

ESTUDIO DE LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN DE LA POBLACIÓN INDÍGENA EN ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS

Study Of the Mechanisms of Participation of The Indigenous Population in Protected Natural Areas

Cielo María ÁVILA LÓPEZ*

José Israel HERRERA**

DOI: <https://doi.org/10.15174/cj.v12i24.460>

Sumario:

I. Introducción II. Participación ciudadana y gobernanza ambiental
III. Marco normativo internacional de la participación de la población indígena en el sector ambiental
IV. Marco normativo nacional de la participación de la población indígena en Áreas Naturales Protegidas V. Discusión y conclusiones VI. Fuentes

Resumen: *Las poblaciones indígenas subsisten en territorios asentados en zonas declaradas Áreas Naturales Protegidas (ANP). Con esto se trastocan sus formas de vida. De ahí que el derecho de participación de las poblaciones en la gestión de éstas ANP sea clave. Por ello, se analizan los mecanismos empleados para que las comunidades indígenas en ANP participen en la gestión de sus recursos naturales para indagar cómo ha sido la Política Pública Ambiental (PPA) para estas ANP en su marco normativo internacional y nacional de 1970¹-2022.*

Palabras clave: *Participación; Áreas Naturales Protegidas; Política pública ambiental.*

Abstract: *Indigenous populations subsist in territories settled in areas declared Natural Protected Areas (ANP). In doing so, their lifestyles are disrupted. Thus, the public's right to participate in the management of these NAPs is fundamental. For this reason, the mechanisms used for indigenous communities in ANP to participate in the management of their natural resources are analyzed to investigate how the Environmental Public Policy (PPA) has been for these ANPs in their international and national regulatory framework of 1970-2022.*

Keywords: *Participation; Protected Natural Areas; Environmental Public Policy.*

¹ En 1970, el Informe Meadows sobre los límites del crecimiento y la Conferencia de Estocolmo, revelaron la emergencia ambiental. A la par, México expide la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental. Diario Oficial de la Federación, Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental, 1971.

* Profesora Investigadora Invitada en el Centro de Investigaciones Jurídicas (CIJ) de la Universidad Autónoma de Campeche (UACAM). Posdoctorante del Consejo Nacional de Humanidades, Ciencias y Tecnologías (CONAHCYT) y miembro del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores (SNII). Contacto: cieloavlo@gmail.com Agradecimiento al CONAHCYT por la beca posdoctoral de la cual deriva este producto de investigación.

** Profesor Investigador Titular del CIJ de la UACAM y miembro del SNII. Contacto: jiherrer@uacam.mx

I. Introducción

Los pueblos indígenas² y la composición pluricultural del país, reconocidos en el artículo 2° de la Constitución³, han conducido a México a signar instrumentos internacionales sobre derechos de los pueblos indígenas, como el Convenio 169 de la OIT, el de la Diversidad Biológica (CDB), el Protocolo de Nagoya y la Declaración de los Pueblos Indígenas, entre otros⁴. Dentro de los derechos de los pueblos indígenas, está el de participación en la vida política, económica, social y cultural del Estado, que según el artículo 27 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y los puntos 15.1 y 15.2 del Convenio 169 de la OIT, comprende: “procesos de reconocimiento y adjudicación de derechos sobre sus tierras, territorios y recursos, incluidos aquellos que tradicionalmente han poseído, y la utilización, administración y conservación de los recursos naturales y [...] beneficios que reportan las actividades de prospección o extracción de recursos naturales”⁵.

El derecho de participación de los pueblos indígenas en ANP, México lo consagra en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), al reconocérseles dicho derecho en la promoción, administración y manejo de estos espacios⁶. La CONANP, encargada de las ANP, busca el respeto de la diversidad cultural y el derecho de estos pueblos a participar en las decisiones de la PPA enfocada en esas zonas que buscan alcanzar el desarrollo sustentable⁷ y sus dimensiones económica, ambiental y social⁸, comprendiendo esta última al factor humano, esto es, a las poblaciones que ahí habitan.

La práctica común al declarar ANP⁹, ha consistido en decisiones unilaterales carentes de consenso, ya que se imponen restricciones al aprovechamiento del entorno, sin otorgar a cambio, compensación económica alguna u otra alternativa productiva, lo que provoca que las pobla-

2 “Artículo 1.1... b) a los pueblos independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitan en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conserva todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas o partes de ellas” Organización Internacional del Trabajo, 2014.

3 “Los pueblos indígenas son aquellos que descienden de poblaciones que habitan en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas [...]” Congreso de la Unión, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 2022

4 Barragán Alvarado, Lourdes, *Pueblos indígenas y Áreas Protegidas en América Latina*, FAO, 2008, p. 14.

5 Galvis Patiño, María Clara y Ramírez Rincón, Ángela María, *Digesto de jurisprudencia latinoamericana sobre los derechos de los pueblos indígenas a la participación, la consulta previa y la propiedad comunitaria*, Washington, D.C., Due Process of Law Foundation, 2013, p. 51.

6 Diario Oficial de la Federación, *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*, 2018, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5510956&fecha=19/01/2018#gsc.tab=0

7 Es un desarrollo que satisface las necesidades del presente sin disminuir la habilidad de las generaciones futuras de satisfacer las propias. Organización de las Naciones Unidas, *Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*, Nueva York, ONU, 1987, p. 23.

8 Foladori, Guillermo “Avances y límites de la sustentabilidad social”, *Economía, Sociedad y Territorio*, vol. III, núm. 12, julio-diciembre 2022, p. 622.

9 Son zonas del territorio nacional, en las que el país ejerce su soberanía y jurisdicción, y en donde los ambientes originales no han sido modificados por la actividad del hombre, o bien, necesitan ser preservados y restaurados. Comisión Natural de Áreas Naturales Protegidas, Áreas Naturales Protegidas., 22 de agosto de 2016, <https://www.gob.mx/conanp/acciones-y-programas/areas-naturales-protegidas-decretadas> (consultada 17 de agosto de 2022)

ciones tengan limitada aceptación por las zonas y sensación de exclusión¹⁰. Esto hace que las ANP se instauren verticalmente de arriba hacia abajo, excluyendo a sus habitantes, contrario a lo que prometen estos espacios. La escasa participación o en condiciones que impida conocer las demandas de las poblaciones, deriva en percepciones negativas y en su exclusión.

Muchos de los pueblos indígenas están en tierras declaradas ANP, y que históricamente han ocupado, lo que devela superposición entre sus tierras y las de esas zonas, y ello ha “provocado la mayor parte de conflictos que han surgido entre los pueblos y comunidades indígenas y la administración de áreas protegidas”¹². En la cosmovisión de estos pueblos, el territorio es el espacio social donde se desenvuelve su existir, por lo que la creación de ANP impacta sus formas tradicionales de vida, al ver limitado el acceso a los recursos naturales de los que subsisten¹³; es decir, sus sistemas de vida no se acotan a los límites de esos espacios y se han adaptado a las restricciones impuestas al uso del entorno.

Por ello, al crear ANP es menester que mediante la participación se conozca y considere el manejo que sus poblaciones indígenas le han otorgado a los recursos naturales, pues dichas zonas no les significan espacios monolíticos, sino torales en sus sistemas de vida y subsistencia. Así, la creación de ANP y las limitaciones al uso del entorno que traen aparejadas, no estarán ajenas a las dinámicas ni a la realidad de dichas poblaciones.

La creación de ANP en esas circunstancias, provoca Conflictos Derivados del Aprovechamiento de Recursos Naturales (CDARN) postulados por la ecología política, al no considerar las necesidades, beneficios y manejo del entorno de la población indígena. Dichos conflictos (movimientos sociales ecologistas¹⁴, zapatismo¹⁵, ecologismo popular o de los pobres¹⁶, entre otros) con independencia de cómo se les refiera, son desacuerdos sobre el acceso, control y uso del entorno, que surgen cuando la política pública es impuesta sin la participación local, desconociendo su situación, conocimiento y manejo de recursos naturales; por lo que, son precisos espacios y mecanismos para el intercambio de diálogo.

