



## **El Colegio de la Frontera Sur**

**Explorando el potencial de las UMAs de palma xate (*Chamaedorea*  
*spp.*) para contribuir al desarrollo y la conservación en la Selva  
Lacandona. Un estudio en dos comunidades.**

TESIS

Presentada como requisito parcial para optar al grado de  
Doctorado en Ciencias en Ecología y Desarrollo Sustentable

por

Gabriela Buda Arango

2015

**Para Manou & David**

## **Agradecimientos**

A mi comité tutorial, por el apoyo brindado en el proceso de formación y por todo lo aprendido en él. A la Dra. Leticia Durand por su excelente dirección, siempre paciente, dispuesta y acertada. Ha sido una suerte y un honor tener una directora tan humana y capaz. Al Dr. Luis Bernardo Vázquez por abrirme las puertas al doctorado al aceptar ser mi tutor. Agradezco su aval para obtener el financiamiento que financió la tesis y por ayudarme a formar el comité que guió mi proceso de formación. Al Dr. Tim Trench, amigo y profesor, con quien hemos compartido y disfrutado innumerables viajes por la selva. Agradezco su compromiso en este proceso, su acertada colaboración y su guía en el mundo de la academia. A la Dra. Helda Morales por sus aportes a la investigación, sus consejos en el tema de las entrevistas, por su disponibilidad para escucharme y las palabras de aliento durante el camino del doctorado. A la Dra. Fernanda Figueroa por sus valiosas aportaciones durante todo el proceso del doctorado, por sus clases sobre ecología política que me dieron otra mirada de estudio y por la empatía permanente hacia procesos personales alrededor del doctorado.

A ECOSUR por la oportunidad de aprender a través del doctorado. Ha sido un proceso intenso y gratificante.

A las diferentes fuentes de financiamiento que hicieron posible este trabajo: al sistema de becas doctorales del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT) y al fondo sectorial CONACyT-CONAFOR (proyecto N° 14772) que financió mi trabajo doctoral durante varios años.

Esta tesis es el resultado de varios años de trabajo con diferentes comunidades que trabajan con la palma en la Selva Lacandona. Agradezco a todas ellas por abrirme la puerta a este mundo. Doy gracias a la gente de Benito Juárez, Miramar; Chuncerro, La Laguna; Nuevo San Andrés, Emiliano

Zapata, San Caralampio, Villa Las Rosas, Nueva Palestina, San Vicente, Lacanjá Chansayab y Frontera Corozal. En particular agradezco a Don Manuel Arcos por su amistad y confianza; por abrirme las puertas de su casa y de su familia y por introducirme en el mundo de la palma en Nueva Palestina.

Fue un gusto trabajar al lado suyo. Doy gracias también a Don Diego Gómez por confiar en mí y avalarme frente a la comunidad de San Caralampio para ser su técnico. Gracias por hospedarme en su casa y por presentarme a Doña Rebeca quien con gran calidez me alimentó y cuidó durante mis estancias en San Caralampio. Agradezco a Arturo Paniagua por compartir conmigo su experiencia sobre las UMA de palma y su conocimiento del mercado. Agradezco su amistad y la confianza para brindarme información que me ayudó a entender un poquito mejor. A todos los xateros que participan en las UMA de San Caralampio y Nueva Palestina, gracias por aceptarme como técnico, por participar en esta investigación y por confiar en mí. A las mujeres de la UMA de Nueva Palestina, por su amabilidad, su compañía y los momentos “de mujeres” que compartimos.

A Sergio García Mateos por su invaluable participación en esta investigación. Un gran técnico, trabajador y responsable como pocos. Sin su ayuda hubiera sido imposible tener toda la información para realizar la tesis. Gracias por ayudarme a sacar adelante el proyecto del Fondo Sectorial CONAFOR-CONACYT que financió toda la investigación del doctorado. Gracias a Claudia Huerta por la transcripción de las entrevistas y a Caterine Forero por su ayuda en los cuestionarios de Nueva Palestina y su texto sobre el marco normativo de las UMA dentro del manual. A Úrsula Lascuraín por su ayuda, con tiempos limitados, para el diseño e impresión del manual.

A Mari por su valiosa ayuda con el cuidado de Manou. Sin ella, hubiera sido muy difícil escribir la tesis sin preocuparme de que estuviera bien cuidada. Te agradezco el cariño que le has brindado.

A los amigos queridos que han alegrado la vida: Manel, Tim, Margarita, Abraham, Claudia, Cristina, Ivar, Benjamín, Rudi, Gis, Úrsula, Erick y a toda la tlacuachiza. Gracias por todas las buenas comidas y las inolvidables noches de poker.

A mis padres Manuel y Mercedes por el regalo de la vida y las enseñanzas. A Alma y Roberto por su apoyo y cariño

A Pepe, Negrita, Kika y Huasca mis fieles y queridos compañeros de vida.

A David por su presencia en mi vida, por animarme a buscar nuevas oportunidades y ser más atrevida en la vida. Por todos los viajes emprendidos.

A Manou, el mejor regalo de la vida.

# Índice

RESUMEN GENERAL.....	9
<b>I. INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>11</b>
DESARROLLO Y CONSERVACIÓN .....	12
LOS RECURSOS FORESTALES NO MADERABLES (RFNM) ¿EL ACCESO Y USO REALMENTE BENEFICIAN A LOS POBRES? .....	14
LA SELVA LACANDONA: ENTRE LA CONSERVACIÓN Y EL DESARROLLO .....	16
LA PALMA CAMEDOR UN RFNM EN LA SELVA LACANDONA.....	18
LA POLÍTICA PÚBLICA AMBIENTAL EN MÉXICO: CONSERVACIÓN Y DESARROLLO A TRAVÉS DE LAS UMA .....	20
EL MARCO INTERNACIONAL DE LAS UMA .....	21
LAS INTERVENCIONES DE DESARROLLO Y LAS POLÍTICAS DE SIMPLIFICACIÓN.....	23
LAS INTERVENCIONES DE DESARROLLO Y LOS CAPITALES .....	24
SIMPLIFICACIÓN DE LA REALIDAD A TRAVÉS DE LAS UMA.....	25
ESTA INVESTIGACIÓN .....	27
METODOLOGÍA .....	29
<b>II. EL APROVECHAMIENTO DE PALMA CAMEDOR EN LA SELVA LACANDONA, CHIAPAS. ¿CONSERVACIÓN CON DESARROLLO? .....</b>	<b>34</b>
RESUMEN .....	35
INTRODUCCIÓN .....	36
LA ZONA DE ESTUDIO.....	41
LA PALMA CAMEDOR: UN RFNM DE ACCESO ABIERTO EN LA LACANDONA .....	43
SOBRE EL ESTABLECIMIENTO Y EL FUNCIONAMIENTO DE LAS UMA EN LA SELVA LACANDONA.....	44
SOBRE LOS ACTORES INVOLUCRADOS EN EL USO DE LA PALMA: INTERESES Y RECURSOS DE PODER.....	50
CONCLUSIONES .....	54
REFERENCIAS .....	57

<b>III. MANEJO DE RECURSOS FORESTALES NO MADERABLES Y LAS POLITICAS DE SIMPLIFICACION. EL CASO DE LA PALMA XATE EN LA SELVA LACANDONA, MÉXICO.</b>	<b>62</b>
RESUMEN	63
INTRODUCCIÓN	64
POLÍTICAS QUE SIMPLIFICAN	67
LA POLÍTICA AMBIENTAL EN MÉXICO Y LAS UMA	68
LA PALMA XATE Y LAS UMA EN LA SELVA LACANDONA	71
LA SELVA LACANDONA Y LAS COMUNIDADES BAJO ESTUDIO	73
EL SURGIMIENTO DE INTERÉS POR LAS UMA Y LA CONSTRUCCIÓN DE GRUPOS DE TRABAJO	79
EL TRÁMITE DE UNA UMA	81
PARA REUNIR LOS REQUISITOS	82
EL INICIO DEL REGISTRO DE UMA	84
EN BUSCA DE RECURSOS PARA OPERAR LA UMA	85
SITUACIÓN ACTUAL DE LAS UMA	85
CONCLUSIONES	87
REFERENCIAS	90
<b>IV. DISCUSION</b>	<b>101</b>
LOS RFNM Y LAS UMA DE PALMA EN LA SELVA LACANDONA	102
EL CONTEXTO DE LAS UMA Y SU DESEMPEÑO	105
LAS UMA UNA INTERVENCIÓN DE ESTADO QUE SIMPLIFICA LA REALIDAD SOCIAL EN DONDE INTERVIENE	106
<b>V. CONCLUSIONES</b>	<b>110</b>
<b>VI. RECOMENDACIONES</b>	<b>118</b>
<b>VII. REFERENCIAS</b>	<b>122</b>
<b>VIII. ANEXOS</b>	<b>128</b>

## RESUMEN GENERAL

Actualmente se asocia el uso de recursos forestales no maderables (RFNM) con la conservación de ecosistemas y la generación de beneficios económicos para las comunidades que los habitan. Aunque el uso de RFNM puede posibilitar el aumento de ingresos económicos de la población, poder aprovechar dichas oportunidades requiere de la existencia de determinadas condiciones. Las comunidades no son homogéneas en cuanto a las oportunidades de acceso a los mercados, a la seguridad en la tenencia de la tierra, a la disponibilidad de capital y mano de obra y a la presencia de determinados capitales, social y humano. Por esta razón, pensar que el acceso a RFNM generará automáticamente oportunidades de desarrollo que incentivarán la conservación forestal, resulta una simplificación de una realidad mucho más compleja. En la Lacandona, desde la década de 1970, el corte y venta de palma xate ha sido fuente de ingresos para las comunidades de la región y, desde mediados de 1990, su aprovechamiento es regulado – hasta cierto grado - por las instancias gubernamentales.

