

# Programa BioMar



## Buena Práctica en el proceso de Conservación de Tierras de la Isla Espíritu Santo

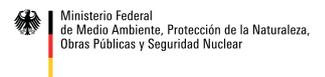


**SEMARNAT**  
SECRETARÍA DE  
MEDIO AMBIENTE  
Y RECURSOS NATURALES



**giz** Deutsche Gesellschaft  
für Internationale  
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Por encargo de:



de la República Federal de Alemania

## Publicado por

Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

## Domicilio

Friedrich-Ebert-Allee 40 53113 Bonn, Alemania T +49 228 44 60-0  
F +49 228 44 60-17 66

Dag-Hammarskjold-Weg 1 - 5 65760 Eschborn, Alemania T +49 61 96 79-0  
F +49 61 96 79-11 15

Programa de Conservación y Uso Sustentable de la Biodiversidad Marino-Costera en el Golfo de California – BioMar  
Oficina Hermosillo. Aquiles Serdán # 180 Int. #13. Entre Blvd. Rosales y José María Pino Suárez. Col. Centro. C.P. 83000. Hermosillo, Sonora. México

## Versión

Primera edición, abril del 2016

## Diseño

Gabriela Anaya; Programa BioMar

## Créditos fotográficos

Carátula: Octavio Aburto; Michael Calderwood; Carlos Aguilera; Israel Sánchez

## Texto

Gabriela Anaya

La GIZ es responsable del contenido de esta publicación  
Por encargo del Ministerio Federal Alemán de Medio Ambiente, Protección de la Naturaleza, Obras Públicas y Seguridad Nuclear

Este estudio de caso es parte de una serie para documentar, divulgar y ayudar a replicar buenas prácticas de conservación en las áreas naturales protegidas del Golfo de California ([www.facebook.com/biomarbuenaspracticass](http://www.facebook.com/biomarbuenaspracticass)). Este esfuerzo está a cargo del Programa BioMar ([www.biomar.org](http://www.biomar.org)), implementado por Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH y financiado por el Ministerio Federal Alemán de Medio Ambiente, Conservación de la Naturaleza, Obras Públicas y Seguridad Nuclear (BMUB). BioMar tiene como objetivo el mejoramiento de la conservación y el aprovechamiento sustentable de los recursos marino-costeros en el Golfo de California.

El estudio de caso está complementado por un documental que plasma los testimonios de algunos de los participantes del proceso de conservación de tierras en la Isla Espíritu Santo. Éste puede encontrarse en:

<http://www.biomar.org/site/videos>

<http://www.biomar.org/site/buena-practica-pnzmaes>

#### Cómo citar:

Anaya Reyna, G. 2016. Lecciones Aprendidas en el Proceso de Conservación de Tierras en la Isla Espíritu Santo. Documentación de Buenas Prácticas en las Áreas Naturales Protegidas del Golfo de California. Programa BioMar, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH y Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas.



Izquierda: La autora, representante de la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA), integrantes de la mesa ejidal del Ejido Alfredo V. Bonfil y Director de FUNDEA durante la ceremonia de entrega de posesión de la Isla Espíritu Santo, en Playa Candelero (enero, 2003).

Derecha: Representantes de CONANP y SRA, así como integrantes de FUNDEA y Niparájá, durante la ceremonia de expropiación de la Isla Espíritu Santo, en la Ciudad de La Paz (enero, 2003).

# Contenido

Acerca de este análisis de caso	4
La Isla Espíritu Santo	4
Conflicto de interés	6
Proceso de resolución del conflicto	7
<i>Etapa 1. Reconocimiento de la existencia de intereses divergentes</i>	7
<i>Etapa 2. Análisis de opciones para la resolución del conflicto</i>	7
<i>Etapa 3. Gestión interna y externa para la implementación de la solución</i>	9
<i>Etapa 4. Expropiación y compra</i>	9
<i>Expropiación de los terrenos de uso común</i>	9
<i>Compra de terrenos privados en la Playa Bonanza</i>	10
Factores de éxito	11
<i>Factor 1. Claridad de las disposiciones del decreto y coherencia en su implementación</i>	11
<i>Factor 2. Reconocimiento del conflicto y de su complejidad</i>	12
<i>Factor 3. Desarrollo de un sistema de cooperación</i>	12
<i>Factor 4. Estrategia y capacidad de gestión</i>	15
<i>Factor 5. Voluntad social</i>	16
<i>Factor 6. Voluntad política</i>	17
<i>Factor 7. Financiamiento</i>	17
Reflexiones finales	18
Para saber más	20
Anexo 1. Línea de tiempo del proceso	22

## Acerca de este análisis de caso

Un porcentaje alto de la biodiversidad de México se encuentra en terrenos de propiedad privada y social. Así, aproximadamente 60% de la superficie de las áreas naturales protegidas (ANP) del país es propiedad social o ejidal, 12% es propiedad privada y, por lo menos, 20% es propiedad pública. El mosaico resultante de regímenes de propiedad constituye el contexto social en el que ocurre el manejo de estas áreas y que incide, directamente, en su efectividad.

En ocasiones, los derechos e intereses de propietarios de tierras con alto valor para la conservación de la biodiversidad están en conflicto con este propósito. Estos conflictos suelen traducirse en amenazas para la conservación que, con frecuencia, rebasan las capacidades de atención y atribuciones de los administradores de las áreas protegidas. Por este motivo, el uso de herramientas de conservación de tierras privadas y sociales es un componente importante de las estrategias para la protección y uso sustentable de los recursos naturales y un eje de atención necesario en el manejo de las ANP.

En este documento se hace referencia al uso de instrumentos de conservación de tierras en la Isla Espíritu Santo, ubicada en el sur del Golfo de California. En particular, se describe el proceso colaborativo que culminó en la expropiación de terrenos ejidales de uso común y en la compra de terrenos privados, con fines de conservación, y se identifican los factores que hicieron posible este resultado.