II. Participación ciudadana y gobernanza ambiental

Un reto de las ANP es conciliar las necesidades e intereses de las poblaciones que las habitan y que han utilizado el entorno para subsistir, con el objetivo del interés público en torno a la

10 Halffter, Gonzalo. “Reservas de la biosfera: problemas y oportunidades en México”, *Acta Zoológica Mexicana*, vol. 27, núm. 1, 2011, p. 183; Palero Castro, Arturo Javier, *Perspectivas sobre conservación en áreas naturales protegidas. Caso el sureste mexicano*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2015, p. 76.

11 Comisión Nacional de los Derechos Humanos, “Áreas Naturales Protegidas y derechos humanos”, *Estudios sobre el cumplimiento e impacto de las recomendaciones generales, informes especiales y pronunciamientos de la CNDH 2001-2017*, México, 2019, p. 23.

12 Barragán Alvarado, Lourdes, *Pueblos indígenas y Áreas Protegidas en América Latina*, Bolivia, FAO, 2008. p. 22.

13 Henríquez Ramírez, Alfonso, “Participación indígena: desarrollo y alcances en torno a la participación ambiental”, *Ius et Praxis*, vol. 19, núm. 2, 2013, pp. 265-266.

14 Tetreault, Darcy Víctor “Escuelas de pensamiento ecológico en las Ciencias Sociales”, *Revista Estudios Sociales*, vol. 16, núm. 32, julio-diciembre 2008, p. 25

15 Toledo, Víctor Manuel “El otro zapatismo. Luchas indígenas de inspiración ecológica en México”, *Ecología Política*, núm.18, 1999, p. 12.11-22.

16 Martínez Alier, Joan “El ecologismo popular”, *Ecosistemas*, 2007, vol. 16, núm. 3, p. 148.

conservación de los ecosistemas y los servicios ambientales que proveen estos espacios como pieza clave en la mitigación y adaptación del cambio climático¹⁷, e incluso en la prevención de pandemias¹⁸. Para ello, la PPA enfocada en ANP, busca lograr el desarrollo sustentable con sus tres dimensiones: económica, ambiental y social, siendo esta última la que comprende la inclusión de las comunidades en la gestión del entorno mediante la participación, para contemplar sus voces, pues la creación de esas zonas les impacta con las restricciones al uso de recursos naturales que son impuestas.

Para lograr el desarrollo sustentable, sin prescindir de su dimensión social, destaca un campo de acción que busca la inclusión de la población, el gobierno, entendido como la “democracia directa, participativa y multiescalar, fundada en asambleas, consultas, referendos, comités ciudadanos y renovación de dirigentes”.¹⁹ Esto permite comprender que la PPA enfocada en ANP, es construida con procesos participativos poco democráticos, cuando no se consideran intereses, necesidades y el uso del entorno de las poblaciones indígenas, lo que termina excluyéndolas del manejo de dichas zonas.

Al contrario, cuando la PPA sí contempla la participación de las poblaciones de ANP en su gestión, significa que su ejercicio incide en la configuración de los CDARN, en razón que, en estas condiciones, toma en cuenta las necesidades e intereses de las poblaciones, y que estas no se contrapongan con las restricciones al uso de los recursos naturales. Máxime que la injerencia de la población sobre el Estado es importante, pues modera y controla su poder, y propicia que la sociedad sea escuchada y forme parte de la toma de decisiones. Esto, dado que la participación no se limita al voto, sino también a otras formas de incidir en asuntos públicos²⁰. Conviene destacar que la participación puede ser de diversos tipos:

Se distingue la participación social, de la participación comunitaria, la participación política y la participación ciudadana. La primera se refiere a la capacidad de los individuos para organizarse y perseguir objetivos comunes, con relaciones con otras instituciones sociales; la segunda pertenece al ámbito no estatal donde los individuos se organizan para el logro de determinados servicios sociales, aquellos vinculados a su vida más inmediata; la tercera se refiere al ejercicio del sufragio y la cuarta tiene que ver con la intervención de los individuos (organizados o no) en las actividades o la esfera pública para defender sus intereses sociales, con relación más directa con el Estado²¹.

60

Cunill²² indica que, tanto la participación social y la comunitaria, no establecen como tal una relación con el Estado, mientras que la diferencia entre la participación social y ciudadana radi-

17 Es un cambio en el clima atribuido directa o indirectamente a las actividades humanas que alteran la composición global de la atmósfera y a la variabilidad climática que ha sido comparada con otros periodos de tiempo.

World Wildlife Found, *Cambio climático y energía. ¿Qué es el Cambio Climático?*, Word Wildlife Found, 2020

18 Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas. *Programa Nacional de Áreas Naturales Protegidas 2020-2024*, CONANP, 2020, p. 17.

19 Toledo, Víctor Manuel, *Los civilizacionarios. Repensar la modernidad desde la ecología política*, México, Instituto de Investigaciones en Ecosistemas y Sustentabilidad/Juan Pablos Editor, 2019, p. 125.

20 Rodríguez Serrano, Asucena, “La participación ciudadana en México”, *Estudios Políticos*, vol. 9, núm. 34, 2015, p. 95.

21 Castro Suárez, Roque, *Siete obstáculos para la participación ciudadana. El municipio de Yoro-Honduras*, Honduras, CLACSO, 2000, p. 2.

22 Cunill, Nuria, *Participación ciudadana. Dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados Latinoamericanos*, Venezuela, CLAD. 1991, p.39-46.

ca en que la primera distingue las formas mediante las cuales se articula y organiza la sociedad civil de forma autónoma frente al Estado, y que la segunda refiere una interacción entre la sociedad y el Estado, a fin de determinar y alcanzar metas públicas. En este sentido, las formas de participación más que excluyentes, son complementarias entre sí.

Por ende, la participación ciudadana permite que concurren partes interesadas en el diseño de la agenda y formulación de políticas públicas, más allá de lo que permite el sufragio universal, al ser escuchadas sus voces²³. Al respecto, Rodríguez y Muñoz consideran que los mecanismos de participación “están constituidos como herramientas de gran valor jurídico para ejercer el control y garantizar la eficacia en los actos del Estado”, esto es, permiten que el pueblo, gracias a instrumentos que promueven “el diálogo e interacción entre los ciudadanos y los asuntos del Estado”²⁴, tenga injerencia en estos, lo que relaciona naturalmente a la participación ciudadana con la democracia²⁵.

Para Ziccardi la participación ciudadana contempla que los ciudadanos intercedan en actividades públicas y que, para ser efectiva, precisa de compromisos y condiciones institucionales²⁶. Es menester la existencia de marcos normativos que incluyan distintas formas y mecanismos para ejercer la participación. En tal virtud, este trabajo utiliza el concepto de participación ciudadana, ya que interesa conocer los marcos normativos de los mecanismos de participación dirigidos a la articulación de los intereses, necesidades y el manejo del entorno de las poblaciones indígenas en ANP, con la conservación de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos que el Estado promueve en estas zonas. Bajo esta lectura, la participación ciudadana encierra el involucramiento del Estado y de la población para que, mediante los mecanismos de participación, los tomadores de decisiones pueden considerar las voces de las poblaciones, y así evitar la configuración de los CDARN.

Dentro de las diversas clasificaciones de los mecanismos de participación existentes, que atienden a sus tipos, este trabajo abordará aquella ciudadana, encauzada en ir más allá del voto, y que pretende influir en los procesos de toma de decisiones, así como en la formulación de la política pública, esta se encuentra catalogada en razón de, si el mecanismo posee efecto vinculante o no. Vinculantes o de democracia directa son los mecanismos dirigidos a que la decisión de la ciudadanía sea obligatoria, entre los que están las iniciativas de ley, referéndum, plebiscito, la revocación de mandato, etc.; y no vinculantes, cuando las decisiones no generan obligatoriedad, sino que la ciudadanía funge como acompañante, coadyuvante, asesor y/o vigilante en el proceso, la planeación y gestión, lo que se traduce en que sus opiniones no sean un factor determinante en la decisión final pero sí consideradas, *v.gr.*, la participación en la elaboración

23 Hassenforder, Emeline *et al.*, “Towards understanding participatory processes: Framework, application and results”, *Journal of Environmental Management*, vol. 157, julio 2015, pp. 84–95.