En México, el manejo de especies bajo alguna categoría de riesgo, como la palma camedor “pata de vaca” (*Chamaedorea ernesti-augusti*), se intenta realizar a través de Unidades de Manejo para la Conservación de la Vida Silvestre (UMA), un instrumento de política ambiental que regula la extracción del recurso. Su énfasis normativo y administrativo debilita su funcionamiento, genera oportunidades para la corrupción y la perversión del sistema de permisos, lo que genera conflictos entre las autoridades y las comunidades e incentiva el uso ilegal del recurso. Las UMA de palma en la Selva Lacandona no han dado resultados satisfactorios, ya que 90 % de la palma comercializada es ilegal y los volúmenes de extracción rebasan los límites adecuados.

El desempeño de una UMA está mediado y transformado por los actores que directa o indirectamente participan en ella, así como por las condiciones sociales, culturales y políticas dentro de las comunidades en donde son implementadas. Así, explicar su desempeño actual y reconocer su

potencial para compaginar la conservación con el bienestar de las comunidades precisa del conocimiento del contexto comunitario en donde se instrumentan, la identificación de procesos comunitarios detonados a partir de su registro y operación, y la identificación de actores sociales y de su capacidad de agencia para tener control del instrumento. Esto importa, porque a pesar de sus limitaciones, las UMA de palma han adquirido relevancia entre las comunidades de la Selva, lo que evidencia la necesidad de transformar su enfoque normativo hacia esquemas más centrados en el manejo de recursos y en el reconocimiento de la enorme diversidad de intereses y arreglos en los ejidos y comunidades que hacen uso de RFNM, como la palma camedor. Esta investigación, a través del registro etnográfico, de entrevistas semiestructuradas, de cuestionarios y de revisión bibliográfica, reconoció como principales limitaciones de la UMA, como instrumento de conservación y desarrollo: 1) su enfoque normativo y técnico; 2) la simplificación de la realidad social en su diseño e instrumentación; 3) la exacerbada burocracia que resulta de la simplificación –aquella que supone que todos los usuarios del instrumento se encuentran en igualdad de condiciones sociales, económicas, políticas y culturales- y de procesos discrecionales que se dan durante la gestión y 4) de los escasos esfuerzos para reconocer a todos los actores implicados en el manejo del recurso y promover procesos de negociación entre ellos.

**Palabras Claves:** UMA, política pública, recursos forestales no maderables, intervención de desarrollo, actores sociales, Selva Lacandona.

## I. INTRODUCCIÓN

## Desarrollo y conservación

El concepto de desarrollo, principalmente después de la Segunda Guerra Mundial hasta la fecha, ha sido debatido e interpretado desde diferentes perspectivas. Así, en los años 50 se ligó con el concepto de modernización, en los 60 con el de dependencia, en los 70 con el de economía política y de los 80 en adelante ha estado ligado con el de posmodernismo (Long, 2007:35). A inicios del siglo XXI, el desarrollo ha sido conceptualizado por la teoría de la modernización como *“un movimiento progresivo hacia formas más complejas e integradas desde el punto de vista tecnológico e institucional”*, que requiere la inserción de mercancías en los mercados y la transferencia de tecnología, conocimiento, recursos y formas de organización de un mundo desarrollado a uno con menor grado de desarrollo (Long, 2007). A la par, desde la economía política se considera que *“el desarrollo o subdesarrollo son mejor explicados por un modelo genérico de desarrollo capitalista de escala mundial”*. Un modelo que es de naturaleza explotadora y que está enfocado al aumento de plusvalía y a la acumulación de capital a través de la creación de nuevos mercados (Long, 2007).

El concepto de desarrollo que dirige la implementación de una UMA se encuentra inmerso dentro del marco conceptual arriba señalado. En el caso de las UMA de palma camedor en la selva Lacandona se esperaría que su implementación desencadenara un proceso gradual de mejora en las condiciones sociales (salud, educación, alimentación, vivienda y aumento y/o fortalecimiento del capital social) y económicas de la población que comercializa este recurso.

Por otro lado, la conservación, dentro del ámbito biológico internacional, se conceptualiza como el mantenimiento de la diversidad biológica, de la integridad ecológica (mantenimiento de composición, estructura y funcionamiento) y de la salud ecológica (resiliencia y capacidad de persistir en el tiempo) de los sistemas vivos de la Tierra (Callicot, 1999 en Trombulak *et al.*, 2004). Dentro de este marco conceptual, las leyes mexicanas, relacionadas con el cuidado del ambiente y los recursos naturales,

consideran que la conservación se refiere a la protección, cuidado, manejo y mantenimiento de los ecosistemas, los hábitats, las especies y las poblaciones de la vida silvestre, dentro o fuera de sus entornos naturales, de manera que se salvaguarden las condiciones naturales para su permanencia a largo plazo (LGDVS, 2006). En el caso de las UMA de palma comestible en la Lacandona, la noción de conservación está relacionada con la permanencia de poblaciones silvestres con tasas de crecimiento y reproducción acordes con la biología de la especie; con la recuperación de poblaciones silvestres que han estado bajo algún tipo de manejo antropogénico y con la disponibilidad del recurso para su uso.

Sin duda el concepto de conservación ha ido cambiando a lo largo del tiempo, a través de una incorporación gradual de ideas asociadas con el bienestar de la gente (Jeanrenaud, 2002). Aunque desde mediados del siglo XIX se ha asociado la conservación con la gente, no es sino a partir de 1960 cuando aparecen diferentes etapas de pensamiento sobre la relación gente-naturaleza dentro del ámbito de la conservación internacional (Jeanrenaud, 2002). Se reconocen tres narrativas de gente-conservación en función del pensamiento social que las sustenta y aunque cada una de ellas puede dominar en distintos tiempos, diferentes elementos de cada una de ellas coexisten en la actualidad en formas contradictorias (Jeanrenaud, 2002).

La primera narrativa, dominante entre 1960 y 1970, está caracterizada por considerar a la gente como una amenaza para la conservación de la naturaleza, por la creación de áreas naturales protegidas excluyentes de poblaciones humanas y por sus alianzas con intereses elitistas de conservación. La segunda, dominante durante 1980, considera que la gente no puede ser excluida de la conservación de la naturaleza y la considera como un medio para alcanzarla. Durante este período se crean las zonas de amortiguamiento en las áreas naturales protegidas, aparecen los proyectos integrados de conservación y desarrollo (PICD) y se hace énfasis en conceptos como uso sustentable y conservación basada en la comunidad. La tercera narrativa, *¿conservación para quién?*, aparece desde 1990 y se caracteriza por una crítica al pensamiento positivista que domina las ciencias ambientales y debate que la conservación de la naturaleza está inmersa dentro de una lucha de significados, relaciones de poder

e intereses. Esta narrativa hace énfasis en la creación de áreas protegidas alternativas, en el manejo participativo de los recursos naturales y en los derechos humanos (Jeanrenaud, 2002).

El diseño de una UMA como instrumento de política pública ambiental está estrechamente relacionado con la segunda narrativa de conservación; la cual busca conciliar, a través de PICD, esquemas de conservación biológica con estrategias de desarrollo local. El aprovechamiento de RFNM constituye un elemento importante para este tipo de estrategias, ya que por un lado ayuda a desarrollar usos del bosque que evitan su destrucción o degradación y, por el otro genera oportunidades para integrar al mercado productos locales 'sustentables', que generen nuevos ingresos para las comunidades (Arnold y Pérez Ruiz 1997; Angelsen y Wunder 2003; Belcher *et al.* 2005; Sunderlin *et al.* 2005). Entonces, las UMA de palma camedor en la selva Lacandona se consideran un PICD que pretende la conservación de la palma y del ecosistema que la alberga a través de la generación de oportunidades de desarrollo para la población local que comercializa el recurso. Sin embargo, para considerar que este instrumento cumple satisfactoriamente con dichos objetivos, el registro y operación de una UMA de palma debería garantizar la permanencia y buena salud de las poblaciones silvestres, asegurar la disponibilidad del recurso para su comercialización, generar beneficios económicos locales reales suficientes y ayudar a mejorar las condiciones sociales la población.

### **Los Recursos Forestales No Maderables (RFNM) ¿el acceso y uso realmente benefician a los pobres?**

Los RFNM son todos aquellos recursos derivados de bosques y selvas a excepción de la madera (Chandrasekharan, 1995; Neumann y Hirsch, 2000); son considerados parte de la biodiversidad y componentes importantes de subsistencia para muchas comunidades rurales, dado su valor económico, social y ecológico (Acharya *et al.*, 2009). El aprovechamiento de RFNM es una práctica frecuente, sobretodo de poblaciones marginadas que viven en o cerca de áreas forestales, con poca

infraestructura, baja densidad poblacional y escasas fuentes de ingresos económicos; por esta razón los RFNM son considerados como los recursos de los pobres (Belcher *et al.*, 2005, Sunderlin *et al.*, 2005).

