

Pueblos, comunidades y ejidos en la dinámica ambiental de la Ciudad de México

Consuelo Sánchez

Escuela Nacional de Antropología e Historia, INAH

Héctor Díaz-Polanco

Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social

Resumen: *El presente texto examina los procesos de urbanización que han tenido lugar en la Ciudad de México en relación con los territorios de los pueblos, comunidades y ejidos. Interesan, particularmente, la situación actual de los núcleos agrarios de propiedad social (ejidos y comunidades) en el Distrito Federal, así como los cambios de políticas que el gobierno de la ciudad ha impulsado en los últimos lustros para abordar la problemática ambiental, así como la participación de los pueblos, comunidades y ejidos en los nuevos programas de conservación y protección ecológica de sus territorios.*

Palabras clave: *Política ambiental, urbanización, núcleos agrarios, pueblos, reservas ecológicas comunitarias y áreas comunitarias de conservación ecológica*

Abstract: *Peoples, communities and ejidos in the environmental dynamics of Mexico City. This paper examines the processes of urbanization that have taken place in Mexico City in relation to the territories of the peoples, communities and ejidos. Of particular interest is the current situation regarding social agrarian land ownership (ejidos and communities) in the Distrito Federal (Mexico City) as well as policy changes introduced by the city's government in recent decades to address environmental issues and the participation of the peoples, communities and ejidos in the new conservation and ecological protection programs with regard to their territories.*

Keywords: *Environmental policy, urbanization, peoples, agrarian communities, ejidos, communal ecological reserves and ecological conservation in community areas*

INTRODUCCIÓN

Los problemas de las comunidades con identidades particulares que han quedado insertas en las grandes urbes han adquirido relevancia en la medida en que éstas se enfrentan a desequilibrios ambientales cada vez más agudos. La presencia de pueblos originarios y otras comunidades en las ciudades medianas y grandes no es un fenómeno extraño o marginal, sino común a muchos centros urbanos latinoamericanos, lo que se explica por el peculiar proceso de urbanización colonial y su desarrollo histórico posterior a la independencia. Los pueblos originarios que quedaron envueltos en las redes urbanas, desarrollaron diversas estrategias que les permitieron mantener su cohesión, sus usos y costumbres, sus tradiciones organizativas y sus valores, así como sus territorios y recursos naturales. Al mismo tiempo, conservaron sus conocimientos y prácticas ancestrales relacionados con el adecuado manejo de los ecosistemas. Aunque mermados en diverso grado, estos elementos socioculturales favorecieron la conservación y, más a menudo, la recreación de identidades diferenciadas del resto de las poblaciones. Así, muchas ciudades, incluyendo a la gran área metropolitana de la Ciudad de México, siguen siendo —no obstante los intensos procesos de “modernización” por los que han atravesado a lo largo de dos siglos— “ciudades de pueblos” [Sánchez, 2006], si se toma en cuenta el gran número de comunidades (incluyendo los núcleos agrarios) que han encontrado las fórmulas para reproducirse en condiciones difíciles, cuando no abiertamente hostiles.

De tal manera que comunidades originarias que siguen reglas socioculturales apartadas en muchos aspectos de los núcleos denominados modernos, han devenido parte orgánica de urbes más o menos extensas y ligado su destino al desenvolvimiento de éstas. A esto se agrega un fenómeno que en las últimas décadas se perfila como una de las grandes novedades de la dinámica de la población indígena latinoamericana: el hecho de que los indígenas son cada vez menos una población rural y dedicada a las actividades primarias, según un difundido estereotipo, y en cambio son conglomerados gradualmente más urbanos. Aunque en algunos países todavía la gran mayoría de los grupos étnicos autóctonos residen en zonas rurales, en un creciente número de países la balanza se inclina hacia la urbanización, en gran medida impulsada por los intensos procesos migratorios. Por ejemplo, en países como Bolivia la tasa de indígenas urbanos rebasa el 50 por ciento y en Chile puede alcanzar 80 por ciento. México va por el mismo camino, pues la población indígena en las ciudades ya alcanza alrededor del 35 por ciento [Díaz-Polanco, 2009: 25]. Tanto los indígenas migrantes como los miembros de comunidades o pueblos originarios plantean serios desafíos a las respectivas sociedades nacionales y en particular a los gobiernos, por lo que hace al tratamiento

de estos núcleos identitarios y sus identidades diferentes, en un contexto mundial en que el pluralismo y la diversidad adquieren cada vez más el rango de valores apreciados. Puesto que, además, los pueblos originarios se asientan en zonas con una gran biodiversidad y en ecosistemas que incluyen bosques, humedales, etcétera, que son vitales frente a la degradación ecológica de las ciudades, esto plantea retos importantes por lo que hace a la relación sociedad-naturaleza y a las políticas ambientales requeridas.

URBANIZACIÓN Y METROPOLIZACIÓN

En 1824, el área urbana de la Ciudad de México cubría 378 hectáreas y creció relativamente poco hasta fines del siglo *xix*, que es cuando comienza su expansión, aunque moderada. Después de la Revolución Mexicana el incremento de la población en la ciudad adquiere nuevo ímpetu. A raíz de la política de industrialización del país y de la decisión del gobierno federal de concentrar gran parte de esta actividad en la Ciudad de México, se desata un ciclo acelerado en el crecimiento de la población y la urbanización del Distrito Federal. Este proceso se intensificó entre los años cuarenta y setenta del siglo *xx*.

Las zonas industriales se concentraron principalmente en el norte, oriente y centro de la ciudad, en las jurisdicciones de las delegaciones Cuauhtémoc, Venustiano Carranza, Gustavo A. Madero, Benito Juárez, Miguel Hidalgo, Azcapotzalco, Álvaro Obregón, Iztacalco e Iztapalapa. Asimismo, en éstas se formaron cientos de colonias habitadas básicamente por familias de obreros y también por sectores de clase media. En este contexto, en los decenios de 1950-1970, la superficie urbana de la ciudad se extendió por la parte norte y oriente hasta rebasar los límites del Distrito Federal con el Estado de México. La mancha urbana se fue extendiendo hasta incorporar a varios municipios mexiquenses. Con estas áreas urbanizadas se fue configurando la llamada Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM). En este proceso expansivo de industrialización, urbanización y metropolización, muchos de los territorios de los pueblos indígenas localizados en esos espacios (tanto del D.F. como del Estado de México) fueron devorados.

Aunque las jurisdicciones del sur del Distrito Federal quedaron relativamente apartadas de la dinámica industrial, no escaparon al proceso de expansión urbana que desde los años cuarenta fue ampliando sus redes hasta integrar en la gran urbe a diversos espacios de los pueblos y comunidades indígenas de Coyoacán, Tlalpan, Tláhuac y Xochimilco, principalmente. Para frenar y limitar el crecimiento de la mancha urbana hacia el sur de la Ciudad de México se estableció, el 17 de diciembre de 1970, una “zona de veda” que abarcaba alrededor de la mitad del territorio del D.F. Las razones esgrimidas para crear esta zona de veda fueron fundamentalmente ecológicas, aunque también se alegaron motivos administrativos. Posterior-

mente, a esta zona de veda se le denominó “Suelo de conservación ecológica”. En ambos casos, los objetivos eran prácticamente los mismos: frenar el avance acelerado de la mancha urbana hacia la zona sur de la Ciudad de México y preservarla fundamentalmente como área de reserva para la recarga de los mantos acuíferos, el mantenimiento de los manantiales y la purificación del aire del Valle de México. Pero al tiempo que se creaba la zona de conservación en la parte sur de la ciudad, ésta era considerada como parte de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, lo que significaba que se habría incorporado a la dinámica expansiva y funcional del área urbana.

La reglamentación sobre la zona de veda contenía un conjunto de prohibiciones que podría considerarse favorable a los intereses de los pueblos indígenas del sur de la ciudad.¹ No obstante, también comprendía limitaciones que afectaban los derechos de estos pueblos en el manejo, uso y usufructo de sus bosques. Por tanto, a pesar de que la política de contención urbana no estuvo, en sus inicios, directamente orientada a proteger la integridad de los derechos territoriales de los pueblos originarios, sí coincidía con los intereses de éstos de atajar el avance de la mancha urbana sobre sus territorios.

El establecimiento de la zona de conservación ecológica frenó de manera importante el avance desproporcionado de la mancha urbana hacia el sur de la ciudad, aunque no ha logrado contener la ocupación de tierras por parte de particulares, de “fraccionadores” y, en últimas fechas, de “desarrollistas”, regularmente asociados a grupos de poder político que les facilitan la obtención de terrenos y los permisos correspondientes para emprender “desarrollos” inmobiliarios y comerciales.

En la década de 1970, la expansión urbana estaba operando sigilosamente en los espacios del suelo de conservación ecológica. Además, en esa década comenzaron a observarse indicios de cambios importantes en la dinámica demográfica y espacial de la Ciudad de México que se hicieron evidentes en los años siguientes. Como muestra el Cuadro 1, de los años 1980 a 2000 las tasas generales de crecimiento demográfico en el Distrito Federal decrecieron, en cambio, la superficie urbana aumentó. Gracia Sain advierte que esta falta de correspondencia entre las tasas de crecimiento demográfico y las de crecimiento de la mancha urbana, se explica por la pérdida de población en valores absolutos en las delegaciones centrales más consolidadas y pobladas y, en correspondencia, el crecimiento de la ciudad por expansión en las delegaciones del sur y de los municipios del Estado

¹ Por ejemplo, en la zona de veda quedaba prohibida la creación de fábricas, fraccionamientos, unidades habitacionales, colonias populares y más de una casa unifamiliar en un mismo predio; asimismo, establecía restricciones a la concesión de licencias para la construcción de viviendas, que estaban sujetas a la posibilidad de dotación de servicios urbanos por parte del Departamento del Distrito Federal [Espinosa López, 2003: 249].

de México recientemente conurbados, de lo que se infiere una movilidad poblacional en el interior de la zona metropolitana [Gracia Sain, 2004: 117].

Cuadro 1. Población y superficie urbana en el Distrito Federal y municipios conurbados, 1940-2000

AÑO	POBLACIÓN TOTAL DEL DISTRITO FEDERAL	TOTAL SUPERFICIE URBANA DEL DISTRITO FEDERAL	SUPERFICIE CONURBANA DE MUNICIPIOS DEL EDO. DE MÉXICO
1940	1,757,530	9,928 ha	
1950	3,050,442	15,650 ha	1,502 ha
1960	4,870,848	22,379 ha	4,191 ha
1970	6,874,165	33,588 ha	13,265 ha
1980	8,831,079	56,655 ha	34,471 ha
1990	8,235,744	67,961 ha	63,555 ha
2000	8,451,335	71,365 ha	91,040 ha

Fuente: Censos tomados de Espinosa López, 2003.

Justamente, en el período de 1980-2000, las delegaciones de Azcapotzalco, Benito Juárez, Coyoacán, Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza, registraron tasas de crecimiento de población negativas. En cambio, las delegaciones —comprendidas en el área de conservación— Álvaro Obregón, Cuajimalpa de Morelos, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Tláhuac, Tlalpan, Xochimilco y Milpa Alta registraron tasas positivas. Esta tendencia se mantuvo hasta el 2010, salvo en las delegaciones de Benito Juárez, Cuauhtémoc y Miguel Hidalgo, que registraron una tasa de crecimiento positivo (v. Cuadros 2 y 3).