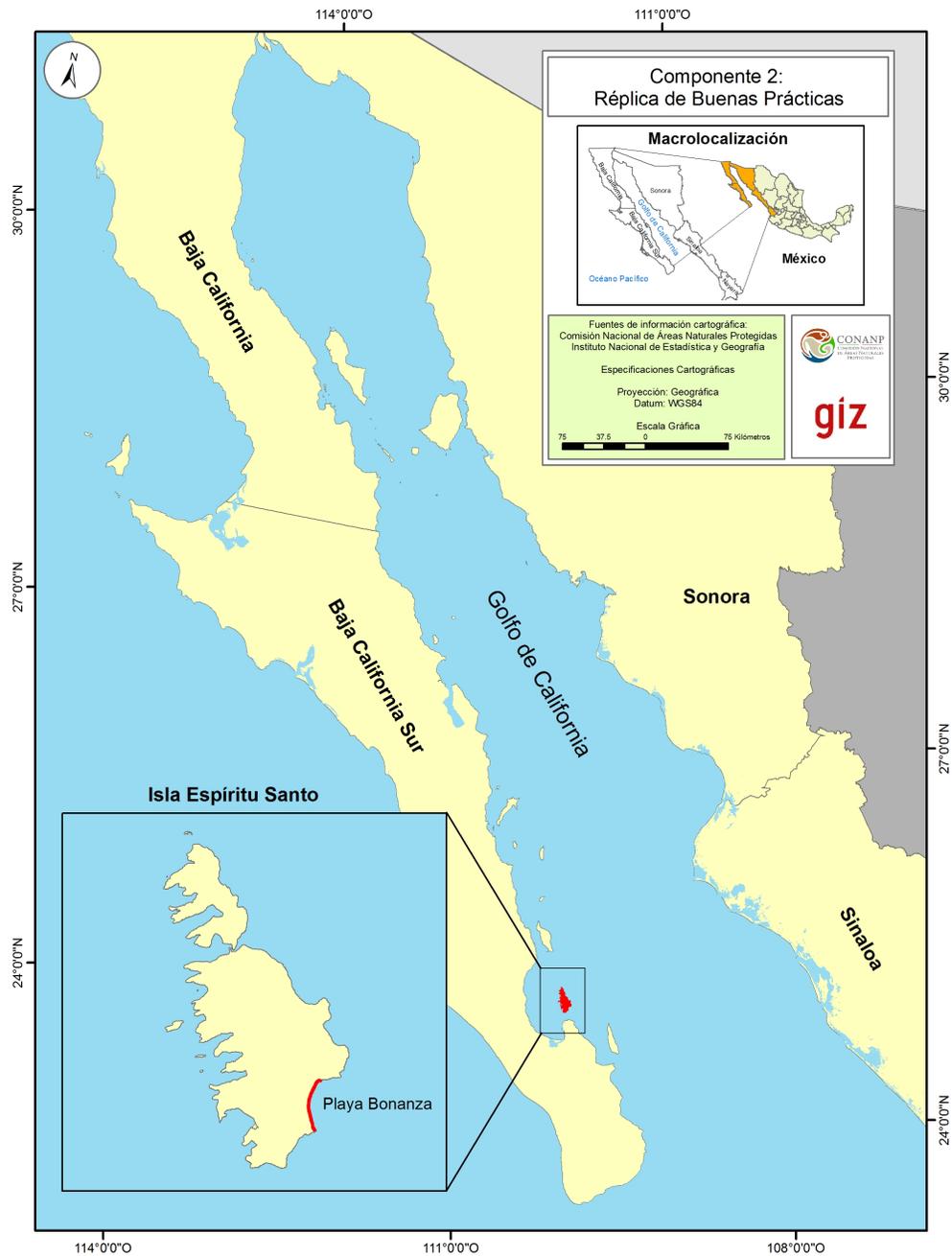
Cabe destacar que el proceso de Espíritu Santo fue complejo, multidimensional y que contó con la participación de un número elevado de personas e instituciones a lo largo de aproximadamente una década. Este documento no da una descripción detallada de las diversas acciones involucradas, ni menciona al total de los participantes. Su propósito, en cambio, es recapitular en sus elementos centrales y reflexionar acerca de los factores de éxito.

## La Isla Espíritu Santo

El Archipiélago Espíritu Santo forma parte del Área de Protección de Flora y Fauna Islas del Golfo de California. Esta área natural protegida se decretó en 1978 bajo la categoría de Zona de Refugio de Aves Migratorias y Fauna Silvestre. Posteriormente, en el año 2000, se le recategorizó a su categoría actual. El archipiélago está formado por la Isla Espíritu Santo, Isla Partida y algunos islotes de menor tamaño. Ambas islas son, en realidad, un territorio insular separado por un canal somero en la zona llamada La Partida. Por esta razón, este documento hace referencia, exclusivamente, a la Isla Espíritu Santo.

En 1973, el Ejido Alfredo V. Bonfil recibió la Isla Espíritu Santo como ampliación de su dotación ejidal. Tras la reforma Constitucional de 1992, que permitió a los ejidos cambiar

el uso del suelo de tierras ejidales a privadas, el Ejido parceló 90 hectáreas, las distribuyó entre sus miembros y fueron puestas en venta. El resto de la isla (9,463 hectáreas) permaneció como terrenos de uso común.



Ubicación de la Isla Espíritu Santo.

# Conflicto de interés

El proceso de conservación de tierras en la Isla Espíritu Santo ocurrió a raíz de un conflicto entre el interés público, expresado en las disposiciones del decreto del ANP, y el interés privado, exteriorizado en los planes de uso de la isla, por parte de sus propietarios, el Ejido Alfredo V. Bonfil, propietario de la Isla Espíritu Santo. El interés público estaba representado por el gobierno de México, a través de la entonces Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca –SEMARNAP- (ahora Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales –SEMARNAT-), su Unidad Coordinadora de Áreas Naturales Protegidas –UCANP- (ahora Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas –CONANP-) y la Dirección en Baja California Sur del Área de Protección de Flora y Fauna Islas del Golfo de California (APFF-IGC).