24 Amparo Rodríguez, Gloria y Muñoz Ávila, Lina, *La participación en la gestión ambiental. Un reto para el nuevo milenio*, Colombia, Universidad del Rosario, 2009, p. 72.

25 Contreras, Patricio y Montecinos, Egon, “Democracia y participación ciudadana: Tipología y mecanismos para la implementación”, *Revista de Ciencias Sociales*, vol. 25, núm. 2, 2019, p.178.

26 Ziccardi, Alicia, “Espacios e instrumentos de participación ciudadana para las políticas sociales del ámbito local”, *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, México, UNAM/ INDESOL/ COMECSO, 2004, p. 29.

de políticas públicas, las consultas públicas, los consejos consultivos y plataformas de acceso a la información²⁷.

Atento a que la participación ciudadana y por ende los mecanismos de esta son aquellos que permiten conocer las voces de la población indígena en ANP, y con ello sus intereses y necesidades para con el entorno y gestión de estos espacios; se advierte que, de la clasificación antes esbozada, a la que se ciñe este trabajo es la no vinculante, pues se dirige a considerar la participación de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones, lo cual es básico para la intervención en la gestión y manejo de dichas zonas.

Establecido lo anterior, conviene abordar la relación de la participación ciudadana con la gobernanza ambiental. Al respecto, la pérdida de biodiversidad y el cambio climático, cuyos efectos se traducen en incremento de temperaturas, sequías, y mayor frecuencia de fenómenos climáticos²⁸, trae graves consecuencias no solo al medio ambiente, sino a las poblaciones y sus condiciones de vida, en particular a las empobrecidas. Es así que las ANP, como estrategias de conservación de la PPA, han resultado clave para enfrentar dichos efectos, lo que conlleva incluir a las poblaciones locales en el diseño y gestión de las zonas, a fin de buscar también soluciones a su marginación, pues muchas de sus comunidades están en grave marginación social. En México, de las “3,697 localidades dentro de las poligonales de las ANP que cuentan con índice de marginación social, 3,194, o sea el 86% tienen un grado de marginación alto”²⁹.

Por ende, se precisan nuevas formas de gobernanza ambiental³⁰, dirigidas a negociar los intereses de los actores involucrados, priorizando la participación de las poblaciones, en el caso de las que habitan ANP, en la conservación y aprovechamiento de los recursos naturales, para mejorar sus medios de vida y su vulnerabilidad, pues abrir la participación obliga a las autoridades a establecer medios para que, precisamente, la población sea debidamente informada, ejerza su derecho a participar y sus voces sean escuchadas y consideradas por los tomadores de decisiones³¹.

Existe variedad de significados de gobernanza, pero dentro de esta vastedad el común denominador es que, el gobierno o Estado está segmentado y hay desvanecimiento entre lo público

27 González Osorio, Natalia, *Análisis comparado de la justicia en materia ambiental en América Latina*, Tesis Doctoral, Universidad Autónoma de Baja California Sur, 2021, p. 86; Rodríguez Serrano, Asucena, “La participación ciudadana en México”, *Estudios Políticos*, 2015, vol. 9, núm. 34, p. 96; Amparo Rodríguez, Gloria y Muñoz Ávila, Lina, *La participación en la gestión ambiental, Un reto para el nuevo milenio*, Colombia, Universidad del Rosario, 2009, p.73.

28 Vallejo Román, Janett, “Cambio climático y Áreas Naturales Protegidas: una mirada desde la Ciencia Social”, *Revista Márgenes*, 2016, vol. 19, núm. 7, p. 48.

29 Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas. *Programa Nacional de Áreas Naturales Protegidas 2020-2024*, CONANP, 2020, p.21

30 “Paradigma que pone de manifiesto nuevos esquemas de gobernanza democrática [...] el ciclo de las políticas para el desarrollo sustentable, requiere fundamentalmente del involucramiento y la participación activa de los ciudadanos, como un principio de democracia y en respuesta a las exigencias de una población cada vez más compleja, diversa y demandante de mejores bienes y servicios públicos, garantizando con ello el bienestar humano, y al mismo tiempo un equilibrio entre el entorno ambiental y el desarrollo socioeconómico”. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, *Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2020-2024*, 2020, p.147.

31 Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, *op. cit.*, pp. 22 y 24

y privado, una descomposición de la forma clásica de gobernación de la sociedad en manos exclusivas de gobiernos soberanos y con autonomía decisoria. Ello conlleva a la diversidad, pluralidad y complejidad de las sociedades en el marco de la globalización; por lo que, la gobernanza replantea las relaciones entre el Estado y la sociedad, en donde el primero se apoya en la segunda como complemento a las formas de gobernar, esto implica la descentralización de la dirección social, y que la sociedad ya no sea controlada por el Estado, sino que los instrumentos y mecanismos para ello, están disgregados en diversidad de actores³². De ahí que, gobernar involucre procesos de interdependencia y corresponsabilidad entre el gobierno y la sociedad.

Ante el panorama ambiental revelado en 1970, sobre el aumento en la demanda de recursos naturales por parte de la creciente población mundial, con la errónea concepción del planeta tierra como fuente ilimitada de recursos, se instituye la gobernanza ambiental, como una nueva forma de gobernanza que involucra al gobierno y diversidad de actores en la resolución de conflictos. Esta gobernanza consiste en “el proceso de formulación y refutación de imágenes y diseños y ejecución de los procedimientos y prácticas que configuran el acceso, control y uso de los recursos naturales entre actores diferentes”³³, por lo que encierra negociaciones sobre los intereses y compensaciones de aquellos a quienes afectan ciertas problemáticas, capaces de incidir en la toma de decisiones.

III. Marco normativo internacional de la participación de la población indígena en el sector ambiental

Se abordará cronológicamente el derecho humano a la participación ambiental a partir de la década de 1970, cuando este sector adquiere relevancia, en algunos de los principales instrumentos internacionales. En esta época, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, emitió el Programa Sobre el Hombre y la Biósfera (siglas en inglés MAB), para advertir los cambios que provoca el hombre en la biósfera y en los recursos³⁴. En 1972 el *Informe Meadows* o conocido como *Los Límites del Crecimiento*, develó que las actividades económicas del hombre estaban al límite de la capacidad de la tierra, en los límites de asimilación de desechos y de regeneración de los recursos naturales, lo que reveló que el aumento de la población mundial ocasionaba contaminación³⁵.

El citado informe, derivó en 1972 en la Conferencia Estocolmo o Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, que destacó la importancia de la participación de la población en las cuestiones ambientales, pues ante la ausencia de demandas colectivas, no es posible emprender acciones³⁶. De igual modo, se indicó la necesidad de defender y mejorar el medio ambiente humano con el elemento intergeneracional; esto es, tanto para generacio-

32 Aguilar Villanueva, Luís, *Gobernanza y gestión pública*, Fondo de Cultura Económica, México, 2006, p. 80.

33 De Castro, Fabio *et al.*, “Introducción” en *Gobernanza Ambiental en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO, 2015, p. 18.

34 Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, *Resolución 2.313 Programa Intergubernamental sobre el hombre y la biosfera. Actas de La Conferencia General de La 16a. Reunión*, 1, 36–37, 1971, p. 37.

35 Meadows Donella *et al.*, *The limits to growth*, Universe books, 1972, p. 86.

36 Organización de las Naciones Unidas, *Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio humano*, Organización de las Naciones Unidas, 1972, p. 51.

nes actuales como futuras, lo que aludía al desarrollo sustentable, aun y cuando, no se señaló expresamente.