En las agendas de conservación e intervenciones de desarrollo, tanto a nivel nacional como internacional, existe la tendencia a asociar de manera directa el uso de RFNM con la posibilidad de conservar ecosistemas y generar, simultáneamente, beneficios económicos para las comunidades que habitan ecosistemas forestales (Angelsen y Wunder, 2003; Belcher *et al.*, 2005; Sunderlin *et al.*, 2005). Por tal razón, muchos proyectos que intentan integrar los objetivos de conservación y desarrollo, incorporan entre sus actividades el manejo de RFNM, con lo que se busca mejorar su producción, procesamiento o su incorporación a los mercados (Belcher *et al.*, 2005). Sin embargo, aunque la evidencia empírica muestra que la intensificación del manejo de RFNM puede crear oportunidades para incrementar los ingresos de la población (López-Feldman *et al.*, 2007; Acharya *et al.*, 2009), también es cierto que estas oportunidades requieren de la existencia de determinadas condiciones, como el acceso y trato justo con los mercados, la certeza en la tenencia de la tierra, la disponibilidad de capital y mano de obra, y la existencia de capacidades empresariales, confianza y reciprocidad entre los participantes, entre otras. Las comunidades rurales varían ampliamente en estas características, tanto entre comunidades como al interior de ellas pero, además, se encuentran en desventaja con otros sectores, como los empresarios locales y los intermediarios, que pueden llegar a acaparar tanto los beneficios, como las nuevas oportunidades de mercado que representan los RFNM (Dove, 1993; Belcher *et al.*, 2005). Resulta entonces simplista y con frecuencia erróneo, considerar que el aprovechamiento de RFNM ofrecerá, automáticamente, oportunidades reales de desarrollo<sup>1</sup> y conservación para las comunidades locales (Ruíz Pérez y Arnold, 1996; Belcher *et al.*, 2005).

---

<sup>1</sup> Entendido como un proceso que mejora las condiciones de bienestar social y económico de una población o un grupo.

## La Selva Lacandona: entre la conservación y el desarrollo

La Selva Lacandona, ubicada en el extremo sureste de México, tiene una extensión de entre uno y dos millones de hectáreas, dependiendo del criterio empleado para definir la región (Muench, 2008). A pesar de las altas tasas de deforestación registradas desde la década de 1960, permanecen al menos medio millón de hectáreas de selvas tropicales altas y medianas (De Vos, 2002; Muench, 2008) (Figura 1). De finales del siglo XIX hasta mediados del siglo pasado, la Selva Lacandona fue una región caracterizada por actividades extractivas, primero de maderas preciosas para mercados internacionales y después, de la goma del chicle (*Manilkara zapota*) y maderas corrientes (De Vos, 2002). Desde entonces, la región ha experimentado un acelerado proceso de colonización, con la restitución y dotación<sup>II</sup> 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 que cultivar (De Vos, 2002). Así, la diversidad cultural de esta región, la convierte en una zona con múltiples prácticas productivas y formas de apropiación del territorio y los recursos naturales diferenciadas histórica y culturalmente. En general, los colonos asentados son agricultores de maíz ('milperos'), con aspiraciones a ser ganaderos y con escasa experiencia en el manejo forestal. Todo esto ha llevado a la región a un proceso acelerado de deforestación, con la proliferación de áreas degradadas que, en muchas zonas, coexisten con altos grados de marginación y pobreza, y bajos niveles de bienestar social (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 más importante de selvas tropicales en México, que alberga una alta diversidad biológica y aporta numerosos servicios ambientales a la región y al país (Medellín, 1994; Ortiz y Toledo, 1998; SEMARNAP-INE, 2000). Hasta la fecha, se han decretado en la

---

<sup>II</sup> El proceso de reforma agraria instituido después de la Revolución Mexicana, permitió tanto la restitución de tierras a grupos indígenas que podían demostrar un arraigo histórico con un territorio (los 'bienes comunales') como la dotación de tierras a grupos campesinos solicitantes en forma de 'ejidos'.

zona siete Áreas Naturales Protegidas (ANP) federales, incluyendo dos reservas de la biosfera (Montes Azules y Lacantún), lo que la convierte en objeto de numerosos estudios científicos y en un importante centro de implementación de estrategias de conservación que, en no pocas ocasiones, entran en conflicto con las comunidades locales y con el uso que hacen de los recursos (Wilshusen, 2003; Haenn, 2005; Trench, 2008).

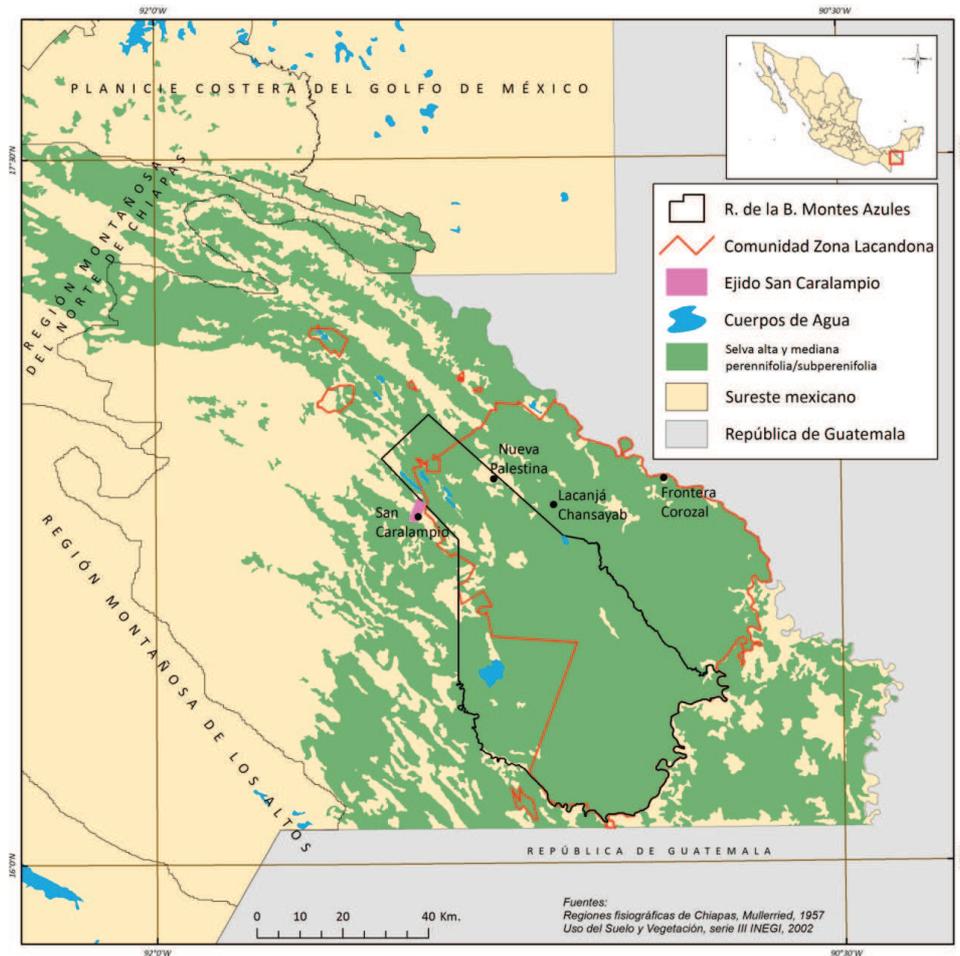


Figura 1. La selva lacandona y las comunidades de estudio

Fuentes: Elaboración propia con base en información generada en campo, en las regiones fisiográficas de Chiapas de Mulleried (1957) y en la cartografía uso de suelo y vegetación, serie III de INEGI (2002).

### La palma camedor un RFNM en la Selva Lacandona

La palma camedor (*Chamaedorea* spp.) o 'xate', como se le conoce en la selva Lacandona, 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. México es el país con el mayor número de endemismos del género *Chamaedorea* en el mundo. Estas palmas mexicanas, se distribuyen en

selvas altas y medianas, perennifolias y subperennifolias, y en bosques mesófilos entre los 0 y los 2,000 m snm (CCA, 2002). Dado que viven en el sotobosque y requieren de sombra para prosperar, su destino está ligado a la permanencia de las selvas y bosques que propician las condiciones adecuadas para su existencia (CCA, 2002).

La exportación de palma camedor comenzó en la década de 1940. Su extracción inició en los estados de Veracruz y Puebla y, más tarde, prosperó en otros sitios del centro y sur de México. Actualmente, su principal uso está en la floricultura ya que sus hojas se usan como complemento de arreglos florales para ceremonias como bodas o funerales, o en las iglesias, sobre todo durante la Pascua y el Domingo de Ramos. Al inicio, se exportaban a Estados Unidos pero en los últimos años la demanda europea para especies como *Chamaedorea ernesti-augusti* ha crecido notablemente (CCA, 2002).

La colecta de palma camedor o 'xate' en la Selva Lacandona comenzó en la década de 1970 y, desde entonces, su venta a intermediarios locales ha sido una fuente de ingresos importante para muchas comunidades empobrecidas de la región y su demanda ha cambiado con el tiempo. En la última década, el corte y venta de la palma conocida en la región como 'pata de vaca' (*Chamaedorea ernesti-augusti*) ha ganado terreno y su precio ha aumentado casi tres veces, desplazando a otras especies como el cambray (*C. elegans*) y el jade (*C. oblongata*), que fueron importantes en décadas pasadas. Sin embargo, hay indicios de que su aprovechamiento no se realiza de forma sustentable y pone en riesgo la viabilidad económica futura de esta actividad y la sobrevivencia de la especie en la región (Buda y Trench, 2007). Ante esta situación, a mediados de 1990, el gobierno federal comenzó a regular el aprovechamiento de las poblaciones silvestres de palma camedor y a estimular su producción en plantaciones. Para el año 2000, varias especies del género *Chamaedorea* ingresaron a la lista oficial de especies amenazadas en México, la NOM-ECOL-059, y las medidas para controlar su extracción y uso se reforzaron con la creación de las Unidades de Manejo para la Conservación de la Vida Silvestre (UMA) (INE, 2000).