Las modificaciones constitucionales de 1992 otorgaron al ejido el derecho de cambiar el uso de suelo de una porción de sus tierras de uso común a propiedad privada enajenable. Así, el ejido obtuvo la desincorporación de 90 hectáreas de terreno ejidal en la Playa Bonanza, ubicada al sur de la isla. Algunos poseedores de los subsecuentes títulos parcelarios pusieron en venta sus parcelas.

Derivado del interés de algunos de los propietarios o compradores por construir infraestructura residencial o turística, se hizo evidente que este propósito era incompatible con el decreto de creación del área natural protegida, que prohíbe la modificación de la flora y fauna insular. A pesar de esta modalidad impuesta al uso del suelo, uno de los ejidatarios inició la construcción de lo que sería un grupo de cabañas destinadas al turismo. Esta construcción se hizo sin mediar autorización en materia de impacto ambiental, por parte de la SEMARNAP. No obstante, las disposiciones del decreto permitieron detener la construcción.

Algunas organizaciones de la sociedad civil, preocupadas por el impacto de la construcción en la isla y el antecedente que esto crearía para otras islas en el Golfo de California, expresaron públicamente su preocupación y demandaron la atención del ilícito. Esta intervención puso en el ojo público el conflicto y elevó su perfil dentro de la propia SEMARNAP.

# Proceso de resolución del conflicto

El proceso de resolución puede resumirse en cuatro etapas. El desarrollo más detallado del proceso puede consultarse en la línea de tiempo del Anexo 1.

## Etapa 1. Reconocimiento de la existencia de intereses divergentes

En respuesta al conflicto, la organización de la sociedad civil Conservación del Territorio Insular Mexicano (ISLA), en coordinación con la Dirección del ANP, inició un proceso de acercamiento con el ejido. Su propósito fue identificar medidas que permitiesen reconciliar la conservación de la isla con los intereses económicos y sociales de los ejidatarios. No obstante, tras explorarse, sin éxito, una serie de alternativas productivas para integrantes del ejido, se llegó a la conclusión de que era necesario identificar medidas que otorgasen, en el corto plazo, una compensación económica a los propietarios.

## Etapa 2. Análisis de opciones para la resolución del conflicto

Un número más amplio de actores se unieron al esfuerzo por identificar estrategias para la resolución del conflicto. Entre ellos destacaron la Fundación para la Educación Ambiental (FUNDEA), el Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA), el área jurídica de la Procuraduría Agraria y el departamento jurídico de la UCANP.

Tras considerarse una serie de alternativas (descritas en la tabla al calce), se acordó que la expropiación concertada de los terrenos de uso común era la figura legal con mayor peso ante la Ley Agraria y que permitiría la conservación de la tierra a largo plazo. Por el contrario, la compra-venta resultó la estrategia más adecuada para la conservación de las propiedades en La Bonanza.

Tabla 1. Herramientas de conservación de tierras consideradas en Espíritu Santo.

Opción	Definición	Pros	Cons
Alternativas productivas para integrantes del ejido	Actividades económicas compatibles con las disposiciones del decreto del ANP y rentables para ejidatarios	<b>Ejido:</b> No se pierde la propiedad <b>CONANP:</b> Menor costo de inversión, a través de subsidios	<b>Ejido:</b> Ganancia económica incierta y de mediano plazo <b>CONANP:</b> Incertidumbre a mediano plazo

**Tabla 1.** Herramientas de conservación de tierras consideradas en Espíritu Santo (cont.).

Opción	Definición	Pros	Cons
Servidumbre ecológica <sup>1</sup>	Contrato entre particulares, con fines de conservación	<b>Ejido:</b> No se pierde la propiedad; ganancia económica <b>CONANP:</b> Contrato afín con disposiciones del decreto	<b>Ejido:</b> Compensación económica insuficiente <b>CONANP:</b> Incertidumbre a mediano plazo; limitaciones jurídico-legales
Usufructo <sup>2</sup>	Contrato que permite a un tercero el uso de la propiedad. En este caso, con fines de conservación	<b>Ejido:</b> No se pierde la propiedad <b>CONANP:</b> Contrato afín con disposiciones del decreto	<b>Ejido:</b> Compensación económica insuficiente <b>CONANP:</b> temporalidad máxima de 30 años, por tratarse de un ejido
Fideicomiso de conservación	Convenio legal que implica compromisos de conservación hechos por diversos propietarios en un área	<b>Ejido:</b> No se pierde la propiedad <b>CONANP:</b> Contrato afín con disposiciones del decreto	<b>Ejido:</b> Compensación económica insuficiente <b>CONANP:</b> Incertidumbre a mediano plazo
Compra-venta	Adquisición de una propiedad, con fines de conservación	<b>Ejido:</b> Mayor compensación económica <b>CONANP:</b> Certeza a largo plazo.	<b>Ejido:</b> Pérdida de la propiedad <b>CONANP:</b> Alto costo; sólo aplicable a terrenos privados (Bonanza)
Expropiación	Quitar legalmente una propiedad a una persona o grupo por motivos de interés público, dándole a cambio una indemnización	<b>Ejido:</b> Indemnización más remunerable <b>CONANP:</b> Certeza a largo plazo	<b>Ejido:</b> Pérdida de la propiedad <b>CONANP:</b> Alto costo económico, riesgo de percepciones negativas

<sup>1</sup> Una servidumbre ecológica es un contrato entre al menos dos propietarios, en virtud del cual, uno o los dos limitan voluntariamente los usos o intensidad de desarrollo sobre sus terrenos con el objeto de conservar los atributos naturales, las bellezas escénicas, o los aspectos históricos, arquitectónicos, arqueológicos o culturales de ese inmueble (Salazar, 2010).

<sup>2</sup> Un usufructo es un contrato mediante el que un propietario otorga a un tercero (incluyendo a una ONG) el derecho de usar y disfrutar de su predio. Este contrato puede ser con el objeto de conservar, proteger o restaurar los recursos naturales del sitio, por un número significativo de años y sin perder la propiedad sobre el mismo (Salazar, 2010).

