

Narrativas de académicos y representantes gubernamentales sobre las poblaciones “irregulares” en zonas de conservación en el sur de México

Narratives of academics and government representatives on "irregular" populations in conservation areas in southern Mexico

Autor: Ana Gabriela Trujillo Díaz

DOI: <https://doi.org/10.19053/16923936.v21.n41.2023.16953>

Para citar este artículo:

Trujillo Díaz, A. (2023). Narrativas de académicos y representantes gubernamentales sobre las poblaciones “irregulares” en zonas de conservación en el sur de México. *Derecho y Realidad*, 21 (41), 15-33.



NARRATIVAS DE ACADÉMICOS Y REPRESENTANTES GUBERNAMENTALES SOBRE LAS POBLACIONES “IRREGULARES” EN ZONAS DE CONSERVACIÓN EN EL SUR DE MÉXICO*

NARRATIVES OF ACADEMICS AND GOVERNMENT REPRESENTATIVES ON "IRREGULAR" POPULATIONS IN CONSERVATION AREAS IN SOUTHERN MEXICO.

Ana Gabriela Trujillo Díaz

Universidad Autónoma Chapingo, México
agtrujillochapingo@gmail.com

Recepción: Abril 15 de 2023

Aceptación: Junio 20 de 2023

RESUMEN

Este trabajo tiene por objetivo contrastar la posición de académicos y representantes gubernamentales en torno a las poblaciones “irregulares” ubicadas al interior de zonas de conservación en dos estados del sureste mexicano. Se consideraron los estados de Chiapas y Yucatán ya que ambos han destinado buena parte de su superficie a la conservación 19 % y 26 % respectivamente. El trabajo de campo inició a principios de 2020, en los meses previos a la llegada del virus Sars-Co-V a México, en Yucatán el trabajo se concluyó, sin embargo, en Chiapas se logró retomar y concluir en 2023. Se entrevistaron a investigadores de instituciones académicas y representantes

de las dependencias gubernamentales federales, estatales y municipales del sector agrario y ambiental. Se encontró que la posición de la facción académica tiende a abordar la problemática de las poblaciones “irregulares” de una forma sistémica; mientras que, los representantes gubernamentales, muestran una posición ambivalente. Se concluye que el fenómeno de las poblaciones “irregulares” debe de atenderse de forma transversal, que además de las dependencias agraria y ambiental, se considere la visión científica-académica para revisar y resolver cada uno de los casos para lo cual, se propone una tipología de poblaciones “irregulares”.

*Este artículo de investigación científica presenta resultados del proyecto de investigación doctoral titulado *Dinámicas socioambientales en poblaciones “irregulares” al interior de la Reserva de la Biosfera La Sepultura, Chiapas, México*. Dicho proyecto fue financiado por el Instituto de Investigaciones sobre la Agricultura Regional y el Desarrollo Rural (IIAREDER) a través del proyecto *Transformaciones regionales frente a la crisis del mundo rural en México, respuestas locales y perspectivas ante el nuevo contexto* con clave 19012-ECI-68.

PALABRAS CLAVE:

Uso de suelo; regularización; zona de conservación; desalojo; marginación.

ABSTRACT

The objective of this paper is to contrast the position of academics and government representatives regarding "irregular" populations located within conservation zones in two states of southeastern Mexico. The states of Chiapas and Yucatan were considered since both have allocated a large part of their surface to conservation, 19% and 26% respectively. Field work began in early 2020, in the months prior to the arrival of the Sars-Co-V virus in Mexico, in Yucatan the work was concluded, however, in Chiapas it was resumed and concluded in 2023. Researchers from academic institutions and representatives of federal, state and municipal governmental agencies in the agrarian and environmental sector were interviewed. It was found that the position of the academic faction tends to approach the problem of "irregular" populations in a systemic way, while government representatives show an ambivalent position. It is concluded that the phenomenon of "irregular" populations should be addressed in a cross-cutting manner, that in addition to the agrarian and environmental agencies, the scientific-academic vision should be considered in order to review and resolve each of the cases, for which a typology of "irregular" populations is proposed.

KEY WORDS

Land use; regularization; conservation zone; eviction; marginalization.

INTRODUCCIÓN

Las poblaciones "irregulares" pueden ubicarse en zonas rurales o urbanas, en cualquier caso, representan un fenómeno transversal ya que se caracterizan por abarcar otros aspectos, además de lo agrario, como los derechos humanos, lo ambiental, lo productivo, lo político, etc. Esta transversalidad conlleva importantes implicaciones, puesto que, cada una de estas

dimensiones está regulada por su propia normativa que incide en los acuerdos locales. Sin embargo, como se demostró en el caso de poblaciones "irregulares" ubicadas al interior de las Reservas de la Biosfera La Sepultura (REBISE) y Montes Azules (Frías, 2012; Trench, 2017 y Trujillo-Díaz & Cruz-Morales, 2021); es el aspecto normativo lo que ha imposibilitado resolver la situación agraria de estas poblaciones. Debido a esto, se consideró relevante indagar en torno a la posición tanto de académicos, especialistas en el tema, como de representantes de instituciones gubernamentales (agrario y ambiental) en torno a dicho fenómeno, esto con la finalidad de generar propuestas para atender la situación de las poblaciones "irregulares".

El estudio de poblaciones "irregulares" ubicadas en Áreas Naturales Protegidas (ANP), aunque cuenta con importantes investigaciones, es cierto que, aún puede considerarse como un fenómeno analítico en proceso de robustez. A escala internacional, se cuenta con el trabajo de Fraga Fernandez, que fue realizado a partir del concepto ecodeopolítica urbana, en el cual demostró que "la instrumentalización de la política medioambiental [está] en favor de la consolidación de la segregación social y sus formas de resistencia" (2022, p. 142). Melore & Nel (2020) abordaron el caso de dos asentamientos humanos, sin reconocimiento agrario, en dos regiones (Konso, Etiopía y QwaQwa en Sudáfrica) para evaluar su resiliencia frente al cambio climático. Los autores encontraron que el conocimiento indígena por sí sólo no es suficiente para prolongar la permanencia de estos grupos sociales, por lo que consideran que el apoyo gubernamental es necesario para reducir la pobreza e incrementar sus capitales.

Nassar & Elsayed (2017) estudiaron el caso de Houd 10 un asentamiento ilegal ubicado en la periferia de Alexandria (la segunda ciudad más grande de Egipto) donde las tierras de cultivo se transformaron en zona de asentamiento humano. Las autoras proponen una serie de recomendaciones para que Houd 10 transite a una conversión de comunidad sustentable. El estudio de caso

abordado por Hausner, Brown & Læg Reid (2015), en el sureste de Noruega (Sogn), reveló que, en la relación entre la tenencia de la tierra, las áreas protegidas y los servicios ecosistémicos, es la tenencia de la tierra el factor que se considera más relevante en la predicción de los valores ecosistémicos, es decir, la constitución de la propiedad enuncia la condición de los bosques.

Además del aporte teórico conceptual, estos trabajos dan cuenta de que las poblaciones “irregulares” están presentes y dispersos por todo el planeta, mismas que son estudiadas desde múltiples miradas. En este trabajo se aborda en el marco del neoinstitucionalismo, que, según Hernández, “propone que la conducta [social] no se da de manera autónoma, sino como resultado de los valores dados por las instituciones con las que los hombres [y mujeres] se vinculan” (2016, p. 95). El autor también destaca que “las instituciones vistas como sistemas simbólicos pueden proporcionar estímulos inadecuados o contrarios a los valores arraigados fuertemente en los individuos, incluso no es posible descartar la resistencia” (Hernández, 2016, p. 95).