## **La política pública ambiental en México: conservación y desarrollo a través de las UMA**

En México, las políticas públicas se desarrollan dentro de un modelo de Estado con tradición autoritaria, burocrática y bajo una dinámica de transición democrática (Cabrero, 2000), con formas verticales de relación social, la formación de redes de intermediación entre grupos y actores, una débil tradición participativa y con el centralismo y el clientelismo como sustitutos de acción colectiva (Canto 2000). Es un sistema casi impermeable, en el que el Estado es quien determina y regula el contenido de las políticas públicas a implementar. La agenda del gobierno es un proceso endógeno, en el que los problemas sociales son percibidos y traducidos por una élite, que diseña las políticas aplicadas (Cabrero, 2000, Parsons, 2007).

La política ambiental, circunscrita dentro de este modelo, está influenciada por los esquemas normativos, neoclásico y de regulación de políticas ambientales integrales (Romero, 2001). Su evolución, matizada por la política ambiental internacional, puede dividirse en tres etapas y es en la última (de 1995 a la fecha) en donde surgen, como instrumento de política pública, las UMA. Aunque nacieron dentro del Programa de Medio Ambiente 1995-2000, su consolidación se da en el Programa Nacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales (2001-2006) en el que, junto con otros siete instrumentos más (LGEEPA, 2007), enmarcan a la política ambiental mexicana dentro de un sistema regulador-normativo, complementado con mecanismos de autorregulación, de cumplimiento voluntario, de instrumentos de política económico-ambiental y de mecanismos de mercado, los cuales se enfrentan al reto de la eficiencia y eficacia para su ejecución y gestión (Provencio, 2004; Guevara Sanguinés, 2005).

La UMA es concebida como un instrumento de mercado por la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA) en sus artículos 21 y 22 en los que se prevé la creación de instrumentos económicos para “incentivar el cumplimiento de los objetivos de la política ambiental” y

“promover cambios de actitud que permitan conciliar las actividades económicas con la protección ambiental y el desarrollo sustentable” (LGEPPA, 2007). De manera general, este instrumento es regulado por la Ley General de Vida Silvestre<sup>III</sup> (LGDVS) y normado por la Norma Oficial Mexicana NOM-059<sup>IV</sup>. La UMA es un instrumento de gestión ambiental orientado a la conservación del hábitat natural y a las poblaciones y ejemplares de especies silvestres en riesgo de extinción (LGDVS, 2006) inscritas en la NOM-059 (LGEEPA 1988 y 2007). Funciona a través de permisos que definen los límites de aprovechamiento de un recurso natural bajo alguna categoría de protección. Su fin enunciado es la conservación del ambiente a través de la norma y de su cumplimiento, así como de soluciones técnicas. En el caso de *Chamaedorea ernesti-augusti*, el aprovechamiento es normado, además, por NOM-006, norma oficial mexicana que establece los procedimientos, criterios y especificaciones para realizar el aprovechamiento y almacenamiento de hojas de palmas (NOM-006-RECNAT-1997).

### **El marco internacional de las UMA**

La UMA nace en México a mediados de la década de 1990, en pleno auge del paradigma del desarrollo sustentable, como un instrumento de política pública que busca conciliar la conservación de la biodiversidad con la generación de ingresos económicos a las poblaciones que hacen uso de ella (INE, 2000). La estrategia para alcanzar dicho objetivo se basa en el supuesto de que la mercantilización de la naturaleza es suficiente estímulo para asegurar su manejo sustentable; es decir, que al recibir un ingreso económico al vender productos forestales, los dueños de estos recursos tomarían una perspectiva de largo plazo, manejándolo cuidadosamente para asegurar un ingreso permanente.

---

<sup>III</sup> La LGDVS se encarga de regular el aprovechamiento sustentable de recursos maderables, no maderables y de vida acuáticas, que tengan especies o poblaciones en riesgo, enlistadas dentro de la NOM-059 (LGDVS, 2006)

<sup>IV</sup> La NOM-059 es la norma encargada de establecer especificaciones para la protección de especies silvestres en alguna categoría de riesgo (NOM-059-ECO-2001).

En la creación de la UMA también encontramos vinculación con los debates ambientales internacionales, relacionados con las conexiones que se observan entre los *'hot spots'* de biodiversidad y las poblaciones altamente marginadas (Fisher y Christopher, 2006 en CBD, 2010; INE, 2000); la conservación de la biodiversidad y la reducción de la pobreza (CBD, 2010; INE, 2000; United Nations, 1993 y 2008 en CBD, 2010) y la forma en que la pérdida de biodiversidad impacta en el bienestar de las poblaciones más pobres (Millenium Ecosystems Assessment, 2005b en CBD, 2010). Circunscritos a dichos discursos ambientales, se generaron mecanismos para la conservación de la biodiversidad y la reducción de la pobreza de los habitantes de zonas megadiversas. Uno de ellos, fue el potencial atribuido a RFNM para el aliviar la pobreza y reducir el impacto humano sobre la biodiversidad, mediante la revaloración de los bosques, entre otros mecanismos. En México, mucha de la vida silvestre comercializada, entre ella los RFNM, se encuentra bajo alguna categoría de riesgo. La UMA surge en este contexto como un instrumento de política pública enfocado principalmente a la conservación de vida silvestre en riesgo y a la generación de ingresos económicos a través de su comercialización. Aunque desde su creación la UMA se diseñó como un mecanismo para conservar hábitat, biodiversidad y generar desarrollo a mediano y largo plazo (INE, 2000), es a partir de 2007 cuando toma mayor importancia como mecanismo de conciliación entre el desarrollo económico y la conservación a través de la incorporación de los recursos naturales al mercado.

La UMA, a través de su énfasis en la conservación de especie clave, posibilitaría, en teoría, la conservación de masas forestales que contribuyan a las metas de reducción de gases de efecto de invernadero (GEI) comprometida por el gobierno mexicano al ratificar el Protocolo de Kyoto (DOF, 2009). Lo anterior se refleja en el Programa Especial de Cambio Climático (PECC) inscrito dentro del Programa Nacional de Desarrollo 2007-2012. En el PECC, la UMA es uno de los principales instrumentos de la política pública mexicana, a través de los cuales se pretenden conservar masas forestales que ayuden a la mitigación y adaptación al cambio climático (DOF, 2009). A través de dicho programa se pretende dar un impulso inicial a la “descarbonización” de la economía mexicana (DOF,

2009); de tal forma que sus instrumentos, de índole económica, promueven la incorporación de los recursos naturales a los mercados verdes como una estrategia para impulsar el desarrollo económico (ONU, 2012), incorporando así objetivos de conservación dentro de una agenda capitalista (Igoe *et al*, 2010).

El problema con los instrumentos generados dentro de este marco es la tensión que genera su instrumentación entre el Estado y la comunidad en cuestión, al intentar regular el uso y acceso al territorio y a los recursos naturales que se encuentran en él. Bajo el supuesto de que el estímulo del mercado será un aliciente suficientemente poderoso para crear interés entre los pobladores para vender y manejar adecuadamente sus recursos, en muchas ocasiones, la política pública falla. Mientras no se considere que entre el diseño y el desempeño de un instrumento como la UMA median complejos problemas de apropiación del instrumento, de acceso a recursos, de dimensiones agrarias y de pobre atención gubernamental, el libre mercado promueve la explotación del recurso y en pocas ocasiones genera oportunidades reales de desarrollo económico para los pobladores. La incorporación de los recursos naturales al mercado tendría que garantizar no sólo la conservación del recurso que es incorporado, sino que tendría que generar esquemas gana-gana para todos los participantes. Lo anterior, implica que los mecanismos de regulación para uso y acceso al recurso deben incluir también al mercado y no sólo a las poblaciones ubicadas donde se encuentra el recurso en cuestión.

### **Las intervenciones de desarrollo y las políticas de simplificación**

Las intervenciones de desarrollo son consideradas como un conjunto de acciones realizadas por el Estado u otro tipo de institución, como los organismos multilaterales o las ONG, encaminadas a regular o transformar la actividad de otros y mejorar sus condiciones de vida, ya sea en el ámbito público o privado. Su énfasis está en la inserción de mercancías en los mercados y la transferencia de tecnología, conocimiento, recursos y formas de organización del mundo 'más desarrollado' hacia el 'menos desarrollado', integrándolos en un tejido desigual de relaciones económicas y políticas que

muchas veces encapsula la vida de las personas, reduce su autonomía y mina formas locales o endógenas de cooperación y solidaridad (Long, 2007).

Según Scott (1998), las intervenciones del Estado, encaminadas a 'mejorar' las condiciones de vida de alguna forma, tienen una interpretación simplificada de la realidad social y natural en la cual interviene; lo cual ha llevado a una larga lista de fracasos en los esquemas y planes de desarrollo promovidos por él. Esta visión es relevante para el análisis de intervenciones más locales y puntuales, tales como las que pretenden promover la conservación y el uso sustentable de los recursos (Li, 2002; 2005).

