

OTHER SOCIAL AND BEHAVIORAL SCIENCES

Manejo de recursos forestales no maderables y las políticas de simplificación: El caso de la palma xate en la Selva Lacandona, México

Gabriela Buda Arango*, Leticia Durand†, Tim Trench‡ y Fernanda Figueroa§

* El Colegio de San Luis, A.C., MX

† Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, Universidad Nacional Autónoma de México, MX

‡ Sede Chiapas de la Maestría en Ciencias en Desarrollo Rural Regional, Sistema de Centros Regionales Universitarios, Universidad Autónoma Chapingo, MX

§ Departamento de Ecología y Recursos Naturales, Facultad de Ciencias, Universidad Nacional Autónoma de México, MX
Corresponding author: Gabriela Buda Arango (gabuar@hotmail.com)

El uso de Recursos Forestales No Maderables (RFNM) puede crear oportunidades de desarrollo para poblaciones locales; pero ello requiere de determinadas condiciones. En México, el uso de RFNM considerados oficialmente como “amenazados” es regulado por Unidades de Manejo para la Conservación de la Vida Silvestre (UMA), un instrumento que busca conciliar la conservación biológica con desarrollo local. Sus resultados varían en función de las características del contexto en que se aplica. La mayoría de las UMA del sur del país, especialmente de RFNM, muestran resultados poco alentadores, pues no consideran en su diseño e implementación, la complejidad y diversidad de condiciones presentes en los espacios rurales de esta región. Aquí analizamos la implementación de una UMA de palma comedor en dos comunidades rurales de la Selva Lacandona, Chiapas, México, a través de registro etnográfico, entrevistas a profundidad y cuestionarios socioeconómicos. Argumentamos que las UMA de palma parten de una concepción simplificada de la realidad compleja de las comunidades en donde se implementan y trastocan su equilibrio de poder; su diseño burocrático y sobre-regulatorio fomenta discrecionalidad, simulación y corrupción, lo que acentúa la exclusión y favorece a las élites locales.

The use of non-timber forest products (NTFPs) can create development opportunities for local populations, but this requires certain conditions. In Mexico, the use of NTFP considered by the government to be “at risk” is regulated by “wildlife conservation management units” (UMAs), a policy instrument that seeks to reconcile biological conservation with local development. Its effectiveness varies according to the context in which the instrument is applied. The majority of UMAs in the south of the Mexico, particularly for NTFPs, have shown less than encouraging results, partly because their design and implementation do not take into account the complexity and diversity of the conditions present in rural areas in this part of the country. Based on ethnographic observation, in-depth interviews, and socioeconomic surveys, this article analyzes the implementation of a palm (*palma comedor*) UMA in two rural villages in the Lacandon rain forest in Chiapas, Mexico. We argue that these palm UMAs assume a simplified conception of the complex reality of these communities, in which the implementation of the management instrument alters the local balance of power. Its bureaucratic design and overregulating character generates discretionality, simulation, and corruption, which in turn accentuates exclusions and favors local elites.

Introducción

Actualmente existe interés por parte de instituciones gubernamentales, organismos multilaterales y organizaciones no gubernamentales (ONG) por conciliar esquemas de conservación biológica con estrategias de desarrollo local, en lo que se conoce como proyectos integrados de conservación y desarrollo

(PICD). El uso de recursos forestales no maderables (RFNM), es decir, aquéllos colectados o cultivados en distintos ecosistemas, constituye un elemento importante en este tipo de proyectos debido, por un lado, a la posibilidad de utilizar el entorno, evitando que se destruya o degrade y, por otro, a la oportunidad de integrar al mercado productos locales “sustentables”, que generen ingresos económicos para las comunidades (Arnold y Ruiz Pérez 1997; Angelsen y Wunder 2003; Belcher, Ruiz Pérez y Achdiawan 2005; Sunderlin et al. 2005). La evidencia empírica muestra que el manejo intensivo de RFNM puede crear oportunidades para incrementar los ingresos de la población (López-Feldman et al. 2007; Acharya et al. 2009). Sin embargo, estas oportunidades requieren la existencia de ciertas condiciones, como el acceso y trato justo con los mercados, la certeza sobre la tenencia de la tierra, la disponibilidad de capital y mano de obra en las comunidades, la existencia de capacidades empresariales, y la confianza y reciprocidad entre los participantes (Sunderlin et al. 2005). Muchas de estas condiciones se originan y son modificadas en la interacción entre la política pública y la dinámica social de las comunidades, transformando los ciclos de cultivos y extracción, la tenencia de la tierra, las dinámicas sociopolíticas al interior de las comunidades, los costos de producción y la infraestructura disponible. De este modo, el manejo de RFNM es una actividad que depende del contexto económico y político más amplio (Arnold y Ruiz Pérez 1997).

En México muchos RFNM están en peligro de extinción por sobreexplotación, por lo que, desde el año 2002, el gobierno controla su uso y extracción mediante las Unidades de Manejo para la Conservación de la Vida Silvestre (UMA) (SEMARNAP e INE 2000). A través de las UMA, se busca que las especies silvestres se aprovechen comercialmente en predios e instalaciones registrados ante la autoridad responsable y que operen bajo los lineamientos de un plan de manejo autorizado, lo que teóricamente permitiría monitorear permanentemente el estado del hábitat y de las poblaciones silvestres o ejemplares en confinamiento sujetos a uso (Anta Fonseca et al. 2008). Actualmente, existen en México 12,295 UMA, que abarcan una superficie superior a 38 millones de hectáreas, equivalente a casi 20 por ciento del país (SEMARNAT 2014). Algunas UMA han generado ganancias económicas importantes para sus propietarios, sobre todo las ligadas al turismo cinegético en el norte del país, establecidas en su mayoría en predios de propiedad privada y cuya extensión puede superar las 500,000 hectáreas (CONABIO 2012), cifra formidable si consideramos que la mitad de los campesinos del país tienen parcelas de 5 ha o menos (Robles Berlanga 2014). En el norte de México se ubica casi 80 por ciento del total de las UMA y se calcula que, en conjunto, generaron más de 5,000 empleos fijos e ingresos cercanos a los 3,000 millones de pesos entre 1997 y 2008 (Anta Fonseca et al. 2008; CONABIO 2012). No obstante, las UMA dedicadas al uso de RFNM en el sur del país, como el cultivo y comercialización de palma xate (*Chamaedorea* spp.) en la Selva Lacandona (Chiapas), muestran resultados menos alentadores. Por ejemplo, entre 1997 y 2008, las UMA que trabajan con especies silvestres, generaron en Chiapas menos de quinientos empleos permanentes (Robles de Benito 2009; CONABIO 2012; Buda Arango, Trench y Durand 2014).

En general, las UMA en el sur y sureste del país muestran poco desarrollo. Menos de 2 por ciento del total de 6,595 UMA que existían en 2008, se ubicaba en el estado de Chiapas (CONABIO 2012). Para algunos autores, su reducida presencia en el sur de México se debe a factores como el limitado acceso a los mercados para comercializar la vida silvestre, la fragmentación de los ecosistemas, la predominancia de la propiedad social sobre la privada y las condiciones de marginación de los propietarios de la tierra (Robles de Benito 2009). Pero existen otros factores que consideramos importantes para comprender el limitado desempeño de este instrumento en estados como Chiapas. Al tener un carácter normativo, centrado en la regulación y el control de tasas y volúmenes de extracción, las UMAS parten de un diseño e implementación que deja de lado la complejidad económica, social, cultural y política de los espacios rurales del sureste de México, a pesar de que éstos son aspectos centrales para la estructuración de la gobernanza de bienes comunes que, como la Selva Lacandona, son propiedad de comunidades y ejidos (Agrawal 2012).

La simplificación de la realidad rural en el diseño e implementación de las políticas públicas en México, tiene su origen en diferentes procesos, entre ellos: 1) la tendencia del Estado a responder o intervenir de forma homogénea en la realidad social y natural (Scott 1998; Ascher 2001), 2) los cálculos políticos, los intereses y las dinámicas gubernamentales vinculados con el interés gubernamental que, más que solucionar un problema concreto, buscan reducir su riesgo político e incrementar la legitimidad gubernamental (Ascher 1995, 2009), y 3) los marcos epistémicos prevalecientes y la percepción de lo razonable y lo técnicamente necesario para resolver un problema, que imperan en la burocracia y en los grupos de expertos (Li 2002; Ascher 1995). La conjunción de estos procesos construye políticas públicas con visiones simplificadas de las comunidades locales, que pocas veces coinciden con la realidad compleja de sus regiones y habitantes; situación que con frecuencia conduce al fracaso de los proyectos y da lugar a nuevas formas de control del Estado sobre las comunidades (Li 2002).

Para comprender empíricamente esta situación, realizamos una comparación detallada del proceso de implementación de UMA de palma xate en Nueva Palestina (NP) y San Caralampio (SC), dos comunidades de la Selva Lacandona, Chiapas, que difieren en su historia, en el tamaño y origen de su población, así como en su organización y política interna, y en sus actividades productivas. Buscamos mostrar cómo los instrumentos de política pública como éste son vulnerables a la simplificación y cómo su interacción con la complejidad social en la que se aplican, se traduce, muchas veces, en fallas graves, que propician procesos perversos de uso y acceso a los recursos, manteniendo o incrementando su sobreexplotación (Ascher 2009). De esta manera, buscamos evidenciar la forma en que esta interacción incide en la dinámica sociopolítica de las comunidades en las que estos instrumentos se aplican.