Cuadro 2. Delegaciones del Distrito Federal con tasas de crecimiento positivo, de 1960 a 2010

AÑO	1960	1970	1980	1990	2000	2010
A. Obregón	220,011	456,709	639,213	642,753	678,387	727,034
Cuajimalpa	19,199	36,200	91,200	119,669	147,617	186,391
Iztapalapa	254,355	522,095	1,262,354	1,490,499	1,750,376	1,815,786
M. Contreras	40,724	79,429	173,105	195,041	217,515	239,086
Tláhuac	29,880	62,419	146,923	206,700	298,946	360,265
Milpa Alta	24,379	33,694	53,616	63,654	95,925	130,582
Tlalpan	61,195	130,719	368,974	484,866	567,872	650,567
Xochimilco	70,381	116,493	217,481	271,151	360,716	415,007

INEGI, Censos de Población y Vivienda de 1960, 1970, 1980, 1990, 2000 y 2010.

**Cuadro 3. Delegaciones del Distrito Federal
con tasas de crecimiento negativo 1980-2010**

AÑO	1980	1990	2000	2010
Azcapotzalco	601,524	474,688	434,376	414,711
Coyoacán	597,129	640,066	630,750	620,416
G.A. Madero	1,513,360	1,268,068	1,214,277	1,185,772
Iztacalco	570,377	448,322	405,211	384,326
B. Juárez	544,882	407,811	350,281	385,439
Cuauhtemoc	814,983	595,960	501,883	531,831
M. Hidalgo	543,062	406,868	340,471	372,889
V. Carranza	692,896	519,628	456,732	430,978

Asimismo, las delegaciones englobadas en el área de conservación son las que han absorbido la mayor parte de la expansión de la superficie urbana en el Distrito Federal en el mismo periodo de 1980-2000. Pero la intensa urbanización de los años setenta ya había alcanzado significativamente los territorios del suelo de conservación ecológica de Iztapalapa, Álvaro Obregón, Tlalpan, Tláhuac y Xochimilco. Cuajimalpa y Magdalena Contreras, que hasta 1970 eran considerados pueblos rurales, comenzaron a ceder espacios a la urbanización, al tiempo que varias delegaciones se urbanizaron casi en su totalidad (Azcapotzalco, Benito Juárez, Cuauhtémoc, Iztacalco, Venustiano Carranza). En la década de 1980 se confirmó el ciclo de consolidación de la urbanización del norte y centro de la ciudad, y de expansión hacia el sur, sur-oriente y poniente. De ahí que en los años ochenta, la mayor parte del incremento del área urbana del Distrito Federal (alrededor de 11 300 ha) la soportaran las delegaciones de Iztapalapa, Álvaro Obregón, Tlalpan, Tláhuac, Xochimilco, Cuajimalpa, Magdalena Contreras y Coyoacán, y en la parte norte de la ciudad, Azcapotzalco y Gustavo A. Madero. En la década de 1990 la tasa anual de expansión urbana en el Distrito Federal se redujo en términos globales (a 0.5 por ciento, respecto del 3.1 por ciento de la década anterior). Pero si se considera que la mayor parte de la expansión urbana en el periodo 1980-2000 se ha dado en el suelo de conservación ecológica, el ritmo de crecimiento en este espacio ha tenido un comportamiento diferente al resto de la ciudad. Se calcula que en el periodo de 1970-1997, el área urbana en el suelo de conservación creció a un ritmo de 289 ha por año, “a una tasa promedio del 6.1% anual” [INEGI, 2001: 40]. En el periodo 1990-2001 la mancha urbana del Distrito Federal creció más de 3 000 ha, sobre terrenos comprendidos en el suelo de conservación de Cuajimalpa, Magdalena Contreras, Tlalpan, Milpa Alta, Xochimilco

y Tláhuac. Ello significa que en los años noventa el área urbana en el suelo de conservación creció a un ritmo de 300 ha/año, aproximadamente. De continuar esta tendencia urbanizadora, los espacios ecológicos del suelo de conservación sufrirán cada vez más deterioro por el incremento de las tasas de población y el número de asentamientos irregulares y regulares en sus bosques, cañadas, humedales y chinampas. Los asentamientos irregulares han sido señalados como el principal motor de crecimiento y expansión de la ciudad. La irregularidad deviene básicamente de la ilegalidad de la ocupación, ya porque se trata de espacios cuyo uso de suelo es agrícola o de conservación, ya porque las tierras son de propiedad comunal y ejidal. Correlativamente, la regularización de estos asentamientos conlleva la modificación y adecuación del uso de suelo de lo ecológico o agropecuario a lo urbano, la expropiación o venta de tierras ejidales y/o comunales y el otorgamiento de los títulos de propiedad privada correspondientes. Es decir, a fin de cuentas se suprime la propiedad social en favor de la propiedad individual, y se trastoca el uso ecológico o agrícola del suelo en favor de su uso urbano. El fenómeno de los asentamientos irregulares o de poblamiento irregular se asocia a varios factores de orden político, económico, jurídico, social y ambiental. Ward [1990] señala que los métodos para la adquisición de tierras destinadas a la construcción y autoconstrucción de viviendas en la ciudad de México están estrechamente relacionados con la política del Estado relativa a “la distribución de los bienes urbanos”, y con el uso que hace el Estado del problema de la tierra como “mecanismo importante para la mediación política en la ciudad de México” [Ward, 1990: 212].² La falta de vivienda y de una política de Estado orientada a garantizarla, ha sido uno de los factores que explican que la mayoría de la población haya tenido “que buscar métodos alternativos ‘informales’ de provisión de vivienda, casi siempre por medio de la adquisición ilegal de tierras y la autoconstrucción” [Ward, 1990: 200]. A ello se agrega que en los últimos lustros, en el marco de la globalización neoliberal, los llamados desarrollistas (representantes del capital inmobiliario, comercial y financiero) han logrado una mayor influencia en la gestión urbana. Han contado con el apoyo del Estado en la desregulación de normas que obstaculizan la comercialización de la propiedad ejidal, comunal y estatal —mediante la contrarreforma salinista al 27 constitucional—, y la aprobación de nuevas reglas que permiten cambios en las formas de propiedad, uso, ocupación y

² “Por lo que respecta a la provisión de tierras, la respuesta del Estado ha sido pasiva. Al elegir no actuar contra las compañías de bienes raíces o contra los responsables de las ventas de tierras ejidales, favorece ciertos intereses a expensas de los pobres y condona prácticas ilegales. Al mismo tiempo, se ha mantenido la oferta ilegal de tierras para los grupos de bajos ingresos” [Ward, 1990: 212].

destino del suelo (de residencial a comercial, de agrícola a urbana, de público y social a privado, y, en fin de ecológica a urbana). En suma, el Estado ha propiciado, directa o indirectamente, la colonización del suelo de conservación ecológica, cuyas tierras son en su mayoría propiedad colectiva de los pueblos originarios de la Ciudad de México, con lo que, por añadidura, ataca su composición multicultural y la riqueza de su diversidad histórica.

Para los pueblos que han logrado conservar sus bienes ejidales o comunales, los asentamientos irregulares en su territorio constituyen un gran problema que tiende a agravarse. Asimismo, el proceso de urbanización de sus territorios, aunado a que muchos de ellos aún carecen de la definición jurídica de sus territorios, representa un gran riesgo. La amenaza de ser absorbidos por la ciudad y perder la posesión y control sobre sus espacios es seria, teniendo en cuenta que las áreas comunales y ejidales de muchos otros pueblos del Distrito Federal han sido suprimidas y otras mermada mediante expropiaciones. El balance es brutalmente disolvente. Según las fuentes oficiales, mediante “270 decretos expropiatorios de diversa índole, se han restado aproximadamente 20 462 ha”, lo que constituye *una pérdida de alrededor de 38 por ciento de las tierras bajo régimen de propiedad social* [INEGI, 2001: 44].

Al analizar las tendencias del crecimiento urbano sobre los diferentes tipos de propiedad de la tierra (ejidal, comunal, privada y federal), Cruz Rodríguez menciona que para 1970 los estudios urbanos estimaban que “68% del crecimiento urbano en el Distrito Federal se había dado en tierras de propiedad ejidal y comunal” [Cruz Rodríguez, 2008: 48]. Pero advierte que esta tendencia se modificó significativamente en los años setenta en toda la Zona Metropolitana de la de Ciudad de México (que incluye el Distrito Federal y los municipios conurbados): 64 por ciento del incremento total del área urbana de la ZMCM se ubicó en tierras de propiedad privada y 27 por ciento en tierras ejidales y comunales (“las tierras comunales significaron apenas 3%”). Esta tendencia se consolidó en la década de 1980 (cabe señalar que la urbanización de tierras ejidales y comunales va acompañada de un proceso de privatización de las mismas, lo que explica en gran medida esta tendencia).³ En el periodo de 1990-2000 se observan cambios significativos: 1) aumenta la urbanización sobre la propiedad ejidal y comunal, al tiempo que disminuye la propiedad privada, y 2) aumenta

³ Esta consideración no escapa a la autora. Al respecto señala que “este proceso se dio de manera paulatina en los años de 1970 a 1980. La creciente expansión en tierra ejidal de los años anteriores seguramente decreció a causa de la densificación de las áreas incorporadas a la urbe en los años sesenta y principios de los setenta y al aumento de la propiedad privada. Si bien este hecho marca una ruptura importante en las tendencias, es fundamental reconocer que esto no significó un alto a la urbanización de las tierras ejidales, al contrario, el crecimiento urbano en ejidos se mantiene de manera notable. En la década mencionada [1980], para el caso del Distrito Federal, la expansión de tierras ejidales urbanizadas crece casi un 100%” [Cruz Rodríguez, 2008:50].

la urbanización de las tierras comunales [Cruz Rodríguez, 2008: 50-54]. En el caso particular del Distrito Federal, en

la década de los ochenta las tendencias de urbanización indicaban un mínimo porcentaje de afectación de la propiedad comunal, apenas 7%, la mayor proporción estaban en la propiedad privada (con 70%). Para los noventa, el perfil cambia de manera radical, la mayor urbanización se da en tierras comunales (que representan 50% de la tierra urbanizada) y la proporción baja considerablemente en la propiedad privada (apenas llega a 13.2%). Las delegaciones que han crecido mayoritariamente en tierra comunal son Milpa Alta y Tlalpan [Cruz Rodríguez, 2008: 56].

Asimismo, como puede apreciarse en el cuadro 4 (elaborado por Cruz Rodríguez), que incluye las delegaciones que absorbieron prácticamente el total del crecimiento urbano en el Distrito Federal en el periodo 1990-2000, 36.5 por ciento de la urbanización en este periodo se dio sobre propiedad ejidal.

La urbanización de tierras ejidales y comunales significa la pérdida de suelo de conservación ecológica, pero también la privatización y mercantilización de la propiedad social y la destrucción de los modos de vida a ella asociados. Por tanto, la conservación de los ejidos y comunidades no es solamente un asunto de vital importancia para sus propietarios comunitarios, sin también para atajar los problemas ambientales de la Ciudad de México en su conjunto. En los últimos años se hace evidente la urgencia de una política ambiental en el Distrito Federal, y es en este contexto que los pueblos originarios y sus territorios están considerándose piezas clave.