Diversos autores han señalado los peligros de esta simplificación haciendo énfasis en los efectos de una comprensión escueta o llana de 'comunidad' en el contexto del manejo de los recursos naturales (Li, 1996; 2002; Brosius et al., 1998; Agrawal y Gibson, 1999; Dressler et al., 2010), sobre todo porque existe una enorme diversidad de arreglos sociales en las zonas rurales y existe el peligro de idealizar a la 'comunidad' como una pequeña unidad espacial, con una estructura social homogénea y normas compartidas (Agrawal y Gibson, 1999), pues éstas son cualidades que no siempre están presentes. Así las intervenciones de Estado, diseñadas bajo una visión simplificadora de la realidad tienen pocas oportunidades de funcionar en un contexto heterogéneo, como en el que se hallan inmersas las comunidades de la Lacandona.

### **Las intervenciones de desarrollo y los capitales**

Las intervenciones del desarrollo en comunidades rurales han sido fuertemente promovidas y justificadas dentro del paradigma del desarrollo sustentable. Sin embargo, gran parte de estas intervenciones en áreas rurales marginadas han tenido un impacto limitado (Bebbington, 1999), en parte, por su enfoque agrícola o de manejo de recursos (Leach, Mearns y Scoones, 1998 en: Bebbington, 1999:2021), sin tomar en cuenta que es necesario incluir dentro de su diseño e instrumentación las diferentes formas en que *"la gente de las comunidades hacen una vida y construyen sus mundos"* (Bebbington, 1999:2021).

Para entender cómo una intervención de desarrollo podría impactar positivamente en las comunidades rurales en donde son implementadas, tendríamos que conocer y entender las posibilidades de beneficio real que la gente percibe en dicha intervención y cuáles son los medios que tienen a su disposición para hacerla funcionar. En este sentido, diversos autores proponen hacerlo a través de una aproximación basada en el acceso a cinco tipos de valores capitales: productivo, económico/financiero, humano, natural, social y cultural (Bebbington, 1999: 2022; Johnson y Forsyth, 2008:9; Scoones, 1998:3). Lo anterior, se basa en la idea de que un recurso sólo se usa para reproducir o hacer formas de vida y los capitales les confieren capacidades para hacer, actuar y transformar estrategias de vida de menos a más favorables (Bebbington, 1999:2024). De esta forma, una estrategia de subsistencia rural exitosa depende, en parte, del portafolio de capitales que un grupo o comunidad posea, así como de la forma en que usan, combinan y amplían dichos capitales para tornar las situaciones difíciles en menos duras y, en la medida de lo posible, hacer una vida más significativa y coherente (Bebbington, 1999; Scoones, 1998).

### **Simplificación de la realidad a través de las UMA**

La UMA, como instrumento de la política pública, se considera como una intervención del Estado encaminada a regular el comportamiento de los usuarios, en este caso de la palma y a generarles bienestar a partir del uso sustentable de dicho recurso. El diseño y aplicación de este instrumento parte de una simplificación de la realidad, al suponer que sus usuarios se encuentran en igualdad de condiciones. Supone que manejar los recursos naturales a través de un esquema de propiedad privada conlleva los mismos retos de organización y conciliación de intereses entre actores, que hacerlo a través de propiedades sociales. Implícitamente, los requisitos y trámites para registrar y operar una UMA, y para acceder a fuentes de financiamiento, suponen que los usuarios del instrumento cuentan con los capitales necesarios para solventarlos. Nada está más lejano de la realidad, sobre todo en comunidades rurales del sureste de México. Aunado a ello, en el diseño de la UMA se asume que en

propiedades sociales, como ejidos y comunidades, la regulación del uso común de recursos naturales se da en un espacio homogéneo de negociación, en el que los actores involucrados comparten los mismos intereses y objetivos.

La UMA es una intervención que, al introducirse en los modos de vida de los individuos y grupos sociales afectados, es mediada y transformada por los actores y sus estructuras, formando así parte de los recursos y limitaciones de las estrategias sociales que desarrollan (Long, 2007: 42). En este sentido, el establecimiento y operación de una UMA es un proceso continuo, negociado y construido socialmente (Feito, 2007). A la vez, es una realidad múltiple compuesta por diversas percepciones culturales e intereses sociales, y por continuos forcejeos sociales y políticos que tienen lugar entre los actores sociales involucrados (Long, 2007:73). En términos de Long, la UMA constituye una zona de contacto entre mundos de vida diferentes y, por lo tanto, hay conflicto y tensión, y su implementación no es un proceso que ocurra de igual forma en todas las comunidades. En este contexto, en el que la UMA es puesta en acción, ésta termina reconfigurada o radicalmente transformada, convirtiéndose en una creación colectiva de los actores que participan en ella. Los destinatarios, directos e indirectos de este instrumento, reciben e interpretan la información y diseñan estrategias de interacción con los diferentes actores, para lograr las mejores ventajas que puedan obtener de éste (Long, 2007).

Bajo esta óptica, entonces, el énfasis normativo y administrativo de las UMA debilita su funcionamiento y genera oportunidades para la corrupción, el robo y para la perversión del sistema de permisos, lo que genera conflictos entre las autoridades y las comunidades, e incentiva el uso ilegal (Neumman y Hirsch, 2000). En el caso de la palma, las UMA están más enfocadas en controlar la palma extraída por decomisos o en sanciones, que en detonar o fortalecer procesos de organización social y negociación para el manejo y comercialización del recurso. Sin embargo, como ya lo he mencionado, la UMA, aun con las limitaciones que presenta, es un instrumento que ha adquirido relevancia entre las comunidades de la Selva y representa, para los cortadores, una oportunidad de obtener mejores

precios al vender palma de manera legal y de acceder a los subsidios gubernamentales destinados a la implementación de dicha política (Buda y Trench, 2007).

### **Esta investigación**

Se parte de que el desempeño de una UMA está mediado y transformado por los actores que directa o indirectamente participan en ella, así como por las condiciones sociales, culturales y políticas dentro de las comunidades en donde se implementan. De tal forma que, para explicar su desempeño actual y reconocer su potencial para compaginar la conservación con el bienestar de las comunidades, es necesario conocer el contexto comunitario en donde se instrumenta, los procesos comunitarios detonados a partir de su registro y operación, y la identificación de actores sociales y de su capacidad de agencia para influenciar el rumbo del instrumento.

#### Objetivos

##### General:

- Analizar la experiencia de dos comunidades de la Selva Lacandona en el establecimiento y gestión de UMA para palma camedor, identificando los factores que explican los logros y limitaciones de este instrumento.

##### Particulares:

- Describir la experiencia regional en el establecimiento de las UMA de palma camedor, destacando su historia, así como los procesos de implementación, retos, ventajas y desventajas de las que se encuentran en operación.
- Analizar los procesos de organización, negociación y gestión para la implementación de dos nuevas UMA en las comunidades de Nueva Palestina y San Caralampio.
- Analizar la forma en que el contexto local, regional y nacional influye o no el desempeño de las UMA en la Selva Lacandona.

- Reconocer a los principales actores y sus intereses alrededor del registro y operación de una UMA de palma.

#### Hipótesis

Ho1: Las UMA, como un instrumento de política pública ambiental, presentan serias limitaciones para cumplir sus objetivos de conservación y desarrollo, derivadas de un diseño elaborado en las estructuras de gobierno con poca o nula participación de los actores locales o receptores de dicha política.

Ho2: Las diferentes condiciones sociales, culturales y políticas de cada uno de los grupos receptores de las UMA, son determinantes en su desempeño. Su incorporación dentro de los planes de manejo de la UMA ayudaría a superar las limitaciones actuales de este instrumento de política pública ambiental.

## **Metodología**

Esta investigación tiene su origen en mi trabajo como consultora durante cinco años en el uso y comercialización de palma camedor en la Lacandona. En 2009 y 2010 elaboré el plan de manejo de 4 UMA en distintas regiones de la selva, de las cuales se obtuvo el registro en 2011. Las UMA del ejido San Caralampio y de la Subcomunidad Nueva Palestina fueron el punto de partida de esta investigación enmarcada dentro de la investigación-acción, en la cual como investigadora fui un actor más del proceso descrito.

Para describir la experiencia regional en el establecimiento de una UMA de palma realicé una revisión bibliográfica y documental sobre las UMAs de palma camedor en la Lacandona; apliqué cinco entrevistas a profundidad con los representantes de las UMA Frontera Corozal y Lacanjá Chansayab, ambas en operación desde hace 9 años; con el técnico de ambas UMA y con dos funcionarios públicos de la SEMARNAT involucrados en su registro. Las entrevistas buscaron reconocer, desde la perspectiva de diferentes actores, la historia de formación del grupo, el proceso de registro y operación de cada UMA, sus principales logros y fracasos, y la situación en la que se encuentran actualmente. Las entrevistas fueron grabadas y transcritas para su análisis en Atlas Ti. Para el análisis, las entrevistas transcritas fueron segmentadas con base en los siguientes códigos: 1) historia de formación de grupos; 2) gestión: trámites y conflictos; 3) operación: trámites, actividades y conflictos; 4) percepciones sobre el instrumento y 5) actores: intereses, agencia y recursos de poder.