Si bien, existen normativas agrarias y ambientales para estructurar el ordenamiento territorial de manera general, a escala local dichas normativas adquieren nuevos significados. En el caso de las poblaciones “irregulares” la imbricación entre la normativa agraria (artículo 27 Constitucional)¹ y ambiental (LGEEPA)² generó una disonancia normativa (Torres-Mazuera, 2015) que impide legalizar a dichas poblaciones, sin embargo, esto no ha afectado la permanencia de las poblaciones “irregulares” en el territorio. La legitimidad, que los habitantes de dichos poblados han establecido frente a los actores externos, ha

servido como un mecanismo de resistencia. Entonces, es pertinente conocer las posturas científico-académicas y gubernamentales con la finalidad de generar propuestas que contribuyan a atender la problemática. Así, el objetivo del presente estudio es contrastar tanto la visión académica como gubernamental en torno a las poblaciones “irregulares” ubicadas al interior de zonas de conservación en dos estados del sur de México.

Los resultados se presentan en diez subapartados que dan cuenta de la posición tanto de académicos (teórica) como de representantes gubernamentales (procesual) sobre las poblaciones “irregulares” en áreas destinadas a la conservación. Se programaron encuentros a partir de los cuales se realizaron entrevistas abiertas a académicos, mientras que, por el lado gubernamental, se recurrió a solicitar entrevistas por medio de los procedimientos oficiales y se realizaron recorridos para identificar a las poblaciones “irregulares” en ANP. Aunque las posiciones entre el sector académico y gubernamental son contrastables, la narrativa de cada uno de estos actores arroja luz para generar propuestas que permitan resolver la imbricación de los agregados normativos devenidos del traslape entre lo agrario y lo ambiental.

1. PROPIEDAD Y ZONAS DE CONSERVACIÓN EN CHIAPAS Y YUCATÁN

En México, la propiedad se constituye a través de 1) propiedad social (ejidos y comunidades indígenas o agrarias), 2) pequeña propiedad (ranchos, haciendas, fincas) y 3) propiedad pública (terrenos de la nación). Sin embargo, existen remanentes de otras formas de tenencia de la tierra como las colonias agrícolas y ganaderas mismas que fueron creadas previa emisión de la Ley Agraria de 1915 (Tabla 1).

Aunque el ejido y la comunidad conforman la propiedad social, estas formas de tenencia de la tierra son diferentes; el ejido “es producto de la dotación de tierras por

1. La reforma al artículo 27 Constitucional, sucedida en 1992, canceló el reparto de tierras, no obstante, aún se pueden crear ejidos y comunidades a través de un proceso denominado enajenación de terrenos nacionales.

2. La Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA), en su artículo 46 señala “en las áreas naturales protegidas no podrá autorizarse la fundación de nuevos centros de población” (DOF04/06/2012, p. 33).

Tabla 1. Porcentaje por tipo de propiedad en México.

Tipo de propiedad	Superficie (ha)	Porcentaje
Ejidal	84.705.714,54	44,52
Comunal	16.308.347,80	8,57
Pequeña propiedad	85.279.932,89	44,82
Colonia agrícola	1.158.010,82	0,61
Pública	2.820.126,19	1,48
Total	190.272.132,24	100

Fuente: elaboración propia con base en información obtenida del Marco Censal Agropecuario (2016).

parte del Estado a un grupo de campesinos que carecía de ellas y le eran necesarias para su subsistencia”, mientras que la comunidad que, a su vez puede ser indígena o agraria, “tiene su origen en el reconocimiento por el mismo Estado de tierras que pertenecían a un grupo campesinos *desde tiempo inmemorial* o de su restitución si habían sido despojados de ellas” (López, 2017, p. 25).

El ejido, hasta 1992 cuando se canceló el reparto agrario, se constituía a través del proceso de dotación, esto es que un grupo de campesinos (peticionarios) realizaban una solicitud ante la extinta Secretaría de la Reforma Agraria (SRA) y luego de un periodo de tiempo —un promedio de 30 años— se creaba legalmente el ejido. La comunidad, se lograba constituir vía restitución, proceso agotado desde la emisión de la Ley Agraria de 1915, e implicaba la devolución de las tierras que les fueron despojadas de forma ilegítima a grupos campesinos, el proceso iniciaba a través de una solicitud enviada al gobernador.³ Ambas formas de propiedad

3. La solicitud será presentada al gobernador, quien la presentará a la Comisión Agraria local, ésta realizará

se constituían, legalmente, al obtener la Resolución Presidencial.⁴

Es importante destacar, que los datos obtenidos de fuentes oficiales, dan cuenta de un supuesto ordenamiento, mismo que al contrastar con la realidad refleja otro escenario. Esto se debe a que, pese a la cancelación del reparto agrario (1992), algunos grupos de campesinos indígenas y mestizos permanecen sin reconocimiento agrario mismos que son catalogados como poblaciones “irregulares” (Tabla 2).

un estudio técnico que se devolverá al gobernador para que determine si procede la restitución. Si procede, el expediente lo enviará a la Comisión Nacional Agraria, quien después de realizar el dictamen correspondiente será enviado al Primer Jefe, él lo autorizará o no. Si lo autoriza, será enviado a la comisión local para que lo informe a los vecinos y sea restituida la tierra, consultado en: <https://bit.ly/3HxKKpU>

4. La Resolución Presidencial fue una forma de titulación de la tierra que se operativizó hasta 1992, es un “documento en donde el Ejecutivo Federal reconoce y asigna a un núcleo de población el total de bienes que lo conforman, ya sea tierras de cultivo y recursos como aguas, bosques, mineros, turísticos, pesqueros, etcétera. O en su caso, Sentencia de los Tribunales Agrarios (con la Ley Agraria)”, consultado en: <https://bit.ly/3NxVsQT>

Tabla 2. Poblaciones “irregulares” en México

Cantidad total	Número de polígonos	Superficie total (ha)	Número de lotes o terrenos	Total de población
7.770	9.694	5.094.023,58	779.800	1.415.146

Fuente: elaboración propia con base en información obtenida del Inegi, a través del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México (2021).

El 2,68 % del territorio nacional está habitado por poblaciones señaladas como “irregulares”, mientras que el 1,12 % de la población total mexicana habita en estos espacios. Los estados que concentran mayor superficie son Hidalgo, Ciudad de México y Puebla y los que menos datos presentan son Coahuila, Sonora y Tlaxcala.⁵ Por otro lado, en el escenario de la conservación, se cuenta con 185 Áreas Naturales Protegidas (ANP) que abarcan el 18 % del territorio nacional (CONANP, 2020). Las categorías de conservación presentes en México son: Reservas de la Biosfera, Parques Nacionales, Áreas de Protección de Flora y Fauna, Áreas de Protección de Recursos Naturales, Monumentos Naturales, Santuarios y Áreas Destinadas Voluntariamente a la Conservación. Estas categorías, se concentran en nueve regiones 1) Centro y Eje Neovolcánico, 2) Frontera Sur - Istmo y Pacífico Sur, 3) Noreste y Sierra Madre Oriental, 4) Noroeste y Alto Golfo de California, 5) Norte y Sierra Madre Occidental, 6) Occidente y Pacífico Centro, 7) Península de Baja California y Pacífico Norte, 8) Península de Yucatán y Caribe Mexicano y 9) Planicie Costera y Golfo de México (CONANP, 2020).