**Cuadro 4. Crecimiento urbano
por tipo de propiedad en el Distrito Federal 1990-2000**

DELEGACIÓN	PRIVADA		EJIDAL		COMUNAL		TOTAL	
	Ha	%	Ha	%	Ha	%	Ha	%
Cuajimalpa	12.57	2.4	144.72	27.4	370.71	70.2	528	100
M. Contreras	0.0	0.0	37.74	100	0.0	0.0	37.74	100
Milpa Alta	20.42	12.2	0.0	0.0	146.98	87.8	167.4	100
Tláhuac	103.34	26.6	285.49	73.4	0.0	0.0	388.83	100
Tlalpan	0.0	0.0	3.27	0.8	421.10	99.2	424.27	100
Xochimilco	145.42	24.8	306.87	52.2	134.68	23.0	586.97	100
Total	281.75	13.2	778.09	36.5	1,073.47	50.3	2,133.30	100

Cruz Rodríguez, 2008.

LA PARTICIPACIÓN DE LOS PUEBLOS ORIGINARIOS EN LA DINÁMICA AMBIENTAL EN LA CIUDAD DE MÉXICO

En 1970, como se dijo, el suelo del Distrito Federal se dividió en urbano y de conservación ecológica, señalándose una línea limítrofe entre el área de desarrollo urbano y el área de conservación ecológica. Así, para fines administrativos, “se estableció que la dimensión de la superficie del ‘suelo de conservación’ es de 88 442 ha, que constituye poco más del 59 por ciento de la superficie total del Distrito Federal”, comprendida en sus zonas sur y sur poniente, y “se extiende por toda la sierra del Chichinautzin, la sierra de Las Cruces y la sierra del Ajusco, el cerro de La Estrella y la sierra de Santa Catarina, así como en las planicies lacustres de Xochimilco-Tláhuac y Chalco”. También incluye una pequeña porción de suelo de conservación —con el carácter de áreas naturales protegidas—, que se localiza al norte del Distrito Federal [INEGI, 2001: 38]. Según los datos oficiales de 1998, de las 88,442 ha, en el territorio de conservación, alrededor de 50 mil estaban cubiertas por vegetación natural (que incluía 38,252 ha de vegetación forestal, 10,937 ha de pastizal y 500 ha de matorral), 28 mil hectáreas de terrenos utilizados para actividades agropecuarias y 10,154 hectáreas para uso urbano que incluían poblados rurales, Zonas Especiales de Desarrollo Controlado, asentamientos urbanos irregulares y equipamientos urbanos [INEGI, 2001: 39].

Alrededor del 75 por ciento de este territorio de conservación es propiedad social. La situación jurídica y material de los núcleos agrarios en el Distrito Federal no se expresa adecuadamente en los datos oficiales, y ocurre que la información emitida por distintas instancias resulta en muchos casos contradictoria. Según un informe del Registro Agrario Nacional (RAN), de los 90 núcleos agrarios (83 ejidos y 7 comunidades) constituidos legalmente en el Distrito Federal, en 1999 sólo quedaban 64. Y de las 54 400 hectáreas inicialmente otorgadas a los noventa núcleos agrarios, sólo estaban bajo el régimen de propiedad social aproximadamente 33 938 ha (de las cuales 11 934 son ejidales y 22 004 comunales) [INEGI, 2001: 44]. Una década después, el Registro Agrario Nacional reportó, a partir de la captura del padrón de sujetos agrarios en 2008, 67 ejidos y 11 comunidades (en total 78 núcleos agrarios) distribuidos en doce delegaciones del Distrito Federal. Sin embargo, el Diario Oficial de la Federación sólo registró la existencia de 32 ejidos y nueve comunidades (en total 41 núcleos agrarios) en el Distrito Federal. El Censo Ejidal de 2007 reportó un total de 37 núcleos agrarios en esta entidad, con una superficie total de 56 768.60 hectáreas [INEGI, 2007].

Trataremos de aclarar este enredo de datos. De acuerdo con Vargas Montes (quien se desempeñaba como delegado del Registro Agrario Nacional en el Distrito Federal en 2001), en el Distrito Federal “se han constituido

legalmente 83 ejidos y 9 comunidades a las que se les otorgaron 55 000 ha y de ellas, considerando las afectaciones, les restan 34 000 ha". A estas 34 000 ha de propiedad social se suman las alrededor "de 27 000 ha correspondientes a seis poblados que tienen procedimientos agrarios en trámites, que en conjunto conforman 61 000 ha". Esto significa que de las 88 442 hectáreas consideradas como área de conservación ecológica en el Distrito Federal, 77.5 por ciento son de propiedad social [Vargas Montes, 2001: 183].

Cuadro 5.
Situación de los núcleos agrarios en el Distrito Federal

CONCEPTO	NÚMERO DE NÚCLEOS AGRARIOS	SUPERFICIE INICIALMENTE OTORGADA HA	SUPERFICIE ACTUAL D.F. HA	SUPERFICIE EN OTRAS ENTIDADES FEDERATIVAS
Núcleos agrarios actualmente sin tierras.	22	5,384	0	0
Núcleos agrarios sin tierras en el D.F. y con superficie en otras entidades federativas.	16	2,505	0	6,490
Núcleos agrarios con superficie en el D.F. menor de 50 ha y con superficie en otras entidades federativas.	8	2,276	42	3,303
Núcleos agrarios con superficie en el D.F. menor de 50 ha.	15	3,680	280	0
Núcleos agrarios con superficie entre 50 y 500 ha.	18	8,372	4,121	0
Núcleos agrarios con mas de 500 ha.	13	32,976	29,827	0
Subtotal	92	55,196	34,273	9,793
Poblados con procedimientos en trámite.	6		26,717	
Total		55,196	60,992	9,793

Información tomada de Montes Vargas, 2001.

Como se muestra en el cuadro 5, hasta hoy, la afectación de la propiedad social ha significado que 22 núcleos agrarios quedaran sin tierras; 24 ejidos fueran obligados a permutar sus tierras en el Distrito Federal por otras “en siete diferentes estados de la República, integrados en 39 fracciones que suman 9 794 hectáreas”; y que la superficie de más de 15 núcleos agrarios se redujera a 280 ha [Vargas Montes, 2001: 184]. Esto explica que, de los 92 núcleos agrarios en el Distrito Federal originalmente inscritos en el Registro Nacional Agrario, muchos de ellos ya no sean considerados en las cuentas oficiales (como en el Censo Ejidal de 2007). Por lo menos, 46 núcleos agrarios se han quedado sin tierras en el D.F. por lo que pueden considerarse como extintos.

En el Cuadro 6 se observan los núcleos agrarios y la superficie de propiedad social por delegaciones del Distrito Federal, que aparecen en el Registro Agrario Nacional en 2008. Aunque no incluye los seis “poblados” con procedimiento en trámite ante tribunales agrarios que, según el RAN, suman 28 859.0 hectáreas en litigio, pero que están en posesión de ejidatarios y comuneros. De acuerdo con esta fuente, los “poblados” con procedimientos en trámite ante tribunales agrarios y la superficie reclamada son: Milpa Alta, 17 944 hectáreas; San Salvador Cuauhtenco también en la Delegación Milpa Alta, 6 913.60 hectáreas; Santa Rosa Xochiac, en la Delegación Álvaro Obregón, 343 ha; San Mateo Xalpa y San Francisco Tlalnepantl, en la Delegación Xochimilco, 312.74 ha y 1 203.98 ha respectivamente, y San Nicolás Totolapan, en la Delegación Magdalena Contreras, 2 147 ha. En la información de Montes Vargas no se especifica las hectáreas reclamadas por este último “poblado” (San Nicolás Totolapan). Quizá esto explique la diferencia entre el total de hectáreas en litigio que Montes Vargas registra (26 717 ha) y el que reporta el Registro Agrario Nacional (28 859 ha). Cabe señalar que estos datos no expresan adecuadamente la cantidad de hectáreas solicitadas por comuneros y ejidatarios, por ejemplo, los comuneros de Milpa Alta reclaman 27 000 hectáreas, que consideran como parte de su territorio comunal. De hecho, cuentan con la resolución presidencial de 1952, que reconoce a la cabecera de Milpa alta y “los pueblos anexos” la titulación de 17 994 ha, y San Salvador Cuauhtenco consiguió al año siguiente la resolución presidencial para la titulación de 6 913.60 ha en propiedad comunal, las cuales eran consideradas y reivindicadas por los de Milpa Alta como suyas. Los milpalenses se inconformaron con la resolución y sostienen hasta el presente un litigio para que se les reconozca la superficie reclamada, 27 000 hectáreas y no 17 994 hectáreas como dice el RAN [Sánchez, 2006]. Por ello ninguno de los dos núcleos agrarios está inscrito en el Registro Agraria Nacional.

Cuadro 6.
Superficie de propiedad social por delegación del Distrito Federal, 2008

DELEGACIÓN	TOTAL NÚCLEOS AGRARIOS	SUPERFICIE OTORGADA HA	SUPERFICIE ACTUAL EN EL DF	NÚCLEOS AGRARIOS EN EL REGISTRO NACIONAL AGRARIO
Tlalpan	12	22,959.8	20,229.8	9 ejidos y 2 comunidades
Magdalena Contreras	7	6,835.5	5,007.8	4 ejidos y 2 comunidades
Tláhuac	7	4,889.2	3,412.5	7 ejidos
Cuajimalpa de Morelos	3	3,953.5	1,835.2	1 ejido y 2 comunidades
Milpa Alta	5	1,795.1	1,620.5	5 ejidos
Xochimilco	7	2,419.3	944.7	6 ejidos y 1 comunidad
Gustavo A. Madero	9	4,230.2	596.5	6 ejidos y 1 comunidad
Alvaro Obregón	3	589.9	460.2	2 ejidos y 1 comunidad
Iztapalapa	13	4,282.6	84.4	10 ejidos
Coyoacán	8	1,103.3	45.5	6 ejidos y 2 comunidades
V. Carranza	2	795.3	19.9	10 ejidos
Azcapotzalco	9	868.0	17.5	10 ejidos
Iztacalco	3	360.1	-	-
Benito Juárez	4	113.8	-	-
Total	92	55,195.6	34,273.9	77

Fuente: Registro Agrario Nacional.

Si a las 34 273.9 ha de propiedad social en activo e inscritas en el RAN sumamos las 28 859.0 ha en litigio pero no inscritas en el RAN, da un total de 63 132.9 hectáreas de propiedad ejidal y comunal.

Generalmente, las tierras ejidales y comunales se componen de parcelas de usufructo particular, de tierras para asentamiento humano y de áreas de uso común. El Censo Ejidal de 2007 aporta información sobre esta forma de distribución interna de la propiedad colectiva. Como se indicó, según el censo, los núcleos agrarios en el Distrito Federal abarcan una superficie totalde 56 768.60 hectáreas, de las cuales, 44 155.00 ha son de uso común, conformadas en su mayoría por bosques y zonas de pastizales y matorrales (únicamente mil hectáreas de uso común no tienen vegetación, por ser pedregales o arenales); 1 743.12 ha son de uso urbano y habitacional; 60 ha están destinadas a reserva de crecimiento de los cascos urbanos; y 10 118.68 ha están parceladas entre ejidatarios y comuneros, la mayoría de las cuales (8 673.18 ha) son para uso agrícola. Solamente 26 núcleos agrarios (de los 37 censados) poseen tierras de uso común y 13 de ellos han utilizado 6 000 hectáreas de uso común para actividades agrícolas. Asimismo, el censo reporta que en los últimos diez años se han vendido 310.50 ha de propiedad social.

