature review from a Southern perspective. *Environmental Policy and Governance*, 31(1), 46-59.
- Saucedo Dávila, A. (2019). Actions for change: nonstate actors in global climate governance and the support from the European Union. *Global Affairs*, 5(4-5), 453-463.
- Sayegh, A. G. (2020). Moral duties, compliance and polycentric climate governance. *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, 20(3), 483-506.
- Seddon, N., Chausson, A., Berry, P., Girardin, C. A., Smith, A., y Turner, B. (2020). Understanding the value and limits of nature-based solutions to climate change and other global challenges. *Philosophical Transactions of the Royal Society B*, 375(1794), 20190120.
- Seddon, N., Turner, B., Berry, P., Chausson, A., y Girardin, C. A. (2019). Grounding nature-based climate solutions in sound biodiversity science. *Nature Climate Change*, 9(2), 84-87.
- SEMARNAT (2018). Lacandona, la gran selva maya. Disponible en <https://www.gob.mx/semarnat/articulos/lacandona-la-gran-selva-maya>
- SEMARNAT (2021). Áreas Naturales Protegidas. Disponible en <https://www.gob.mx/conanp/documentos/areas-naturales-protegidas-278226>
- Sénit, C. A., y Biermann, F. (2021). In Whose Name Are You Speaking? The Marginalization of the Poor in Global Civil Society. *Global Policy*.
- Shawoo, Z., y Thornton, T. F. (2019). The UN local communities and Indigenous peoples' platform: A traditional ecological knowledge-based evaluation. *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change*, 10(3), e575.
- Shefer, I. (2018). The role and contribution of foreign, non-state actors in domestic climate governance: An orchestration approach. *INOGOV Network: Innovations in Climate Governance*.

- Smardon, R. y Faust, B. (2006). Introduction: international policy in the biosphere reserves of Mexico's Yucatan peninsula. *Landscape and Urban Planning*, 74(3-4), 160-192.
- Smardon, R. y Faust, B. (2006). Introduction: international policy in the biosphere reserves of Mexico's Yucatan peninsula. *Landscape and Urban Planning*, 74(3-4), 160-192.
- Solorio, I. (2021). Los diversos caminos de la gobernanza climática en México. Repensando la Administración Pública frente al cambio climático. En Solorio, I. (coord.). México ante la encrucijada de la gobernanza climática. Retos institucionales. México: UNAM, 19-42.
- Solorio, I. y Romero, R. (2021). La gobernanza climática frente a las fuerzas sociales. En Solorio, I. (coord.). México ante la encrucijada de la gobernanza climática. Retos de participación. México: UNAM, 19-50.
- Solorio, I., y Miranda, C. (2019). La integración de políticas ambientales y climáticas en México: El camino hacia una agenda de investigación para las ciencias político-administrativas. *Encrucijada, Revista Electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública*, (32), 50-73.
- Solorio, I., Guzmán, I. y Ros, C. (2019). La Integración de los Pueblos Indígenas a la Política Internacional Climática: Un reto de equidad. En Rueda, J. (ed.). ¿Aún estamos a tiempo para el 1.5°C? Voces y Visiones sobre el Reporte Especial del IPCC. México: UNAM-PINCC, p.121-135.
- Solorio, I., Guzmán, I. y Ros, C. (2019). La integración de los pueblos indígenas a la política internacional climática: un reto de equidad. En Rueda, J. (ed.). ¿Aún estamos a tiempo para el 1.5°C? Voces y visiones sobre el Reporte Especial del IPCC. México: UNAM-PINCC.
- Solorio, I., Romero, R., Ortega, J. y Guzmán, J. (2021). AMLO's populism in Mexico and the framing of the extractivist agenda: The construction of the hegemony of the people without the indigenous voices. *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft*, en dictamen.