A escala internacional, México ocupa el quinto puesto en cuanto a la diversidad biológica, lo que contrasta con los históricos problemas sociales pues, esa riqueza natural “está siendo manejada por 15 pueblos indígenas, más o menos 2.5 millones de personas de las cuales el 60 % viven en condiciones de alto y muy alto grado de marginación” (Schmitter-Soto, Mariaca-Méndez & Soto-Pinto, 2016, p. 170), situación que se recrudece en el polo sur. Así, Chiapas y Yucatán han destinado buena parte de su superficie a la conservación, 19 % y 26 % respectivamente, a través de decretos federales, estatales y municipales. No obstante, al igual que en otros estados de México, en Chiapas, el reparto de tierras se caracterizó por contar con una historia

propia en la conformación de ejidos, esto porque existió un “desfasamiento en relación con la reforma agraria nacional, pero también por la exacerbación de las luchas sociales y el conflicto con el fin de lograr el acceso a la tierra” (Reyes-Ramos, 2002, p. 249-250). No obstante, esta lucha entre finqueros, hacendados y campesinos expeones tiene sus matices regionales particularmente acentuados en la región Frailesca (González-Esponda, 2011).

No muy diferente, en Yucatán, durante el reparto agrario la población campesina (expeones acasillados y libres) se convirtieron en ejidatarios, pero sin capacitación técnica y administrativa. Por ello, “los exhacendados, atacaron el programa dibujado por el presidente Cárdenas. [...] el gobernador Canto Echeverría, muy ligado a la clase dominante, revivió la antigua cooperativa de los hacendados: HENEQUENOS DE YUCATÁN que sería una empresa que aglutinaría a todos los productores privados y ejidales y el presidente de la misma sería el gobernador en turno” (Baños, 1988, p. 320). Pese a la intención de una distribución equitativa de tierras, para beneficiar a la población campesina, las facciones que ostentaban el poder (y continúan haciéndolo), maquinaron estrategias para preservar el *statu quo* y continuar concentrando riqueza.

Esto provocó que a la fecha (2023), el reparto de tierras, en ciertas regiones de México, siga siendo una deuda histórica. Si bien, el reparto agrario logró mitigar el despojo y la concentración de tierras no erradicó el problema de raíz, esto es, la dependencia de los nuevos sujetos agrarios (ejidatarios, comuneros) hacia los finqueros, el Estado y más recientemente a las multinacionales agroindustriales. Así, el “tenemos tierra, pero no dinero para trabajarla” (†E. L. Vázquez, comunicación personal, agosto de 2016) es una narrativa, y desafortunadamente, la realidad de muchos campesinos.

Aunado a ello, esta configuración agraria se ha traslapado con las prioridades de la agenda internacional como lo es la

5. Sobre esta referencia, es importante considerar la superficie de los estados, ya que los que menos cantidad de poblaciones “irregulares” concentran son estados con una superficie menor en comparación con los estados que concentran mayor número de casos.

preservación de los remanentes de bosques y selvas del mundo. Al respecto, Chiapas y Yucatán son polos considerablemente importantes, el primero ocupa el segundo lugar en cuanto a biodiversidad⁶ y el segundo cuenta con superficie selvática (que se extiende hacia Belice y Guatemala) “constituye el bosque lluvioso tropical más grande de México y la segunda selva de este tipo en América Latina”.⁷ Debido a la

importancia de ambos estados sureños, en términos ecosistémicos, las autoridades ambientales (asesorados por organizaciones ambientales locales e internacionales) han establecido decretos⁸ de ANP, con diferentes categorías y desde las tres escalas (municipal, estatal y federal), para conservar la biodiversidad (Tabla 3).

6. Información obtenida del Programa Estatal para el Manejo Integral del Fuego (2022), consultado en: <https://bit.ly/3piHg3Y>

7. La mayor parte de la superficie de la selva Maya se

encuentra al interior del estado de Yucatán, consultado en: <https://bit.ly/42sLy7i>

8. Un decreto es una “resolución escrita de carácter normativo expedida por el titular del Poder Ejecutivo, en uso de sus facultades legislativas, o por el Poder Legislativo”, consultado en: <https://bit.ly/3NJUoJG>

Tabla 3. Categorías y porcentaje de conservación en Chiapas y Yucatán

Categoría	Porcentaje de superficie destinada a la conservación por categoría con respecto a la superficie estatal		Porcentaje de superficie conservada por categoría con respecto a las categorías de conservación	
	Chiapas	Yucatán	Chiapas	Yucatán
Área de Protección de Flora y Fauna	0.31	0.97	1.63	3.78
Área de Protección de Recursos Naturales	2.47	0	13.19	0
Monumento Natural	0.10	0	0.5183	0
Parque Nacional	0.42	8.73	2.23	34.04
Reserva de la Biosfera	12.99	3.12	69.23	12.16
Santuario	0.0009	0.0034	0.0046	0.0133
ANP de valor escénico, histórico y cultural	0	0.0371	0	0.1446
Parque Estatal	0	9.45	0	36.85
Áreas Naturales Típicas	0.29	0	1.54	0
Zona de Conservación Ecológica	0	1.79	0	6.96
Centro Ecológico Recreativo y Zona de Amortiguamiento	0.0027	0	0.0142	0
Reserva Biótica	0.0009	0	0.0048	0
Reserva Estatal	0.0100	0	0.0534	0
Zona Sujeta a Conservación Ecológica	2.17	1.55	11.58	6.05
Parque Urbano	0.0013	0	0.0067	0
Zona de preservación ecológica de los centros de población	0	0.0007	0	0.0026
Totales	18.76	25.65	100	100

Fuente: elaboración propia a partir de información obtenida en la Dirección de Evaluación y Seguimiento. Conanp, Semarnat. México. 2014.

En el caso de Chiapas, la categoría de ANP que mayor superficie se encuentra protegiendo es la Reserva de la Biosfera⁹ (de orden federal) mientras que en Yucatán es el Parque Estatal (de orden estatal).¹⁰ Las ANP federales son decretadas por el ejecutivo federal y administradas por la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP) mientras que, las estatales son declaradas por el representante del gobierno estatal y su administración corresponde al gobierno del estado.

2. METODOLOGÍA

La primera fase de trabajo de campo abarcó de enero a marzo de 2020, durante esta fase se revisó literatura relacionada con la historia agraria de México y sobre las denominadas poblaciones “irregulares” en ANP. Se realizaron 12 entrevistas abiertas a actores claves (sector académico y gubernamental) en torno a la temática agraria, específicamente, de las poblaciones “irregulares” en ANP en Yucatán. La segunda fase se desarrolló en diferentes momentos entre 2021 hasta 2023, se aplicó la misma batería de entrevistas a académicos y representantes gubernamentales en Chiapas.

La entrevista abierta fue diseñada considerando las siguientes variables: enfoque para el estudio de las poblaciones “irregulares”, definición de las poblaciones “irregulares”, zonas ocupadas, tipos de conformación, participación en la resolución de la problemática, forma de apropiación de la tierra, acciones empleadas, producción de agregados normativos y propuesta de solución. A través de ello, se identificaron

algunas experiencias de poblaciones no legalizadas al interior de ANP, esto en las Reservas de la Biosfera Ría Lagartos (RBRL), Ría Celestún (RBRC) y la Reserva Ecológica Cuxtal en Yucatán y en la Reserva de la Biosfera La Sepultura (REBISE), el Parque Nacional Cañón del Sumidero en Chiapas y el Área de Protección de Recursos Naturales La Frailesca. Es importante señalar que la realización de las entrevistas fue un proceso inductivo, esto es que, los entrevistados fueron seleccionados a partir de la revisión de literatura y de la propia experiencia en el estudio de las poblaciones “irregulares”. Entonces, los actores entrevistados se clasificaron en dos sectores I) el académico (especialistas en el tema) y II) el gubernamental (representantes de instituciones en materia agraria y ambiental en las tres escalas de gobierno.