Si se advierte, como señala Merino, que “Las áreas forestales y gran parte de las áreas de pastoreo se han mantenido en los hechos como zonas de uso común, es decir, como áreas no parceladas sobre las que el conjunto de los ejidatarios/comuneros tienen derechos y cuyo acceso y uso, a menudo son regulados por las asambleas comunales” [Merino, 2008: 184], entonces en el Distrito Federal más de 44 000 hectáreas sostienen tales características, lo que equivale al 50 por ciento de todo el área de conservación ecológica de esta entidad.

Los ejidos y comunidades agrarias pertenecen en su mayoría a los pueblos originarios, descendientes de sociedades indígenas hablantes de náhuatl y algunas de ñhañhu (otomí), asentadas en la Cuenca de México desde la época prehispánica, y se caracterizan por ser colectividades históricas con una base territorial e identidades culturales diferenciadas (algunos aún se autoidentifican según las filiaciones antiguas: tepeacas, mixquicas, xochimilcas, culhuaques, cuitlahuacas). Pero habría que distinguir a este sujeto social (pueblo originario) de la localidad denominada pueblo. Aunque esta localidad se instituyó a partir del sujeto social. En su mayoría, estos pueblos/localidades fueron configurados en la Colonia, a partir de la organización prehispánica. A cada pueblo se le asignó un ámbito territorial que incluía las tierras de cultivo y de uso común, así como el espacio del casco urbano, con una disposición particular de las casas, calles, plaza pública, lugares de culto religioso y santuarios. El topónimo de cada pueblo combina hasta el presente el nombre náhuatl con el del santo patrón o titular del pueblo. Algunos pueblos comprenden varias subunidades o barrios.

La Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI) presentó en 2008 —a solicitud del Consejo de Pueblos y Barrios Originarios del Distrito Federal, creado en 2007— un catálogo de pueblos y barrios originarios, en el

cual se indica la existencia de 120 pueblos y 164 barrios, distribuidos en todo el territorio de la ciudad [Gobierno del Distrito Federal, 2008]. Pero representantes y miembros de pueblos y barrios no incluidos en el catálogo han señalado su exclusión. Otras fuentes registran 117 pueblos y 174 barrios [Mora, 2007]. Es muy probable que, conforme avancen las investigaciones, el número aumente. La mayoría de los pueblos y barrios ubicados en el centro y norte del Distrito Federal ha sido prácticamente absorbido por la urbanización, y sólo quedan como testimonio de su existencia algunas de las edificaciones y la traza antigua, así como el topónimo del lugar y ciertas tradiciones colectivas, como las mayordomías y las fiestas patronales. Estos pueblos y barrios perdieron prácticamente sus territorios de cultivo y pastoreo, bosques, áreas lacustres y chinamperas, cuyos espacios fueron convertidos en zonas de vivienda, en calles, avenidas, plazuelas, etcétera, para clases altas, medias o populares. Se trata de los pueblos asentados en las delegaciones de Azcapotzalco, Benito Juárez, Coyoacán, Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Iztapalapa, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza. Los pueblos que todavía conservan parte importante de sus territorios (tierras, bosques y zonas lacustres) están asentados en la región sur-poniente, especialmente en las áreas no urbanizadas y en el suelo de conservación de las delegaciones políticas de Milpa Alta, Xochimilco, Tláhuac, Tlalpan, La Magdalena Contreras, Álvaro Obregón y Cuajimalpa.

A continuación indicamos la ubicación de los pueblos identificados (133) por demarcación política de la Ciudad de México [Gobierno del Distrito Federal, 2008; Mora, 2007; información digital delegacional].

1. Delegación Álvaro Obregón. Pueblos: Axiotla, San Ángel, Santa Rosa Xochiac, Santa Lucía Chantepec, San Bartolomé Ameyalco, Tetelpan, Santa Fe, Tizapan y Tlacopac.
2. Delegación Azcapotzalco. Pueblos: San Juan Tlihuaca, San Pedro Xalpa, Santiago Ahuizotla, San Miguel Amantla, Santa Cruz Acayucan, San Francisco Tetecala, Santa María Malinalco, San Francisco Xicotitla, Santa Bárbara, San Martín Xochinahuac, Santo Domingo, Santa Catarina, San Bartolo Calhualtongo, San Lucas Atenco y San Andrés de las Salinas.
3. Delegación Benito Juárez. Pueblos: Santa Cruz Atoyac, Xoco, Mixcoac, La Piedad, Actipan, Santa Cruz Tlacoquemecatl, San Simón Ticumac y Zacahuitzco.
4. Delegación Coyoacán. Pueblos: Los Reyes, La Candelaria, Santa Úrsula Coapa, Xoco y San Pablo Tepetlapa.
5. Delegación Cuauhtémoc. Pueblos: La Concepción Tequipehucan, San Simón Tolnáhuac, Tlatelolco y Santa Ana Atenantitech.
6. Delegación Cuajimalpa de Morelos. Pueblos: San Lorenzo Acopilco,

- San Pedro Cuajimalpa, San Pablo Chimalpa y San Mateo Tlaltenango.
7. Delegación Gustavo A. Madero. Pueblos: Santa Isabel Tola, San Pedro Zacatenco, Santiago Atzacolco, San Juan de Aragón, Cuauhtepec, Santiago Atepetlac.
 8. Delegación Iztacalco. Pueblos: Santa Anita, San Matías, San Juanico, La Magdalena Atlacolpan y La Asunción Aculco.
 9. Delegación Iztapalapa. Pueblos: Aculco, Culhuacán, Magdalena Atlazolpa, San Marcos Mexicaltzingo, San Juanico Nextipac, San Lorenzo Tezonco, San Lorenzo Xicoténcatl, San Sebastián Tecoloxtitla, Santa Cruz Meyehualco, Santa María Aztahuacán, Santa María Tomatlán, Santa Martha Acatitla, Santiago Acahualtepec, San Andrés Tomatlán, San Andrés Tetepilco, Culhuacán e Iztapalapa de Cuitláhuac.
 10. Delegación La Magdalena Contreras. Pueblos: San Jerónimo Aculco, San Bernabé Ocotepec, Magdalena Atlitlic, San Nicolás Totolapan.
 11. Delegación Miguel Hidalgo: San Lorenzo Tlaltenango, San Diego Ocoyoacac, Popotla, Tacuba, Tacubaya, San Joaquín, La Magdalena.
 12. Delegación Milpa Alta: Santa Ana Tlacotenco, San Agustín Ohtenco, San Lorenzo Tlacoyucan, San Juan Tepenahuac, San Jerónimo Miacatlán, San Pablo Oztotepec, San Pedro Atocpan, San Salvador Cuauhtenco, San Antonio Tecómitl, Villa Milpa Alta, San Bartolomé Xicomulco y San Francisco Tecoxpa.
 13. Delegación Tláhuac: San Juan Ixtayopan, San Pedro Tláhuac, Santa Catarina Yecahuizotl, San Francisco Tlaltenco, San Andrés Mixquic, San Nicolás Tetelco, Santiago Zapotitlán.
 14. Delegación Tlalpan: San Andrés Totoltepec, San Pedro Mártir, Magdalena Petlascalco, Santo Tomás Ajusco, Parres El Guarda, San Miguel Topilejo, San Miguel Xicalco, San Miguel Ajusco, San Lorenzo Huipulco, Santa Úrsula Xitla y La Asunción Chimalcoyotl.
 15. Delegación Venustiano Carranza: Magdalena Mixhuca, El Peñón de los Baños, La Candelaria de los Patos y Chimalcoyoc.
 16. Delegación Xochimilco: Santiago Tepalcatlalpan, Santa María Nativitas, Santa Cruz Acalpixca, Santa María Tepepan, Ampliación Tepepan, Huichapan, Santa Cruz Xochitepec, San Lucas Xochimanca, San Mateo Xalpa, San Francisco Tlalnepantla, Santa Cecilia Tepetlapa, San Andrés Ahuayucan, San Lorenzo Atemoaya, San Gregorio Atlapulco, San Luis Tlaxialtemalco, Santiago Tulyehualco.

La falta de coincidencia entre el número de pueblos/localidades y el número de ejidos y comunidades se explica por la persistencia de los primeros, aunque muchos de ellos hayan sido privados de sus tierras-territorios ejidales o comunales, por lo cual ya no aparecen como unidades agrarias. En otras palabras, los pueblos y barrios se mantienen como núcleos de identidad, no

obstante que muchos de ellos ya no posean bienes colectivos agrarios y naturales. Hay otra explicación adicional: agrupaciones de pueblos con sus respectivos barrios obtuvieron —después de la Revolución de 1910— derechos sobre un mismo territorio, y en el registro agrario se consideran como una unidad agraria. Por ejemplo, varios pueblos de Milpa Alta obtuvieron conjuntamente —resolución presidencial de 1952— derechos de propiedad sobre un territorio. En este caso, una comunidad de pueblos constituye una unidad agraria. Aunque, como se indicó, el núcleo agrario de Milpa Alta no está inscrito en el Registro Agrario, porque está en litigio. Habría que agregar que no todos los pueblos obtuvieron el reconocimiento oficial como poseedores originales, y que algunos ejidos fueron otorgados a mestizos que eran peones de las haciendas. Asimismo, algunos barrios se configuraron en el siglo XIX con familias de trabajadores de ciertas fábricas (como el barrio La Fama, en Tlalpan).

La legislación agraria estatal ha separado de cierta forma al sujeto agrario del sujeto pueblo, lo que ha creado, entre otras problemáticas, diferencias entre los sujetos agrarios y el conjunto de los sujetos pueblo, pues sólo los sujetos agrarios (miembros de la colectividad/pueblo) inscritos en el padrón de comuneros o ejidatarios tienen derechos agrarios, aunque los bosques u otros bienes naturales son considerados como patrimonio colectivo. Tal diferencia se ha agudizado en los últimos años a raíz de la reforma neoliberal de la legislación agraria (artículo 27 constitucional y la Ley agraria) y, consecuentemente, de la aplicación del Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (Procede), con el cual se busca precisamente la titulación individual y, con ello, la privatización de las parcelas ejidales y comunales. Sin embargo, hasta ahora, en el Distrito Federal este programa no ha llegado a implementarse ampliamente por diversos motivos.

Los territorios ejidales y comunales de los pueblos ubicados en la región sur-poniente de la Ciudad de México son esencialmente, espacios rurales y comprenden gran parte de los bosques de esta entidad. En general, los bosques son bienes colectivos y parte fundamental de la territorialidad, la cultura e identidad de los pueblos y barrios originarios.