Este estudio se basa en información recabada entre 2006 y 2013, a través de un proceso de investigación-acción. Una de las autoras de este texto (GB), técnica forestal autorizada por el gobierno federal, gestionó y asesoró el registro y puesta en marcha de las UMA en NP y SC, lo que permitió acompañar a los campesinos y participar en cada paso del proceso, así como realizar un registro etnográfico de la conformación de la UMA y de su establecimiento en ambas comunidades. Esta información se complementó con 15 entrevistas a profundidad a empleados del sector ambiental, técnicos forestales y campesinos beneficiarios de las UMA. Las entrevistas versaron sobre su experiencia en el registro y operación de una UMA, sus percepciones sobre el instrumento y sobre los diferentes actores involucrados en su operación. Al mismo tiempo, se aplicó un cuestionario a 30 por ciento de los integrantes de cada UMA, elegidos al azar, para recabar datos sobre aspectos socioeconómicos y sobre su experiencia en torno al funcionamiento de las mismas. Las entrevistas se transcribieron y analizaron con técnicas cualitativas utilizando el programa Atlas.ti.

Políticas que simplifican

La obra *Seeing Like a State* de James Scott (1998) puso atención a las múltiples formas en las cuales el Estado simplifica la realidad social y natural en la que interviene para 'mejorar' las condiciones de vida de las personas. Como indica el subtítulo —*How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*—, el libro también es una historia del fracaso de estos esquemas y planes de desarrollo. Como explica Scott (1998, 7): "Radically simplified designs for social organization seem to court the same risks of failure courted by radically simplified designs for natural environments. Scott analiza los fracasos más llamativos de la planificación centralizada de la era moderna, pero su hipótesis central —que el Estado simplifica drásticamente la realidad en el diseño de sus estrategias de intervención— es relevante para el análisis de intervenciones más locales y puntuales, como aquellas que pretenden promover la conservación y el uso sustentable de los recursos naturales (Li 2002, 2005).

Por otra parte, para Ascher (2009), la complejidad que caracteriza el manejo de recursos naturales impone retos importantes a las instituciones de gobierno; éstas reducen esa complejidad para poder operar pero, al mismo tiempo, lo hacen de forma que logren conciliar la definición de la situación con sus propios intereses, muchas veces fragmentados, pues las instituciones no son entidades monolíticas. También es necesario negociar con otros actores con influencia en el escenario ambiental, como los científicos, las ONG, las comunidades rurales, los empresarios o los partidos políticos. Así, el diseño de instrumentos de política ambiental, como la UMA, responde tanto a su factibilidad técnica, como a su conveniencia política, en una combinación compleja de elementos ideológicos y pragmáticos (Ascher 1995, 2009).

En este contexto, la definición de comunidad ha variado en función de los cambios políticos y de los paradigmas sobre el manejo y conservación de los recursos naturales. A partir de la década de 1970 y, sobre todo después de la Cumbre de Río de Janeiro en 1992, la "comunidad" era el agente predilecto de las instancias multilaterales, ONG y grupos académicos para lograr la conservación. Se argumentaba que las comunidades tenían mayor interés en conservar y aprovechar sus recursos de forma sustentable que el Estado o una corporación distante (Brosius, Tsing y Zerner 1998; Dressler et al. 2010). Este enfoque, que influyó a los llamados PICD, representó una reacción contra los modelos de conservación estricta, predominantes durante gran parte del siglo XX. Además resultaba una idea atractiva por su énfasis en la justicia, el empoderamiento y la participación como alicientes para lograr la sustentabilidad (Agrawal y Gibson 1999). Las críticas a estos modelos señalan la enorme diversidad de arreglos sociales que existen en las zonas rurales y los peligros de idealizar a la "comunidad" como una pequeña unidad espacial, con una estructura social homogénea y normas compartidas (Agrawal y Gibson 1999), pues estas cualidades suelen no presentarse.

En un intento por superar resultados poco alentadores e influidos por el contexto económico neoliberal, los PICD incorporaron herramientas de mercado para transformar incentivos indirectos en incentivos directos o pagos por conservar, lo que dio lugar a esquemas híbridos de conservación (Brosius, Tsing y Zerner 1998; Brechin et al. 2002; Hutton, Adams y Murombedzi 2005; Dressler et al. 2010; Roth y Dressler 2012).

En estos modelos, el Estado retiene importantes facultades y poder de decisión en torno al uso de recursos naturales pero, simultáneamente, disminuye su presencia y cede algunas de sus responsabilidades a otros actores, como ONG, empresas privadas o comunidades (Igoe y Brockington 2007; Fletcher 2010; West y Carrier 2004). Esta reconfiguración de la conservación produce una nueva definición de la “comunidad”, que ahora además de ser considerada como una unidad espacial, social y culturalmente homogénea, es pensada como una entidad de usuarios o prestadores de servicios con derechos legítimos sobre los recursos.

Para Li (2002), la adopción de narrativas y conceptos particulares es una maniobra importante para obtener apoyo en la arena política. Explica que el uso de nociones como comunidad, participación, empoderamiento o sustentabilidad, es ahora un requisito para que cualquier proyecto o política ambiental parezca coherente o adecuada. Actualmente, se han sumado otros conceptos como capital natural, servicios ambientales, resiliencia o valoración económica, lo que indica un ajuste o reacomodo del discurso ambiental al marco ideológico del sistema económico dominante (Durand 2014). Sin embargo, a pesar del uso frecuente de estos términos, los significados otorgados a cada uno varían entre diferentes instancias, instrumentos y momentos, al igual que las formas en que estas ideas se implementan en sitios concretos (Li 2002). A esto se suma la reducción de la complejidad a la que el gobierno recurre para poder diseñar e implementar políticas, generando procesos riesgosos de simplificación que, al omitir la multiplicidad e interacción de las relaciones comunitarias que ocurren a diferentes niveles y escalas, resultan en políticas pobres o inadecuadas o en fallas en su implementación que reducen su efectividad (Li 1996, 2002; Brosius, Tsing y Zerner 1998; Agrawal y Gibson 1999; Ascher 2009; Dressler et al. 2010).

La política ambiental en México y las UMA

Desde finales de la década de 1980, México adoptó un modelo de desarrollo neoliberal. Como consecuencia, la política ambiental tradicional, que regulaba el comportamiento a través de la observación de normas, integró instrumentos económicos y de mercado, así como esquemas de autorregulación y cumplimiento voluntario (Lezama 2010; Guevara Sanguinés 2005; Provencio Durazo 2004). Esto permitió la diversificación de estrategias de conservación, mediante la promoción de nuevos mercados y la creación de incentivos económicos para mejorar el desempeño ambiental (Mumme 2007), en las que los habitantes y comunidades rurales son vistos como propietarios de un capital natural importante, cuya conservación implica “modificar [sus] estrategias económicas hacia esquemas rentables” (Carabias, de la Maza y Provencio 2008).

Originalmente, el aprovechamiento de la vida silvestre había asumido a la biodiversidad como propiedad del Estado y se realizaba bajo esquemas centralizados de control, basados principalmente en la expedición de permisos, en la elaboración de calendarios cinegéticos y el establecimiento controlado de ranchos de caza y viveros. Sin embargo, bajo la influencia del modelo neoliberal, se transfirió la responsabilidad de salvaguardar las especies y poblaciones hacia sus usuarios directos (SEMARNAP e INE 2000; Robles de Benito 2009). Robles de Benito (2009) explica que, como producto de esta transformación de la política ambiental, el marco jurídico vigente considera a las especies de vida silvestre como propiedad de la Nación, pero los ejemplares individuales pueden transformarse en propiedad privada mediante un proceso de registro y autorización. Esto es, mediante la conformación de una UMA, instrumento jurídico que permite legalizar la apropiación de los recursos biológicos no forestales o pesqueros.

Las primeras UMA datan de 1997 y, desde un inicio, se les concibió como un instrumento para generar empleos y recursos económicos para las comunidades a través de la conservación, promoviendo la valoración de la diversidad biológica y los servicios ambientales (SEMARNAP e INE 2000). El diseño e impulso de las UMA, además de responder a objetivos de conservación y desarrollo, obedece al interés gubernamental por ajustar su agenda ambiental a las demandas globales y cumplir con compromisos internacionales. Desde 1992, México busca incorporar el paradigma del desarrollo sustentable a su política ambiental, inserta en el modelo económico neoliberal dominante en el país. Así, se promueve incorporación de los recursos naturales al mercado, como principal estrategia para su conservación. El diseño de la UMA es compatible con los postulados de la sustentabilidad y con el entorno económico neoliberal. Además, la UMA es un instrumento menos costoso y conflictivo que las áreas protegidas y, al mismo tiempo, otorga legitimidad al gobierno, quien desempeña acciones para conservar masas forestales que contribuyan, tanto a la reducción de gases de efecto de invernadero como a la preservación de la biodiversidad, reduciendo así riesgos políticos ligados a la degradación ambiental (SEMARNAT 2015; DOF 2009).

Los cálculos políticos y la prevalencia de un marco epistémico particular, como la sustentabilidad y la fe en el mercado, son sin duda procesos que derivan en la simplificación de la realidad rural. Sin embargo, para explicar el escaso éxito de las UMA de palma xate en la Selva Lacandona, en este trabajo nos enfocamos en

la tendencia del Estado de intervenir de forma homogénea en todas sus regiones. A pesar de las enormes diferencias ambientales y sociopolíticas de las comunidades en la Lacandona la UMA constituye un instrumento estándar que se aplica sin matices, pero que empíricamente produce resultados disímiles.