En el estado de Yucatán, el sector académico incluyó a investigadores de la Universidad Autónoma de Yucatán (UADY), el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) Unidad Peninsular y el Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional (CINVESTAV). Por parte de las autoridades gubernamentales, se contó con la participación de representantes del Instituto de Movilidad y Desarrollo Urbano Territorial (IMDUT), el Instituto Nacional del Suelo Sustentable (INSUS), el Instituto de Vivienda del Estado de Yucatán (IVEY), la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP) a través de las direcciones de las Reservas de la Biosfera Ría Celestún (RBRC) y Ría Lagartos (RBRL) y la Reserva Ecológica Cuxtal.

En el estado de Chiapas, en el sector académico se entrevistó a investigadores de la Universidad Autónoma Chapingo (UACH), del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) Unidad Sureste y la Universidad Intercultural de Puebla (UIEP). Desde el sector gubernamental, participaron representantes de las siguientes dependencias la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), Procuraduría Agraria (PA),

9. De acuerdo a las fuentes oficiales mexicanas, la Reserva de la Biosfera es esta área que se caracteriza por ser un sitio que no es exclusivamente protegido (como los parques nacionales) sino que puede albergar a comunidades humanas, quienes viven de actividades económicas sustentables que no ponen en peligro el valor ecológico del sitio, consultado en: <https://bit.ly/3M5FoVi>

10. El Parque Estatal es una representación biogeográfica y ecológica a nivel estatal de gran belleza escénica; con valor científico, histórico, educativo y de recreo; con existencia de flora y fauna, protegida por su aptitud para el desarrollo del turismo o bien por otras razones análogas de interés general, consultado en: <https://bit.ly/3LJBC2v>

el Registro Agrario Nacional (RAN), el Departamento de Terrenos Nacionales del H. Ayuntamiento de Tuxtla Gutiérrez y la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas a través de la Dirección de la Reserva de la Biosfera La Sepultura (REBISE). El concentrado de los apartados siguientes se puede revisar en el apartado de anexos (Tablas 4 y 5).

3. ENFOQUE PARA EL ESTUDIO/ ANÁLISIS DE LAS POBLACIONES “IRREGULARES”

La definición tanto académica como gubernamental es construida a partir de experiencias de investigación científica y normas institucionales. Desde la academia las poblaciones “irregulares” se han estudiado desde los enfoques: ambiental, derechos humanos, económico, productivo, justicia ambiental, antropología jurídica y ecología política. Mientras que desde el sector gubernamental se atienden desde los enfoques agrario —principalmente— económico y político. A decir del enfoque ambiental, se centra en la conservación del paisaje y el valor ecosistémico, el de derechos humanos se inclina por la defensa al acceso a una vivienda digna, el económico resalta las cuestiones productivas y al mismo tiempo el acceso a programas subvencionados, agropecuarios y ambientales, el agrario se centra en recalcar el fin de reparto agrario y el enfoque político, que es transversal con los enfoques antes mencionados, muestra que existen mecanismos jurídicos que pueden emplearse para el reconocimiento legal, sin embargo, muchos de estos mecanismos se convierten en promesas políticas, particularmente, durante períodos electorales.

3.1 Definición de las poblaciones “irregulares”

El sector académico se remite a las experiencias basadas en su labor científica y define a las poblaciones “irregulares” como populares, ilegales, irregulares y nacionaleros; mientras que el sector gubernamental (agrario y ambiental)

define a este tipo de poblaciones con base en las normativas que rigen a ambos sectores y los identifica como invasores, irregulares, ilegales e informales. Uno de los entrevistados refiere a “los asentamientos populares¹¹ [e indica que] tienen una causa estructural, entonces es necesario verlos como un fenómeno procesual pues así se construían anteriormente las colonias” (L. Escoffié, comunicación personal, 10 de febrero de 2020). Otra concepción es la que las define “como espacios de exclusión de un estado de derecho tradicional (dualista) rebasado por la realidad” (T. Bernal, comunicación personal, 09 de mayo de 2023).

3.2 Zonas ocupadas

Cerca del 26 % de la superficie del estado de Yucatán se encuentra inserta en alguna categoría de conservación (cuatro federales, cuatro estatales y una municipal), la categoría de parque estatal ocupa la mayor cantidad de superficie destinada a la conservación con 36 %. En Chiapas, cerca del 19 % de la superficie está destinada a la conservación, la categoría que mayor superficie concentra es la Reserva de la Biosfera con 13 %. Uno de los entrevistados señala “toda la costa es una cadena de ANP, [en el caso de Yucatán] hay dos federales (Ría Celestún y Ría Lagartos) y dos estatales (Dzilam de Bravo y El Palmar). Entre las poblaciones en riesgo [a causa de los asentamientos “irregulares”] están Telchak, Chabihau y Santa Clara” (E. Batllori, comunicación personal, 12 de febrero de 2020). De acuerdo con los entrevistados, las zonas que se identificaron con población señalada como “irregular” es la parte costera donde se establecieron ANP, además de la zona sur de Mérida y tierras de uso común en los municipios de Motul, Peto, Kanasín, Dzilam de Bravo, Tizimín, Progreso, San Felipe y Celestún.

11. TECHO define al asentamiento popular como un conjunto de un mínimo de ocho familias agrupadas o contiguas, en donde más de la mitad de la población no cuenta con título de propiedad del suelo, ni acceso regular al menos a dos de los servicios básicos: agua corriente, energía eléctrica con medidor domiciliario y/o sistema de eliminación de excretas a través de la red de alcantarillado regular, consultado en: <https://bit.ly/3B2kzUy>

En Chiapas, “tenemos dos áreas muy distinguidas una es el Área del Parque Nacional del Cañón del Sumidero bajo la administración federal de la CONANP donde hay muchas colonias, por ejemplo, Kilómetro 4; otra ANP es el Cerro de Mactumatzá donde hay infinidad de asentamientos humanos, algunos de ellos están dentro del polígono, otros están afuera” (I. Tinoco, comunicación personal, 20 de septiembre de 2021). También se encontró que, a ciencia cierta, “no existe un dato sobre las poblaciones “irregulares” en suelo de conservación, pero se sabe de casos en el Parque del Sumidero, Montes Azules, La Sepultura, La Frailescana y Volcán Tacaná” (A. Pérez, comunicación personal, 02 de septiembre de 2021).

3.3 Conformación de poblaciones “irregulares”

Las poblaciones “irregulares” a los que refieren las personas entrevistadas se constituyen de acuerdo con dos formas de ocupación I) individual y II) grupal. En Yucatán, en el caso de las ocupaciones individuales tenemos aquellas que están “establecidas como mansiones millonarias (figuras públicas) que han comprado a orilla de la costa y tienen enormes casas dentro de ANP. Las personas —personas individuales no colectivos— obtienen muy fácilmente el derecho de la tierra a pesar de no ser mexicanos —facilidad obtenida con la modificación al artículo 27— pues mueven mucho dinero” (G. Marín, comunicación personal, 11 de febrero de 2020).

La forma grupal es la que más representatividad tiene, la mayoría de los casos, como se mencionó anteriormente, se dan en la zona costera en donde, por citar un ejemplo, “varias familias [llegaron a] Progreso, éstas fueron reubicadas, pero al poco ya había otro grupo de personas” (J. Polanco, comunicación personal, 12 de febrero de 2020). Otro entrevistado asegura “sucede que llegan grupos de gente —principalmente de Campeche y Tabasco— que van y ponen su cerco, no se quedan ahí, pero llegan constantemente” (M. Plata, comunicación personal, 24 de febrero de 2020).

En Chiapas, “son diversos los casos (grupal e individual), algunos fueron asentamientos en las demasías de las fincas de la región. Un porcentaje menor se estableció en áreas cercanas a las fincas designados por los propios finqueros y otro porcentaje (el mayor) ocupó terrenos más lejanos [terrenos nacionales], producto de su propia búsqueda. Los posesionarios son hijos (varones), y en algunos casos ya son nietos de peones de las fincas” (T. Bernal, comunicación personal, 09 de mayo de 2023). Y, “estas poblaciones, que he estudiado están en ocupación de zonas de conservación, fueron grupos que llegaron en búsqueda de tierras, son grupos de las familias llegaron de diversos lados de Chiapas y tomaron los predios” (G. Trujillo, experiencia propia, 9 de mayo de 2023).