En 1982 se emitió la Carta Mundial de la Naturaleza, que en su principio 16 destacó la participación de la población en procesos de consulta, para la toma de decisiones sobre situaciones que afectasen al ambiente.³⁷ Un año después, la ONU conformó la Comisión Mundial del Medio Ambiente y Desarrollo, a fin de establecer una agenda global ambiental a largo plazo, para el año 2000. Posteriormente en 1987, esta Comisión realizó el reporte titulado: *Nuestro Futuro en Común* o *Informe Brundtland*, que concretó el concepto de desarrollo sustentable³⁸.

Posteriormente, en 1989 la Organización Internacional del Trabajo (OIT) emitió el Convenio 169³⁹ a fin de establecer en sus numerales 2 y 7, que los Estados están constreñidos a garantizar a los pueblos indígenas condiciones equivalentes a las del resto de los sectores de la población, para que participen y decidan sobre el proceso de desarrollo económico, social y cultural, acorde a sus intereses. En adición, se les reconoce a los pueblos indígenas, sus derechos con relación a sus tierras que ancestralmente han ocupado y de las cuales han subsistido. Conviene precisar por una parte que de los artículos 14 y 15 del Convenio, se desprende el derecho de participación de los pueblos indígenas al aprovechamiento de los recursos naturales en sus tierras, así como de administración y conservación; y por otra parte, este Convenio es el principal instrumento para pueblos indígenas sobre consulta previa⁴⁰, tan es así que en el artículo 32, se colige a esta como mecanismo de participación, en casos de proyectos que afecten sus tierras y recursos; por lo que, ante la toma de decisiones sobre proyectos de desarrollo económico en tierras y con recursos de estas poblaciones, es menester que los Estados realicen la consulta.

El concepto de desarrollo sustentable del Informe Brundtland de 1987 se consolidó en la Conferencia de las Naciones Unidas de Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD) de 1992, y a su vez se introdujo el principio de participación ciudadana, por lo que resulta ser el antecedente más importante para dar marco a las acciones tendientes a proteger el medio ambiente, el desarrollo sustentable y el derecho de la población a participar e incidir en la solución de problemas públicos. Dicha conferencia conocida como Cumbre de la Tierra o Conferencia de Río, en su Declaración en el principio 10 determinó:

En el plano nacional, toda persona deber tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas [...] así como la oportunidad de participar en los

37 Organización de las Naciones Unidas, Resolución 37/7. *Carta Mundial de la Naturaleza*. Organización de las Naciones Unidas, 1982.

38 Tetreault, D. V., *op.cit.*, p. 12.

39 Organización Internacional del Trabajo, *Convenio Número 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales. Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*, Suiza, OIT/Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2014, pp.12.

40 La consulta previa, a diferencia de la consulta pública que engloba a la población en general, se ha identificado con distintas denominaciones para la población indígena en específico: consulta previa; consulta previa libre e informada; consentimiento previo libre e informado, etc., siendo la denominación más usada, consulta previa. Para conocer y ahondar más se sugiere consultar: El caso “Pueblo Saramaka vs. Surinam” de la Corte IDH; la sentencia interpretativa “Pueblo Saramaka vs. Surinam” de la Corte IDH, y el caso “Pueblo indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador”, de la Corte IDH.

procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos [...] ⁴¹.

De igual modo, en el principio 22 se consideró que:

Las poblaciones indígenas y sus comunidades, así como otras comunidades locales, desempeñan un papel fundamental en la ordenación del medio ambiente y en el desarrollo debido a sus conocimientos y prácticas tradicionales. Los Estados deberían reconocer y apoyar debidamente su identidad, cultura e intereses y hacer posible su participación efectiva [...] ⁴².

Lo anterior, constituye el modelo predominante en materia ambiental de la participación ciudadana, pues determina la triada de mecanismos conocidos como derechos de acceso: acceso a la información, acceso a la participación y acceso a la justicia. Se trata de “una trenza que permite a los ciudadanos enfrentarse de alguna manera al poder del Estado y los titulares de proyectos” ⁴³. Así, el desarrollo sustentable es concebido como el que precisa de ciudadanos debidamente informados que participen en las tomas de decisiones que impactan en el ambiente. Por ende, se advierte que la información es un insumo o instrumento para el ejercicio de otros derechos encauzados a ejercer control del actuar de los poderes públicos, por lo que este derecho, permite la transparencia de la información pública gubernamental, lo que se relaciona con el derecho de participación de la población en la vida pública ⁴⁴.

La Agenda o Programa 21, en su capítulo 26, contempló la importancia de la participación de las poblaciones indígenas, en la adopción de decisiones para lograr el desarrollo sustentable, y subrayó la necesidad de incluirla en la formulación de políticas, leyes y programas relacionados con la conservación de recursos ⁴⁵. En el capítulo 36 del citado programa se reconoció que la información ambiental debería ser ofrecida a las poblaciones indígenas, así como celebrar con ellas consultas para incluirlas en la adopción de decisiones; por lo que se enfatizó la importancia de, no solo contemplar temas en materia de medio ambiente en la educación, sino que además los gobiernos garantizarán con un marco legislativo, el derecho a la educación de estas poblaciones, y a que su experiencia y conocimientos sean considerados; finalmente, se propuso a los

⁴¹ Organización de las Naciones Unidas, *Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*, Río de Janeiro, Organización de las Naciones Unidas, 1992.

⁴² *Idem*.

⁴³ Soto Barrientos, Francisco, y Ezio Costa, Cordella, “Tensiones y desafíos de la participación ciudadana en materia ambiental”, *Revista Derecho Del Estado*, núm. 44, 2019, p. 249.

⁴⁴ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tesis P./J. 54, Jurisprudencia, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, vol. XXVII, junio de 2008, p. 743.

⁴⁵ Dicho capítulo señala entre sus objetivos: “b) [...] establecer[...] acuerdos para intensificar la participación de las poblaciones indígenas y sus comunidades en la formulación de políticas, leyes y programas relacionados con la ordenación de los recursos en el plano nacional y otros procesos que pudieran afectarles[...] c) participación de las poblaciones indígenas y comunidades, a los niveles nacional y local, en las estrategias de ordenación y conservación de los recursos y en otros programas pertinentes establecidos[...]”. Organización de las Naciones Unidas. Programa 21: Capítulo 26. *Reconocimiento y Fortalecimiento Del Papel de Las Poblaciones y Sus Comunidades*, 1992.

países crear organismos consultivos para la coordinación y abordaje de temas e información ambiental, y así fomentar la participación ciudadana en debates de la materia⁴⁶.

Por su parte, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CM-NUCC), estableció en su artículo 4, inciso j), como obligación de los Estados, la de impulsar la participación, capacitación, educación y sensibilización de la población en torno al cambio climático⁴⁷. Asimismo, el Convenio Sobre la Diversidad Biológica, también derivado de la CNUMAD, en su artículo 8 inciso j), contempló que, respecto a estrategias de la conservación *in situ*⁴⁸, en las que se enmarca a las ANP, las legislaciones nacionales, procurarán mantener los conocimientos y prácticas de las poblaciones indígenas que tuvieran estilos tradicionales de vida tendientes a la conservación y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, y promover su participación en los beneficios derivados de la utilización de estos conocimientos⁴⁹.

En 1997 una iniciativa de la sociedad civil denominada la Carta de la Tierra buscó, mediante la participación y un proceso de consulta a nivel internacional, obtener consenso sobre los valores que debían cimentar un desarrollo sustentable en el futuro. En 1998, es acordada la Convención de Aarhus, que en su artículo 1º reconoció los derechos de acceso antes considerados por la Declaración de Río en 1992; acceso a la información, acceso a la participación y acceso a la justicia en materia ambiental, precisando que el primero es la base que permite participar o accionar judicialmente, es decir, ejercer los dos derechos restantes⁵⁰.

En 2002 la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible o Cumbre de Johannesburgo, reafirmó los compromisos de la Agenda 21, y promovió el reconocimiento de los pueblos indígenas como factor elemental para alcanzar el desarrollo sustentable⁵¹. Un año después el Acuerdo de Durban, exhortó al establecimiento de políticas y normativa tendiente a la protección de ANP, involucrando la participación a los pueblos indígenas en la toma de decisiones sobre la creación y gestión de estos espacios⁵².