El funcionamiento de la UMA se guía por varios lineamientos. El titular debe ser el poseedor legítimo de la tierra, ya sean individuos o colectividades, con tenencia de la tierra de tipo social (ejidos o comunidades agrarias) o privada. El gobierno, a través de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), otorga a los titulares el derecho de aprovechamiento de las especies y la corresponsabilidad en la protección del ecosistema. Para lograrlo, un técnico avalado por la SEMARNAT establece un plan de manejo (PM) que debe garantizar la conservación del ecosistema y de las poblaciones bajo aprovechamiento. El cumplimiento del PM depende de la supervisión de los titulares y de la autoridad responsable. Los titulares de las UMA también son responsables de desarrollar las actividades de manejo, darle seguimiento permanente, realizar tareas de vigilancia y solicitar tasas de aprovechamiento, captura, extracción o colecta (SEMARNAP e INE 2000). Las UMA pueden considerarse como un tipo híbrido de PICD, pues son estrategias que buscan que la conservación promueva el bienestar económico de la población, al tiempo que el Estado cede la propiedad y responsabilidad del manejo a los usuarios y consultores independientes, encargados de controlar la definición de amenazas, los criterios de conservación y las tasas de aprovechamiento (Western y Wright 1994; McCarthy 2005).

Aunque la Ley General de Vida Silvestre (LGDVS) hace referencia a las 'comunidades rurales', en realidad los usuarios y, por lo tanto, beneficiarios de la UMA son "los propietarios o legítimos poseedores de los predios" (p. ej. Art. 39, LGDVS). Esta frase es técnicamente incluyente, pero no considera la diversidad de arreglos sociales que se han desarrollado en distintos tipos de propiedad social en México (ejidos y comunidades agrarias), que ostentan la tenencia de más del 60% de los bosques y selvas del país (Madrid et al. 2009). Así, el marco jurídico de las UMA supone la existencia predominante de arreglos lineales de propiedad en los que un recurso o predio es patrimonio de una persona o grupo claramente definido o en los que existe equivalencia entre la posesión y el uso, sin considerar que los derechos y usos del territorio no son uniformes y que dependen de arreglos internos y relaciones sociales al interior de las comunidades (Robbins 2005). En la propiedad social en México existen numerosas diferencias que influyen estos esquemas de conservación, como la organización social, los procesos de toma de decisiones y las reglas de acceso a la tierra y a otros recursos. Al tratar implícitamente a todos los propietarios como iguales, se obvian las realidades de la propiedad social en México y los desafíos particulares que tienen los ejidos y comunidades agrarias para la toma de decisiones, las dificultades que enfrentan ante la realización de trámites burocráticos onerosos y prolongados, y el reparto equitativo de los beneficios de las UMA entre sus miembros.

La palma xate y las UMA en la Selva Lacandona

La palma camedor (*Chamaedorea* spp.), o "xate", como se le conoce en la región de estudio, es un género de palma que existe sólo en el continente americano. Cuenta con más de 130 especies, de las cuales 50 se hallan en México y, de éstas, 14 son endémicas. Estas palmas se distribuyen en selvas altas y medianas, perennifolias y subperennifolias, y en bosques mesófilos, entre 0 y 2000 msnm. Viven en el sotobosque y requieren de sombra para prosperar, por lo que dependen de la permanencia de selvas y bosques que propician las condiciones adecuadas para su existencia (CCA 2002).

La exportación de palma camedor en México comenzó en la década de 1940 debido al uso ornamental de sus hojas como complemento de arreglos florales. Inicialmente se exportaba a Estados Unidos, pero en los últimos años la demanda europea creció notablemente, con gustos diferentes. En la Selva Lacandona, el corte y venta de "pata de vaca" (*Chamaedorea ernesti-augusti*) ha ganado terreno y su precio aumentó considerablemente en la última década, desplazando a otras especies como "cambray" (*C. elegans*) y "jade" (*C. oblongata*), importantes en décadas pasadas. Sin embargo la pata de vaca, a diferencia del cambray y el jade, se encuentra dentro de la NOM-059 por lo que su comercialización requiere un registro de UMA.

En Chiapas, la extracción de palma xate es predominantemente ilegal y suele realizarse sin respetar los límites territoriales de las comunidades, lo que genera conflictos y desacuerdos. Las poblaciones de palma generalmente se ubican lejos de las comunidades y su cosecha requiere de gran esfuerzo físico, por lo que usualmente los sectores más marginados y excluidos de la población son quienes recurren a esta actividad (Buda Arango, Trench y Durand 2014) y los arreglos comunitarios en torno su aprovechamiento son débiles o inexistentes. Por ser, en la práctica, un RFNM de acceso abierto, un mismo sitio de colecta puede ser aprovechado por cortadores de diferentes comunidades en una misma temporada. Generalmente los cortadores buscan maximizar las ganancias a corto plazo, por lo que frecuentemente las plantas son podadas

en su totalidad, provocando la muerte de individuos y la reducción de las tasas de crecimiento y reproducción. Finalmente, los compradores regionales no seleccionan las hojas durante el acopio y adquieren muchas que luego son desechadas por carecer de calidad comercial. Esta forma de comercialización promueve el deterioro del recurso, pues las hojas desechadas, importantes para la sobrevivencia y reproducción de las plantas, representan ganancias económicas para los cortadores. Las instituciones ambientales han intentado regular su explotación a través de decomisos de palma acopiada, del establecimiento de UMA y del financiamiento institucional para su producción y comercialización (Buda Arango, Trench y Durand 2014).

La Selva Lacandona y las comunidades bajo estudio

La Selva Lacandona, se ubica en el extremo sureste de México y tiene una extensión de entre uno y dos millones de hectáreas, dependiendo del criterio empleado para definir la región. A pesar de las altas tasas de deforestación registradas desde 1960, permanecen, al menos, 500,000 hectáreas de selvas tropicales altas y medianas (De Vos 2002; Muench 2008) (**Fig. 1**). Desde finales del siglo XIX y hasta mediados del siglo XX, la Selva Lacandona se caracterizó por actividades extractivas, primero de maderas preciosas y después de la goma del chicle (*Manilkara zapota*) y maderas corrientes (De Vos 2002). En la segunda mitad del siglo XX, la región experimentó un acelerado proceso de colonización, con la restitución y dotación¹ de prácticamente toda la superficie de la región a diferentes grupos de campesinos, indígenas y mestizos, que llegaron a la zona en busca de tierras (De Vos 2002). En general, los colonos asentados son agricultores de maíz ("milperos"), con aspiraciones a ganaderos y con escasa experiencia en el manejo forestal. Todo esto ha producido un proceso acelerado de deforestación, con proliferación de áreas degradadas en un contexto de altos grados de marginación y pobreza (Cortés et al. 2007). La complejidad de la región se incrementa con la presencia de numerosas instituciones gubernamentales y no gubernamentales, nacionales e internacionales, que le asignan una vocación de conservación por ser el remanente de selva tropical más importante de México, que resguarda una alta biodiversidad (Medellín 1994; Ortiz-Espejel y Toledo 1998). Hasta la fecha, se han decretado en la zona siete Áreas Naturales Protegidas (ANP) federales, incluyendo tres reservas de la biosfera (Montes Azules, Lacantún y Nahá-Metzabok). Actualmente forma parte del Corredor Biológico Mesoamericano (CBM), gestionado por la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO), además de ser una de las regiones en donde la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR) ha implementado un Programa Especial de Áreas de Acción Temprana REDD+ (Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación forestal).

Nueva Palestina

Nueva Palestina (NP) es una de las cinco subcomunidades que forman la CZL, comunidad agraria que ostenta la propiedad de poco más de 400,000 ha en la Selva Lacandona (Ascencio Franco 2008). Para 2010, su población se estimó en 10,588 habitantes, la mayor parte indígenas tzeltales (INEGI 2011). Las principales actividades productivas son la agricultura (maíz, chile, frijol) y la ganadería bovina extensiva, por lo que una buena proporción de las áreas de trabajo de NP se han talado para el establecimiento de potreros. La colecta y venta, mayormente ilegal, de hojas de palma xate es una actividad importante para las familias más pobres en NP (Buda Arango, Trench y Durand 2014).

La máxima autoridad de la CZL es la asamblea general, en la que participan todas las subcomunidades. Sin embargo, cada subcomunidad cuenta con su propia asamblea y autoridades para gobernar los asuntos locales. La asamblea de NP, está conformada por 852 comuneros, provenientes de los diecisiete barrios que conforman la comunidad.² Aunque la asamblea es el máximo órgano de toma de decisiones, en los barrios se organiza la vida comunitaria y política de NP. Así, muchos de los proyectos sociales y productivos en la comunidad se negocian en asambleas de barrio antes de presentarse en la asamblea comunal para ser autorizados. La asamblea de NP es un espacio de negociación complejo que reúne visiones e intereses muy distintos, por el gran número de comuneros que la conforman.

De acuerdo con el sistema de herencia del derecho a la tierra, tras la muerte del comunero, éste se trasmite a la esposa o a uno solo de los hijos (Reglamento Interior de la CZL 1992, art. 38). Como consecuencia, actualmente existen en NP cerca de 2,500 hijos de comuneros, que incluso tienen sus propios hijos y nietos, y que carecen de derechos agrarios. A pesar de su elevado número, sólo los comuneros pueden votar, tanto en la asamblea general de la CZL como en la de la subcomunidad. Así, las decisiones, los procesos de

¹ El proceso de reforma agraria restituyó tierras a indígenas que demostraron arraigo histórico con un territorio como 'bienes comunales' y las dotó a campesinos solicitantes como 'ejido'.