### **Etapas 3. Gestión interna y externa para la implementación de la solución**

La implementación de las estrategias seleccionadas implicó retos considerables de gestión social, política y de recursos económicos. En lo relativo al ejido, una expropiación representaba una remuneración económica menor a sus expectativas de venta. En lo político, una expropiación implicaba una serie de riesgos de percepción y de expectativas en torno a las áreas naturales protegidas, así como un compromiso financiero difícil de cumplir con recursos públicos.

En reconocimiento al alcance de estos retos, se integró un sistema de colaboración que atendió las siguientes prioridades de gestión:

- Negociación con los integrantes del Ejido Alfredo V. Bonfil.
- Posicionamiento del caso al interior de la SEMARNAP y creación de voluntad política para proceder con la expropiación.
- Creación de voluntad política entre los gobiernos locales.
- Acercamiento con las autoridades agrarias.
- Gestión de recursos económicos de fundaciones privadas.
- Arquitectura del mecanismo institucional que permitió la canalización de recursos privados al gobierno de México para el pago de la indemnización, en el caso de los terrenos de uso común.

### **Etapas 4. Expropiación y compra**

#### **Expropiación de los terrenos de uso común**

Tras el análisis y negociaciones ocurridas, se determinó que la expropiación era la figura legal que mejor reflejaba la meta de conservación a largo plazo para las tierras de uso común del ejido. Se le llamó expropiación concertada porque, a diferencia de otros procesos de expropiación por causas de utilidad pública, éste se hizo de común acuerdo con los propietarios. Tras las negociaciones, el ejido aprobó, en Asamblea General de Ejidatarios, la estrategia y términos concertados, incluyendo el monto de la indemnización, determinada por la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales (CABIN). La definición del monto de la indemnización fue un aspecto central del proceso, no sólo por la factibilidad de gestionar los recursos y de que éstos fueran aceptables para el ejido, sino porque era importante no sentar un precedente negativo para futuras expropiaciones en otras áreas naturales protegidas del país.

Una vez logrados estos acuerdos, se inició un proceso para definir la arquitectura institucional de la expropiación. Es decir la secuencia y estructura de pasos para concretar la expropiación y la reincorporación de los terrenos a la nación, bajo la figura de terrenos

nacionales. Parte de este proceso incluyó la firma de un acuerdo de colaboración entre la CONANP/SEMARNAT y FUNDEA para garantizar, a través de un fideicomiso, la disposición de los recursos económicos necesarios para cubrir la indemnización, por \$30,000,000 de pesos. Esta figura hizo posible que las fundaciones filantrópicas aportaran financiamiento para apoyar un proceso público. El total de los recursos para la expropiación fueron transmitidos al fondo expropiatorio de la Secretaría Agraria.

Otro paso importante del proceso de expropiación fue el avalúo de los terrenos, hecho, conforme indica la ley, por la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales (CABIN). Mediante el avalúo se oficializó el monto de la indemnización. Una vez concluido este proceso, se firmó un Convenio de Ocupación Previa entre el ejido y la SEMARNAT, en el que se dispuso el depósito del 10% del monto total de indemnización, como etapa previa a la publicación del decreto de expropiación en Diario Oficial de la Federación y el pago de los recursos restantes.

El 16 de enero de 2003 se decretó la expropiación de la Isla Espíritu Santo como patrimonio de los mexicanos. Posteriormente, el 25 de febrero del mismo año, el Presidente de la República Mexicana, Lic. Vicente Fox Quezada, encabezó en La Paz la ceremonia en la que se integró al patrimonio nacional la isla para garantizar su conservación a perpetuidad.

Cabe destacar, que está pendiente el paso final del proceso, que consiste en que la ahora Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) emita el acuerdo mediante el cual pone a disposición de la CONANP los terrenos nacionales.<sup>3</sup>

### **Compra de terrenos privados en la Playa Bonanza**

En el caso de las parcelas privadas, se negoció su compra para, posteriormente, destinarlas a la conservación en perpetuidad. Con este propósito, FUNDEA e ISLA hicieron una estrategia de adquisición, haciendo uso de recursos provenientes de FUNDEA. Así, de las 36 parcelas existentes, se adquirieron 33. Las tres parcelas restantes permanecieron en manos de sus propietarios originales, sin que estos las hayan modificado en modo alguno desde entonces. Para garantizar su conservación, cada título adquirido de propiedad establece que ésta será donada a la Nación para fines exclusivamente de conservación a perpetuidad.

---

<sup>3</sup>El Artículo 63 de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente indica que los terrenos nacionales dentro de áreas naturales protegidas deben ser entregados a la autoridad ambiental correspondiente para su administración.

## Factores de éxito

Como en todo proceso complejo, fueron varios los factores que permitieron la implementación de medidas para la conservación de tierras en Espíritu Santo. A continuación se describen siete factores medulares en este proceso.



### Factor 1. Claridad de las disposiciones del decreto y coherencia en su implementación

El decreto del ANP incluye una serie de artículos que imponen modalidades al uso de las islas, independientemente de su régimen de tenencia de la tierra. En particular, su artículo tercero, aunque aparentemente sencillo, condiciona el tipo de actividades que tienen lugar en las islas (ver decreto en sección de recursos):

*"ARTICULO TERCERO.- Queda igualmente prohibido en todas las Islas la destrucción o modificación de la vegetación. "*

Este artículo, en conjunto con otras disposiciones legales, permitieron fundamentar la actuación de PROFEPA en el caso de las cabañas de La Bonanza. Aunque controversial, la firmeza de la actuación sentó un antecedente importante no sólo en Espíritu Santo, sino para el resto de las islas del área protegida. La intervención de PROFEPA fue el resultado de un trabajo interno de gestión por parte de la Dirección del ANP, facilitado por la presión y denuncia por parte de organizaciones de la sociedad civil (ver factor de éxito 4). Ambos elementos permitieron una comunicación directa con el Jefe de la Unidad Coordinadora de Áreas Naturales Protegidas (ahora CONANP) y con la oficina del Procurador de Protección al Ambiente.