En los últimos años, las autoridades ciudadanas han reconocido la importancia que revisten estos bosques y sus ecosistemas para la Ciudad de México, por sus funciones de captación, infiltración y recarga del acuífero; por contener una importante biodiversidad; por sus recursos forestales, fundamentales en la producción de oxígeno y captura de bióxido de carbono, favoreciendo la mejora de la calidad del aire, y para el control climático. De ahí que la conservación de estos bienes forestales sea parte medular de la presente política ambiental del gobierno de la ciudad. Pero la protección de los bosques y, en general, del suelo de conservación ecológica del Distrito Federal no puede resolverse al margen de los pueblos originarios, no sólo porque son los propietarios de la mayor parte de ellos, sino también, porque

esos pueblos han hecho posible su conservación, aunque esto último no es suficientemente reconocido.

POLÍTICA AMBIENTAL: ORDENAMIENTO ECOLÓGICO DEL DISTRITO FEDERAL

El Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal, aprobado en abril de 2000 por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF), dividió el suelo de conservación ecológica del Distrito Federal en ocho zonas denominadas “unidades ambientales”. Esta zonificación se basa fundamentalmente en criterios ecológicos, ambientales, físico-geográficos y socioeconómicos (no incluye consideraciones socioculturales de los pueblos que han sostenido estos territorios). A partir de tales criterios se identificaron las siguientes unidades ambientales [INEGI, 2001: 47 y 48]:

1. Agroecológicas, zonas adecuadas para actividades productivas agrícolas y pecuarias. Se identificaron 14,056.2 ha con estas características en todas las delegaciones con suelo de conservación, pero especialmente en Milpa Alta, Xochimilco y Tlalpan.
2. Agroforestal, zonas de transición entre el bosque y las tierras de cultivo, en las que se propone que se sigan desarrollando prácticas productivas agropecuarias, incluso intensivas, pero sin “ocasionar impactos ambientales significativos”. Se identificaron 6,141.8 ha con estas características en todas las delegación con suelo de conservación, pero mayormente en Milpa Alta y Tlalpan.
3. Agroecológica Especial, zonas chinamperas y de humedales a las que se aplica una regulación especial por sus “valores ecológicos, tradicionales y culturales”. Se identificaron 3,114.5 ha con estas características en las delegaciones de Xochimilco y Tláhuac.
4. Agroforestal Especial, zonas de gran importancia ecológica, debido a la presencia de especies endémicas y de áreas forestales, y en las que se realizan actividades agrícolas y pecuarias. Se identificaron 5,084.3 ha con tales características en la delegación de Tlalpan.
5. Forestal de Conservación, zonas que se “caracterizan por tener las mayores extensiones de vegetación natural” —constituidas principalmente por bosques de oyamel, pino y encino—, “favorables para la recarga de mantos acuíferos y la conservación de la biodiversidad”. En estas zonas es “imprescindible su protección”. Se identificaron 33 155.5 ha con tales características en las partes boscosas de las delegaciones de Cuajimalpa, Álvaro Obregón, La Magdalena Contreras, Tlalpan, Xochimilco, Milpa Alta y Gustavo A. Madero.
6. Forestal de Conservación Especial, zonas que poseen “características ecológicas y ambientales relevantes para la captación, infiltración

o recarga del acuífero y la conservación de la biodiversidad”, pero en ellas los pueblos, ejidos y comunidades desarrollan actividades productivas y turísticas, por lo que se recomienda “una regulación compatible con la importancia bio-lógica y ambiental de la zona”. Se identificaron 3 210.7 ha con tales características, pero no se indica su ubicación delegacional.

7. Forestal de Protección, zonas a las que se aplican “regulaciones a las actividades humanas con base en las políticas de conservación y restauración ecológica”, por contener vegetación natural y biodiversidad y tener la función de infiltración y recarga del acuífero. Se identificaron 6 985.5 ha en las delegaciones de Milpa Alta y Tlalpan.
8. Forestal de Protección Especial, zonas forestales que “contienen vegetación en buen estado de conservación” y en las que se desarrollan actividades productivas, por lo que se plantea una regulación que “permita su crecimiento en función de los valores ambientales y ecológicos que induzcan actividades de restauración ecológica y recuperación de la frontera forestal”. Se identificaron 2 006.1 ha con tales características en la delegación de Milpa Alta y en pequeñas partes de Tlalpan y La Magdalena Contreras.

Dado que la mayor parte de la superficie de estas “unidades ambientales” es propiedad de los pueblos, ejidos y comunidades, cualquier medida o regulación adoptada por el gobierno de la Ciudad en estos territorios tiene necesariamente consecuencias para sus propietarios.

La zonificación normativa del ordenamiento ecológico del Distrito Federal incluye también las Áreas Naturales Protegidas (ANP). En esta entidad había en 1999 cinco categorías de ANP: Parque Nacional (PN), Zona Sujeta a Conservación Ecológica (ZSCE), Zona de Protección Forestal (ZPF), Parque Urbano (PU) y Área de Protección de Flora y Fauna (APFF). Posteriormente, el gobierno del Distrito Federal ha ido creando otras categorías de ANP de su competencia, a saber, Zonas de Conservación Ecológica, Zonas de Protección Hidrológica y Ecológica, Zonas Ecológicas y Culturales, Refugio Silvestre, Zonas de Protección Especial, Reservas Ecológicas Comunitarias y Áreas Comunitarias de Conservación Ecológica.

En 1988, el gobierno federal creó el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP), que tiene como función el manejo y la administración de las ANP; y, en 2005, el gobierno del Distrito Federal estableció el Sistema Local de Áreas Naturales Protegidas como “instrumento estratégico de planeación para la conservación de los recursos naturales del DF y administración de las áreas naturales protegidas” de su territorio [Gobierno del Distrito Federal, 2005]. De acuerdo con la normatividad federal, las ANP con categorías de Parque Urbano y Zona Sujeta a Conservación Ecológica (ZSCE) son admi-

nistradas por las entidades federativas o municipios, mientras el resto de las ANP, de interés federal, son administradas por el SINAP.

En 1999 había 18 ANP en el territorio del Distrito Federal, de las cuales ocho eran competencia del gobierno local y diez del gobierno federal. Las ANP administradas por el gobierno del Distrito Federal eran siete con la categoría de Zonas Sujetas a Conservación Ecológica (ZSCE) y un Parque Urbano (PU); las administradas por el gobierno federal eran ocho con la categoría de Parque Nacional (PN), una Área de Protección de los Recursos Naturales (ésta aparece en otros informes como Zona de Protección Forestal) y una Área de Protección de Flora y Fauna. Sin embargo, ese mismo año (1999) el gobierno federal —a través de la entonces Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (Semarnap)— y el gobierno del Distrito Federal suscribieron un convenio, mediante el cual el gobierno federal transfería al DF la administración de los Parques Nacionales. Se establecieron dos arreglos, en función de las condiciones físicas y naturales de los parques. Primero, las áreas que aún conservaban características que justificaban su categoría de Parque Nacional, que eran los Parques Nacionales “Desierto de Los Leones”, “Insurgente Miguel Hidalgo y Costilla” y “Cumbres del Ajusco”, el gobierno federal otorgaba al gobierno del Distrito Federal la administración de los mismos, pero la normatividad la sostenía la federación, a través de la Semarnap; asimismo se acordó realizar acciones de coordinación para apoyar la prevención de daños, así como la restauración y vigilancia de estas ANP. Segundo, los parques nacionales que ya no conservaban características que justificaran sostenerlos en la misma categoría, como los parques “Fuentes Brotantes de Tlalpan”, “el Tepeyac”, “Cerro de la Estrella” y “Lomas de Padierna”, se acordaron acciones para recategorizarlos, mediante el compromiso del gobierno federal de abrogar el Decreto de Parque Nacional y del gobierno del Distrito Federal de declararlos como ANP de ámbito local. En este caso, la normatividad y administración serían atribución del gobierno local [Gobierno Federal, 1999]. En el convenio no se menciona el Parque Nacional “Histórico de Coyoacán”, como tampoco la Zona de Protección Forestal y la de Protección de Flora y Fauna.

Los cuatro Parques Nacionales que se convino recategorizar habían perdido gran parte de la superficie originalmente decretada (la mayoría en la década de 1930) y se encontraban en condiciones lamentables. Por ejemplo, el Parque Nacional “Fuentes Brotantes”, cuya superficie originalmente decretada fue de 129.0 ha, se redujo a 17.82 ha, y sólo conserva cuatro de los dieciséis manantiales que originalmente brotaban en el lugar; “El Tepeyac”, conserva 238.53 hectáreas de las 1 500 originalmente decretadas; “Lomas de Padierna”, 30.63 ha, de las 670.0 ha decretadas, y el “Cerro de la Estrella” 121.77 ha de las 1 100.0 ha decretadas. Igualmente, la ANP conocida como “Sierra

de Guadalupe”, con carácter de ZSCE sufrió una merma por la expansión de asentamientos humanos irregulares, los cuales fueron regularizados en 2007.

En suma, se ha perdido cerca del 45 por ciento de la superficie originalmente decretada dentro de la categoría de Parque Nacional. Las principales causas de esa pérdida, según un estudio sobre las áreas naturales protegidas en el Distrito Federal, fueron el “Establecimiento de asentamientos humanos irregulares; invasiones ilegales de terrenos; especulación inmobiliaria; avance desordenado de la mancha urbana; ausencia de la valorización económica de los servicios ambientales” [Instituto de Geografía-UNAM y Gobierno del DF, 2001].

En los años 2005 y 2006, el gobierno del Distrito Federal llevó a cabo diversas acciones orientadas a ordenar la normatividad y administración de las ANP. El Parque Nacional “Cerro de la Estrella” fue recatalogado como Zona Ecológica y Cultural (con 121.77 ha de superficie) el 2 de noviembre de 2005, y en 2006 se aprobó el “Acuerdo administrativo por el que se emiten las normas y criterios que deben observarse para la realización de actividades” dentro del área.

El Parque Nacional “El Tepeyac” se recatalogó como Zona de Conservación Ecológica. En 2005 se reconfiguró la ANP “Sierra de Santa Catarina” con carácter de Zona de Conservación Ecológica, con una superficie total de 748.55 ha; asimismo se aprobó su Programa de Manejo [Gobierno del Distrito Federal, 2005a]. Iguales acciones se hicieron con la ZSC “Ejidos de Xochimilco y San Gregorio Atlapulco”. En 2008, la Secretaría del Medio Ambiente informó que siete de las doce ANP en el Distrito Federal contaban con su respectivo Programa de Manejo.