² NP se formó por la concentración de 17 comunidades, cada una constituyó un barrio (Paladino 2005).

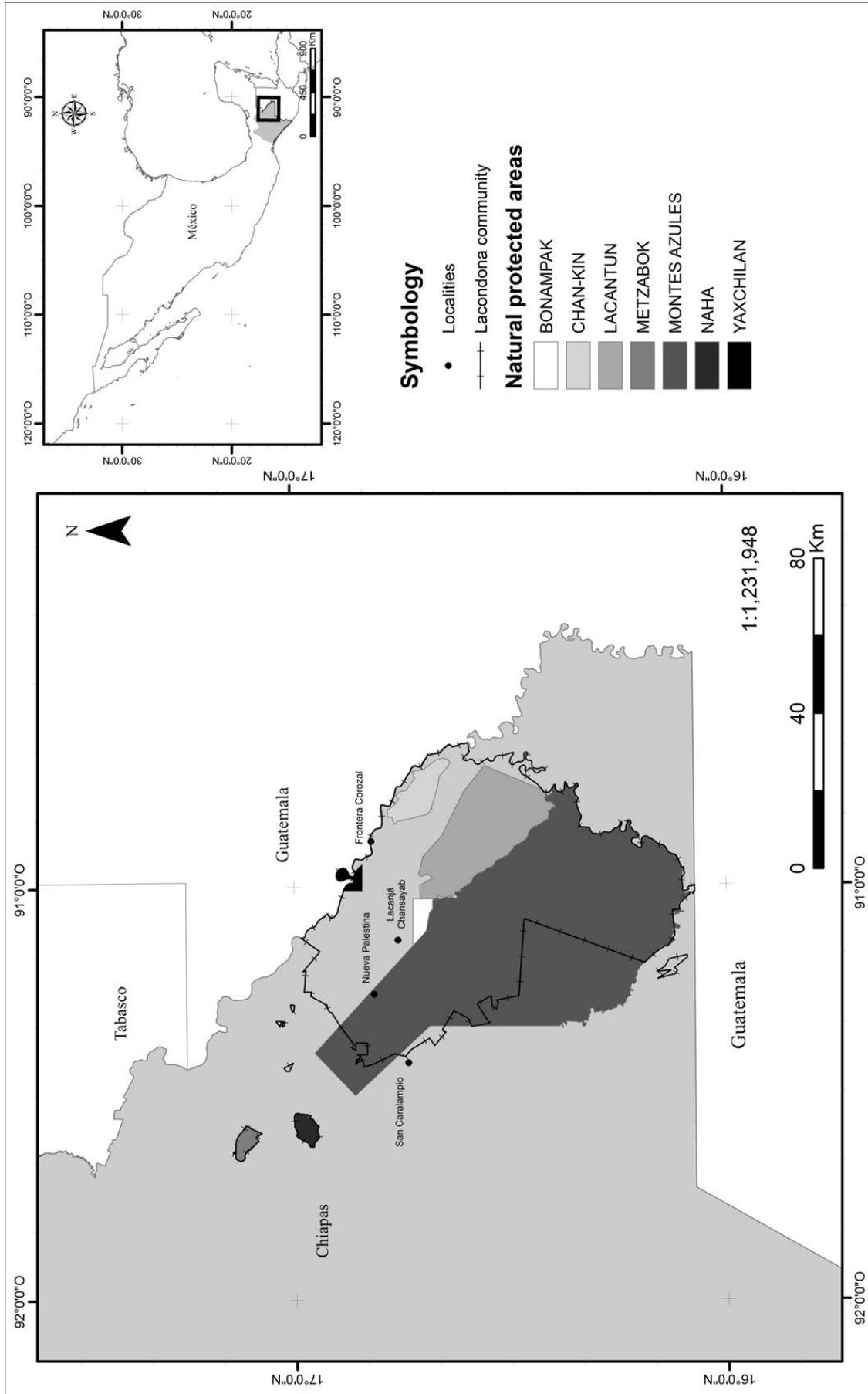


Figura 1: Área de estudio. Fuente: Elaboración propia con apoyo del Biol. Leonardo Calzada Peña.

negociación y la interlocución con agentes externos están en manos de 852 comuneros, que constituyen una pequeña parte de los hombres adultos de NP.

Entre los comuneros también existe desigualdad en el acceso a la tierra y, por lo tanto, una fuerte inequidad económica al interior de NP. El reglamento de la CZL establece que a cada comunero le corresponden 50 ha (art. 36), más 20 ha para distribuir entre dos hijos (art. 37), pero en los hechos, el reparto de tierras ha sido un proceso informal y poco transparente, produciendo acaparamiento. Actualmente, en esta comunidad nadie sabe exactamente la superficie que posee cada comunero y algunos mencionan que, mientras unos tienen 200 ha, otros no poseen más de 5 ha (Figueroa y Durand 2015).

Para obtener financiamiento de instancias federales, ONG o cualquier otra fuente para proyectos productivos, como el aprovechamiento legal de palma xate, los grupos organizados dentro de NP deben contar con un acta de asamblea firmada por todos los comuneros, como aval. Por ser una asamblea numerosa y heterogénea, los procesos de gestión son lentos. Los proyectos pueden ser propuestos por los habitantes de NP a las autoridades de la subcomunidad, pero también por instancias externas. Cuando los proyectos son propuestos por los pobladores, el grupo de interesados primero debe presentar su solicitud ante la asamblea de barrio. De ser aprobada, el representante del barrio lleva la propuesta al consejo de autoridades, instancia subordinada a la asamblea comunitaria y conformada por el comisariado (representante legal de ejidos y comunidades agrarias), el consejo de vigilancia y los representantes de barrios. El consejo es un actor poderoso con capacidad para imponer su visión en la asamblea general, por lo que su aval y apoyo es imprescindible. El grupo de proponentes tiene derecho de réplica ante el consejo pero, generalmente, en lugar de pronunciar reclamos buscan otras alternativas, como generar alianzas con nuevos actores o esperar un contexto político más favorable.

Actualmente en NP, cerca de cuatrocientas personas cortan palma xate, entre las cuales existen comuneros e hijos de comuneros sin derechos agrarios. Estos cortadores venden su palma a compradores de la comunidad, quienes acopian toda la extracción y la venden a las autoridades de NP quienes funcionan como el acopiador comunitario y hacen la venta final al comprador regional. Este arreglo no ha sido consensuado en, ni avalado por la Asamblea de NP y es un sistema deficiente por el elevado número de intermediarios, que provocan bajos precios de venta para los cortadores.

En NP las poblaciones silvestres de palma son escasas, por lo que el registro de la UMA se logró para "plantaciones" o "repoblaciones" de palma, establecidas por dos grupos distintos de campesinos. La propiedad de la UMA es colectiva y se basa en los derechos agrarios, mientras que el volumen potencial de comercialización pertenece a los dueños de las plantaciones, que en su mayoría no cuentan con derechos agrarios y carecen de autoridad para decidir el uso del permiso de aprovechamiento. Esta situación ha creado conflictos entre los titulares legales y los usuarios reales de la UMA, ya que estos últimos aseguran que la tasa de aprovechamiento asignada a las plantaciones respaldará la venta de palma ilegal en la comunidad y les impedirá obtener mejores precios por palma producida bajo el esquema de la UMA.

San Caralampio

El ejido San Caralampio (SC) pertenece a la subregión Cañadas, colonizada entre 1954 y 1970 por peones acasillados de las haciendas de municipios aledaños (Legorreta Díaz 2008, 255). El ejido obtuvo su dotación de tierras en 1968 cuando, por decreto presidencial, el gobierno otorgó 770 hectáreas a 29 jefes de familia (RAN 1968). En 1985 el ejido obtuvo una ampliación de 553 has que benefició a 30 nuevos jefes de familia, conformando la Ampliación SC (RAN 1985). En 2010, la población era de 705 habitantes, todos indígenas tzeltales (INEGI 2011). Sus principales actividades productivas son la agricultura (maíz, frijol y calabaza), la cafecultura, la ganadería bovina extensiva y la venta de palma xate.

SC y su Ampliación, son legalmente dos entes agrarios distintos organizados en una sola Asamblea conformada por 59 ejidatarios, quienes toman las decisiones que regulan la vida comunitaria del ejido. La asamblea, conformada exclusivamente por los ejidatarios, es el máximo órgano de toma de decisiones y el espacio de interlocución, de tal forma que cualquier iniciativa productiva o social depende de ellos. El sistema de herencia en SC establece que el derecho agrario se trasmite, a la muerte del ejidatario o por cesión de derechos en vida, a uno de los hijos. Sin embargo, aunque quien hereda el derecho agrario recibe una mayor cantidad de hectáreas, la extensión de la parcela se reparte entre todos los hijos varones. Este sistema es más equitativo que el de NP, pero aun así, existen en SC más de 150 hijos de ejidatarios sin derechos agrarios.

Los hijos de ejidatarios y/o avecindados tienen voz pero no voto al interior de la asamblea. Sin embargo, existen mecanismos sociales a través de los cuales pueden participar en proyectos. La organización se da

a través de grupos de trabajo que solicitan el aval de las autoridades para presentar su propuesta en la Asamblea. Los grupos pueden ser mixtos —ejidatarios y no ejidatarios— pero son representados siempre por un ejidatario, asegurando así agencia en la Asamblea. En la comunidad existe la percepción de que hay disposición de las autoridades y de la asamblea para apoyar a grupos de trabajo, independientemente de la situación agraria. Por otra parte, aunque se permite la compra-venta de terrenos, no existen procesos graves de acaparamiento y la percepción general es que no hay fuertes diferencias económicas en el ejido. Aun así, es evidente que los vecindados tienen un nivel económico menor que el de los ejidatarios.