## **Factor 2. Reconocimiento del conflicto y de su complejidad**

El reconocimiento explícito del conflicto entre el interés público y privado, de su complejidad, y las repercusiones a largo plazo para las partes involucradas, activó el interés y trabajo de los diferentes actores que intervinieron para su resolución (ver factor 3). Aunque la tensión ocasionada por el caso de las cabañas de La Bonanza limitó durante un tiempo la capacidad de diálogo entre la Dirección del área y el ejido, otros actores hicieron posible el examen de la situación, desde ambas perspectivas. Cabe decir que, aunque el conflicto se expresaba en lo local (a través de tensión entre las partes y obstáculos a los intereses de cada una), éste era también una expresión de patrones y tendencias más amplias a nivel nacional y dentro del núcleo ejidal. Estos factores de contexto, como lo son la cultura institucional y el momento político, suelen ser determinantes en un proceso como el de Espíritu Santo.

## **Factor 3. Desarrollo de un sistema de cooperación**

Tal vez, el principal factor de éxito de este caso fue la construcción de un sistema de cooperación con el ejido, organizaciones de la sociedad civil, fundaciones filantrópicas, academia y otras dependencias de gobierno. Este sistema se formó gradualmente, en torno a los objetivos de conservación expresados en el decreto del área protegida. Aunque el proceso no estuvo exento de malos entendidos y de momentos de crisis entre los propios colaboradores, el reconocimiento del valor del ANP y de la relevancia que tenía resolver el conflicto sirvió como fuerza aglutinadora de las diferentes voluntades. Cabe destacar que la creación del sistema de cooperación fue posible, en buena medida, por el reconocimiento de las limitaciones y fortalezas de cada parte. En particular, la capacidad de la Dirección del área para atraer y mantener aliados, partió del reconocimiento de sus limitaciones en gestión y económicas para resolver, por sí misma, la situación.

Cada integrante del sistema de cooperación tenía un perfil de actuación particular que determinó su rol en el proceso. El perfil está definido por factores tales como los mandatos, objetivos, intereses, campo de acción, alcance y vínculos con otros actores. En el caso de las OSC participantes, aunque sus perfiles eran semejantes, éstos se potenciaban mutuamente. Así, por ejemplo, mientras ISLA tenía una mayor cercanía y alcance de gestión en la arena local, FUNDEA lo reforzaba con su alcance en gestión política a nivel nacional. Los roles de los participantes pueden resumirse de la siguiente forma (adaptados de: Gestión de la Cooperación en la Práctica: Diseñar Cambios Sociales con Capacity Works. 2015. Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH).

Punto de encuentro:	Actúa como centro de coordinación y comunicación, creación de redes entre actores
Negociador	Recibe el mandato de abogar por los intereses del sistema de cooperación frente a terceros y negociar un acuerdo
Asesor:	Aporta conocimientos y experiencia. También recibe encargos del sistema de cooperación
Vinculador:	Establece nexos entre los diversos subsistemas que son importantes para un proyecto determinado, y relaciones con el entorno, por ejemplo, con instancias estatales
Involucrado:	Participa en un proyecto, por ejemplo en calidad de proveedor de servicios y de fondos
Observador:	Observa las actividades de otros y transmite de manera específica sus observaciones y percepciones. Es un proveedor profesional de información de retorno

Aunque los roles dentro del sistema de colaboración tuvieron un cierto nivel de plasticidad a lo largo del tiempo, la Tabla 2 resume los papeles clave de los diversos actores. Esta tabla es un extracto de sus roles y no una recapitulación exhaustiva de sus actuaciones.

**Tabla 2.** Roles desempeñados por los diversos actores del sistema de cooperación (adaptado de: Gestión de la Cooperación en la Práctica: Diseñar Cambios Sociales con Capacity Works. 2015. Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH).

Sector	Actor	Rol/es	Ejemplo de actuación
Social	Comisariado Ejidal del Ejido Alfredo V. Bonfil	Negociador	Presentación de opciones de actuación y negociación de acuerdos con integrantes del ejido
	Confederación Nacional Campesina (CNC)	Involucrado	Observación del proceso bajo la perspectiva de los derechos agrarios
	Ciudadanos	Involucrado	Aportación de fondos
Académico	Centro Interdisciplinario de Ciencias Marinas del Instituto Politécnico Nacional (CICIMAR)	Involucrado	Aportación de servicios mediante el desarrollo del programa de manejo

**Tabla 2.** Roles desempeñados por los diversos actores del sistema de cooperación (adaptado de: Gestión de la Cooperación en la Práctica: Diseñar Cambios Sociales con Capacity Works. 2015. Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH) (Cont.).

Sector	Actor	Rol/es	Ejemplo de actuación
Organizaciones de la sociedad civil (OSC)	Conservación del Territorio Insular Mexicano (ISLA)	Negociador, vinculados	Establecimiento de relaciones ejido e instancias estatales Presentación de opciones de actuación a mesa ejidal y negociación de acuerdos con integrantes del ejido
	Fundación para la Educación Ambiental (FUNDEA)	Negociador, vinculador, involucrado	Vinculación con autoridades agrarias y otras instancias federales Presentación de opciones de actuación a mesa ejidal y negociación de acuerdos con integrantes del ejido Aportación de fondos
	Sociedad de Historia Natural Niparáj	Observador	Observación del proceso bajo la perspectiva de la conservación ambiental
	Pronatura Noroeste	Observador	Observación del proceso bajo la perspectiva de la conservación ambiental
	Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA)	Asesor	Aportación de conocimientos y experiencia en materia de legislación ambiental y herramientas de conservación de tierras
Fundaciones filantrópicas	David and Lucile Packard Foundation	Involucrado	Aportación de fondos
	Marisla Foundation (antes Homeland Foundation)	Involucrado	Aportación de fondos
	Fondo Mexicano para la Conservación de la Naturaleza (FMCN)	Involucrado	Aportación de servicios mediante el manejo financiero de un fondo patrimonial para el manejo de la isla
Gobiernos locales	Gobierno estatal	Observador	Observación de proceso bajo la perspectiva de desarrollo regional

**Tabla 2.** Roles desempeñados por los diversos actores del sistema de cooperación (adaptado de: Gestión de la Cooperación en la Práctica: Diseñar Cambios Sociales con Capacity Works. 2015. Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH) (Cont.).