A través de la etnografía, un método de investigación antropológico y cualitativo basado en el estudio de un pueblo o grupo social a partir de la observación y la participación directa en sus actividades y en el registro riguroso de lo observado (Campo, 2008 y Guber, 2001); recopilé información sobre los procesos de organización, negociación y gestión requeridos para la implementación de dos nuevas

UMA en las comunidades de Nueva Palestina y San Caralampio. La etnografía que hice no es una etnografía general de las comunidades bajo estudio, como lo haría la clásica etnografía de la antropología, sino más bien es lo que algunos autores han llamado etnografía de la conservación (p.e. Monique Borgerhoff Mulder); la cual observa, participa y registra las prácticas de la conservación y la incorporación de las comunidades a ellas. Más específicamente diré que hice observación y participé activamente de la implementación de una práctica concreta de conservación, la UMA. Para realizar ello aproveché mi papel como técnica forestal en ambas comunidades y me encargué de obtener el registro de la UMA y financiamiento para su operación y de la asistencia técnica. De esta manera registré todos los trámites requeridos, la manera cómo se hacían y los conflictos y negociaciones ocurridos alrededor de éstos; también registré las formas de organización y toma de decisiones de los grupos de trabajo y de las comunidades para lograr el registro y operación de una UMA. A través de este registro etnográfico obtuve información detalladas sobre los procesos de organización, negociación y gestión que ocurrió al implementar dos nuevas UMA en las comunidades de Nueva Palestina y San Caralampio. A continuación hago una descripción detallada de todas las actividades realizadas.

Dentro del marco de la investigación-acción, obtuve financiamiento del Fondo Sectorial CONACYT-CONAFOR para un proyecto que permitiera registrar todo el proceso de registro y operación de una UMA de palma. Junto con el técnico del proyecto, hice todos los trámites requeridos para obtener el registro de las UMA San Caralampio y Nueva Palestina; gestioné fondos, durante tres años, en la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR), la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) y el Corredor Biológico Mesoamericano (CBM\_CONABIO); participé así mismo en el proceso de modificación del acta constitutiva de la organización de palmeros de San Caralampio; apoyé con los trámites ante el Sistema de Administración Tributaria (SAT) para dar de alta el RFC de los representantes de los grupos de ambas UMA. Finalmente, durante tres años, junto con el técnico del proyecto, di seguimiento técnico para la producción de palma en viveros y plantaciones, y elaboré

informes técnicos y financieros para los financiadores de las UMA. Realicé reuniones mensuales por tres años con los grupos que participan dentro de las UMA San Caralampio y Nueva Palestina, para conocer los avances y las dificultades a las que se enfrentaron durante el registro y operación de la UMA y para organizar los procesos de registro, operación y gestión comunitaria e institucional. Realicé también varias reuniones y presentaciones con funcionarios públicos de la SEMARNAT, federal y estatal, para dar a conocer el proceso de registro y operación de estas UMA y también para solicitar asesorías, técnicas y legales, que me ayudaran a concretar propuestas para fondos de financiamiento de las UMA. Por último, al final de los tres años, realicé una reunión con participantes de ambas UMA para conocer la percepción de los grupos en torno a los avances obtenidos, las dificultades que ellos percibieron durante el proceso de registro y operación de la UMA y la forma en que ven el panorama actual de comercialización de su palma a través de la UMA. Esta última reunión permitió realizar una síntesis del desarrollo de una UMA después de que es implementada en comunidades rurales de la Selva Lacandona.

Para identificar a los actores presentes en el escenario de la palma camedor en la selva Lacandona hice una caracterización de éstos en términos de objetivos, visiones, recursos de poder, capacidad de agencia y relaciones con otros actores. A la par, apliqué un cuestionario a 30 % de los beneficiarios de las UMA San Caralampio y Nueva Palestina, para caracterizar a los actores en términos de capitales (Bebbington, 1999) e insumos con los que cuentan para registrar y operar la UMA. Finalmente, apliqué entrevistas a profundidad a 10 actores involucrados en el registro y operación de las UMA para identificar nexos, conflictos, intereses, negociaciones, visiones y posturas del instrumento, así como sus estrategias de acción. Entrevisté a cinco funcionarios públicos de la SEMARNAT, federal y estatal, a un prestador de servicios técnicos forestales (PSTF) y a cuatro beneficiarios de las UMA. Las entrevistas fueron grabadas y transcritas para su análisis con Atlas Ti Las entrevistas transcritas fueron

segmentadas con base en los siguientes códigos: visión y percepción de la UMA, percepción de los otros actores, conflictos, relaciones entre actores, estrategias y negociaciones.

Para comprender la forma en que el contexto local, regional y nacional explica el desempeño de las UMA en la Lacandona, describí el contexto nacional en términos de la política forestal y de conservación en México. Incorporé la historia de formación de las comunidades, formas de organización, sistemas de producción, uso de recursos, entre otros elementos, para comprender el contexto en el que se implementan las UMA.

Los resultados de esta investigación son dos artículos y un manual de divulgación. En el primer artículo: *“El aprovechamiento de palma comedor en la Selva Lacandona, Chiapas. ¿Conservación con desarrollo?”*, se caracteriza el aprovechamiento de palma comedor en la Selva Lacandona y se analiza la efectividad de las UMA de palma en la región. Encontré que su limitado desempeño social y ambiental se debe, en parte, a su enfoque técnico y normativo, y también a la escasa negociación y conciliación de intereses entre los actores relacionados con su registro y operación. El segundo artículo conceptualiza a la UMA como una intervención del Estado que construye una visión simplificada de las comunidades en las que se instrumenta. A través de una comparación detallada del proceso de implementación de dos UMA de palma en Nueva Palestina y San Caralampio, dos comunidades de la Lacandona diferentes en historia, tamaño y origen de la población, en su organización y política interna y en sus actividades productivas. A través de esta comparación se muestra que las realidades locales son más complejas de lo que las UMA suponen y que, con base en ello, un modelo único de UMA es inviable para compaginar conservación y desarrollo.

Finalmente, como resultado del registro etnográfico que hice sobre las UMA y del seguimiento técnico permanente realizado por el técnico del proyecto del fondo sectorial, escribí un manual para la gestión comunitaria e institucional, de una UMA de palma. Este esfuerzo buscó mostrar el laberinto burocrático

que rodea su registro y operación para los diferentes actores de una UMA de palma. A través de este manual, busqué mostrar a las instituciones ambientales que cumplir con los requisitos para el registro es un obstáculo fuerte para el funcionamiento del instrumento; también, desde mi experiencia, quise dar algunas recomendaciones a otros técnicos que estuvieran interesados o involucrados en el registro de una UMA, de ser posible ayudarles a llevar un proceso más eficiente y eficaz; también me interesó mostrar a otros campesinos interesados en el registro de una UMA, que para comercializar palma legalizada a través de una UMA, es necesario no sólo el cumplimiento de trámites ante las instituciones ambientales, sino que también es necesario un fuerte proceso de negociación al interior de sus comunidades. Finalmente, quise compartir con quienes estén interesados en producir esta palma, el conocimiento técnico en la producción de 'pata de vaca', generado conjuntamente con los palmeros de las UMA San Caralampio y Nueva Palestina.

**II. EL APROVECHAMIENTO DE PALMA CAMEDOR EN LA SELVA  
LACANDONA, CHIAPAS. ¿CONSERVACIÓN CON  
DESARROLLO?**

BUDA, A.G., TRENCH, T., DURAND, L. 2014. El aprovechamiento de palma camedor en la selva Lacandona, Chiapas. ¿Conservación con desarrollo? *Estudios Sociales*, 22(44): 201-223.

## **Resumen**

El uso de recursos forestales no maderables se asocia con la conservación de ecosistemas y la generación de ingresos para las poblaciones de bosques y selvas. Ésta no es una relación directa. En la Selva Lacandona, la venta de palma camedor genera ingresos para las comunidades pero el tipo de aprovechamiento parece sobreexplotar el recurso. El gobierno ha intentado regular su uso a través de Unidades de Manejo para la Conservación de la Vida Silvestre (UMA), pero con un limitado desempeño ambiental y social. Para entender esta situación, caracterizamos el aprovechamiento y la producción de palma en la Lacandona y analizamos la efectividad de las UMA de palma en la región. Las deficiencias y escasos resultados de éstas derivan de su enfoque técnico y normativo y de la escasa negociación y conciliación de intereses entre sus actores.

Palabras clave: recursos forestales no maderables, palma camedor, política ambiental, actores sociales, Selva Lacandona

## **The use of camedor palm in the Lacandon Forest, Chiapas, Mexico. Conservation with development?**

### **Abstract**

The use of non-timber forest products (NTFP) has been associated with the conservation of ecosystems and the generation of income for forest inhabitants. However, this is not an automatic correlation. In the Lacandon Forest, in southeastern Mexico, the sale of camedor palm does generate income, but it appears that the ways in which it is harvested have resulted in an over-exploitation of the resource. The government has attempted to regulate this activity through instruments such as Wildlife Conservation Management Units (UMA), but with limited environmental and social outcomes. To understand this situation, in this article we characterize the harvesting and production of camedor palm

in the Lacandon region and we analyze the effectiveness of the UMAs. The deficiencies and limitations evident in the camedor palm UMAs in the region are the result of the instrument's emphasis on technical and normative aspects rather than on processes of negotiation and conciliation amongst stakeholders.