3.4 Resolución en la problemática de las poblaciones “irregulares”

La incidencia para resolver la problemática en torno a los asentamientos “irregulares” se limita a las instituciones gubernamentales las cuales, han diseñado y empleado diversos programas con la finalidad de atender y resolver el rezago agrario prevalente en distintas zonas del país. Un entrevistado señala:

la regularización puede ser por dos vías, la primera es empleando programas como el PROCEDE,¹² cuyo objetivo principal es entregar a los ejidos y comunidades los certificados de derechos de usufructo parcelario, derechos de usufructo proporcional a las tierras de la zona común y los títulos de propiedad de los solares. [La regularización] se inicia con la incorporación voluntaria del núcleo agrario, a través de su única autoridad: la Asamblea, a través del cual el avecindado no paga nada pues, oficinas centrales [INSUS] en colaboración con SEDATU asumen el costo. La segunda

12. Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos reformado después en FANAR (Fondo de Apoyo para Núcleos Agrarios sin Regularizar) y más recientemente transformado en el PRAH (Programa para Regularizar Asentamientos Humanos).

se da por medio de la regularización formal [a través de expropiación] por contrato directo donde tienen que pagar el lote. En años recientes la expropiación ha perdido fuerza debido al tiempo que lleva para ingresar la carpeta básica y por el dinero (se paga al ejido). En el proceso participan varias dependencias, la PA otorga formalidad a la asamblea, la SEDATU acompaña el proceso, el RAN verifica el asentamiento (puede regularizar también a través del FANAR), otra institución que también puede regularizar es el IVEY que es un órgano regulador estatal” (D. Trujeque, comunicación personal, 05 de marzo de 2020).

En Chiapas, se han empleado mecanismos como la expropiación,

la expropiación la hizo el Gobierno federal a los particulares que estaban en posesión de esos terrenos a través de lo que era antes SEDUE Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. Hay una oficina que se llama la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas que es la oficina que tiene la responsabilidad de hacer los pagos, los finiquitos a los que se sintieron agraviados o afectados por la expropiación y que únicamente están a la espera de su pago, cosa que ya hizo con todos los que están dentro del polígono del parque nacional [Sumidero]. En el caso del Cerro Mactumatzá no se indemniza porque es una declaratoria que hace el Gobierno del estado a través de uno de sus órganos competentes al decir conservemos esta área como natural protegida por tales y tales razones (I. Tinoco, comunicación personal, 20 de septiembre de 2021).

4. FORMAS DE APROPIACIÓN DE LA TIERRA

Las poblaciones señaladas como “irregulares” se han apropiado de las tierras de diversas formas. Uno de los entrevistados plantea “el problema más serio es la expansión de los ejidos que se ubican al interior de las ANP que ejercen mayor presión

sobre los recursos” (G. Marín, comunicación personal, 11 de febrero de 2020). Otro de los entrevistados asegura “en toda la zona costera tanto de Campeche como de Yucatán e incluso de Quintana Roo se está dando que llega gente a posicionarse de la playa o bien, los ejidos se están expandiendo, son varios casos, algunos son Sisal, Chuburná donde hay una pelea por los espacios [aunque] está más tendiente al desarrollo veraniego” (E. Batllori, comunicación personal, 12 de febrero de 2020). Al respecto, el poblador de un ejido aseguró “las poblaciones están creciendo y se están expandiendo al interior de las áreas protegidas [no obstante] la gente que compra tierras aquí está temerosa de comprar porque como estamos dentro de la reserva piensan que va a haber problema, pero no es así porque la gente tiene sus papeles, ellos son los dueños” (Ejidatario de Cuxtal, comunicación personal, 26 de febrero de 2020).

Por otro lado, en el caso de la Reserva de la Biosfera Celestún se encontró que “hay gente del municipio que está haciendo venta de tierras al interior de la reserva por medio de escrituras apócrifas” (F. Trujillo, comunicación personal, 24 de febrero de 2020). La población extranjera —particularmente canadienses— asegura uno de los entrevistados “están comprando tierras a través de fideicomisos” (G. Marín, comunicación personal, 11 de febrero de 2020). Otra forma de adquisición es la invasión, que suele ser, una de las formas más comunes, por ejemplo, “en El Palmar [ANP] organizamos la reubicación de 900 familias. Luego de esto, se comenzó a dar rehabilitación a la zona de mangle, pero al poco tiempo ya había gente otra vez” (E. Batllori, comunicación personal, 12 de febrero de 2020).

En Chiapas, la experiencia ha sido la siguiente, “los poblados en lo que realizó mi investigación se encuentran en diferentes estatus con relación al decreto de un ANP. Los ubicados en la zona de amortiguamiento han optado por esperar que las tierras hipotecadas por los bancos (prestamos sobre fincas) hayan sido dejadas de pagar, para que un grupo se asiente sobre la propiedad

en bancarota y después ellos negociar a un precio más accesible con el banco. Esto con la salvedad de que la negociación la tiene la gente asentada porque el banco no tiene la estructura jurídica y operacional para buscar un desalojo” (M. Torres, comunicación personal, 15 de mayo de 2023). Asimismo, “básicamente es por el crecimiento de la población, en los años 90 del siglo pasado, Tuxtla era una mancha urbana con muchas áreas todavía libres, pero a raíz del crecimiento de la población, tenemos una tasa de crecimiento del 2 punto y fracción casi 3, entonces la población crece y crece” (I. Tinoco, comunicación personal, 20 de septiembre de 2021).

4.1 Acciones empleadas para tratar a los asentamientos “irregulares”

Básicamente las acciones que se han empleado para tratar a los asentamientos “irregulares” se basan en reubicaciones, desalojos y unas cuantas regularizaciones. Un entrevistado señala “el IMDUT fue la institución encargada del proceso de reubicación de una colonia en Progreso [además de que] entre 2001 y 2005 en el poblado de San Felipe se construyó un fraccionamiento para reubicar a pobladores migrantes” (E. Batllori, comunicación personal, 12 de febrero de 2020). De acuerdo con información proporcionada por el INSUS “se ha regularizado el 90 % de los predios que se encuentran como asentamientos irregulares, [permanecen pendientes] en Tizimín unos 7.000 lotes que se tienen que regularizar, en Kanasín habrá entre 7.000 y 10.000 lotes” (A. González, comunicación personal, 21 de febrero de 2020). Por parte de las instituciones gubernamentales se encontró que “hablar de las reubicaciones es mal visto (políticamente), es un problema al que nos enfrentamos las diversas instituciones, muchas queremos resolverlo, por ejemplo, a través de reubicaciones, pero hay discordancia entre las mismas instituciones” (J. Polanco, comunicación personal, 12 de febrero de 2020).

En Chiapas, desde el gobierno municipal se creó un comité,

se ideó, constituir un comité interinstitucional para la regularización de la propiedad social en Tuxtla Gutiérrez, es decir, los asentamientos de los ejidos Francisco I. Madero, Copoya, Berriozábal, Plan de Ayala, Terán y Chiapa de Corzo. Se constituyó el comité, se hicieron las pláticas con todos los integrantes de las diversas dependencias, hasta que logramos tener un punto de arranque, hacer una convocatoria formal con sendas pláticas con ellos y constituir el comité interinstitucional para la regularización de la propiedad social (con reglamento y todo). Fue el primer paso, en junio de 2019 se creó el comité, antiguamente se llamó consejo municipal para la regularización de la propiedad social en Tuxtla Gutiérrez (24 de mayo de 2019), pero después se transformó, a sugerencia del Gobierno del estado, en Comité Interinstitucional para la Regularización de la Tenencia de la Tierra y ahí tenemos todas las actas de las sesiones, le dimos el marco jurídico para tener en que sostenernos (I. Tinoco, comunicación personal, 20 de septiembre de 2021).