Sector	Actor	Rol/es	Ejemplo de actuación
Gobierno federal	Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (posteriormente Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales)	Enlace, vinculador	Establecimiento de nexos con otras dependencias de gobierno
	Unidad Coordinadora de Áreas Naturales Protegidas (posteriormente Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas)	Enlace, vinculador	Establecimiento de nexos con otras dependencias de gobierno
	Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA)	Involucrado	Atención de ilícitos con base en decreto del ANP y legislación ambiental
	Dirección en B.C.S. del Área de Protección de Flora y Fauna Islas del Golfo de California	Enlace, vinculador	Facilitación de coordinación y comunicación entre actores Establecimiento de nexos entre diversos componentes de acción (por ejemplo, entre el programa de manejo y el proceso de conservación de tierras)
	Secretaría de la Reforma Agraria	Involucrado	Asesoría y participación en implementación de procesos derivados de la ley agraria
	Procuraduría Agraria	Observador	Observación de proceso bajo la perspectiva de los derechos agrarios
	Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales	Involucrado	Asesoría y participación en implementación de procesos derivados de la ley agraria

#### Factor 4. Estrategia y capacidad de gestión

Además de las herramientas asociadas a los instrumentos de política pública en materia ambiental (e.g., subsidios y pagos por servicios ambientales), hay otros instrumentos para la conservación de tierras que ofrecen la posibilidad de mediar intereses entre las ANP y propietarios. El perfil y capacidades complementarias de los diferentes integrantes del sistema de cooperación hicieron posible el análisis y ponderación de la gama de opciones mencionadas con anterioridad (Tabla 1), así como su discusión con el ejido y

con SEMARNAP. Dentro de las capacidades que probaron ser indispensables en este proceso de análisis de alternativas y de su gestión social y política, destacaron las siguientes:

Capacidades técnicas:	Conocimiento de herramientas de conservación de tierras privadas Análisis legal
Capacidades sociales:	Negociación Mediación Diálogo Resolución colaborativa de conflictos
Capacidades políticas y de gestión:	Relaciones públicas Arquitectura de procesos institucionales Colaboración intersectorial
Recaudación:	Relación con donantes (fundaciones filantrópicas) Recaudación de fondos Manejo financiero de fondos de largo plazo (patrimoniales)

## Factor 5. Voluntad social

Un elemento central del proceso fue la disposición del Ejido Alfredo V. Bonfil para la búsqueda de opciones aceptables para sus integrantes y para el ANP. Aunque el inicio estuvo marcado por tensión y conflicto, la actitud de la mesa ejidal y el trabajo hecho por las organizaciones de la sociedad civil permitieron el diálogo, la negociación y los acuerdos. Este proceso no fue rápido, ni siempre claro. Fue necesario revisar la estrategia constantemente, con base en la evolución de las conversaciones y la respuesta de los ejidatarios.

El acercamiento y gestión de ISLA con el ejido fue particularmente importante para pasar, gradualmente, del conflicto al diálogo. El interés de la organización por identificar, en conjunto con el ejido, proyectos productivos sustentables fue una demostración de interés y respeto a la perspectiva de los ejidatarios. Aunque la mayor parte de los integrantes del ejido optaron, eventualmente, por una estrategia diferente de capitalización mediante la indemnización expropiatoria, la gestión de ISLA generó un importante capital social y confianza que alimentó al resto de los integrantes del sistema de colaboración y al proceso de conservación de tierras.

## **Factor 6. Voluntad política**

Inicialmente, la SEMARNAP era reacia a ejecutar una expropiación. Este mecanismo, aunque reconocido y normado por la legislación mexicana, tiene una carga negativa de percepción entre la sociedad y ha sido poco empleado como parte de las estrategias de conservación de la biodiversidad en México. Fue necesario propiciar un diálogo al interior de la Secretaría y de la UCANP/CONANP acerca de los pros y contras de esta medida, así como atraer la atención y colaboración de otros sectores del gobierno federal, en particular, de la entonces Secretaría de la Reforma Agraria.

La colaboración de las autoridades agrarias no ocurrió de forma espontánea o como resultado de un mero trámite administrativo, sino que fue propiciado y alimentado por el sistema de colaboración a través de numerosas reuniones personales, visitas de campo y diálogo. FUNDAR, en particular, jugó un papel central en la construcción de voluntad política y en la gestión de la colaboración intersectorial y mecanismos institucionales que hicieron posible la expropiación. Asimismo, la Dirección del ANP jugó un papel determinante a lo largo de este proceso, pues actuó como informante y agente de sensibilización al interior del sector, así como punto de encuentro entre los diferentes actores de gobierno.

## **Factor 7. Financiamiento**

El Golfo de California se reconoce internacionalmente como un lugar clave para la conservación de la biodiversidad marina y costera. Por esta razón, diversas fundaciones filantrópicas, principalmente de los Estados Unidos y México, contribuyen económicamente a proyectos de conservación implementados por organizaciones de la sociedad civil y, aunque en menor medida, por el Gobierno de México. Cada fundación define sus objetivos de conservación y establece las estrategias y alianzas que le permitan lograr sus propósitos. Si bien el valor ecológico de las islas del golfo es reconocido por estas fundaciones, existen otros sitios y proyectos de conservación en la región que merecen también y compiten por la atención e inversión filantrópica. Para atraer y generar el compromiso de las fundaciones que respaldaron económicamente la expropiación y compra fue necesario cultivar personalmente su interés, generar confianza en el proceso e identificar garantías para la buena custodia de la isla a largo plazo. Además de financiar la indemnización de la expropiación y la compra de parcelas privadas, una de las fundaciones involucradas donó recursos para crear un fondo patrimonial. El manejo financiero de este fondo permite canalizar financiamiento, anualmente, para el manejo del ANP y de su zona marina adyacente, en complemento al presupuesto fiscal.