La venta de palma en SC data de hace quince años y es una actividad desarrollada principalmente por hijos de ejidatarios y vecindados con pocas opciones productivas y económicas. La palma se acopia por gente del mismo ejido o de ejidos vecinos, quienes después la venden a compradores regionales.

NP y SC son comunidades con muchas semejanzas, pero a la vez son contrastantes. NP tiene una población formada por habitantes con orígenes diversos, quince veces mayor que la de SC, con habitantes con un origen común. Por lo tanto, NP es también política y económicamente más heterogénea y susceptible a disputas y conflictos internos y, aparentemente, tiene una mayor desigualdad interna. Los sistemas productivos en SC son más diversificados que en NP y su población parece ser más autosuficiente con respecto a subsidios y programas gubernamentales (los entrevistados de SC dan menor importancia a los ingresos de subsidios federales como PROAGRO y PROSPERA, que los habitantes de NP). NP es una comunidad más urbanizada, mejor comunicada por caminos y carreteras, y tienen acceso a energía eléctrica e internet de forma permanente. En cambio, SC no cuenta con caminos de acceso adecuados, el suministro de energía es irregular y no hay acceso a internet. En ambas comunidades, la mayor parte de los entrevistados desconoce qué es una UMA y los trámites necesarios para su registro. Sin embargo, en SC los entrevistados conocen mejor los criterios de comercialización de la palma y los precios pagados en la región, que en NP. Estas diferencias influyen en el proceso de implementación de la UMA y en su éxito en las comunidades.

El surgimiento de interés por las UMA y la construcción de grupos de trabajo

El proceso de organización para conformar la UMA fue distinto en ambas comunidades. En NP la UMA se constituyó por dos grupos; el primero formado por 19 personas, hombres y mujeres, emparentados y habitantes del mismo barrio, con experiencia previa en el corte y acopio de palma, cinco de los cuales tienen derechos agrarios. Debido a las ganancias obtenidas de la venta de palma, comenzaron a producir palma en viveros, sin financiamiento institucional. Establecieron una parcela común de repoblación en un área continua de 200 ha, que conformaron al intercambiar sus terrenos en potreros cercanos al área urbana por áreas forestales alejadas. Posteriormente, recibieron financiamiento de instituciones ambientales para continuar con la producción en viveros y establecer repoblaciones. Realizan el trabajo de forma colectiva, con diferentes actividades para hombres y mujeres, y su cumplimiento es regulado por normas y sanciones definidas por el grupo. Estos antecedentes promovieron su interés por establecer una UMA.

El segundo grupo se originó por un proyecto de establecimiento de un vivero de palma propuesto por la SEMARNAT. Está formado por 20 hombres, habitantes de distintos barrios, dos de los cuales son comuneros y seis han sido cortadores de palma. El trabajo en el vivero fue colectivo y las repoblaciones se hicieron individualmente, en los terrenos de cada integrante. El primer grupo invitó a éste a unirse a la solicitud de la UMA, para conformar un grupo más amplio y con mayor agencia, que facilitara las negociaciones en la Asamblea.

La UMA en SC se formó por 64 individuos, la mayoría hombres: 29 son ejidatarios y sólo 11 tenían experiencia en el corte y acopio de palma. Debido a la intensa comercialización de xate en la región, decidieron producirla en viveros y en zonas de repoblación, para lo cual obtuvieron financiamiento institucional. El trabajo del vivero se hace colectivamente y cada productor individualmente establece las plantas en sus terrenos. La mitad de los participantes de esta UMA colaboraban en un proyecto de pago por servicios ambientales, financiado por la CONAFOR y fue, en el contexto de ese proyecto, que el grupo decidió registrar una UMA para el cultivo de palma.

El trámite de una UMA

Actualmente en la Selva Lacandona existen ocho UMA que trabajan con la palma “pata de vaca”. Existen tres modalidades para registrar una UMA, con base en el origen de la palma: 1) de poblaciones silvestres, 2) de parcelas de repoblación o plantaciones y 3) mixta. Para operar una UMA, primero se registra ante la

SEMARNAT, para luego obtener la tasa de aprovechamiento. Cuando las hojas provienen de poblaciones silvestres se puede obtener la tasa junto con el registro; cuando provienen de repoblaciones, se debe esperar la madurez de cosecha para obtener la tasa de aprovechamiento. Así, la operación de la UMA requiere de dos trámites independientes: el registro y la autorización de la tasa de aprovechamiento. Además, para predios que aprovechan plantas de pata de vaca en terrenos de selva o que forman parte de una reserva federal, se requiere una Manifestación de Impacto Ambiental (MIA), que implica un trámite adicional. El registro de la UMA de NP es para parcelas de repoblación y el de SC es para parcelas mixtas; en ambos casos es necesario presentar la MIA.

Es necesario tomar en cuenta que SC y NP se encuentran a nueve horas de distancia de las oficinas de la delegación de la SEMARNAT en la ciudad de Tuxtla Gutiérrez, en donde se realizan los trámites para el registro y operación de una UMA. Cualquier diligencia requiere el pago de pasaje, alimentación y al menos una noche de hospedaje para entre uno y tres campesinos, lo que representa un gasto considerable para las comunidades. Además, tras la aprobación de la UMA, es necesario contar con recursos para financiar la infraestructura de producción de palma, la gestión, los trámites administrativos y el pago del técnico. Estos gastos pueden cubrirse con fondos gubernamentales pero requieren de nuevos trámites.

Para reunir los requisitos

El registro de una UMA parecería un trámite sencillo que, de acuerdo con las autoridades, puede ser finalizado en un lapso de veinte días y sólo requiere de la presentación de siete documentos (**Tabla 1**). Sin embargo, reunir estos requisitos puede implicar varios meses de trabajo para las comunidades y los técnicos involucrados. El registro de las UMA en NP y SC tardó casi dos años, pues ninguna de las dos comunidades contaba con los papeles requeridos, lo que significó trámites adicionales en la Procuraduría Agraria (PA) y en el Registro Agrario Nacional (RAN). El diseño y la elaboración del PM de ambas UMA, requirió dos meses. Para cada UMA se realizaron talleres y recorridos en campo para georeferenciar sus parcelas y obtener sus polígonos y superficie. Con el PM listo, se inició la gestión ante las autoridades de cada comunidad.

La firma de los PM por parte de las autoridades comunitarias es un requisito que se solventa al obtener el aval de la asamblea. Sin embargo, en este caso, implicó complejos procesos de negociación, aunque distintos en ambas comunidades. En las dos fue necesario que los grupos de trabajo se reunieran varias veces con las autoridades, antes de presentar la solicitud formalmente ante la Asamblea. En SC los representantes del grupo hicieron la gestión y en NP fue un trabajo conjunto entre el técnico y el representante del grupo. En NP, la solicitud trastocó intereses de diversos actores dentro de la comunidad. Por ejemplo, los cortadores y compradores de palma ilegal suponían que la palma de la UMA reduciría los precios de su producto y las autoridades temían perder el control del negocio, pues los compradores empezaron a negociar directamente con los productores de la UMA. Así, obtener el aval de la Asamblea fue un proceso político delicado, que requirió de más reuniones y negociaciones que en SC.

En SC pasaron cuatro meses desde la aprobación del PM por el grupo, hasta que las autoridades presentaron la solicitud de registro de UMA en la Asamblea. Inmediatamente se firmó el acta de Asamblea que, por unanimidad, aprobó el registro de la UMA y al técnico propuesto, y se firmó el PM. Quince días después, el acta se inscribió en el RAN, pero completar este trámite requirió cuatro meses y cinco visitas a la PA de Ocosingo y tres al RAN en Tuxtla Gutiérrez.

En NP, el PM se presentó primero al comisariado como una estrategia de negociación que facilitaría la obtención del aval de la asamblea. Sin embargo, mientras se esperaba una fecha para solicitar el aval en la Asamblea, el comisariado fue destituido del cargo y la gestión de la UMA se reinició ante las nuevas autoridades. Al final obtener el aval de la Asamblea en NP requirió de 14 meses. Fue necesario negociar durante un año, con las autoridades, la posibilidad de presentar el proyecto del registro de la UMA en la Asamblea. Posteriormente, se requirieron dos meses más para que los representantes de barrio recabaran las firmas de los comuneros de su barrio.

Para acreditar la personalidad jurídica del solicitante, las comunidades deben presentar el acta de nombramiento del comisariado registrada en el RAN. Para ejidos y comunidades, la titularidad de una UMA recae en el presidente del comisariado, a menos que, por acuerdo de Asamblea registrado en el RAN, se designe a un tercero. El registro del acta de nombramiento es un trámite que debe realizarse con cada cambio de autoridades, pero en la realidad no siempre sucede así, por lo que es necesario realizarlo para registrar la UMA y toma más de veinte días hábiles. Obtener el acta de nombramiento en SC tomó dos meses, una reunión con el visitador agrario, dos reuniones con las autoridades para obtener el acta de

Tabla 1: Requisitos requeridos por SEMARNAT para registrar una UMA.