5. PRODUCCIÓN DE AGREGADOS NORMATIVOS

La superposición de normatividades interfiere en las formas en que las poblaciones construyen su territorio ya sea desde la cuestión agraria o ambiental. Un entrevistado asegura “las poblaciones que conforman áreas de protección tienen por derecho acceso a la vivienda y quienes reclaman la conformación de este tipo de asentamientos humanos argumentan que tienen derecho a un ambiente sano, que es un discurso fuerte. [Sin embargo] algunas instituciones estatales les otorgan reconocimiento [a las poblaciones “irregulares”] como la CFE¹³ que les otorga luz argumentando que no pueden negar el servicio porque es un derecho

13. Comisión Federal de Electricidad es una Empresa Productiva del Estado, propiedad exclusiva del Gobierno federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que goza de autonomía técnica, operativa y de gestión, conforme a lo dispuesto en la Ley de la Comisión Federal de Electricidad, consultado en: <https://bit.ly/41h82qM>

constitucional” (J. Polanco, comunicación personal, 12 de febrero de 2020). Existe también el cambio de uso de suelo, es decir, “predios que antes eran ejidos o terreno nacional que han sido privatizados [dentro de ANP]” (G. Marín, comunicación personal, 11 de febrero de 2020).

Otra situación emerge cuando la propiedad federal es reapropiada por parte del ejido por ejemplo “en la reserva Ría Celestún se dio el poblamiento de las charcas salineras, más o menos de 80.000 ha, que inició con población migrante ahora establecidos permanentemente ahí” (E. Batllori, comunicación personal, 12 de febrero de 2020). Los procesos políticos también repercuten en la forma en que los asentamientos “irregulares” son atendidos [al respecto] la mutación de Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT) a INSUS [esta] reestructuración a través decreto publicado en 2016 permitió que se abriera un abanico de posibilidades para regularizar” (D. Trujeque, comunicación personal, 05 de marzo de 2020).

En Chiapas, el panorama local es que, “la autoridad municipal encuentra difícil atender estos casos porque estaría interrumpiendo la autonomía del ejido, pero en el caso del municipio se está cometiendo un ilícito al destinar más tierra al uso urbano, sin que este tenga los permisos autorizados debidamente ante Protección Civil, ante Medio Ambiente, ante Desarrollo Urbano, ante el Smapa que son las instancias que van a valorar y dictaminar que si es o no factible el asentamiento” (F. Coutiño, comunicación personal 19 de octubre de 2021). En el caso del comité que se encuentra en operación en la capital del estado,

está integrado por Gobierno municipal (presidente municipal, secretario de gobierno, tenencia de la tierra, secretaria de protección municipal, protección civil, desarrollo urbano, dirección de tenencia de a tierra y un regidor que es el presidente del comité de planificación de desarrollo urbano), federales (SEDATU, Registro Agrario Nacional, Procuraduría Agraria, INSUS, Secretaría

del Medio Ambiente, CONANP), estatales (Secretaría Federal de Gobierno, Protección Civil, Fiscalía, Catastro del Estado, Registro Público de la Propiedad, Director de Asuntos Agrarios del Gobierno del Estado, Director de la Promotora de Vivienda del Estado y el Archivo General y Notariales), Órganos Sociales (Comisariado Ejidal de Madero, Copoya, Terán y Plan de Ayala porque son los más grandes) y por último, el Colegio de Notarios de la Zona Centro (I. Tinoco, comunicación personal, 20 de septiembre de 2021).

6. PROPUESTAS PARA SOLUCIONAR LA PROBLEMÁTICA DE POBLACIONES “IRREGULARES”

Entre las propuestas señaladas por los entrevistados destacan “diseñar una política de autoconstrucción asistida, es decir, que las poblaciones cuenten con apoyo técnico para salvaguardar a las familias y eliminar los factores negativos como riesgos sociales y falta de servicios” (L. Escoffié, comunicación personal, 10 de febrero de 2020). Otro argumento apunta a que “es necesario un trabajo intersectorial (PROFEPA, SEDATU, CFE, municipio, CONANP) porque entonces como no hay una visión territorial entre las instituciones cada una le quiere dar un trato que difiere o se contrapone a lo que dice otra institución. Debe considerarse también la vulnerabilidad de las poblaciones y del medio ambiente” (E. Batllori, comunicación personal, 12 de febrero de 2020).

Asimismo, es importante “hacer una distinción, hay regularización en terrenos nacionales (regulariza INSUS y SEDATU) y terrenos ejidales (regula el RAN)” (D. Trujeque, comunicación personal, 05 de marzo de 2020). Uno de los entrevistados asegura “[se] realizan los trámites (notifica, registra) ante las instancias correspondientes las cuales son la SEDATU, el RAN y la PA, en ocasiones el INAH y la SEMARMAT para que estas entreguen los dictámenes o en su defecto cancelen el proceso, lo que sucede cuando el área está inscrita en el Registro Público de la Propiedad como zona forestal o bosque o [ANP]” (A. González, comunicación personal, el 21 de febrero de 2020).

Desde la academia se propone lo siguiente:

- 1) Reformas a la ley agraria: por ejemplo, considerar el derecho de voz y voto de los avecindados y pobladores como una posibilidad en la ley agraria.
- 2) Registro y actualización de reglamentos internos de los ejidos. Conozco casos en los que el reglamento se estableció junto con la dotación agraria y en 86 años no se ha revisado-actualizado y este proceso puede llevar a modificaciones sustanciales, como el hecho de que las mujeres pueden acceder o heredar las tierras.
- 3) Fortalecimiento del aparato administrativo agrario. Por ejemplo, cada vez son menos los visitadores agrarios que participan de las dinámicas rurales.
- 4) Revisar y actualizar las ‘n’ controversias que existen con relación a los terrenos nacionales, tierras baldías para ‘desburocratizar’ los procedimientos y se les pueda otorgar la documentación.

- 5) Fortalecer las capacidades jurídicas y de toma de decisiones de los poblados con rezago agrario” (M. Torres, comunicación personal, 15 de mayo de 2023).

7. TIPOLOGÍA DE LAS POBLACIONES “IRREGULARES”

La recopilación de la perspectiva académica y de los representantes gubernamentales permitió identificar y generar una tipología de poblaciones “irregulares” en ANP. Cabe señalar que, aunque cada una de estas poblaciones cuenta con sus propias particularidades, existen condiciones que pueden, sin llegar a la generalidad, ser comunes. Entonces, los criterios que permiten tipificar la condición de cada población “irregular” se dividen en 1) por el tiempo, 2) por la forma de acceso, 3) por la forma de constitución, 4) por la política de gobierno y 5) por la calidad de tierra (Tabla 4).

Tabla 4. Tipología de poblaciones “irregulares”

Tipología de poblaciones “irregulares” en ANP		
Por el tiempo	Antes del decreto de ANP	Después del decreto de ANP
Por la forma de acceso	Creación de un nuevo poblado	Expansión de la zona poblada
Por la forma de constitución	Individual	Grupos familiares
Por la política de gobierno	Fideicomiso	No fideicomiso
Por la calidad de tierra	Nacional	Presunto nacional (baldío)

Fuente: elaboración propia a partir de la información obtenida en las entrevistas a académicos y representantes gubernamentales.