# Reflexiones finales

El caso de Espíritu Santo no ofrece, necesariamente, una receta que aplique a toda ANP o a toda circunstancia. No obstante, sí sugiere algunas pautas de reflexión con aplicación en otras áreas que también enfrentan conflictos derivados de las modalidades de conservación impuestas a propiedades privadas o ejidales.

## **1. Los conflictos asociados a la tenencia de la tierra suelen no resolverse de forma espontánea. Es necesario atenderlos mediante intervenciones activas y, con frecuencia, colaborativas**

México dispone de algunos instrumentos de política pública e incentivos que pueden emplearse para mediar la relación con propietarios y favorecer su bienestar. Estos incluyen, entre otros, pagos por servicios ambientales, subsidios para proyectos productivos y el establecimiento de Unidades de Manejo para la Conservación de la Vida Silvestre (UMA). El común denominador de estos instrumentos es que buscan hacer compatible y reforzar mutuamente la conservación de la biodiversidad con las necesidades de desarrollo socioeconómico local y regional. Hay otros instrumentos, como las servidumbres ecológicas, usufructos, compras y expropiaciones que, aunque se usan en menor medida para la conservación de tierras, tienen también el potencial de complementar las medidas de manejo en las ANP. La experiencia de Espíritu Santo muestra que, en ocasiones, es necesario considerar el espectro más amplio de instrumentos y hacer uso de ellos a pesar de los retos que impliquen.

## **2. La arquitectura y gestión de procesos complejos requiere la participación y asesoría de un grupo diverso de actores que, aunque con intereses compartidos, tienen sus propias agendas y perspectivas**

El manejo efectivo de las ANP involucra el establecimiento y fortalecimiento de numerosas relaciones y tipos de cooperación. Ésta puede adquirir formas variadas, desde proyectos conjuntos de corto plazo y redes, hasta alianzas estratégicas y modelos de impacto colectivo de mayor plazo y alcance. Independientemente del modelo elegido, la interacción entre actores con intereses personales y organizacionales diversos suele implicar un potencial alto de conflicto. Lograr una cooperación exitosa involucra desarrollar y fortalecer tanto competencias sociales, como técnicas (por ejemplo, el conocimiento acerca de la gestión de la cooperación). Capacidades sociales, tales como las relaciones públicas, el saber cultivar voluntades, manejar el ego y enfrentar el desacuerdo no suelen ser parte del espectro de capacitación que recibe un director de ANP. No obstante, éstas pueden ser determinantes al participar como socio o convocante de un sistema de cooperación.

### **3. El papel que juega la Dirección del ANP en un sistema de colaboración parte del entendimiento de sus propios límites y capacidades**

El trabajo de los directores de las ANP y su papel en cualquier sistema de cooperación está delimitado no sólo por sus atribuciones y responsabilidades legales, sino por otros factores que es sensato considerar también. Estos pueden incluir, entre otros los siguientes:

- La distribución y ejercicio de poder al interior de CONANP y SEMARNAT
- Los patrones y rutinas reales de decisión de la institución
- El tiempo del que se dispone o se está dispuesto a asignar a la cooperación<sup>4</sup>
- Los recursos financieros disponibles para participar en los procesos
- El estilo de liderazgo y las fortalezas personales

### **4. Es posible y deseable atraer recursos filantrópicos para fortalecer el manejo de las ANP**

El presupuesto fiscal asignado a las ANP suele ser insuficiente para cubrir el 100% de las necesidades operativas de las áreas. Con frecuencia, se hace necesario identificar y gestionar recursos complementarios para implementar proyectos especiales y de gran calado. Las OSC, como operadoras de fondos filantrópicos, son aliados naturales en estos procesos, pero no los únicos. Una ANP puede también cultivar aliados entre el sector privado, fundaciones filantrópicas y la cooperación internacional, entre otros. Dos aspectos centrales en el desarrollo de estas relaciones son, por una parte, comprender y operar estratégicamente en el marco de la cultura y dinámica institucional (CONANP y SEMARNAT), al tiempo que se responde a los protocolos y dinámica del aliado en cuestión. Así, por ejemplo, el director del ANP puede no ser, en todos los casos, el interlocutor con la atribución o perfil adecuado en una gestión, pero sí el autor intelectual y animador del acercamiento.

---

<sup>4</sup> El manejo del tiempo podría ser uno de los factores menos considerados y más relevantes en los sistemas de cooperación y en cualquier proyecto complejo. La realidad es que los actores involucrados no se dedican en un cien por ciento al proceso, sino que deben continuar asumiendo muchas otras tareas cotidianas de su institución u organización. Es necesario ponderar el tiempo necesario para participar y gestionar un balance entre las tareas cotidianas y las del proceso.