En el 2007, la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, destacó la importancia de su participación en la adopción de decisiones que afecten a sus derechos, contenido en el artículo 18; en el 19 se precisó que los Estados están obligados a celebrar consultas con los pueblos indígenas interesados, previo a la adopción y aplicación de medidas legislativas o administrativas que los afectasen, para obtener su consentimiento, libre, previo e informado⁵³.

66

46 Organización de las Naciones Unidas, *Programa 21: Capítulo 26. Reconocimiento y Fortalecimiento Del Papel de Las Poblaciones y Sus Comunidades*, 1992.

47 Organización de las Naciones Unidas, *Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*, 1992.

48 “Es la conservación de ecosistemas y hábitats naturales y mantenimiento y recuperación de poblaciones viables de especies en sus entornos naturales” Ángeles Hernández *et al.*, *op. cit.*, p.112.

49 Organización de las Naciones Unidas, *Convenio sobre la Diversidad Biológica*. Organización de las Naciones Unidas, 1992.

50 Soto Barrientos, Francisco, y Ezio Costa, Cordella, *op. cit.*, p. 238.

51 Méndez Escobar, Francisca, “La Cumbre de Johannesburgo y la participación de México: 30 años de esfuerzos multilaterales para avanzar hacia el desarrollo sostenible”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 67-68, marzo 2003, p. 94.

52 Unión Mundial por la Naturaleza, *Acuerdo de Durban*, IUCN, 2003.

53 Organización de las Naciones Unidas, *La Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas*, Organización de las Naciones Unidas, 2007.

Así, la consulta se vuelve una importante herramienta a utilizar por parte de los Estados, antes de tomar acciones que puedan repercutir negativamente en los pueblos indígenas. En la Declaración de la Conferencia de Río + 20 del 2012, titulada: *El futuro que queremos*, se subrayó la importancia de que los Estados garantizaran la participación de los ciudadanos en la PPA, y el acceso a la información que les permitiese incidir en los procesos de toma de decisiones, con énfasis en la población indígena⁵⁴.

En el 2015, es emitido el Acuerdo de París, que reconoció al cambio climático como problema de la humanidad, y que los Estados debían de considerar sus obligaciones relativas a los derechos humanos, así como los de los pueblos indígenas, por lo que se subrayó la importancia de la participación y acceso a la información, en materia de cambio climático. Además, el acuerdo abordó la participación y acceso a la información ambiental, con la finalidad de mejorar la capacidad de adaptación al cambio climático, por lo que en el numeral 7.5, se consideró la participación de los pueblos indígenas, y sus conocimientos tradicionales, como cruciales para la mitigación del cambio climático; asimismo, en el numeral 12 se destacó la necesidad de mejorar dicha participación y acceso a la información respectiva⁵⁵.

En el mismo año fue emitida la Agenda 2030 la cual, a modo de relevo de los ODM del 2000, pretende lograr mediante sus 17 objetivos y 169 metas: el desarrollo sustentable en tres dimensiones, lo que implica poner fin a la pobreza con estrategias que promuevan el desarrollo económico y atiendan las necesidades sociales, a la vez que se protege al medio ambiente. Aunque no trata solo de la participación, la alude en su objetivo 15.6, al enfatizarse la necesidad de “promover la participación justa y equitativa en los beneficios derivados de la utilización de los recursos genéticos y promover el acceso adecuado a esos recursos”; y en el diverso 1.4, al reconocerse que “todos los hombres y mujeres, en particular los pobres y los vulnerables, tengan los mismos derechos a los recursos económicos y acceso [...] a los recursos naturales”⁵⁶.

El último mandato internacional sobre el derecho de participación es el Acuerdo Regional Sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, o conocido como Acuerdo de Escazú, emitido en el 2018. Consta de 26 artículos y busca garantizar los derechos de acceso del Principio 10 de la Declaración de Río, a saber: acceso a la información ambiental, acceso a la participación y acceso a la justicia en asuntos ambientales, artículos 5, 6, 7 y 8, respectivamente. También es la primera disposición vinculante de defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales⁵⁷.

En este tenor, el del Acuerdo de Escazú establece un grupo de lineamientos o estándares mínimos que los Estados deben observar para con los derechos de acceso a la información y ac-

54 Organización de las Naciones Unidas, *Resolución 66/288 El futuro que queremos*. Organización de las Naciones Unidas, 2012.

55 Organización de las Naciones Unidas, *Acuerdo de París*, Organización de las Naciones Unidas, 2015.

56 Organización de las Naciones Unidas, *Agenda 2030 para el desarrollo sostenible*. Organización de las Naciones Unidas, 2015.

57 Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe*, Costa Rica, 2018, pp. 42.

ceso a la participación⁵⁸. El derecho de acceso a la información deviene del principio de que “el público tiene derecho a saber cómo los gobiernos que elige ejercen el poder y gasta los fondos públicos”⁵⁹ lo que posibilita el examen, fiscalización y transparencia de las acciones del Estado, y que este rinda cuentas.

En cuanto al artículo 6 del Acuerdo de Escazú, refiere a los Sistemas de Información Ambiental (SIA) que los Estados deben tener, para poner a disposición y difundir información ambiental, y así facilitar su actualización periódica y divulgación⁶⁰. De igual modo, este numeral considera la atención a personas y grupos vulnerables como pueblos indígenas, garantizándoles acceso a la información ambiental a través de la divulgación en los distintos idiomas que tenga el país.

En lo inherente a la participación, el Acuerdo de Escazú en su artículo 7 establece normas generales y cuestiones básicas a considerar en los procesos de toma de decisiones ambientales. Al respecto, se contemplan dos tipos de procesos de toma de decisiones, por un lado, el referente a proyectos, actividades y procesos vinculados con autorizaciones ambientales que puedan tener impacto significativo en el ambiente o en la salud, y que se someten a evaluaciones de impacto ambiental; por el otro, los relativos a asuntos públicos como políticas, programas y normatividades sobre asuntos ambientales.

Como parte de la participación, el Estado deberá informar al público de forma efectiva, comprensible y oportuna con medios apropiados como escritos, electrónicos u orales, así como métodos tradicionales, como mínimo sobre: a) tipo o naturaleza de decisión ambiental de que se trate y de ser el caso, en lenguaje no técnico, b) autoridad responsable del proceso de toma de decisión y otras autoridades involucradas, c) procedimiento previsto para la participación pública, incluida fecha de inicio y fin de este, mecanismos previstos para dicha participación y de ser el caso, lugares y fechas de consulta o audiencia pública.

Cabe destacar que el artículo 7 del Acuerdo de Escazú, también es puntual al contemplar que, en la participación en los procesos de toma de decisiones, habrá de considerarse las características, sociales, económicas, culturales y de género, v.gr., ingresos, idioma, alfabetización, diver-

58 Respecto al derecho de acceso a la justicia ambiental, este trabajo no lo aborda, pues al consistir en la posibilidad de que toda persona pueda acudir a organismos judiciales cuando sus derechos de acceso a la información, a la participación o, en general, cuando sus derechos humanos son vulnerados, se desprende que los mecanismos para ello, poseen efecto vinculante, pues la sentencia o resolución emitida en los procesos respectivos, es de observancia obligatoria por lo que se debe respetar y acatar lo ahí establecido, distinto a lo que sucede con los mecanismos de efectos no vinculantes que interesan a esta investigación y cuyo intención no versa en obligar jurídicamente, sino en acompañar y coadyuvar en el proceso de política pública y toma de decisiones, siendo que las opiniones que resulten de ello no son necesariamente determinantes de las decisiones, pero sí serán consideradas.

59 Comisión Económica para América Latina y el Caribe. *Acuerdo regional sobre el acceso a la información, participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe. Guía de implementación*, Santiago de Chile, 2022, pp. 271.