Al considerar el tiempo, la conformación de poblaciones “irregulares” en ANP, puede darse antes o después del decreto de conservación lo que es relevante en la medida en que, por ejemplo, en el caso de la regulación ambiental prohíbe la constitución de nuevos centros de población luego del decreto. Por la forma de acceso, considera que las poblaciones “irregulares” se pueden constituir por medio de una nueva

población o bien por la expansión de ejidos o comunidades. Por la forma de constitución, determina si se constituyó a través de grupos de poseionarios (buscan conformar una comunidad) o de forma individual (buscan integrar rancherías/pequeñas propiedades). Por política de gobierno, refiere a la participación de agentes gubernamentales, enfatiza el caso de las poblaciones que se conformaron después de 1992. Por

calidad de la tierra, plantea una distinción entre terrenos nacionales (medidos y deslindados) y presuntos nacionales (ni medidos ni deslindados). Cada una de las poblaciones “irregulares” son el resultado de diversas condicionantes, no obstante, es a partir de las mismas que pueden encontrarse los mecanismos que favorezcan a su comprensión y por ende a atender y resolver la irregularidad y con ello, mejorar sustantivamente las condiciones de vida de las familias que habitan estos espacios.

8. DISCUSIÓN

La problemática en torno a los asentamientos “irregulares” en ANP es un tema transversal pues, además de incluir al derecho ambiental (conservación, protección), al derecho agrario (reconocimiento legal de tierras) incluye también a los derechos humanos (acceso a vivienda, medios de vida). Así, las opiniones de los expertos académicos, tienden a recalcar la importancia del trabajo interinstitucional, como ha sucedido en el caso de las poblaciones “irregulares” ubicadas en la Reserva de la Biosfera Ría Celestún en Yucatán y el Parque Nacional El Cañón del Sumidero en Chiapas. Desde el punto de vista del sector gubernamental lo más relevante es que, aunque se han realizado reubicaciones y desalojos de poblaciones “irregulares”, procesos que han requerido de la intervención de varias instituciones gubernamentales simultáneamente, la problemática es difícil de abordar por la serie de normativas que se traslapan, entre ellas los derechos humanos.

Al respecto, Ruíz-Gómez (2006) resalta que las autoridades locales, muestran una doble postura, una que revela inflexibilidad y la otra que reconoce que las poblaciones “irregulares” son un *hecho natural* que se origina ya sea por expansión de los poblados legalmente constituidos o bien por *invasión hormiga* cuyos efectos son visibles, sobre todo cuando se considera su cercanía con las zonas urbanas. En la misma tendencia, Huamán (2000) apunta a que desde las instituciones se carece de un interés real por proteger las zonas de conservación puesto que la normativa ambiental es flexible, y esto

porque se reconoce “implícitamente” que no existen condiciones económicas favorables para que las familias con pocos recursos puedan acceder a los créditos de vivienda.

El análisis desde el enfoque neoinstitucional, ilustra que la posición de los representantes institucionales reconocen que las poblaciones “irregulares” establecidas en ANP representan un problema, particularmente, ambiental, pero al mismo tiempo se ven sobrepasados debido a las condicionantes económicas del país. Entonces, por la vía institucional, las poblaciones “irregulares” no pueden ser reconocidas legalmente, porque esto incentivaría su proliferación, pero al mismo tiempo no son sujetos de medidas severas (como se dicta en la normativa ambiental) puesto que se reconoce que hay una deuda en términos de acceso a la vivienda digna como se establece en la Carta Magna de México. La posición académica es un tanto más severa, desde el punto de vista ambiental, la preocupación gira en torno a los servicios ecosistémicos, y aunque se reconoce la necesidad de vivienda se considera más relevante la conservación de la biodiversidad.

9. CONCLUSIONES

Las poblaciones “irregulares” plantean una problemática transversal, por ello se consideró relevante indagar en torno a las posiciones de los especialistas en la materia. Las posiciones entre académicos y representantes gubernamentales son contrastantes, una de las más evidentes de estas sería que mientras los académicos analizan la problemática desde un enfoque más integral (ambiental, agrario, jurídico, derechos humanos), los representantes gubernamentales tienden a atenderlo desde un enfoque más reduccionista que lo plantea como un mero problema jurídico-normativo. En el caso de las poblaciones “irregulares” en zonas de conservación, en los estados de Chiapas y Yucatán, se identificaron cuatro posiciones: 1) ambientalista, 2) social, 3) normativa y 4) la transversal.

La posición ambientalista se enfoca en la preservación y conservación de los espacios

naturales, esta visión se sustenta en los beneficios que los ecosistemas proveen como retención de agua, regulación de la temperatura, absorción de carbono, etc., esto provoca que las poblaciones “irregulares” se vislumbren como depredadoras ambientales. La posición social se centra en la cuestión de la injusticia, pues hay una disparidad en cuanto al acceso a la vivienda, que es una deuda pendiente del Estado. La normativa, es una posición interesante en la medida que, como señala uno de los entrevistados

desde los Derechos Humanos, los AP se han abordado como un asunto de conflictos y entonces por normatividad se señala “tú derecho termina donde empieza el otro”, sin embargo, los derechos no son fronteras, los derechos son principios. Hay una distinción entre reglas (mandatos precisos, expresos, que se cumplen o no se cumplen) y principios (son mandatos que ayudan a atender casos y para ello se realiza un ejercicio de interpretación). El derecho está en sí mismo formulado como un principio. (L. Escoffié, comunicación personal, 10 de febrero de 2020)

Se tiende a pensar que las normatividades “deben” de cumplirse tal y como están estipuladas, no obstante, como bien lo señala Escoffié, el derecho se caracteriza por ser interpretativo. Por un lado, dicha característica ha permitido que, aunque sin reconocimiento agrario, las poblaciones “irregulares” permanezcan habitando estos espacios, pero al mismo tiempo los ha atrapado en un bucle procesual con la promesa de que podrán obtener la regularización. Finalmente, la posición transversal incluye además de las posiciones previamente descritas a otras como los derechos humanos, de tal forma que establece de forma implícita que cada caso debiera ser estudiado de forma particular, puesto que las poblaciones “irregulares” están lejos de ser una problemática homogénea.

En este sentido, un tema central sería distinguir entre las formas de constitución de las poblaciones “irregulares”, algunas

son ocupaciones individuales que están establecidas en tierras ejidales que además están en zona de conservación y que luego pasaron a constituirse como propiedad privada de “forma legal”. Aquí se desconoce el contexto en el que se desenvuelven dichas adquisiciones pues, existen otros factores que figuran de forma transversal como la delimitación de la zona federal, regulaciones en torno a la propiedad ejidal y comunal, los programas de ordenamiento territorial y el propio decreto, reglamento y programa de manejo de ANP.

El fenómeno de las poblaciones “irregulares” es un tema de gran importancia, particularmente, en términos sociales ya que las familias que permanecen en esta condición, por un lado, se ven forzadas a asumir los costos de la informalidad puesto que es la única forma en la que pueden adquirir un patrimonio. Por otro lado, existen también costos ambientales, mismos que nos involucran a todos, ya que son bosques y selvas los espacios que están disponibles y los que están siendo ocupados. La revisión de esta serie de posiciones invita, en primer lugar, a visibilizar la complejidad de la problemática en la que se ubican las poblaciones “irregulares” y, en segundo lugar, da pistas sobre la forma en que pueden atenderse a cada uno de los casos, esto es importante en tanto que son familias de bajos recursos, en su mayoría, con las que el Estado permanece en deuda.

Agradecimientos

A todas y todos los investigadores de las distintas universidades participantes, en especial al Dr. Eduardo Batllori que contribuyó ampliamente desde su experiencia tanto académica como servidor público. También a las y los representantes gubernamentales por su colaboración en la realización de este trabajo, su participación da cuenta del gran reto al que se enfrentan y al que varios tienen voluntad de atender, notable en el caso de los representantes gubernamentales en el H. Ayuntamiento Municipal de Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, pero que se ven limitados por la normativa ya sea agraria o ambiental.