Además, el gobierno del Distrito Federal ha promovido la creación de nuevas áreas naturales protegidas, especialmente las categorizadas como Reserva Ecológica Comunitaria y Área Comunitaria de Conservación Ecológica, establecidas por la Ley Ambiental del Distrito Federal. Pero esta categoría de ANP sólo pueden crearse con el consentimiento y la aprobación de los núcleos ejidales y comunales; no se modifica el régimen de propiedad colectiva, y las comunidades y ejidos son los encargados de la administración y conservación de los territorios que convengan en constituirse como tales áreas naturales protegidas. Estos lineamientos contrastan con la anterior política de creación de las áreas naturales protegidas en el Distrito Federal (y en el conjunto del país), la cual se basaba, por lo general, en la expropiación de terrenos ejidales y comunales. Esta práctica estatal puede ejemplificarse con algunos casos de ANP constituidas entre 1989 y 1995. En 1989, el entonces Departamento del Distrito Federal decretó la expropiación de una superficie de 780-56-61 hectáreas de tierras del ejido de Xochimilco y 257-57-60.40 hectáreas del ejido de San Gregorio Atlapulco “para destinarlas al rescate ecológico de la zona”; el 7 y 11 de mayo de 1992 se publicó el decreto

presidencial por el que se declaró como ANP bajo la categoría de Zona Sujeta a Conservación Ecológica “Ejidos de Xochimilco y San Gregorio Atlapulco” [Gobierno del Distrito Federal, 2004]. En 1990, el gobierno federal expropió 485-88-42.52 ha al ejido de Cuauhtepac, para destinarlas a zona prioritaria de preservación y conservación del equilibrio ecológico como Área Natural Protegida, conocida como “Sierra de Guadalupe”, en la Delegación Gustavo A. Madero. Para la conformación de la Zona Sujeta a Conservación Ecológica “Sierra de Santa Catarina” el Ejecutivo Federal decretó tres expropiaciones en 1995: la expropiación de una superficie de 85-93-35.50 ha a la comunidad de Los Reyes, La Paz; la expropiación de una superficie de 190-39-76 ha al ejido Los Reyes y su barrio, Tecamachalco, y la expropiación de 110-85-44.52 ha al ejido Santa Catarina Yecahuizotl [Gobierno del Distrito Federal, 2005a].

Los pueblos indígenas han rechazado, cada vez con mayor energía, la expropiación estatal de sus territorios, fundándose en los instrumentos internacionales que afirman sus derechos territoriales —entre otros—, como son el *Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes*, adoptado por la Organización Internacional del Trabajo en 1989, y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, de 2007. Aunque estos instrumentos en lo esencial no son respetados por el gobierno mexicano, dan argumentos a las reivindicaciones y luchas de los pueblos, así como base moral y política a las denuncias por las violaciones del derecho internacional.

ÁREAS Y RESERVAS ECOLÓGICAS COMUNITARIAS

En los últimos años, el Gobierno del Distrito Federal ha adoptado un conjunto de programas y normas que incorporan a los ejidos y comunidades —propietarios o poseedores de territorios ubicados en el suelo de conservación de la ciudad— en la restauración, conservación y protección de las áreas estratégicas para el equilibrio ecológico del Distrito Federal. Para respaldar este nuevo enfoque de la política ambiental, el gobierno ciudadano dice compartir los principios de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, de junio de 1992, entre los que destacan “que el mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda”.

A partir de 1998 viene operando el Programa de Reforestación Rural y Urbano, creado por el Gobierno del Distrito Federal, cuya gran novedad consiste, en el caso de la reforestación rural, en la participación de los ejidatarios y comuneros, dueños de los bosques, en los trabajos de reforestación, protección y conservación de las áreas forestales degradadas (por incendios, pastoreo, plagas y cambio del uso de suelo). La Comisión de Recursos Naturales y Desarrollo Rural (Corena) de la Secretaría del Medio Ambiente, es el organismo encargado del funcionamiento del programa de reforestación ru-

ral, pero son los miembros de los pueblos originarios los que realizan todas las actividades de reforestación y conservación como, entre otras, la plantación de árboles, la protección de las plantaciones mediante “la construcción de brechas cortafuego, que evitan la expansión de incendios en áreas críticas, el cercado en las áreas con alta incidencia de pastores, y la vigilancia de las áreas reforestadas” [INEGI, 2001: 53-54]. En la temporada de sequía mantienen una vigilancia permanente para la detección de incendios, y participan en el control, combate y la sofocación de los incendios forestales.

La Corena contrata la fuerza de trabajo aportada por los comuneros y ejidatarios, y evalúa, junto con las autoridades de los núcleos agrarios, la sobrevivencia de las plantaciones. Para estimular la reforestación y su conservación, se creó el Programa de Incentivos para la Protección y Cultivo de las Reforestaciones, que consiste en el pago de un peso por cada planta que se mantenga viva.

Este programa de reforestación rural opera en las delegaciones de Milpa Alta, Tlalpan, Cuajimalpa, Álvaro Obregón, Magdalena Contreras, Xochimilco y Tláhuac. Algunos comuneros y ejidatarios consideran estos convenios como un primer paso en el establecimiento de nuevas relaciones con la Ciudad de México, especialmente por lo que hace a su participación en la conservación y protección de sus bosques. Anteriormente, las actividades de plantación de los árboles y la de control de incendios eran realizadas por personal externo a los ejidos o comunidades.

Es significativo que a partir de que el gobierno de la Ciudad de México incorporó a los comuneros y ejidatarios en el control de los incendios forestales, el tiempo promedio de detección, arribo, combate y sofocación total de los siniestros ha resultado notablemente menor al promedio nacional. Igualmente, ha disminuido la superficie siniestrada cuando ocurre el incendio. En 1999, el tiempo promedio de detección de incendios en el Distrito Federal fue de 5 minutos, mientras que el promedio nacional fue de 1 hora 18 min; el tiempo promedio de arribo al incendio en el D.F. fue de 26 minutos, y el promedio nacional 1 hr 41 min; el tiempo promedio de combate del incendio en el D.F. fue de 64 min, y el promedio nacional 23 hrs 32 min; el tiempo promedio de sofocación total en el D.F. fue de 1 hr 35 min, mientras el promedio nacional fue 26 hrs 31 min [INEGI, 2001: 55]. Lo dicho cobra todo su relieve si se toma en cuenta que el Distrito Federal es una de las entidades del país con mayor número de incendios. Ciertamente, en el combate de los incendios forestales colaboran varias instancias locales y federales (la Secretaría del Medio Ambiente, las delegaciones del Distrito Federal, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, la Sedena, el cuerpo de bomberos, los gobiernos del Distrito Federal y de Morelos, etcétera), pero la función de los ejidatarios y comuneros ha sido clave para el logro de los buenos resultados referidos. La participación comunitaria ha hecho la diferencia.

Asimismo, la Secretaría del Medio Ambiente del D.F. a través de la Comisión de Recursos Naturales y Desarrollo Rural (Corenader) inició en el año 2000 un Programa de Organización Comunitaria para el Uso Sustentable de los Recursos Naturales (POC), en 25 ejidos y comunidades distribuidos en distintas demarcaciones de la ciudad. [v. la experiencia de la comunidad San Bartolo Ameyalco, Álvaro Obregón. Gobierno del Distrito Federal, *et al.*, 2003].

En 2007, la Secretaría del Medio Ambiente del D.F. cambió el enfoque de su Programa de Reforestación, adoptando como eje principal el manejo de ecosistemas por “microcuencas”, lo cual significó la reorientación de todas sus acciones que comprenden: 1) “acciones puntuales en las zonas que más árboles requieren para evitar la erosión con las especies adecuadas”; 2) reforzar la capacidad de inversión en la reforestación y, en especial, en la de su mantenimiento y conservación y 3) impulsar programas de reconversión productiva de terrenos agrícolas y pecuarios a plantaciones forestales y agroforestales comerciales o de conservación, así como la reconversión de la ganadería de libre pastoreo a sistemas silvopastoriles.

En ese tenor, se modificó la política de apoyos económicos del gobierno del Distrito Federal a los ejidos y comunidades, para reorientarlos a la restauración, mejoramiento y conservación de los ecosistemas. Así, en 2008, los Fondos Comunitarios para el Desarrollo Rural Equitativo y Sustentable (Focomdes) y el Programa Integral de Empleo Productivo y Sustentable (PIEPS), que habían operado de 2001 a 2007, fueron sustituidos por el Programa de Fondos para la Conservación y Restauración de los Ecosistemas a través de la Participación Social (Profase). Este programa considera dos modalidades: 1) Fondos para la Conservación y Restauración de Ecosistemas (Focore), “orientados al financiamiento de proyectos de conservación, protección y/o restauración del Suelo de Conservación” y 2) Apoyos para la Participación Social en Acciones para la Conservación y Restauración de los Ecosistemas (Aposo), los cuales están “destinados al financiamiento de mano de obra en los programas de trabajo para la conservación, protección y restauración de los ecosistemas del Suelo de Conservación” [Gobierno del Distrito Federal, 2008a].

Por otra parte, desde la reforma a la Ley Ambiental de enero de 2002, el Gobierno del Distrito Federal se trazó como meta proteger “cerca de 30 mil hectáreas de áreas con ecosistemas naturales, las cuales se encuentran en terrenos de propiedad social, pertenecientes a ejidos y comunidades”. Esta superficie alberga “las zonas boscosas mejor conservadas” del Distrito Federal, así como “la mayor parte de la biodiversidad y de los servicios ambientales en beneficio de los habitantes de la Ciudad, como son: recarga de los mantos acuíferos, contención del suelo, captura de carbono, hábitat para la biodiversidad, belleza escénica y los relacionados con los valores culturales”.

Para lograrlo, la Secretaría del Medio Ambiente del D.F. ha promovido entre los ejidatarios y comuneros la declaratoria de Áreas Naturales Protegidas —en las 30 mil hectáreas de bosques—, con las categorías de Reservas Ecológicas Comunitarias y Áreas Comunitarias de Conservación Ecológicas. Para incentivar la conservación de estos sistemas naturales y la permanencia de los servicios ambientales que proporcionan a los habitantes de la Ciudad de México, ha diseñado dos programas de retribución, acordados con el Gobierno del Distrito Federal: el Programa de Retribución para la Conservación de Servicios Ambientales en Reservas Ecológicas Comunitarias [publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, del 19 de octubre de 2005] y el Programa de Retribución por la Conservación de Servicios Ambientales en Áreas Comunitarias de Conservación Ecológica [publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* del 8 de diciembre de 2006].⁴

En la reforma de la Ley Ambiental del Distrito Federal de 2002 se incorporó la figura de las Reservas Ecológicas Comunitarias (REC), como una categoría de ANP local. La Ley sólo incluye dos artículos, pero en el “Acuerdo por el que se expide el Programa de Retribución por la Conservación de Servicios Ambientales en Reservas Ecológicas Comunitarias”, se especifican, con mayor claridad y extensión, las formas de operación y los lineamientos de esta categoría de ANP. La Ley establece que las “Reservas Ecológicas Comunitarias son aquellas establecidas por pueblos, comunidades y ejidos en terrenos de su propiedad destinadas a la preservación y restauración de la biodiversidad y del equilibrio ecológico, sin que se modifique el régimen de propiedad” (artículo 92, Bis 4).

La reforma de la Ley Ambiental de 2006, creó la figura de Área Comunitaria de Conservación Ecológica (ACCE) como una categoría de área natural protegida del Distrito Federal. En este caso, se incorporó todo un capítulo. El artículo 5 de la mencionada ley establece que las ACCE son “superficies del suelo de conservación, cubiertas de vegetación natural, establecidas por acuerdo del ejecutivo local con los ejidos y comunidades, en términos de su propiedad, que se destinen a la preservación, protección y restauración de la biodiversidad y los servicios ambientales, sin modificar el régimen de propiedad de dichos terrenos” [Gobierno del Distrito Federal, 2006].

Las dos categorías de áreas naturales protegidas —reservas ecológicas comunitarias y áreas comunitarias de conservación ecológica— se basan en cuatro principios normativos [Gobierno del Distrito Federal, 2005b, 2006]:

⁴ La reforma de 2002 de la Ley Ambiental creó el Fondo Ambiental Público (art. 69), y en otras reformas a esta ley se han incorporado varios artículos relativos a los apoyos económicos para la vigilancia y conservación de los recursos naturales, así como para la retribución por la conservación de servicios ambientales.