Requisito	Descripción
Original y copia de solicitud de registro de UMA	Provisto por SEMARNAT
Copia de documentos que acrediten personalidad jurídica del solicitante	Para ejidos y comunidades, copia simple de acta de nombramiento de autoridades registrada en RAN.
Copia de documentos que acrediten derechos de propiedad o legítima posesión de predios	Copia simple de carpeta básica
Para ejidos y comunidades, actas de Asamblea en términos de legislación agraria, que acuerda realizar plan de manejo y designa responsable técnico	Acta de asamblea registrada en RAN
Plan de Manejo o carta de adhesión a planes tipo de la SEMARNAT	Formato libre siguiendo lineamientos del artículo 40 LGDVS.
Carta topográfica del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) o la porción digitalizada del mismo	Mapa con polígono georeferenciado y superficie de la UMA
Inventario ejemplares y documentación que acredite procedencia legal	Para solicitar tasas de aprovechamiento durante el registro.

Fuente: SEMARNAT, 2014.

nombramiento y tres visitas a las oficinas estatales del RAN en la capital del estado. En NP requirió sólo dos reuniones del representante del grupo con el secretario del comisariado. Finalmente, en el ámbito formal, demostrar la posesión legal de la tierra se logra a través de una copia simple de la carpeta básica del ejido o comunidad, lo cual, en teoría, es fácil de solventar. En el ámbito informal, por acuerdos comunitarios internos, es posible que no derechosos avalados por el derecho agrario del padre o esposo puedan participar como beneficiarios de la UMA.

El registro de la UMA provocó inquietudes y expectativas al interior de las comunidades. En SC, los ejidatarios más viejos temían que la UMA limitaría el uso de sus terrenos y consideraban que el trabajo no se normaría con el reglamento interno del ejido, sino con el plan de manejo de la UMA. En NP, después de obtener el aval de la Asamblea, se creyó que la UMA sólo cobijaría la actual extracción ilegal, ya que las autoridades venderían la palma ilegal como si proviniera de las repoblaciones. Al mismo tiempo, las expectativas de lucrar con la venta de palma legal pronto dieron lugar a la intención de vender y comprar los permisos de participación en la UMA. Finalmente, el registro de la UMA evidenció que el acceso a programas gubernamentales, basados exclusivamente en la tenencia de la tierra, recrudescen procesos de exclusión existentes en las comunidades.

El inicio del registro de UMA

Los requisitos de SC se reunieron meses antes que los de NP y el trámite de registro también se realizó antes. Primero, se intentó en las oficinas de la delegación de la SEMARNAT en Chiapas, donde se negó el registro por no presentar el original o copia certificada de la carpeta básica, el Registro Federal de Contribuyentes (RFC) del ejido y el original de la credencial de elector del presidente del comisariado ejidal. Por sugerencia de distintos actores se realizó nuevamente el trámite en la Dirección General de Vida Silvestre (DGVS) en la Ciudad de México, en donde se descubrió que los requisitos arriba señalados no eran necesarios. Esto significa que para la SEMARNAT-Chiapas existen documentos indispensables para el registro, que no los son para la DGVS. De hecho, la agilidad del trámite depende en buena medida de la personalidad y el humor del encargado de la ventanilla y de su voluntad de informar y orientar a los solicitantes. Sorprendentemente, en entrevistas realizadas a funcionarios públicos ellos mismos mencionan que ponen trabas a los solicitantes para probar su interés en el trámite y “asegurar el buen manejo del recurso”, solicitando, por ejemplo, requisitos innecesarios que demoran la gestión, sin considerar las dificultades de las comunidades para realizar trámites lejos de sus comunidades. Un funcionario público de SEMARNAT en Chiapas expresó: “te puse más filtros y tú los pasas, es porque tu interés es real”. A la par, funcionarios federales reconocen que la cantidad de trámites para registrar una UMA son tantos y tan complejos que muchas veces los campesinos “deciden irse por la libre” y continuar con el uso ilegal.

En busca de recursos para operar la UMA

Después del registro de las UMA, se buscó financiamiento para su operación, lo que requirió una revisión periódica de convocatorias y programas de apoyo en diversas dependencias, reuniones con los grupos de trabajo para definir los objetivos y resultados a los que se comprometían, la redacción de proyectos y la gestión ante las autoridades para que avalaran las solicitudes. Este proceso requirió la ayuda permanente de un técnico.

La SEMARNAT ofrece un programa de fomento para el registro y operación de UMA, al cual se sometieron solicitudes en dos ocasiones para implementar los PM. Los proyectos se rechazaron, la primera vez por no presentar el RFC del representante legal de la UMA y la segunda ocasión, por no contar con el RFC del ejido. En NP, por conflictos de intereses relacionados con el acopio ilegal de la palma, los representantes de barrio negaron el aval para presentar la solicitud de financiamiento ante SEMARNAT. Así, ambas UMA sólo han podido acceder a pequeños financiamientos de SEMARNAT y del CBM, que no requieren el apoyo de la Asamblea ni la presentación del RFC. Afortunadamente, el financiamiento aunque pequeño, ha sido constante, lo que ha permitido avances en la implementación de las UMA.

Situación actual de las UMA

A más de cinco años de iniciado el proceso de registro y operación de las UMA, los avances, aunque no pocos, han sido insuficientes. Tanto la UMA de NP como la de SC ya tienen palma para comercializar, pero no pueden hacerlo porque necesitan financiamiento para elaborar y gestionar la MIA y el estudio de la tasa de aprovechamiento. Mientras estos trámites se cumplen, las parcelas de las UMA son saqueadas por los cortadores de palma que no participan de la UMA y, en algunos casos, los miembros de la UMA han decidido vender ilegalmente su palma a los acopiadores y/o compradores regionales.

El desánimo priva entre los productores de las UMA porque construir la posibilidad de vender palma legalizada a través de este instrumento, ha sido un proceso largo y desgastante, que aún no ha redituado nada. En cambio, los cortadores ilegales de palma continúan operando con escasa vigilancia y sanciones. Un beneficiario de la UMA expresó: "con mi familia queremos aprovecharla [nuestra palma] ahorita y ¿qué pasa?, que la está aprovechando el coyote [. . .] pero ¿cómo pueden aprovecharla más fácil ellos y nosotros que estamos haciendo tantas vueltas no lo podemos hacer?"

Conclusiones

Toda política pública asume una visión simplificada de la realidad social y natural en la que interviene, pues sería imposible diseñar políticas singulares para cada sitio o región. Sin embargo, es necesario dar visibilidad a las consecuencias de tal simplificación y evaluar la viabilidad de las políticas en función de éstas (Scott 1998; Ascher 1995, 2001, 2009). Los procesos de simplificación resultan más evidentes en países como México, con una notable diversidad ecológica, social y cultural, y donde ciertas normas, requisitos y trámites funcionan de forma eficiente en algunas regiones de México, pero no en otras. Lo mismo sucede cuando comparamos comunidades dentro de una misma región, pues la diversidad de arreglos institucionales al interior de las comunidades influye fuertemente en la gestión y el desempeño de las políticas públicas como las UMA.

Es de esperar que un instrumento de regulación ambiental, que busca verificar los derechos de propiedad y normar el acceso a los recursos naturales trastoque el equilibrio de poder en los escenarios sociales, pues el aprovechamiento legal no siempre conviene a todos. En NP, las arenas de conflicto entre comuneros y no comuneros, y el poder que tienen algunos individuos involucrados en el corte ilegal de palma, limitaron la gestión de la UMA. En los trámites, los requisitos necesarios para probar la legalidad y el acceso a la propiedad de la tierra y a los recursos naturales fueron los más difíciles de solventar por las comunidades, debido a la burocracia y a la complejidad social en la que se encuentran inmersas las comunidades agrarias y ejidos (Scott 1998; Li 1996, 2002).

Como hemos visto, aunque las parcelas se trabajen individualmente, los permisos para conformar un equipo de trabajo y obtener el reconocimiento institucional como UMA requieren del aval de la asamblea, en algunos casos controlada por ciertos sectores de la comunidad y en otros con una operación algo más democrática. Además, en las UMA se trabaja de forma colectiva pero también individual, de manera que tenemos un entramado de sistemas de propiedad y esquemas de trabajo con rasgos tanto colectivos como privados, no contemplados por las UMA. Esta situación implica que las comunidades deben contar con un capital social importante para lograr acuerdos, establecer normas, hacerlas valer e implementar sanciones. A pesar y, al mismo tiempo, debido a esta situación, la SEMARNAT favorece el establecimiento de UMA en propiedad privada, donde los requisitos legales son solventados fácilmente y los conflictos son casi

inexistentes. Así, en Chiapas, sólo se financió una UMA en propiedad social en 2012 y, para 2013, todas las UMA financiadas fueron en propiedad privada (SEMARNAT 2012, 2013).

Paralelamente notamos la persistencia en el diseño de las UMA de un exceso de regulación reflejado en la cantidad de documentos, diligencias, idas y venidas que implica un trámite. Este tipo de regulación, producto de una inercia centralista persistente a pesar de las reformas neoliberales, permite el mantenimiento de un sistema burocrático que desalienta el aprovechamiento legal de los recursos naturales (Ribot 2002), situación que se incrementa con la discrecionalidad de los funcionarios públicos y que conduce a la simulación por parte de todos los involucrados e, inevitablemente, a la corrupción.