60 Adicionalmente, en el numeral 6 del Acuerdo de Escazú, se incluye la información que los sujetos deben poseer y difundir como: bases de datos sobre descarga de contaminantes, la contenida en concesiones, contratos, convenios, autorizaciones sobre el uso de bienes servicios o recursos públicos, así como asegurar que consumidores y usuarios cuentan con información sobre las cualidades ambientales de los bienes y servicios y sus efectos en la salud. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe*, op. cit.

sidad cultural, etc., del público. En este sentido, también establece que la autoridad habrá de realizar esfuerzos para identificar al público directamente afectado por proyectos o actividades que puedan tener impacto significativo al medio ambiente, por lo que se deberá apoyarles para garantizar su participación, considerando medios y formatos adecuados, traducciones, métodos que faciliten su comprensión, promover espacios de consulta y asesoramiento de políticas, programas y planes así como impulsar la valoración del conocimiento local y el diálogo entre las distintas visiones y saberes, a fin de que estas sean integrados en las tomas de decisiones⁶¹.

IV. Marco normativo nacional de la participación de la población indígena en Áreas Naturales Protegidas

El fundamento constitucional en México de la participación ciudadana en general se plasma a continuación en la Tabla I, con las partes conducentes de los artículos enlistados:

Tabla 1 Marco Constitucional de la participación ciudadana

Art.	Parte conducente
1°	Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.
3°	Considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.
4°	La mujer y el hombre son iguales ante la ley [...] Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo.
6°	El derecho a la información será garantizado por el Estado [...] Toda información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciban y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad. Los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, la ley determinará los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de la información... Toda persona sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos [...]

61 *Idem.*

8°	Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que este se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa [...] A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene la obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario.
9°	No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito.
26°	La planeación será democrática y deliberativa. Mediante los mecanismos de participación que establezca la ley, recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal [...]

Fuente: Elaboración propia a partir de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2021.

Dichos mandamientos constitucionales son la base y fundamento de otras normatividades sobre la participación ciudadana, siendo que, respecto a lo ambiental⁶², en específico sobre ANP, la LGEEPA en su título quinto, alude a la participación e información ambiental. Previo a ahondar en los mecanismos de participación que prevé la norma citada, se hará un breve recorrido de los sucesos y antecedentes que llevaron a su configuración.

Fue a partir de 1970 cuando la cuestión ambiental adquiere relevancia internacional como se plasmó con antelación, y en respuesta, México emite sus primeras legislaciones en la materia. En 1971 se emitió la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental, que reguló cuestiones sobre la contaminación para procurar la salud pública⁶³. tendencia que se replicó en 1982, con la norma que le prosiguió, la Ley Federal de Protección al Ambiente⁶⁴. Y no es sino hasta 1988, que es emitida la LGEEPA, misma que en la actualidad norma la PPA, contaminación, aprovechamiento de recursos naturales y conservación, junto con la participación y ANP⁶⁵.

En este contexto quedó enmarcado el surgimiento del movimiento ecologista que, para el caso de América Latina y por consiguiente México, puso el acento en que a las poblaciones indígenas tienden a “preservar sus sistemas de vida y formas de ocupación del espacio frente al capitalismo [...] defender la conservación y acceso a los bienes y servicios ecosistémicos de los cuales obtienen sustento[...] defender los sistemas tradicionales de gestión de esos recursos”⁶⁶; por lo que, frente a CDARN generados por transformaciones no consensuales del ambiente, lo

70

62 Congreso de la Unión, Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, *Diario Oficial de la Federación*, 2018.

63 Congreso de la Unión, Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental, *Diario Oficial de la Federación*, 1971.

64 Congreso de la Unión, Ley Federal de Protección al Ambiente, *Diario Oficial de la Federación*, 1982.

65 Congreso de la Unión, *op. cit.*, 2018.zs

66 Folchi, Mauricio, Ecologismo de los pobres: conflictos ambientales y justicia ambiental, *Springer Nature*, noviembre 2019, pp. 95-115.

que buscan es defender sus formas de vida y reivindicar las maneras en las que ancestralmente se han relacionado con el mismo.

Respecto a la información ambiental, la LGEEPA estipuló que se consideraría como tal, “cualquier información escrita, visual o en forma de base de datos, de que dispongan las autoridades ambientales en materia de agua, aire, suelo, flora y fauna y recursos naturales [...] así como sobre las actividades o medidas que les afectan o puedan afectar”⁶⁷. En el marco del derecho de acceso a la información, desde las reformas de 1996 de la LGEEPA, quedaron reconocidos dos tipos de derechos, uno referido a las obligaciones de transparencia de la autoridad ambiental, y otro inherente al derecho que poseen las personas a tener acceso a la información ambiental, mediante solicitudes dirigidas a las dependencias correspondientes.

En cuanto a las obligaciones de transparencia de la autoridad, para hacer posible que el público en general, conociera y consultara información ambiental, se implementa el Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales (SNIARN), que entre otras cosas integra información sobre: inventarios de recursos naturales; monitoreos de la calidad de aire, agua y suelo; lo inherente al ordenamiento ecológico territorial, registro de emisiones, transferencia de contaminantes, materiales y residuos; programas para la preservación del equilibrio ecológico y protección al ambiente; así como documentos científicos y académicos en materia ambiental, de preservación y recursos naturales⁶⁸.

De forma armónica a la LGEEPA, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública⁶⁹, respaldan lo descrito, pues entre sus objetivos, está “establecer las bases y la información de interés público que se deba difundir proactivamente” y “propiciar la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas, a fin de contribuir a la consolidación de la democracia”⁷⁰.

La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, reconoce que este derecho humano comprende: requerir, investigar y recibir información, por lo que el Estado está obligado a garantizar que las personas, sin necesidad de acreditar interés alguno puedan por sí mismas o su representante, solicitar información en posesión de cualquier autoridad, organismos de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos, etc., y en general cualquiera que reciba y ejerza recursos públicos, debiendo prevalecer el principio de

67 Congreso de la Unión, Reforma a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, *Diario Oficial de la Federación*, 1996.

68 *Idem*.

69 La primera es reglamentaria del artículo 6º Constitucional y aplicable para entes Federales, es decir, garantiza el acceso a la información en sujetos obligados a nivel federal, y la segunda hace lo propio para todos los ámbitos, además que la primera de dichas leyes amplía el universo de sujetos obligados, para considerar a los poderes públicos de los Estados, partidos políticos y a toda persona física o moral que recibe y ejerce recursos públicos o despliega actos de autoridad en las diversas instancias y niveles de gobierno. Congreso de la Unión, Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, *Diario Oficial de la Federación*, 2015.

70 Congreso de la Unión, 2015, *op. cit.*

máxima publicidad consistente en que toda información en manos de sujetos obligados será pública, salvo que encuadre en el régimen de excepciones⁷¹.

Ahora, respecto a la participación en los planes y programas del Sistema Nacional de Planeación Democrática, la LGEEPA cuenta con algunos instrumentos que incluyen en general a las personas, grupos y organizaciones sociales, públicas y privadas, así como pueblos indígenas, para que estos tengan la posibilidad de manifestar propuestas y opiniones. Al respecto, para las ANP se establece la celebración de convenios de concertación con los actores señalados para el establecimiento, administración y manejo de estos sitios, así como para brindarles asesoría para el aprovechamiento sustentable de recursos naturales.

Se observa que la LGEPPA ha puesto especial atención al reconocimiento de la participación para las poblaciones en la conservación y manejo del entorno en ANP, en razón que determinó que la creación y gestión de estos espacios, promueve la participación de habitantes, gobiernos y pueblos indígenas, a fin de impulsar el desarrollo de estos⁷²; de ahí se desprende la importancia de la consulta pública en relación a los estudios que, previo a la declaratoria de creación de algún ANP, se realicen con la opinión de los gobiernos de las circunscripciones territoriales, así como de las dependencias de la administración pública federal, centros de investigación y universidades, junto con organizaciones sociales, comunidades y poblaciones indígenas involucradas en estas zonas.