# Para saber más

## 1. Fundamentos legales

Ley de Expropiación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de noviembre de 1936. Última reforma publicada en el DOF el 27 de enero del 2012:

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/35.pdf>

Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. Última reforma publicada el 9 de enero de 2015 (Artículos: 44, 45 BIS, 47 y 63):

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgeepa.htm>

Decreto por el que se establece una zona de reserva y refugio de aves migratorias y de la fauna silvestre, en las islas que se relacionan, situadas en el Golfo de California. 2 de Agosto de 1978

<http://islasgc.conanp.gob.mx/igcbcs/docs/Islasgolfo.pdf>

## 2. Conservación de tierras privadas

Salazar, A. 2010. El uso de herramientas legales para la conservación voluntaria en México. Seminario de divulgación "Conservación y uso sustentable del territorio", organizado por Instituto Nacional de Ecología, septiembre 3, 2010:

[http://www.inecc.gob.mx/descargas/con\\_eco/2010\\_sem\\_cons\\_territorio\\_pon\\_06\\_asalazar.pdf](http://www.inecc.gob.mx/descargas/con_eco/2010_sem_cons_territorio_pon_06_asalazar.pdf)

Caja de herramientas para la conservación de tierras privadas, Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA):

<http://cemda.org.mx/docs/TIERRASPRIVADAS.pdf>

Protección de tierras privadas, en The Nature Conservancy:

<http://www.mundotnc.org/como-trabajamos/disenio-para-la-conservacion/tierrasprivadas.xml>

Programa de conservación de tierras privadas y sociales, en Pronatura Noroeste:

<http://pronatura-noroeste.org/conservacion-de-tierras-privadas-y-sociales/>

## 3. Resolución colaborativa de conflictos

Negociación y Construcción de Consensos en Conflictos Ambientales. Manual elaborado por el Centro de Colaboración Cívica para The Nature Conservancy y World Wildlife Fund

para el Programa de Creación de Capacidades para el Manejo Efectivo de las Áreas Marinas Protegidas en el Golfo de California:

<http://es.scribd.com/doc/226001827/CCC-Mexico-Manual-Negociacion-y-construccion-de-consensos-47pp-pdf#scribd>

#### **4. Modelos y gestión de la cooperación**

La promesa de las sociedades:

<http://www.fsg.org/publications/promise-partnerships>

Impacto colectivo:

<https://collectiveimpactforum.org>

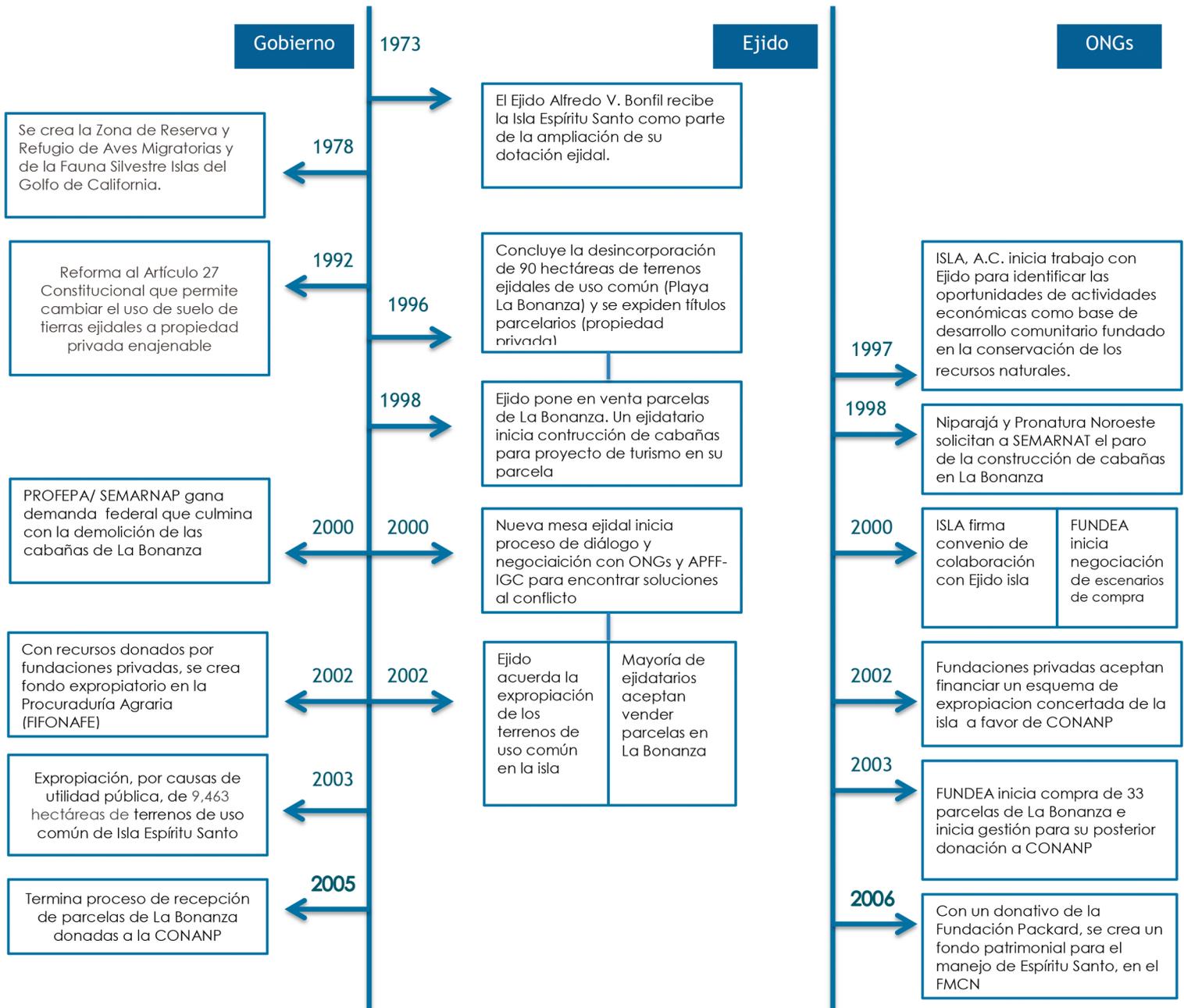
[https://www.fsg.org/sites/default/files/publications/SSIR\\_Impacto%20colectivo.pdf](https://www.fsg.org/sites/default/files/publications/SSIR_Impacto%20colectivo.pdf)

<http://www.compromisoempresarial.com/carrusel/2012/10/el-poder-multiplicador-del-impacto-colectivo/>

Gestión de la cooperación:

Gestión de la Cooperación en la Práctica: Diseñar Cambios Sociales con Capacity Works. 2015. Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH.

# Anexo 1. Línea de tiempo del proceso



<http://www.biomar.org>

<https://www.facebook.com/biomarbuenaspracticas>