**Keywords:** Non-timber forest products (NTFP), camedor palm, environmental policy, actors, Lacandon Forest (Mexico)

## Introducción

Existe, dentro de las agendas de conservación y desarrollo, la tendencia a asociar de manera directa el uso de recursos forestales no maderables (RFNM) con la posibilidad de conservar ecosistemas y generar, simultáneamente, beneficios económicos para las comunidades que habitan ecosistemas forestales (Angelsen y Wunder, 2003; Belcher *et ál.*, 2005; Sunderlin *et ál.*, 2005). Así, muchos proyectos que intentan integrar los objetivos de conservación y desarrollo, incorporan entre sus actividades el manejo de RFNM, buscando mejorar su producción, procesamiento o su incorporación a los mercados (Belcher *et ál.*, 2005). Sin embargo, aunque la evidencia empírica muestra que la intensificación del manejo de RFNM puede crear oportunidades para incrementar los ingresos de la población (López-Feldman *et ál.*, 2007; Acharya *et ál.*, 2009), también es cierto que estas oportunidades requieren de la existencia de determinadas condiciones, como el acceso y trato justo con los mercados, la certeza en la tenencia de la tierra, la disponibilidad de capital y mano de obra, y la existencia de capacidades empresariales, confianza y reciprocidad entre los participantes (Sunderlin *et ál.*, 2005). Las comunidades rurales varían ampliamente en estas características, tanto entre sí como dentro de ellas pero, además, se encuentran en desventaja con otros sectores, como los empresarios locales y los intermediarios, que pueden llegar a acaparar, tanto los beneficios, como las nuevas oportunidades de mercado que representan los RFNM (Dove, 1993; Belcher *et ál.*, 2005). Resulta

entonces simplista y con frecuencia erróneo, considerar que el aprovechamiento de RFNM ofrecerá, automáticamente, oportunidades reales de desarrollo y conservación para las comunidades locales (Ruíz Pérez y Arnold, 1996; Belcher *et ál.*, 2005).

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; siendo México el país con el mayor número de endemismos del género *Chamaedorea* en el mundo. Estas palmas mexicanas, se distribuyen en selvas altas y medianas, perennifolias y subperennifolias, y en bosques mesófilos entre los 0 y los 2000 msnm. Dado que viven en el sotobosque y requieren de sombra para prosperar, su destino está ligado a la permanencia de las selvas y bosques que propician las condiciones adecuadas para su existencia (CCA, 2002).

Tradicionalmente en México, las hojas de algunas variedades de palma camedor como *Chamaedorea elegans*, *C. oblongata*, *C. ernesti-augusti*, *C. quetzalteca*, *C. seifrizii*, entre otras, son usadas como adorno en fiestas religiosas y, en ocasiones, las palmas sirven también de alimento como *C. tepejilote* y *C. woodsoniana* (De Los Santos *et ál.*, s/f). La exportación de camedora comenzó en la década de 1940; su extracción inició en los estados de Veracruz y Puebla y, más tarde, prosperó en otros sitios del centro y sur de México. Aunque parte de la palma exportada proviene de poblaciones silvestres, se reconocen esfuerzos de producción de palma camedor en Veracruz, en comunidades de la Sierra de Santa Marta y en la Sociedad de Producción Rural de Responsabilidad Limitada (SPR de RL) La Flor de Catemaco; y en Chiapas, en comunidades de la Sierra Madre de Chiapas y de la Selva Lacandona. Actualmente, el principal uso de la palma camedor está en la floricultura. Sus hojas se usan como complemento de arreglos florales para ceremonias como bodas o funerales, o en las iglesias, sobre todo durante la Pascua y el Domingo de Ramos. Al inicio, se exportaban a Estados Unidos pero, en los últimos años, la demanda europea para especies como *Chamaedorea ernesti-augusti* ha crecido notablemente. Una de las características más apreciadas de las hojas de esta *Chamaedorea* es su

larga vida de anaquel; pueden durar almacenadas hasta tres semanas si se refrigeran durante su transporte y si están en contacto con agua. Además, es una palma pequeña y muy versátil, su fronda es fácil de podar y las puntas dañadas de las hojas pueden removerse sin afectar su apariencia (CCA, 2002).

La colecta de palma camedor en la Selva Lacandona, ubicada en el estado de Chiapas al sureste de México, comenzó en la década de 1970 y, desde entonces, su venta a intermediarios locales ha sido una fuente de ingresos importante para aproximadamente 60 comunidades empobrecidas de la región. No obstante, el corte excesivo e indiscriminado ha producido la sobreexplotación del recurso. A mediados de 1990, el gobierno federal comienza a regular el aprovechamiento de las poblaciones silvestres de palma camedor y a estimular su producción en plantaciones. Para el año 2000, varias especies del género *Chamaedorea* ingresan a la lista oficial de especies amenazadas en México, la NOM-ECOL-059, y las medidas para controlar su extracción y uso son reforzadas con la creación de las Unidades de Manejo para la Conservación de la Vida Silvestre (UMA) (INE, 2000).

La UMA es concebida esencialmente como un instrumento económico de mercado [Arts. 21 y 22, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA)], que pretende incentivar “el cumplimiento de los objetivos de la política ambiental” y “promover un cambio de conducta [de las personas que realicen actividades comerciales...] de tal manera que sus intereses sean compatibles con los intereses colectivos de protección ambiental y de desarrollo sustentable” (Art. 21, LGEEPA, 2007). Las UMA son reguladas por la Ley General de Vida Silvestre (Arts. 39–47, LGDVS, 2006) y definen los límites del aprovechamiento de especies animales y vegetales. Como la mayor parte de los instrumentos de gestión ambiental en México, su diseño está influenciado por una visión neoliberal de la conservación, y parte de la idea de que la naturaleza sólo puede ser preservada si su conservación reditúa beneficios económicos a los dueños de la tierra y de los recursos. La transferencia de beneficios desde la naturaleza hacia los grupos sociales pretende lograrse generando nuevas mercancías, como los RFNM, cuya producción no altere los espacios naturales y cuya venta genere

ganancias para sus poseedores (Brockington *et ál.*, 2008; Büscher *et ál.*, 2012). Se espera que al recibir ganancias, los dueños de los recursos generen una perspectiva de uso de largo plazo, manejándolos cuidadosamente para asegurar un ingreso económico permanente y fomentando el desarrollo sustentable de la localidad y la región.

A través de las UMA se pretende que las especies animales y vegetales amenazadas sean aprovechadas 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 de forma permanente el estado del hábitat y de las poblaciones silvestres o ejemplares en confinamiento sujetos a uso (Anta *et ál.*, 2008). Actualmente existen en el país más de 8,600 UMA que abarcan una superficie superior a los 30 millones de hectáreas (Anta *et ál.*, 2008). Aunque ciertos tipos de UMA han funcionado muy bien, en términos económicos, como aquellas ligadas al turismo cinegético en el norte del país y que se calcula han generado una derrama económica cercana a los 3,000 millones de pesos (230 millones de dólares americanos) (Anta *et ál.*, 2008), las dedicadas al uso de RFNM en el sur México no muestran resultados tan alentadores. Esto probablemente se debe, por un lado, a que el margen de ganancia es mucho menor y, por lo tanto, la inversión privada (que sustenta la mayor parte de las UMA norteñas) es muy limitada. Por otro lado, en situaciones donde los recursos son de propiedad colectiva (García Marmolejo, 2005; Weber *et ál.*, 2006; Gallina-Tessaro *et ál.*, 2008; Illsey Granich *et ál.*, 2010), la implementación de una UMA, muestra complicaciones dado la tensión que durante su instrumentación se genera, al interior de las mismas comunidades y entre el Estado y las comunidades involucradas, quienes ven disminuidas sus posibilidades de uso y acceso al territorio y a los recursos naturales.

Sin embargo, es poco lo que se sabe sobre las UMA de RFNM en el sur del país y existe una necesidad evidente de evaluar su desempeño y aportes al desarrollo sustentable. En ese sentido, es necesario considerar que existen comprensiones muy diversas sobre lo que es desarrollo sustentable, pero casi todas incorporan la intención de combinar la superación de condiciones de pobreza con el

mantenimiento de las funciones de los ecosistemas (Hopwood *et ál.*, 2005). No obstante, como lo menciona Redcliff (2005), en las últimas décadas la discusión sobre el desarrollo sustentable se ha movido desde una preocupación por las necesidades humanas hacia el interés por los derechos, de manera que las cuestiones de poder, distribución y equidad se han incorporado al discurso. En este contexto, consideramos que el desarrollo ligado al aprovechamiento y comercialización de los RFNM, no debe sólo vincular las mejoras en la condición de vida de las poblaciones rurales y el cuidado ambiental sino, además, impulsar el capital humano y social al promover la adquisición de nuevos conocimientos, el fortalecimiento de las organizaciones locales y su capacidad de agencia. Desde esta perspectiva en este texto nos interesa: (1) caracterizar a grandes rasgos la situación actual del aprovechamiento y producción de la palma camedor en la Selva Lacandona y (2) analizar la efectividad de la UMA para regular su uso y estimular el desarrollo de las comunidades de la región.