En este sentido, los denominados estudios previos justificativos⁷³ que elabora la SEMARNAT, orientados a probar que es menester la declaratoria de una zona como ANP, una vez finalizados, deben ser puestos a disposición del público para una consulta por un plazo de 30 días naturales en las oficinas de dicha dependencia y en sus delegaciones en las Entidades Federativas donde se ubique el ANP, situación que la SEMARNAT dará a conocer en el DOF y en su *Gaceta Ecológica*. Siendo que dicha consulta y las opiniones que deriven de ella deberán ser tomadas en cuenta por la Secretaría citada, previo a la propuesta que se dé al Poder Ejecutivo, de la creación de la zona⁷⁴. En adición y para la formulación del Programa de Manejo de un ANP, se prevé que los habitantes de la zona⁷⁵, lo que comprende a las poblaciones indígenas que ahí se encuentren, puedan expresar opiniones al respecto.

72

Ahora, en cuanto a la denuncia popular, la LGEEPA y su reglamento en materia de ANP, estipulan que toda persona podrá denunciar ante la PROFEPA o ante otras autoridades⁷⁶ hechos,

71 Congreso de la Unión, Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, *Diario Oficial de la Federación*, 2015.

72 Congreso de la Unión, Reforma a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, *Diario Oficial de la Federación*, 1996.

73 Contienen entre otras cosas, nombre propuesto para la zona, entidades federativas y municipios que abarca, superficie, mapa, organizaciones que hubiesen intercedido en la elaboración del estudio, evaluación ambiental, características históricas y culturales, aspectos socioeconómicos, uso y aprovechamiento actual y potencial de los recursos naturales, tenencia de la tierra, problemáticas a considerar, centros de población presentes, propuesta de zonificación y categoría de manejo, entre otros. Congreso de la Unión, 2000, *op. cit.*

74 Congreso de la Unión, Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Áreas Naturales Protegidas. *Diario Oficial de la Federación*, 2000.

75 *Idem.*

76 Si en la localidad de que se trate no hay representación de la PROFEPA, podrá presentarse ante la autoridad municipal o en las oficinas más próximas de representación, y estas por su parte deberán remitir la denuncia a la

actos u omisiones que deriven o puedan conllevar a desequilibrio ecológico, daños al ambiente o al entorno y recursos naturales en ANP, o bien sean contrarias a la ley y ordenamientos en materia ambiental⁷⁷. Como se ha señalado, la denuncia popular puede encuadrar como mecanismo de participación no vinculante, pues la recomendación que resulte no tendrá dicho efecto, es pública y autónoma, y por el contrario, abona a la participación, al permitir a la ciudadanía fungir como acompañante y/o vigilante, o al coadyuvar con la PROFEPA mediante la aportación de información, documentos y pruebas.

Finalmente, y en adición a los organismos y mecanismos de participación abordados, se incluye el derecho de petición, como un mecanismo más a considerar; y de aplicación para el sector ambiental y para ANP, pues constituye una garantía individual de libertad, dirigida a constreñir a los servidores públicos a responder por escrito las peticiones que la ciudadanía en general les formule también por escrito, de forma pacífica y respetuosa. Se trata de un canal de comunicación que, a modo de puente, une a la población y al gobierno.

V. Discusión y conclusiones

Diversos tratados internacionales han abordado la interdependencia entre el derecho de los pueblos indígenas a la participación y la protección del ambiente y los recursos naturales como su fuente ancestral de subsistencia, mismos que se han dirigido a enfatizar la importancia de garantizar la participación de dichos pueblos en la administración y gestión del entorno, como se espera que acontezca en los espacios que son declarados ANP. Esto es así, ya que las poblaciones indígenas poseen un vínculo indisoluble con los recursos naturales que, no solo representan su fuente de subsistencia, sino también elementos de sus cosmovisiones y objeto de sus saberes tradicionales. En tal virtud, la creación de ANP sin considerar la participación de su población indígena en la gestión y administración del entorno, atrofiando la dimensión social del desarrollo sustentable y contraviniendo el objetivo de la existencia de estos sitios, configurándose así los CDARN, en tanto que no se consideró los intereses y necesidades de aquellos en el manejo del entorno.

Como pudo observarse en la cronología del marco normativo internacional de la participación de la población indígena en el sector ambiental, se hace patente la necesidad de garantizarles dicho derecho, en particular en lo que respecta al aprovechamiento de recursos naturales en sus tierras. De ahí la trascendencia de incluir a estos grupos en el manejo y gestión del entorno, con mecanismos que garanticen espacios de análisis y discusión para que sus voces sean escuchadas y consideradas por los tomadores de decisiones de la PPA.

Al respecto, los organismos y mecanismos de participación abordados en este trabajo resultaron ser, acorde a los intereses de este análisis, aquellos que se enmarcan en la participación ciudadana, con efectos no vinculantes; sin embargo, ello no demerita su importancia en la incidencia de la PPA. De los mecanismos de participación estudiados, se observó que los que cuentan con una normatividad que permite identificar con claridad los procedimientos que encierran son: los derechos de acceso a la información, que incluye la respectiva obligación de transparencia de forma proactiva de esta por parte de la autoridad y mediante la tramitación respectiva de

PROFEPA para su atención y trámite. Congreso de la Unión, 1996, *op. cit.*
77 Congreso de la Unión, 2000, *op. cit.*

solicitudes. El derecho de acceso a la información, al ser un insumo que permite tomar decisiones informadas, abona a la inclusión del público en la búsqueda de soluciones a los problemas ambientales, y promueve la transparencia y rendición de cuentas de los gobiernos.

En cuanto la consulta pública en ANP, en torno a los estudios previos justificativos y los programas de conservación y manejo se desprende que, si bien poseen reconocimiento normativo, se carece de directriz para llevar a cabo la consulta pública en dichas situaciones. Por lo que, atento a lo estipulado para el acceso a la participación en la toma de decisiones ambientales en el Acuerdo de Escazú, se considera recomendable que se observe como mínimo lo siguiente: 1) se establezcan juntas informativas para brindar explicaciones sin lenguaje técnico del estudio previo justificativo y de las consideraciones sobre el programa de conservación y manejo, para lo cual deberán difundirse no solo en el DOF y en la Gaceta Ecológica, sino en los medios de comunicación de mayor difusión y en la lengua indígena que esté presente en la zona, los lugares, fechas y horas de las juntas informativas, y 2) recolectar información del público, con especial énfasis en los grupos, personas vulnerables y población indígena que habite la zona, respecto a sus necesidades, intereses, inquietudes y manejo que han brindado al entorno, mediante reuniones en las que se propicie el intercambio de diálogos.

Lo anterior, conduciría a que la creación de ANP, impulse el ejercicio de la consulta pública, y la inclusión de la población, como en el caso de la indígena, garantizando que sus realidades y contextos, sean conocidos, considerados y en su caso integrados al establecer dichas zonas, pues las consultas deben reflejar la realidad local, y si bien es ilusorio pensar en un modelo pre-establecido para llevarlas a cabo, si deben atender a lineamientos internacionales como el caso de Escazú, en este sentido, se propone que como mínimo contemplen una serie de acciones tendientes a garantizar la participación de la población sin discriminación.

Respecto a la denuncia popular, tiene como fortaleza que constituye un instrumento al alcance del público en general que permite ejercer su derecho de participación, pero al ser sus recomendaciones no vinculantes, carecen de efectos y fuerza que obligue a tutelar el derecho a un medio ambiente sano.

74

En lo que atañe al derecho de petición, habría que difundir y publicar, la información inherente al procedimiento para ejercerlo, haciéndolo del conocimiento de la población en general, lo cual incluso impulsaría su debido ejercicio; esto es, dar a conocer de forma puntual por diversos medios, escritos, digitales, en internet, etc., a quién dirigirse, dónde presentarse, y cualquier dato que posibilite y facilite a la ciudadanía ejercerlo.

En este orden de ideas, se desprende que México posee, en términos generales, normatividad sobre los mecanismos de participación a los que la población indígena de ANP puede acceder para ser escuchada e incidir en la PPA, pero como se expresó antes, aún queda por clarificar algunos de los procedimientos, como en el caso de la consulta pública. Además, es menester fortalecer la cultura del seguimiento y evaluación de la PPA, incluyendo los espacios para dar la retroalimentación debida a la población.