- Stevenson, H. (2021). Reforming global climate governance in an age of bullshit. *Globalizations*, 18(1), 86-102.
- Stevenson, H., y Dryzek, J. S. (2012). The discursive democratisation of global climate governance. *Environmental Politics*, 21(2), 189-210.
- Strauß, L., Baker, T. R., de Lima, R. F., Afionis, S., y Dallimer, M. (2022). Limited integration of biodiversity within climate policy: Evidence from the Alliance of Small Island States. *Environmental Science & Policy*, 128, 216-227.
- Termeer, C., Dewulf, A., y Breeman, G. (2013). Governance of wicked climate adaptation problems. In *Climate change governance* (pp. 27-39). Springer, Berlin, Heidelberg.
- Thakur, S. (2021). From Kyoto to Paris and Beyond: The Emerging Politics of Climate Change. *India Quarterly*, 77(3), 366-383.
- Tormos-Aponte, F. (2021). The influence of indigenous peoples in global climate governance. *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 52, 125-131.
- Tosun, J., y Lang, A. (2017). Policy integration: Mapping the different concepts. *Policy Studies*, 38(6), 553-570.
- Tosun, J., y Schoenefeld, J. J. (2017). Collective climate action and networked climate governance. *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change*, 8(1), e440.
- Trench, T. (2014). ¿Ganando terreno? La Conanp en la subregión Miramar de la Reserva de la Biosfera Montes Azules, Chiapas. En Legorreta, C., Márquez, C. y Trench, T. (coords.). *Paradojas de las tierras prometidas en Chiapas*. México: UNAM - CEIICH - CRIM - UACH, 61-105.
- Trouwborst, A. (2009). International Nature Conservation Law and the Adaptation of Biodiversity to Climate Change: A Mismatch?. *Journal of Environmental Law*, 21(3): 419– 442.

- Uribe, G. A. M., y Almegua, M. D. L. L. V. (2021). Instrumentos de participación ciudadana en México y sus alcances hacia el cumplimiento de los objetivos de la Agenda 2030. *Meio Ambiente (Brasil)*, 2(5).
- van Asselt, H. (2016). The role of non-state actors in reviewing ambition, implementation, and compliance under the Paris agreement. *Climate Law*, 6(1-2), 91-108.
- Van der Ven, H., Bernstein, S., y Hoffmann, M. (2017). Valuing the contributions of nonstate and subnational actors to climate governance. *Global Environmental Politics*, 17(1), 1-20.
- Vergés, F. A. R., Escalera-Matamoros, C., Ayala-Orozco, B., García-Frapolli, E., y Galán-Guevara, C. (2021). Transversalidad en políticas mexicanas de conservación de la biodiversidad: Coinbio y Corredor Biológico Mesoamericano. *Economía Sociedad y Territorio*, 21(67), 775-802.
- Veríssimo, D., MacMillan, D. C., Smith, R. J., Crees, J., y Davies, Z. G. (2014). Has climate change taken prominence over biodiversity conservation?. *BioScience*, 64(7), 625-629.
- Vizcarra, I., Nava, G. y Arteaga, T. (2015). Aproximaciones teórico-metodológicas sobre la ecología política en áreas naturales protegidas. En Rivera, M., Martínez-Campos, A. y Gheno, Y. (coords.). *Acercamientos teórico-metodológicos para el estudio de las áreas naturales protegidas*. México: UAEM-Ediciones Eón, 45-64.
- von Bertrab, A. (2010). Conflicto social alrededor de la conservación en la Reserva de la Biosfera de Los Tuxtlas: un análisis de intereses, posturas y consecuencias. *Nueva Antropología*, 23(72), 55-80.
- Warren, R., Price, J., VanDerWal, J., Cornelius, S., y Sohl, H. (2018). The implications of the United Nations Paris Agreement on climate change for globally significant biodiversity areas. *Climatic change*, 147(3), 395-409.

- Watson, J. E., Rao, M., Ai-Li, K., y Yan, X. (2012). Climate change adaptation planning for biodiversity conservation: A review. *Advances in Climate Change Research*, 3(1), 1-11.
- Wurzel, R. K., Liefferink, D., y Torney, D. (2019). Pioneers, leaders and followers in multilevel and polycentric climate governance.
- Wurzel, R. K., Liefferink, J. D., y Connelly, J. (2017). Introduction: European climate leadership. Wurzel, RKW; Connelly, J.; Liefferink, D.(ed.), *The European Union in International Climate Change Politics. Still taking a lead?*, 3-19.