Anexos

Tabla 5. Concentrado de las narrativas de académicos y de representantes gubernamentales en el estado de Yucatán

Estado	Yucatán	
Sector	Académico	Gubernamental
Enfoque	Ambiental/derechos humanos/económico	Agrario/económico/político
Definición	Populares/ilegales/irregulares	Irregulares/ilegales/informales
Zonas ocupadas	Zona costera/zonas de conservación	Zonas de conservación/zonas periféricas/tierras ejidales de uso común
Tipos de conformación de una población “irregular” (PI)	Grupal/individual	Grupal
Participación en la resolución de PI	No participa directamente	RAN, PA, TUA, SEDATU, INSUS, IVEY, IMDUT/SEMARNAT/PROFEPA/municipio
Forma en la que accedieron a la tierra las PI	Ampliación de poblaciones	Ampliación de poblaciones/compra y venta de tierras ejidales de uso común/fideicomisos/escrituras apócrifas/Invasión
Acciones que se han empleado para tratar a las PI	Reubicación/desalojos	Reubicación/desalojos/regularización/resoluciones
Producción de agregados normativos	Derecho a acceso a la vivienda vs. derecho a un ambiente sano/reconocimiento estatal (SEP, CFE, INE) vs. desconocimiento a nivel federal/predios ejidales, terrenos nacionales que son privatizados/traslape entre ANP	Suelo federal administrado por el municipio/instituciones brindan servicios como luz y agua/propiedad federal apropiada por parte del ejido/propiedad privada que pasó a propiedad municipal que a su vez hace parte de una ANP federal/mutación institucional (CORETT a INSUS)
Propuestas para solucionar la problemática de las PI	Diseñar una política de autoconstrucción asistida/es necesario un trabajo intersectorial (PROFEPA, SEDATU, CFE, municipio, CONANP)	Hacer una distinción en cuanto a las dependencias encargadas de las regularizaciones, regularización en terrenos nacionales (regulariza INSUS y SEDATU) y terrenos ejidales (RAN)

Fuente: elaboración propia a partir de información obtenida en entrevistas a académicos y representantes gubernamentales.

Tabla 6. Concentrado de las narrativas de académicos y de representantes gubernamentales en el estado de Chiapas

Estado	Chiapas	
Sector	Académico	Gubernamental
Enfoque	Productivo, agrario, vulnerabilidad, antropología jurídica, ecología política, justicia ambiental, escalas de justicia	Planeación urbana/agrario
Definición	Poblaciones “irregulares”, nacionaleros	Irregulares/poseionarios de presuntos terrenos nacionales
Zonas ocupadas	Zonas de conservación, terrenos nacionales	Zonas de conservación/tierras ejidales
Tipos de conformación de una población “irregular” (PI)	Individual, grupal	Grupal
Participación en la resolución de PI	Asesorías y acompañamiento en el proceso de solicitud	Comité Interinstitucional para la regularización de la Propiedad Social
Forma en la que accedieron a la tierra las PI	Invasión de predios, conformación de asentamientos en demasías de fincas	Ampliación de la mancha urbana/compra y venta de tierras ejidales
Acciones que se han empleado para tratar a las PI	Solicitudes en las instancias correspondientes	Se creó el Comité
Producción de agregados normativos	INE, SEDATU, PA, CONANP, PROFEPA y DERECHOS HUMANOS	Derecho a la vivienda/reconocimiento de instancias federales (INE y CFE) / Ley agraria y LGEEPA
Propuestas para solucionar la problemática de las PI	Establecer un departamento interinstitucional, revisión exhaustiva de cada caso, apoyo externo para la SEDATU	Incursión de inversión privada, control de natalidad

Fuente: elaboración propia a partir de información obtenida en entrevistas a académicos y representantes gubernamentales.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- » Baños R., O. (1988). Los nuevos campesinos de México. El caso de Yucatán. *Estudios Sociológicos*, 6(17), 309-335.
- » CONANP. (2020). *Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas. Áreas Naturales Protegidas decretadas*. <https://bit.ly/3HLE7jS>
- » Fernandez, A. C. F. (2022). Cuando la belleza es la ciudad: áreas naturales protegidas en Río de Janeiro. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 130, 139-163.
- » Frías, R. (2012). «Montes azules y los asentamientos irregulares», Entorno, un enlace de comunicación, México, Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, en R. Frías. «*Montes azules y los asentamientos irregulares*», Entorno, un

enlace de comunicación, México, Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas. <https://bit.ly/3NRQ37v>

- » González-Esponda, J. (2011). *Agrarismo y reparto agrario en la Frailesca, Chiapas, 1915-1940: El caso de los ejidos de la cuenca del río Santo Domingo*. [Tesis doctoral]. Colegio de Michoacán.
- » Hausner, V. H., Brown, G., & Lægreid, E. (2015). Effects of land tenure and protected areas on ecosystem services and land use preferences in Norway. *Land use Policy*, 49, 446-461.
- » Hernández Ch., S. (2016). La relación entre neoinstitucionalismo económico y sociológico. *Revista de Economía institucional*, 18(35), 123-149.
- » INEGI (2021). *Censo nacional de gobiernos municipales y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México*. <https://bit.ly/3MdMh7d>
- » INEGI (2016). *Actualización del marco censal agropecuario. Número de terrenos y superficie total según tenencia de la tierra por entidad federativa y municipio. Superficie en hectáreas. Datos de 2016*. <https://bit.ly/3NVUioJ>
- » López- Bárcenas, F. (2017). *El régimen de la propiedad agraria en México. Primeros auxilios jurídicos para la defensa de la tierra y los recursos naturales*. Centro de Orientación y Asesoría a Pueblos Indígenas A.C., Centro de Estudios para el Cambio en el Campo Mexicano, Instituto Mexicano para el Desarrollo Comunitario A.C., Servicios para una Educación Alternativa EDUCA A.C.
- » Nassar, D. M., & Elsayed. H. G. (2018). From informal settlements to sustainable communities. *Alexandria Engineering Journal*, 57(4), 2367-2376.
- » Melore, T. W., & V. Nel. (2020). Resilience of informal settlements to climate change in the mountainous areas of Konso, Ethiopia and QwaQwa, South Africa. *Jàmbá: Journal of Disaster Risk Studies*, 12(1), 1-9.
- » Reyes Ramos, M. E. (2002). *El conflicto agrario en Chiapas: 1934-1964*. Universidad Autónoma Metropolitana.
- » Schmitter-Soto, J. J., Mariaca-Méndez, R., & Soto-Pinto, M. L. (2016). Una breve historia del conocimiento y uso de la biodiversidad en la frontera sur de México. *Sociedad y Ambiente*, 11, 160-173.
- » Torres-Mazuera, G. (2015). Las consecuencias ocultas de la enajenación de tierras ejidales: proliferación de disonancias normativas. *Desacatos*, 49, 150-167.
- » Trench, T. (2017). Exclusión y Áreas Naturales Protegidas: la agenda pendiente de los poblados “irregulares” en la Reserva de la Biosfera de Montes Azules (Chiapas). En A. García García (coord.), *Extractivismo y neoextractivismo en el sur de México: múltiples miradas* (pp. 207-254). Universidad Autónoma Chapingo.
- » Trujillo-Díaz, A. G., & Cruz-Morales, J. (2021). Poblaciones “irregulares” en una reserva de la biosfera en el sureste mexicano: el conflicto entre el uso de la tierra, su tenencia y la asignación de recursos. *Áreas Naturales Protegidas Scripta*, 7(2), 25-50. http://areas-naturales-protegidas.org/scripta/Volumen14/ARTICULO_2.pdf