El entramado burocrático que permea el registro y operación de una UMA es una fuerte limitante para el uso del instrumento, no sólo por el tiempo y esfuerzo que implica, sino también por los costos económicos que supone para el usuario y por la discrecionalidad aplicada por los funcionarios a cargo. Así, registrar y operar una UMA es imposible para la mayoría de las comunidades marginadas de Chiapas, por lo que el instrumento está lejos de conciliar la conservación y el desarrollo. Al mismo tiempo, quienes están directamente más vinculados con el uso de la palma, es decir, las comunidades más pobres y los más pobres dentro de esas comunidades, no pueden acceder al instrumento, debido a la complejidad de su gestión y a su costo, lo que genera la captura de los beneficios potenciales por parte de las élites (García Amado et al. 2013). Falta aún un largo camino por recorrer, en el que la construcción de una visión crítica y más compleja de la conservación será fundamental para que las UMA de palma xate en la Selva Lacandona logren fomentar la conservación y mejorar las condiciones de los palmeros. Hoy en día, es posible decir que las UMA de palma xate aportan mayores beneficios para los gobiernos federal y estatal, que promueven una imagen de eficiencia ambiental, que para los campesinos de NP y SC quienes, a pesar de todo lo invertido, aún no logran vender legalmente la palma que producen, propiciando la ilegalidad.

Agradecimientos

Esta investigación fue posible gracias a los financiamientos del Fondo Sectorial para la Investigación, el Desarrollo y la Innovación Tecnológica Forestal (CONACYT-CONAFOR, no. de proyecto 2010-147772) y del CONACYT (Sistema de Becas para estudiantes Doctorales).

Información sobre los autores

Gabriela Buda Arango es doctora en ciencias por el Posgrado en Ecología y Desarrollo Sustentable de el Colegio de la Frontera Sur y actualmente se desempeña como asistente de investigación y posdoctorante en el Programa de Estudios Antropológicos del Colegio de San Luis, A.C. Su investigación se enfoca en los procesos sociales que influyen la conservación de recursos naturales y el bienestar a las poblaciones que hacen uso de ellos. Ha trabajado los últimos diecisiete años como asesor técnico de varias comunidades de la Selva Lacandona y los Altos de Chiapas y recientemente investiga las variables sociales, ambientales y económicas que influyen la consolidación de estrategias forestales basadas en la comercialización de recursos forestales no maderables (RFNM) en la Selva Lacandona y en la Huasteca Potosina.

Leticia Durand es doctora en antropología por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Ha desarrollado trabajos de investigación en varias regiones de México, como Los Tuxtlas (Veracruz), Sierra de Huautla (Morelos) y la Selva Lacandona (Chiapas), sobre temas vinculados con la ecología política de la conservación.

Tim Trench es doctor de antropología social de la Universidad de Manchester, Reino Unido. Actualmente se desempeña como profesor-investigador en la sede Chiapas del posgrado en desarrollo rural regional de la Universidad Autónoma Chapingo (México). Su investigación se vincula con temas de ecología política en el sur de México y ha realizado trabajo de campo en la Selva Lacandona, Chiapas y en la Península de Yucatán. Cuenta con publicaciones en español e inglés relacionado a la participación en áreas naturales protegidas, conflicto agrario y el manejo comunitario de recursos naturales. Recientemente participó en el Estudio Global Comparativo sobre REDD+ (reducción de emisiones por deforestación y degradación evitada) del Centro Internacional para la Investigación Forestal (CIFOR), coordinando la investigación en México sobre gobernanza multi-nivel y gestión del carbono a nivel de paisaje.

Fernanda Figueroa es doctora en ciencias por el Posgrado en Ciencias Biológicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y actualmente se desempeña como profesora asociada de tiempo completo en la Facultad de Ciencias, de la misma universidad. Su investigación se centra en los procesos sociales

ligados a los de la deforestación y a la conservación de la biodiversidad, desde la ecología política. Entre sus publicaciones más recientes, como coautor, se encuentran: "Inclusion and Exclusion in Participation Strategies in the Montes Azules Biosphere Reserve, Chiapas, Mexico", publicado por *Conservation and Society* (2014), "Poder, élites locales y gobernanza ambiental", publicado en el libro *Gobernanza económica y ambiental: Políticas y prácticas socio-territoriales*, publicado por la Universidad Autónoma Metropolitana y Siglo XXI Editores, y "El pago por servicios ambientales en México 2010: Una evaluación multidisciplinaria", publicado en el libro *Pago por servicios ambientales en México: Un acercamiento para su estudio*, editado por El Colegio de México.

Referencias

- Acharya, Ganesh R., Pashupati N. Koirala, Laxman Neupane y Suvas Chandra Devkota. 2009. "Livelihood Option from Minor Forest Produce: Context of Non Timber Forest Products and Poverty Reduction in Mid Hills of Nepal". *Journal of Wetlands Ecology* 2: 57–66. DOI: <https://doi.org/10.3126/jowe.v2i1.1858>
- Agrawal, Arun. 2012. "Local Institutions and Governance of Forest Commons". En *Comparative Environmental Politics: Theory, Practice, and Prospects*, editado por Paul F. Steinberg and Stacy D. VanDeveer, 313–340. Cambridge, MA: MIT Press.
- Agrawal, Arun, y Clark C. Gibson. 1999. "Enchantment y Disenchantment: The Role of Community in Natural Resource Conservation". *World Development* 27 (4): 629–649. DOI: [https://doi.org/10.1016/S0305-750X\(98\)00161-2](https://doi.org/10.1016/S0305-750X(98)00161-2)
- Angelsen, Arild, y Sven Wunder. 2003. *Exploring the Forest-Poverty Link: Key Concepts, Issues and Research Implications*. CIFOR, Occasional Paper No. 40. Bogor, Indonesia: CIFOR.
- Anta Fonseca, Salvador, Julia Carabias, Antonio Díaz de León, Catarina Illsley, Citlalli López, Dawn Robinson, Esteban Escamilla, Fabrice Edouard, Felipe Ramírez, Leticia Merino, et al. 2008. "Consecuencias de las políticas públicas en el uso de los ecosistemas y la biodiversidad". En *Capital Natural de México, vol. III: Políticas públicas y perspectiva de sustentabilidad*, compilado por CONABIO, 87–153. México, DF: CONABIO.
- Arnold, Michael J. E., y Manuel Ruiz Pérez. 1997. "Framing the Issues Relating to Non-Timber Forest Products Research". En *Current Issues in Non-Timber Forest Products Research*, editado por M. Ruiz Pérez y J. E. M. Arnold, 1–18. Bogor, Indonesia: CIFOR.
- Ascencio Franco, G. 2008. *Regularización de la propiedad en la Selva Lacandona: un cuento de nunca acabar*. Universidad Autónoma de Chiapas.
- Ascher, William. 1995. "Community Natural Resource Management Policies in Colombia and Mexico". En *Great Policies: Strategic Innovations in Asia and the Pacific Basin*, editado por John Montgomery and Dennis Rondinelli. Westport, CT: Praeger.
- Ascher, William. 2001. "Coping with Complexity and Organizational Interests in Natural Resource Management". *Ecosystems* 4 (8): 742–757. DOI: <https://doi.org/10.1007/s10021-001-0043-y>
- Ascher, William. 2009. *Bringing in the Future: Strategies for Farsightedness and Sustainability in Developing Countries*. Chicago: University of Chicago Press. DOI: <https://doi.org/10.7208/chicago/9780226029184.001.0001>
- Belcher, Brian, Manuel Ruiz-Pérez y Ramadhani Achdiawan. 2005. "Global Patterns and Trends in the Use and Management of Commercial NTFPs: Implications for Livelihoods And Conservation". *World Development* 33 (9): 1435–1452. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2004.10.007>
- Brechin, Steven R., Peter R. Wilshusen, Crystal L. Fortwangler y Patrick C. West. 2002. "Beyond the Square Wheel: Toward a More Comprehensive Understanding of Biodiversity Conservation as Social and Political Process". *Society and Natural Resources* 15: 41–64. DOI: <https://doi.org/10.1080/089419202317174011>
- Brosius, J. Peter, Anna Lowenhaupt Tsing y Charles Zerner. 1998. "Representing Communities: Histories and Politics of Community-Based Natural Resource Management". *Society and Natural Resources* 11 (2): 57–168. DOI: <https://doi.org/10.1080/08941929809381069>
- Buda Arango, Gabriela, Tim Trench y Leticia Durand. 2014. "El aprovechamiento de palma camedor en la Selva Lacandona, Chiapas. ¿Conservación con desarrollo?" *Estudios Sociales* 22 (44): 201–223.
- Carabias, Julia, Javier de la Maza y Enrique Provencio. 2008. "Evolución de enfoques y tendencias en torno a la conservación y uso de la biodiversidad". En *Capital Natural de México, Vol. III: Políticas públicas y perspectivas de sustentabilidad*, compilado por CONABIO, 29–42. México DF: CONABIO.
- CCA (Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte). 2002. "En busca de un mercado de América de Norte para la palma sustentable". En http://era-mx.org/biblio/Camedor_mercado_CCA.pdf.