1) sólo podrán establecerse por *consentimiento de los pueblos, ejidos y comunidades*, expresado en sus asambleas; 2) su declaratoria *no compromete en forma alguna los derechos de propiedad* del ejido o comunidad, ya que no se “modifica el régimen de propiedad y no tendrá como propósito la expropiación”; 3) su administración y manejo *corresponde a los ejidos y comunidades* que detentan la propiedad; 4) programa de Manejo —instrumento de planificación y normatividad de la ANP— debe ser *elaborado por el ejido o comunidad* que corresponda, y su “contenido deberá tener el consenso y validación de los miembros del pueblo, comunidad o ejido, expresado mediante asamblea”.

La diferencia entre ambas categorías de áreas naturales protegidas parece residir en los procedimientos para su establecimiento. El área comunitaria de conservación ecológica se instituye por un acuerdo del Ejecutivo del Distrito Federal con los ejidos y comunidades, y mediante la suscripción de un convenio de concertación de acciones entre ambas partes. Una vez suscrito el convenio, “el titular de la Administración Pública Local emitirá la declaratoria constitutiva del Área Comunitaria de Conservación Ecológica” [Gobierno del Distrito Federal, 2006 (artículo 103 Bis y Bis 1)]. En cambio, para la conformación de una reserva ecológica comunitaria, los ejidos o comunidades interesados deben presentar a la Secretaría del Medio Ambiente una carta compromiso, “en la que manifiesten su decisión de establecer una reserva ecológica comunitaria en la superficie que determinen y de realizar en ésta, las actividades de vigilancia, conservación y restauración de los recursos naturales”. Esta carta debe ir acompañada de varios documentos (el acta de asamblea de elección de autoridades del ejido o comunidad, acta de la asamblea en la que los miembros del ejido o comunidad manifiestan su voluntad de establecer la reserva ecológica comunitaria). Una vez aprobada por un comité técnico, las autoridades agrarias deben suscribir un convenio de concertación con el Gobierno del Distrito Federal, a través de la Secretaría del Medio Ambiente. Luego, esta dependencia acordará con el ejido o comunidad la declaratoria de la reserva ecológica comunitaria, pero será emitida por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal. La declaratoria constitutiva del ACCE y de la REC deberá publicarse en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*.

Los demás lineamientos de las áreas comunitarias de conservación ecológica y las reservas ecológicas comunitarias son prácticamente los mismos. En ambos casos, el Convenio de Concertación de Acciones deberá contener, cuando menos: a) la finalidad y el objetivo de la declaratoria; b) la delimitación del área que se destinará a la preservación, protección y restauración de la biodiversidad y los servicios ambientales, con la descripción de los poligonales, ubicación, superficie, medidas, linderos y, en su caso, zonificación; c) las obligaciones de las partes para asegurar la conservación y vigilancia del área o, en su caso, reserva; d) los lineamientos y plazos para que se elabore el programa de manejo.

Asimismo, los elementos que deben contener los programas de manejo, en una u otra categorías, son muy similares. Estos son: a) descripción de las características físicas, biológicas, culturales, sociales y económicas del área; b) los objetivos del área; c) los lineamientos y regulaciones sobre el manejo de recursos naturales, la realización de actividades en el área y en sus distintas zonas de acuerdo con sus condiciones ecológicas, así como las actividades compatibles con las mismas y con los objetivos del área; d) las acciones a realizar en el corto, mediano y largo plazo para la conservación, restauración e incremento de los recursos naturales, así como para la educación e investigación ambiental, y, en su caso, para el aprovechamiento racional del área y sus recursos; e) las bases para la administración, mantenimiento y vigilancia del área; f) el señalamiento de las disposiciones jurídicas ambientales aplicables; g) los mecanismos de financiamiento del área, incluido el programa de inversión para la conservación [Gobierno del Distrito Federal, 2005b (punto 7.7.4.5), 2006 (art. 103, Bis 4)].

La Secretaría del Medio Ambiente es la que aprueba los programas de manejo en cualquiera de las categorías de áreas naturales protegidas, y las disposiciones de sus respectivos programas de manejo deberán integrarse en los programas de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal.

Hasta 2009, se habían declarado dos reservas ecológicas comunitarias, y dos más estaban en proceso. Asimismo, estaban en proceso la declaratoria de dos áreas comunitarias de conservación ecológica (v. Cuadro 7).

Cuadro 7. Reservas Ecológicas Comunitarias (REC) y Áreas Comunitarias de Conservación Ecológica (ACCE), 2009

COMUNIDAD/EJIDO	HECTÁREAS	CATEGORÍA	SITUACIÓN
Comunidad San Miguel Topilejo, Tlalpan	6 000.29	REC	Declaratoria
Ejido San Nicolás Totolapan, Magdalena Contreras y Tlalpan	1 984.70	REC	Declaratoria
Comunidad San Bernabé Ocotepec, Magdalena Contreras	240.38	REC	En proceso
Ejido San Andrés Totoltepec, Tlalpan	146.20	REC	En proceso
Comunidad Santiago Tepalcatlalpan, Xochimilco y Tlalpan	150.43	ACCE	En proceso
Comunidad Milpa Alta, Milpa Alta	5 000.41	ACCE	En proceso

Fuente: Secretaría del Medio Ambiente, Comisión de Recursos Naturales.

Estos territorios sujetos a conservación comprenden más de 13 000 hectáreas de bosque y otros ecosistemas. La desconfianza de los comuneros y ejidatarios hacia las iniciativas que provienen del exterior, y en particular del gobierno, explican en parte el retardo en expedir las declaratorias, y también que otros núcleos duden en incorporarse a estos programas.

Hasta ahora sólo se conocen las declaratorias de las reservas ecológicas comunitarias de “San Nicolás Totolapan” [publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, del 29 de noviembre de 2006] y de “San Miguel Topilejo” [publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, del 26 de junio de 2007]. En sus respectivos decretos, se describen las topográficas-analíticas y límites de los polígonos del territorio, así como las prohibiciones, obligaciones y finalidades de la reserva ecológica comunitaria. En ambos decretos se indica que “no se permitirán las siguientes actividades”: I. El establecimiento de cualquier asentamiento humano irregular y de nuevos asentamientos humanos regulares, o su expansión territorial; II. La realización de actividades que afecten los ecosistemas del área de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables; III. El depósito de residuos de cualquier tipo; IV. La extracción de suelo o materiales del subsuelo con fines distintos a los establecidos en el programa de manejo respectivo; V. La interrupción o afectación del sistema hidrológico de la zona con fines distintos a los establecidos en el programa de manejo; y, VI. La realización de actividades cinegéticas o de explotación ilícita de especies de flora y fauna (artículo séptimo de sendos decretos).

Las actividades que podrán realizar son las de “protección, preservación, restauración y aprovechamiento sustentable y controlado de recursos naturales, investigación, educación ambiental, recreación y turismo alternativo” (artículo octavo de sendos decretos). Los decretos también establecen la posibilidad de que el ejido o comunidad, a través de su asamblea, solicite al Jefe de Gobierno del Distrito Federal la modificación de los límites poligonales del área natural protegida, del programa de manejo o la abrogación del decreto, cuando así lo hayan decidido.

En suma, la comunidad o el ejido tienen a su cargo la administración, conservación, protección, preservación, restauración y aprovechamiento sustentable de su territorio, decretado como reserva ecológica comunitaria. Por su parte, el gobierno del Distrito Federal retribuye con recursos económicos a los pueblos, comunidades y ejidos, por los servicios ambientales aportados a los habitantes de la ciudad.

De acuerdo con el Programa de Retribución por Servicios Ambientales en Reservas Ecológicas Comunitarias, los “ejidos y comunidades que cuenten con una reserva ecológica comunitaria o parte de ella dentro de su territorio, podrán recibir recursos a través de la secretaría, con cargo al Fondo Ambiental Público”, con los siguientes propósitos:

a) “Realizar acciones de vigilancia ambiental comunitaria”. Las retribuciones para estas acciones se “destinarán al equipamiento y operación de las brigadas de vigilancia comunitaria que sean necesarias para resguardar el área” de la Reserva Ecológica Comunitaria. El número de brigadas “se establecerá con base en la superficie que será declarada como Reserva Ecológica Comunitaria” —1 brigada, entre 100 a 500 ha; 2 brigadas, entre 5 001 y 1 000 ha; 3 brigadas, entre 1 001 y 2 500 ha; 4 brigadas, entre 2 501 y 5 000 ha, y 10 brigadas, cuando se trata de más de 10 mil ha [Gobierno del Distrito Federal, 2005b: 7.4.2.1] “Cada brigada comunitaria de vigilancia estará integrada por 10 peones y un jefe de brigada que serán seleccionados por el propio ejido o comunidad” [Gobierno del Distrito Federal, 2005b: 7.4.2.2]. “Las retribuciones por vigilancia incluirán la asignación de un monto fijo anual de recursos, suficientes para la adquisición del material y equipo de campo para la operación de cada brigada” [Gobierno del Distrito Federal, 2005b: 7.4.2.3].

b) “Coordinar las acciones de vigilancia y conservación”. La retribución para esta acción incluye “un monto fijo anual de recursos, suficientes para el pago (del salario) que realice el ejido o comunidad al Coordinador Técnico de la Reserva Ecológica Comunitaria” [Gobierno del Distrito Federal, 2005b: 7.4.2.4].

c) “Desarrollar proyectos de inversión en la conservación”. Se trata de retribuciones para la inversión en el “desarrollo y ejecución de proyectos o acciones, necesarias para la conservación del bosque, agua y suelo, así como para el monitoreo y evaluación de la conservación de la Reserva”. Estas retribuciones “están establecidas en un monto fijo anual de recursos, por cada hectárea de terreno declarada como Reserva Ecológica Comunitaria” [Gobierno del Distrito Federal, 2005b: 7.4.2.5].

d) “Retribuir la conservación de servicios ambientales”. Esta retribución es “un incentivo anual a la labor comunitaria de protección de los recursos naturales, en el monto que resulte de la evaluación sobre el estado de conservación de los recursos naturales del territorio, que realizará la Secretaría con apoyo de una organización o institución externa. Se pagarán a partir del término del primer año de aplicación del Programa” [Gobierno del Distrito Federal, 2005b: 7.4.1d]. Estas retribuciones “están establecidas en un monto fijo anual de recursos, por cada hectárea de terreno declarada como Reserva Ecológica Comunitaria” [Gobierno del Distrito Federal, 2005b: 7.4.2.6].⁵

⁵ El monto anual de las retribuciones por vigilancia se estimará sobre la base de \$498,500 por cada brigada, \$130,000 anuales para la coordinación técnica de la Reserva, \$400 por

En el programa se indican las funciones de cada una de las instancias involucradas: de la Secretaría del Medio Ambiente, que es la encargada de la operación del programa a través de la Dirección General de Recursos Naturales; del Comité Técnico Operativo; del Coordinador Técnico de la Reserva, que designe el ejido o comunidad en el convenio; de las brigadas de vigilancia comunitaria, y de las autoridades agrarias. También establece las obligaciones y compromisos del ejido o comunidad, beneficiarios del programa, en el territorio declarado REC. Entre otras, se incluye asegurar su conservación; no cambiar el uso del suelo; no realizar, ni permitir que se realicen acciones que contribuyan a la deforestación o deterioro de la cobertura forestal, ni el establecimiento de asentamientos humanos; asegurar la correcta administración de las retribuciones por vigilancia, coordinación e inversión para la conservación; colaborar en las supervisiones que realice la secretaría y atender a sus observaciones y recomendaciones, y sujetarse a las disposiciones que establezca el Programa de Manejo de la Reserva, en relación con las zonas y actividades susceptibles de desarrollar [Gobierno del Distrito Federal, 2005b: puntos del 7.6.1 al 7.6.10].