VI. Fuentes

- AGUILAR VILLANUEVA, Luís, *Gobernanza y gestión pública*, Fondo de Cultura Económica, 2006.
- AMPARO RODRÍGUEZ, Gloria y MUNÓZ ÁVILA, Lina, *La participación en la gestión ambiental, Un reto para el nuevo milenio*, Universidad del Rosario, 2009.
- ÁNGELES HERNÁNDEZ, Marisol *et al.*, *Manual de derecho ambiental mexicano*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2021.
- BARRAGÁN Alvarado, Lourdes, *Pueblos indígenas y Áreas Protegidas en América Latina*, FAO, 2008.
- CASTRO SUÁREZ, Roque, *Siete obstáculos para la participación ciudadana. El municipio de Yoro-Honduras*, CLACSO, 2000.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, *Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe*, 2018.
- _____, *Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe. Guía de implementación*, 2022.
- Comisión Nacional De Los Derechos Humanos, “Áreas Naturales Protegidas y derechos humanos”, *Estudios sobre el cumplimiento e impacto de las recomendaciones generales, informes especiales y pronunciamientos de la CNDH 2001-2017*, 2019.
- Comisión Nacional De Áreas Naturales Protegidas, *Áreas Naturales Protegidas*, CONANP 2016.
- _____, *Programa Nacional de Áreas Naturales Protegidas 2020-2024*, CONANP, 2020.
- CONTRERAS, Patricio y MONTECINOS, Egon “Democracia y participación ciudadana: Tipología y mecanismos para la implementación”, *Revista de Ciencias Sociales*, núm. 2, 2019, pp.178–191.
- CONGRESO DE LA UNIÓN, Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental, *Diario Oficial de la Federación*, 1971.
- _____, Ley Federal de Protección al Ambiente, *Diario Oficial de la Federación*, 1982.
- _____, Reforma a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, *Diario Oficial de la Federación*, 1996.
- _____, Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Áreas Naturales Protegidas, *Diario Oficial de la Federación*, 2000.

- _____, Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, *Diario Oficial de la Federación*, 2015.
- _____, Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, *Diario Oficial de la Federación*, 2016.
- _____, Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, *Diario Oficial de la Federación*, 2018.
- _____, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, 2021.
- CUNILL, Nuria, *Participación ciudadana, Dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados Latinoamericanos*, Caracas, CLAD, 1991.
- DE CASTRO, Fabio *et al.* “Introducción” en De Castro, Fabio *et al.*, *Gobernanza Ambiental en América Latina* CLACSO, 2015, pp. 13–38.
- FOLADORI, Guillermo “Avances y límites de la sustentabilidad social”, *Economía, Sociedad y Territorio*, III, vol. III, núm. 12, julio-diciembre 2022, pp. 621-637.
- FOLCHI, Mauricio, “Ecologismo de los pobres: conflictos ambientales y justicia ambiental”, *Springer Nature*, noviembre 2019, pp. 95–115,
- GALVIS PATIÑO, María Clara y RAMÍREZ RINCÓN, Ángela María, *Digesto de jurisprudencia latinoamericana sobre los derechos de los pueblos indígenas a la participación, la consulta previa y la propiedad comunitaria*, Washington D.C, Due Process of Law Foundation, 2013.
- GONZÁLEZ OSORIO, Natalia, *Análisis comparado de la justicia en materia ambiental en américa latina*, Tesis Doctoral, Universidad Autónoma de Baja California Sur, 2021.
- HALFFTER, Gonzalo, “Reservas de la biosfera: problemas y oportunidades en México”, *Acta Zoológica Mexicana*, vol. 27, núm1, abril 2011, pp. 177–189.
- HASSENFORDER, Emeline *et al.*, “Towards understanding participatory processes: Framework, application and results”, *Journal of Environmental Management*, vol. 157, julio 2015, pp.84–95.
- HENRÍQUEZ RAMÍREZ, Alfonso, “Participación indígena: desarrollo y alcances en torno a la participación ambiental”, *Ius et Praxis*, vol. 19, núm.2, 2013, pp.251–30.
- LA CARTA DE LA TIERRA, *Iniciativa Carta de la Tierra*, 2000.
- MARTINEZ ALIER, Joan, “El ecologismo popular”, *Ecosistemas*, vol.16, núm.3, 2007, pp. 148–151.
- MEADOWS DONELLA *et al.*, *The limits to growth*, Nueva York, Universe books, 1972.

MÉNDEZ ESCOBAR, Francisca, “La Cumbre de Johannesburgo y la participación de México: 30 años de esfuerzos multilaterales para avanzar hacia el desarrollo sostenible”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 67-68, marzo 2003, pp.73-100.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, *Convenio Número 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales, Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*, Suiza, OIT/Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2014.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, *Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio humano*, Organización de las Naciones Unidas, 1972

_____, Resolución 37/7, *Carta Mundial de la Naturaleza*, Organización de las Naciones Unidas, 1982.

_____, *Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*, Organización de las Naciones Unidas, 1987.

_____, *Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*, 1992.

_____, *Convenio sobre la Diversidad Biológica*, Organización de las Naciones Unidas, 1992.

_____, *Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*, Organización de las Naciones Unidas, 1992.

_____, *Programa 21: Capítulo 26. Reconocimiento y Fortalecimiento Del Papel de Las Poblaciones y Sus Comunidades*, Organización de las Naciones Unidas 1992.

_____, *Declaración del Milenio*, Organización de las Naciones Unidas, Organización de las Naciones Unidas 2000.

_____, *La Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas*.

_____, *Resolución 66/288 El futuro que queremos*, Organización de las Naciones Unidas, 2012.

_____, *Acuerdo de París*, Organización de las Naciones Unidas, 2015.

_____, *Agenda 2030 para el desarrollo sostenible*, Organización de las Naciones Unidas, Organización de las Naciones Unidas, 2015.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA, Resolución 2.313 *Programa Intergubernamental sobre el hombre y la biosfera*, *Actas de La Conferencia General de La 16ª. Reunión*, núm. 1, 1971, pp. 36-37.

PALERO CASTRO, Arturo Javier, *Perspectivas sobre conservación en áreas naturales protegidas, Caso el sureste mexicano*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia. 2015.

RODRÍGUEZ SERRANO, Asucena, “La participación ciudadana en México”, *Estudios Políticos*, vol. 9, núm., 34, 2015, pp. 93-116.

SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES, *Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2013-2018*, 2013.

_____, Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2020-2024, *Diario Oficial de la Federación*, 2020, pp. 1-47.

SOTO BARRIENTOS, Francisco, y EZIO COSTA, Cordella, “Tensiones y desafíos de la participación ciudadana en materia ambiental”, *Revista Derecho del Estado*, núm. 44, 2019, pp. 227-255.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Tesis P./J. 54, Jurisprudencia, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, vol. XXVII, junio de 2008, p. 743.

TETREAULT, Darcy, “Escuelas de pensamiento ecológico en las Ciencias Sociales”, *Revista Estudios Sociales*, vol. 16, núm.32, 2008, pp.9-38.

TOLEDO, Víctor Manuel, “El otro zapatismo, Luchas indígenas de inspiración ecológica en México”, *Ecología Política*, núm. 18, 1999, pp.11-22.

_____, *Los civilizacionarios, Repensar la modernidad desde la ecología política*, México, Instituto de Investigaciones en Ecosistemas y Sustentabilidad / Juan Pablos Editor, 2019.

UNIÓN MUNDIAL POR LA NATURALEZA, *Acuerdo de Durban*, Durban, IUCN, 2003.

VALLEJO ROMÁN, Janett, “Cambio climático y Áreas Naturales Protegidas: una mirada desde la Ciencia Social”, *Revista Márgenes*, vol.19, núm. 7, 2016, pp.48-55.

WORLD WILDLIFE FOUND, *Cambio climático y energía, ¿Qué es el Cambio Climático?*, World Wildlife Found, 2020.

ZICCARDI, Alicia, “Espacios e instrumentos de participación ciudadana para las políticas sociales del ámbito local”, *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, UNAM/ INDESOL/COMECOSO, 2004, pp. 245-272.