- CONABIO (Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad). 2012. *Proyecto de Evaluación de las Unidades de Manejo para la Conservación de la Vida Silvestre (UMA) (1997–2008)*. Resultados de la Fase I: Gestión y Administración. Proyectos CONABIO: HV003, HV004, HV007, HV012 y HV019. México.
- Cortés, Fernando, Israel Banegas, Tabaré Fernández y Minor Mora. 2007. "Perfiles de la pobreza en Chiapas". *Sociológica* 22 (63): 19–50.
- De Vos, Jan. 2002. *Una tierra para sembrar sueños: Una historia reciente de la Selva Lacandona, 1950–2000*. México, DF: FCE, CIESAS.
- DOF (Diario Oficial de la Federación). 2009. Programa Especial de Cambio Climático (PECC) 2009–2012. http://www.semarnat.gob.mx/programas/Documents/PECC_DOE.pdf.
- Dressler, Wolfram, Bram Büscher, Michael Schoon, Dan Brockington, Tanya Hayes, Christian A. Kull, James McCarthy y Krishna A. Shrestha. 2010. "From Hope to Crisis and Back Again? A Critical History of the Global CBNRM Narrative". *Environmental Conservation* 37 (1): 5–15. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0376892910000044>
- Durand, Leticia. 2014. "¿Todos ganan? Neoliberalismo, naturaleza y conservación en México". *Sociológica* 29 (82): 183–223.
- Figuroa, Fernanda, y Leticia Durand. 2015. "Poder, élites locales y gobernanza ambiental: El caso de los hijos de comuneros en la Reserva de la Biosfera Montes Azules". En *Gobernanza Ambiental*, editado por L. Brenner y R. Rosales, 233–251. México, DF: UAM Iztapalapa y Siglo XXI.
- Fletcher, Robert. 2010. "Neoliberal Environmentalism: Towards a Poststructuralist Political Ecology of the Conservation Debate". *Conservation and Society* 8 (3): 171–181. DOI: <https://doi.org/10.4103/0972-4923.73806>
- García Amado, Luis Rico, Manuel Ruiz Pérez, Guillaume Dahringer, Felipe Reyes Escutia, Sara Barrasa García y Elsa Contreras Mejía. 2013. "From Wild Harvesting to Agroforest Cultivation: A Chamaedorea Palm Case Study from Chiapas, Mexico". *Forest Policy and Economics* 28: 44–51. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.forpol.2012.12.004>
- Guevara Sanguinés, Alejandro. 2005. "Política ambiental en México: Génesis, desarrollo y perspectivas". *Boletín Económico ICE* 821: 163–175.
- Hutton, Jon, William M. Adams y James C. Murombedzi. 2005. "Back to the Barriers? Changing Narratives in Biodiversity Conservation?" *Forum for Development Studies* 32 (2): 341–370. DOI: <https://doi.org/10.1080/08039410.2005.9666319>
- Igoe, Jim, y Dan Brockington. 2007. "Neoliberal Conservation: A Brief Introduction". *Conservation and Society* 5 (4): 432–449.
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía). 2011. *XIII Censo de Población y Vivienda 2010*. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Aguascalientes, México.
- Legorreta Díaz, María del Carmen. 2008. *Desafíos de la emancipación indígena: Organización señorial y modernización en Ocosingo, Chiapas 1930–1994*. México, DF: CEIICH-UNAM.
- Lezama, José Luis. 2010. "Sociedad, medio ambiente y política ambiental 1970–2000". En José Luis Lezama y Boris Graizbord (coords.), *Los grandes problemas de México*, vol. 4, 23–60. México, DF: El Colegio de México.
- Li, Tania Murray. 1996. "Images of Community: Discourse and Strategy in Property Relations". *Development and Change* 27: 501–527. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1467-7660.1996.tb00601.x>
- Li, Tania Murray. 2002. "Engaging Simplifications: Community-Based Resource Management, Market Processes and State Agendas in Upland Southeast Asia". *World Development* 30 (2): 265–283. DOI: [https://doi.org/10.1016/S0305-750X\(01\)00103-6](https://doi.org/10.1016/S0305-750X(01)00103-6)
- Li, Tania Murray. 2005. "Beyond 'the State' and Failed Schemes". *American Anthropologist* 107: 383–394. DOI: <https://doi.org/10.1525/aa.2005.107.3.383>
- López-Feldman, A., J. Mora y J. E. Taylor. 2007. "Does Natural Resource Extraction Mitigate Poverty and Inequality? Evidence from Rural Mexico and a Lacandona Rainforest Community". *Environment and Development Economics* 12 (2): 251–269. DOI: <https://doi.org/10.1017/S1355770X06003494>
- Madrid, Lucía, Juan Manuel Núñez, Gabriela Quiroz y Yosú Rodríguez. 2009. "La propiedad social forestal en México". *Investigación Ambiental* 1 (2): 179–196.
- McCarthy, James. 2005. "Devolution in the Woods: Community Forestry as Hybrid Neoliberalism". *Environment and Planning* 37 (6): 995–1014. DOI: <https://doi.org/10.1068/a36266>
- Medellín, Rodrigo A. 1994. "Mammal Diversity and Conservation in the Selva Lacandona, Chiapas, México". *Conservation Biology* 8 (3): 780–799. DOI: <https://doi.org/10.1046/j.1523-1739.1994.08030780.x>

- Muench, Pablo. 2008. *El libro blanco de la Selva*. México: EPYPSA-PRODESIS-SEDESOL.
- Mumme, Stephen P. 2007. "Trade Integration, Neoliberal Reform, and Environmental Protection in Mexico". *Latin American Perspectives* 34 (3): 91–107. DOI: <https://doi.org/10.1177/0094582X07300590>
- Ortiz-Espejel, Benjamín y Víctor M. Toledo. 1998. "Tendencias en la deforestación de la Selva Lacandona (Chiapas, México): El caso de Las Cañadas". *Interciencia* 23 (6): 318–327.
- Paladino, Stephanie R. 2005. "We Are the Guardians of the Selva: Conservation, Indigenous Communities, and Common Property in the Selva Lacandona, Mexico". Tesis doctoral, Department of Social Anthropology, University of Georgia, USA.
- Provencio Durazo, Enrique. 2004. "Política y gestión ambiental contemporánea en México". *Economía Informa* 328: 5–24.
- RAN (Registro Agrario Nacional). 1968. "Carpeta básica de la dotación de tierras del Ejido San Caralampio, municipio de Ocosingo, Chiapas". Documento no publicado.
- RAN (Registro Agrario Nacional). 1985. "Carpeta básica de la dotación de tierras del Ejido Ampliación San Caralampio, municipio de Ocosingo, Chiapas". Documento no publicado.
- Ribot, Jesse C. 2002. *Democratic Decentralization of Natural Resources*. Washington, DC: World Resources Institute.
- Robbins, Paul. 2005. *Political Ecology. A Critical Introduction*. Oxford, UK: Blackwell Publishing.
- Robles Berlanga, B. 2014. "Estructura Agraria, México". Disponible en <http://www.pa.gob.mx/publica/pa070606.htm>.
- Robles de Benito, Rafael. 2009. *Las unidades de manejo para la conservación de vida silvestre y el Corredor Biológico Mesoamericano*. México: CONABIO y CBM.
- Roth, Robin J., y Wolfram Dressler. 2012. "Market-Oriented Conservation Governance: The Particularities of Place". *Geoforum* 43 (3): 363–366. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2012.01.006>
- Scott, James C. 1998. *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. New Haven, CT: Yale University Press.
- SEMARNAP (Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca) e INE (Instituto Nacional de Ecología). 2000. *Estrategia Nacional para la vida Silvestre. Logros y Retos para el desarrollo sustentable*. México: SEMARNAT e INE.
- SEMARNAT (Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales). 2012. "Padrón de beneficiarios 2012 del Programa Fomento para la Conservación y Aprovechamiento Sustentable de la Vida Silvestre". Disponible en <http://www.semarnat.gob.mx/archivosanteriores/apoyosubsidios/uma/Documents/2012/resultado-chiapas.pdf>.
- SEMARNAT. 2013. "Padrón de beneficiarios 2012 del Programa Fomento para la Conservación y Aprovechamiento Sustentable de la Vida Silvestre". Disponible en <http://www.semarnat.gob.mx/apoyos-y-subsidios/fomento-la-conservacion-y-aprovechamiento-sustentable-de-la-vida-silvestre/padron>.
- SEMARNAT. 2014. "Superficie que abarcan las UMA a nivel nacional hasta junio de 2014". Disponible en <http://www.semarnat.gob.mx/temas/gestion-ambiental/vida-silvestre/sistema-de-unidades-de-manejo>.
- SEMARNAT. 2015. "Indicadores básicos de desempeño ambiental en México". Disponible en: http://apps1.semarnat.gob.mx/dgeia/indicadores14_cd/conjuntob/06_biodiversidad/06_biodiv_especies_respuesta.html.
- Sunderlin, William, Arild Angelsen, Brian Belcher, Paul Burgers y Robert Nasi. 2005. "Livelihoods, Forests, and Conservation in Developing Countries: An Overview". *World Development* 33 (9): 1383–1402. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2004.10.004>
- West, Paige, y James G. Carrier. 2004. "Getting Away from It All? Ecotourism and Authenticity". *Current Anthropology* 45 (4): 483–498. DOI: <https://doi.org/10.1086/422082>
- Western, David, y Michael R. Wright. 1994. "The Background to Community-Based Conservation". En *Natural Connections: Perspectives in Community-Based Conservation*, editado por D. Western y M. R. Wright, 1–14, Washington, DC: Island Press.

How to cite this article: Buda Arango, G, Durand, L, Trench, T y Figueroa, F. Manejo de recursos forestales no maderables y las políticas de simplificación: El caso de la palma xate en la Selva Lacandona, México. *Latin American Research Review*. 2017; 52(3), pp. 344–360. DOI: <https://doi.org/10.25222/larr.79>

Submitted: 07 August 2014

Accepted: 04 December 2015

Published: 22 September 2017

Copyright: © 2017 The Author(s). This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution 4.0 International License (CC-BY 4.0), which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original author and source are credited. See <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>.



Latin American Research Review is a peer-reviewed open access journal published by the Latin American Studies Association.

OPEN ACCESS 