El descubrimiento “de cualquier asentamiento humano en terrenos de la Reserva Ecológica Comunitaria, sin importar el tamaño, número y condición de las viviendas” es una de las principales causas en la rescisión del convenio y la suspensión de las retribuciones.

Según informes de la Secretaría del Medio Ambiente, en 2008 los seis núcleos agrarios mencionados —Ejido San Nicolás Totolapan, Ejido San Andrés Totoltepec, las comunidades Topilejo, San Bernabé Ocotepéc, Santiago Tepacatlalpan y Milpa Alta—, se mantenían en los programas de retribución por la conservación de servicios ambientales en Reservas Ecológicas Comunitarias y en Áreas Comunitarias de Conservación Ecológica.

Para mostrar cómo están funcionando estas formas comunitarias de ANP, abordaremos brevemente el ejemplo de la Reserva Ecológica Comunitaria “San Nicolás Totolapan”. Antes de decretarse esta reserva, en noviembre de 2006 [Gobierno del Distrito Federal, 2006a], los ejidatarios realizaban actividades de manejo de los recursos naturales de su territorio de acuerdo con su experiencia; y con asesoría técnica externa, se embarcaron en el proyecto del Parque Ecológico Ejidal Nicolás Totolapan, que inauguraron en 1998. Este proyecto germinó como alternativa productiva comunitaria ante el avance de la mancha urbana [Rickards, 2010], e incluía como propósitos el resguardo del bosque, el sostenimiento de la identi-

hectárea conservada en carácter de retribución por la conservación de servicios ambientales y \$400 al año por hectárea declarada para proyectos o acciones de conservación. Estos montos se actualizarán cada año de acuerdo con la inflación anual” [Gobierno del Distrito Federal, 2005b: punto 7.4.3.1].

dad comunitaria —estrechamente relacionada con la preservación del bosque—, así como la obtención de ingresos y empleos. El Parque sigue operando de manera paralela al establecimiento de la Reserva Ecológica Comunitaria. Ésta funciona conforme al programa de retribución del gobierno del Distrito Federal por la conservación de servicios ambientales: hay tres brigadas de vigilancia comunitaria, con 33 empleados (la mitad de ellos ejidatarios titulares, el resto son familiares y allegados), que laboran todo el año, “haciendo monitoreos, evaluaciones y reportes mensuales” [Miranda, 2009: 199-200]. En 2007, el ejido de San Nicolás Totolapan recibió el estímulo anual por cada hectárea preservada del bosque; en total, percibió 700 mil pesos (400 pesos x 1 750 hectáreas de reserva), los cuales se redistribuyeron de manera equitativa entre los 336 ejidatarios [Miranda, 2009: 202].

Rickards señala que en este territorio se observa “un gran avance en cuanto a obras de saneamiento forestal, control de erosión, reforestación y control de incendios”, y que los ejidatarios han desarrollado un Plan de Manejo para el parque y el área protegida, “el cual identifica la evaluación de los impactos ambientales como una de las líneas principales”. Sin embargo, en su opinión experta, carecía de un enfoque de cuenca. Para ello, colaboró con el ejido en la elaboración de un instrumento participativo de “evaluación rápida comunitaria de impacto ambiental”, para una gestión integrada de las microcuencas dentro del parque y de la reserva comunitaria. “Las medidas de mitigación y propuestas de mejora serán integradas en el plan de manejo propuesto para el área” [Rickards, 2010].

En otro estudio, se advierte que el Programa de la Reserva Ecológica Comunitaria de San Nicolás Totolapan “ha contrarrestado significativamente las amenazas que vivía el bosque previo a su instalación; esa es una de sus principales contribuciones irrefutables” [Miranda, 2009: 218]. La investigadora observa varios problemas: 1) La insuficiencia de personal e infraestructura. En su opinión, se requiere de más personal encargado de la custodia del bosque, ya que el cuidado de 500 hectáreas por brigada (compuesta por 10 brigadistas y un jefe de brigada) resulta una tarea excesiva. También se requiere de más infraestructura (vehículos, radios, equipos para combatir incendios, instalación de red de casetas en puestos claves). 2) La falta de cultura de cuidado y protección del bosque entre los ejidatarios que no están involucrados directamente en las acciones del parque y en la reserva, así como en la población colindante. 3) La insuficiencia en el sistema de retribución a los propietarios del bosque, por la conservación de servicios ambientales, ya que sólo genera empleos en algunos miembros del ejido, esto es, en los que están involucrados en las labores de vigilancia y conservación del bosque. 4) La falta de vinculación del Programa de la Reserva con la visión “holística” de la comunidad [Miranda, 2009: 220-225].

CONCLUSIONES

En los últimos años se observan algunos cambios significativos en la visión gubernamental respecto a la importancia de proteger y conservar las áreas ecológicas claves de la Ciudad de México. Y este cambio de perspectiva incluye como elemento fundamental el criterio de que sólo con la participación de las comunidades se pueden salvaguardar los bienes comunes ambientales y prevenir un desastre ecológico. Pero el enfoque comunitario y participativo es apenas embrionario y en proceso de consolidación, visto para el conjunto del área metropolitana. Todavía perviven las inclinaciones privatizadoras y las prácticas depredadoras, fuertemente impulsadas por la corriente neoliberal, que ha penetrado —sobre todo en los años recientes— incluso en las esferas de decisión de una administración que se autocalifica de izquierda. Se observan numerosos ejemplos de toma de decisiones, de la administración central y de diversas delegaciones, que ponen el énfasis en la privatización de espacios públicos, la participación de la iniciativa privada en las obras de interés general (con lo que éstas a menudo entran en conflicto con los intereses y las necesidades de las diversas comunidades), y hasta la entrega directa de la administración de bienes comunes a empresas privadas, mediante dudosas concesiones. Es vital que se mantenga, amplíe y profundice el enfoque comunitarista, en su amplio espectro, y que todos los ciudadanos vigilen su estricta aplicación en todos los ámbitos de la vida común. De ello depende el futuro de la ciudad como espacio público de sus habitantes.

BIBLIOGRAFÍA

Cruz Rodríguez, María Soledad

2008 "Propiedad de la tierra, urbanización ejidal y poblamiento en la zona Metropolitana del Valle de México 1990-2000", en *Estudios Agrarios*, Revista de la Procuraduría Agraria, núm. 38, pp. 45-71.

Espinosa López, Enrique

2003 *Ciudad de México. Compendio cronológico de su desarrollo urbano (1521-2000)*, México, IPN.

Díaz-Polanco, Héctor

2009 *La diversidad cultural y la autonomía en México*, México, Nostra.

Gobierno Federal

1999 "Acuerdo de Coordinación celebrado entre la Semarnap y el Gobierno del Distrito Federal", en *Diario Oficial de la Federación*, México, 16 de abril.

Gobierno del Distrito Federal, FAO, ADER y ANEC

2003 *Experiencia hacia el manejo sustentable de los recursos naturales en el Suelo de Conservación del Distrito Federal. Planeación participativa en ejidos y comunidades*, GDF, FAO, México, s/d.

Gobierno del Distrito Federal

- 2004 "Programa de Manejo Ejidos de Xochimilco y San Gregorio Atlapulco", en *Gaceta Oficial del Distrito Federal*.
- 2005 "Acuerdo por el que se establece el Sistema Local de Áreas Naturales Protegidas, en *Gaceta Oficial del Distrito Federal*. 19 de agosto.
- 2005a "Acuerdo por el que se aprueba el programa de manejo del Área Natural Protegida con carácter de Zona de Conservación Ecológica 'Sierra de Santa Catarina'", en *Gaceta Oficial del Distrito Federal*. 19 de agosto.
- 2005b "Acuerdo por el que se Expide el Programa de Retribución por la Conservación de Servicios Ambientales en Reservas Ecológicas Comunitarias", en *Gaceta Oficial del Distrito Federal*. 19 de octubre.
- 2006 "Decreto por el que se reforma y adiciona la Ley Ambiental del Distrito Federal", en *Gaceta Oficial del Distrito Federal*. 21 de junio.
- 2006a "Decreto por el que se establece como Área Natural Protegida con la categoría de Reserva Ecológica Comunitaria la zona conocida con el nombre de 'San Nicolás Totolapan'", en *Gaceta Oficial del Distrito Federal*. México, 29 de noviembre.
- 2008 Relatoria de la Décima Sesión Ordinaria del Consejo de Pueblos y Barrios Originarios del Distrito Federal, 25 de septiembre.
- 2008a "Acuerdo por el que se aprueba el Programa de Apoyo para la Conservación y Restauración de los Ecosistemas a través de la Participación Social" (Proface), en *Gaceta Oficial del Distrito Federal*. 31 de enero.
- 2009 *Programa de Reforestación, Comunicación Social*.

Gracia Sain, María Amalia

- 2004 "El poblamiento de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México: Análisis y empleo de una tipología explicativa", en *Perfiles Latinoamericanos*, Revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México, núm. 24.

INEGI

- 1999 *Estadísticas del Medio Ambiente del Distrito Federal y Zona Metropolitana*, México.
- 2001 *Estadísticas del Medio Ambiente del Distrito Federal y Zona Metropolitana*, México.
- 2007 Resultados del IX Censo Ejidal, México.

Instituto de Geografía-UNAM y GDF

- 2001 *Proyecto Ejecutivo de las bases para la reestructuración del Sistema de Áreas Naturales Protegidas del DF*, Informe Final, México.

Merino, Leticia

- 2008 "Las comunidades forestales de México", en Silke Helfrich (compiladora), *Genes, bytes y emisiones: bienes comunes y ciudadanía*, México, Heinrich Böll Stiftung.

Miranda Zambrano, Gloria A.

- 2009 *El conocimiento tradicional y la propuesta de educación y cultura ambiental en la gestión ejidal ecoturística del Parque San Nicolás Totolapan, Ciudad de México*, Edición electrónica gratuita, www.net/tesis/2009/gamz/.

Mora Vázquez, Teresa (coordinadora)

2007 *Los pueblos originarios en la Ciudad de México*, Atlas etnográfico, México, INAH/GDF.

Rickards Guevara, Jorge

2010 *La evolución de impacto ambiental de microcuencas bajo manejo ambiental*, México, www.agua.org.mx.

Sánchez, Consuelo

2006 *Ciudad de Pueblos. La macrocomunidad de Milpa Alta en la Ciudad de México*, México, Secretaría de Cultura del Distrito Federal.

Vargas Montes, Franco

2001 "La instalación del Consejo Agrario del Distrito Federal", en *Estudios Agrarios*, núm. 16, pp. 181-201.

Ward, Peter M.

1990 *México: una megaciudad. Producción y reproducción de un medio ambiente urbano*, México, Conaculta/ Alianzal.