La información presentada en este artículo deriva del trabajo de campo realizado entre 2006 y 2012 en la Selva Lacandona y que tuvo como objetivo recopilar información básica sobre el aprovechamiento y comercialización de la palma camedor en la región. Durante estos años se elaboró un diagnóstico sobre la importancia del aprovechamiento y comercialización de palma camedor y se evaluó el estado de conservación de poblaciones silvestres de palma bajo aprovechamiento comercial en 5 comunidades de la selva<sup>V</sup> (Buda y Trench, 2007); participamos en la conformación de organizaciones locales para la producción de palma en viveros en 9 comunidades<sup>VI</sup> de diferentes regiones de la Lacandona y en la elaboración de los planes de manejo para el registro de 4 UMA de palma camedor. Parte de la información derivada de dichos trabajos se usó para escribir la sección '*La palma camedor: un RFNM de acceso abierto en la Lacandona*'. Más recientemente, asesoramos el registro y operación

---

<sup>V</sup> Benito Juárez Miramar, Chuncerro La Laguna, Frontera Corozal, Lacanjá Chansayab y Nueva Palestina, todas de Ocosingo, Chiapas.

<sup>VI</sup> San Vicente y San Andrés La Paz, de Maravilla Tenejapa, Chiapas; Benito Juárez Miramar, Chuncerro La Laguna, Emiliano Zapata, Nueva Palestina, Villa Las Rosas, San Caralampio y Lacanjá Chansayab de Ocosingo, Chiapas.

de 2 nuevas UMA de palma camedor en el ejido San Caralampio, en Las Cañadas y en Nueva Palestina, en la Comunidad Zona Lacandona (CZL) (mapa 1); realizando un registro etnográfico detallado sobre el proceso de conformación de las UMA y las implicaciones sociales, políticas, burocráticas y técnicas que influyen en su configuración y desempeño. Con la información obtenida se escribió una parte de la sección '*Sobre el establecimiento y el funcionamiento de las UMA en la Selva Lacandona*', que describe el panorama general de los procesos burocráticos, administrativos y de gestión requeridos para obtener el registro de una UMA. Esta sección también usa información sobre el funcionamiento de las UMA Frontera Corozal y Lacanjá Chansayab para mostrar las limitaciones en su desempeño. A través de entrevistas semiestructuradas y estructuradas hemos explorado también la percepción, la capacidad de agencia y los recursos de poder con los que cuentan los actores involucrados en el registro e implementación de una UMA. Parte de la información obtenida por estos medios se refleja en la sección '*Sobre los actores involucrados en el uso de la palma: intereses y recursos de poder*'. Este artículo presenta un panorama general de la situación de la palma camedor en la Selva Lacandona, y del aporte de las UMA de palma a la conservación del recurso y al desarrollo de comunidades que hacen uso de él.

### **La zona de estudio**

La Selva Lacandona, ubicada en el extremo sureste de México, tiene una extensión de entre uno y dos millones de hectáreas, dependiendo del criterio empleado para definir la región. A pesar de altas tasas de deforestación registradas desde la década de 1960, permanecen al menos medio millón de hectáreas de selvas tropicales altas y medianas (De Vos, 2002; Muench, 2008) (mapa 1). De finales del siglo XIX hasta mediados del siglo pasado, la Selva Lacandona fue una región caracterizada por actividades extractivas; primero de maderas preciosas para mercados internacionales y después, de la goma del chicle (*Manilkara zapota*) y maderas corrientes (De Vos, 2002). Desde entonces, la región ha

experimentado un acelerado proceso de colonización, con la restitución y dotación<sup>VII</sup> 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 que cultivar (De Vos, 2002). Así, la diversidad cultural de esta región, la convierte en una zona con múltiples prácticas productivas y con apropiaciones del territorio y los recursos naturales diferenciadas histórica y culturalmente. En general, los colonos asentados son agricultores de maíz ('milperos'), con aspiraciones a ser ganaderos y con escasa experiencia en el manejo forestal. Todo esto ha llevado a la región a un proceso acelerado de deforestación, con la proliferación de áreas degradadas que, en muchas zonas, coexisten con altos grados de marginación y pobreza, y bajos niveles de bienestar social (Cortés *et ál.*, 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 más importante de selvas tropicales en el país, que alberga una alta diversidad biológica y aporta numerosos servicios ambientales a la región y al país (Medellín, 1994; Ortiz y Toledo, 1998; SEMARNAP-INE, 2000). Hasta la fecha, se han decretado en la zona siete Áreas Naturales Protegidas (ANP) federales, incluyendo dos reservas de la biosfera (Montes Azules y Lacantún), lo que la convierte en objeto de numerosos estudios científicos y en un importante centro de implementación de estrategias de conservación que, en no pocas ocasiones, entran en conflicto con las comunidades locales y con el uso que hacen de los recursos (Wilshusen, 2003; Haenn, 2005; Trench, 2008). Además, desde 1994, existe en el área una condición de 'post-conflicto', a raíz de la disputa no resuelta entre el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y el gobierno federal y la permanencia de las comunidades 'zapatistas' en la región (Baronnet *et ál.*, 2011). Esta situación, ha limitado los esfuerzos por construir acuerdos regionales en torno al manejo de los recursos naturales, pero probablemente

---

<sup>VII</sup> El proceso de reforma agraria instituido después de la Revolución Mexicana, permitió tanto la restitución de tierras a grupos indígenas que podían demostrar un arraigo histórico con un territorio (los 'bienes comunales') como la dotación de tierras a grupos campesinos solicitantes en forma de un 'ejido'.

también explica, el hecho de que la región sea foco de políticas, programas e importantes inversiones para la conservación. Conservation International, por ejemplo, ha tenido presencia en el área desde mediados de 1990 con financiamiento del USAID y, actualmente, a través de la implementación del Corredor Biológico Mesoamericano, financiado por el Banco Mundial. De 2004 al 2008, la Unión Europea co-financió el Proyecto de Desarrollo Sostenible e Integral (PRODESIS) en la Lacandona, con una inversión total de 38 millones de dólares (Muench, 2008). Lamentablemente, los impactos de estas intervenciones evidencian su potencial de crear conflictos y dividir a la población regional, más que su capacidad para generar procesos de desarrollo sustentable que aumenten el bienestar de los habitantes (Trench, 2008; De Vos, 2010).

#### **La palma camedor: un RFNM de acceso abierto en la Lacandona**

La demanda de palma camedor de la Lacandona ha cambiado con el tiempo. En la última década, el corte y venta de la palma conocida en la región como 'pata de vaca' (*Chamaedorea ernesti-augusti*) ha ganado terreno y su precio ha aumentado casi tres veces, desplazando a otras especies como el cambray (*C. elegans*) y el jade (*C. oblongata*), que fueron importantes en décadas pasadas. Sin embargo, su aprovechamiento no se realiza de forma sustentable y pone en riesgo la viabilidad económica futura de esta actividad y la sobrevivencia de la especie en la región (Buda y Trench, 2007). El aprovechamiento de la 'pata de vaca' es, predominantemente, ilegal y depende de la extracción de hojas de poblaciones silvestres. Esta actividad muchas veces se realiza sin respetar los límites territoriales de las comunidades, generando conflictos y desacuerdos entre ellas. Debido a que la colecta de hojas es una práctica que puede realizarse todo el año y de forma individual, su cosecha y venta es importante para muchas familias que necesitan obtener recursos económicos en momentos de emergencia o en periodos de menor actividad agrícola. Como las poblaciones de palma generalmente se encuentran lejos de las comunidades, su cosecha y la carga de regreso al poblado

requieren de gran esfuerzo físico, por lo que son los sectores más marginados y excluidos de la población quienes recurren a esta actividad. Los arreglos comunitarios que regulan su aprovechamiento son, en general, débiles o inexistentes. Por tratarse de un RFNM de acceso abierto, es común que un mismo sitio de colecta sea aprovechado por varios cortadores de diferentes comunidades, en una misma temporada. Para obtener la mayor ganancia a corto plazo, con frecuencia las plantas son podadas en su totalidad, provocando la muerte de individuos y la reducción de las tasas de crecimiento y reproducción de las poblaciones. A la par, los compradores del estado vecino de Tabasco, en parte debido a que compran predominantemente palma ilegal, no seleccionan las hojas durante el acopio, comprando muchas que finalmente son desechadas al carecer de calidad comercial. Esta forma de comercialización perpetúa un círculo vicioso de deterioro del recurso, en el que las hojas desechadas, importantes para la sobrevivencia y reproducción de las plantas, representan ganancias económicas para los cortadores. El deterioro evidente de las poblaciones de 'pata de vaca' en la Lacandona se refleja en el bajo porcentaje de adultos susceptibles de corte (10% aproximadamente) presentes en poblaciones silvestres en la región de la Comunidad Zona Lacandona y la reducción en las tasas de crecimiento y reproducción de la especie en poblaciones en la región Miramar (Buda y Trench, 2007).

### **Sobre el establecimiento y el funcionamiento de las UMA en la Selva Lacandona**

Algunos autores como Laird *et ál.* (2010) mencionan que, históricamente, los gobiernos han ignorado los problemas de la explotación de los RFNM o han hecho intentos débiles para su regulación. Las medidas aplicadas son, en su gran mayoría, extensiones de marcos jurídicos forestales, enfocados en la producción maderera, y carecen de análisis específicos sobre el manejo, uso y comercialización de los RFNM. Sin embargo, según Illsey Granich *et ál.* (2010), en México la situación es otra y el contexto

legal de los RFNM se caracteriza por una sobre-regulación con un marco jurídico confuso, donde diversas leyes y reglamentos pueden contradecirse.

Para el caso de la palma 'pata de vaca', la UMA es el dispositivo principal de regulación gubernamental y su aprovechamiento es normado además por la NOM-006, que establece los procedimientos, criterios y especificaciones para realizar el aprovechamiento y almacenamiento de hojas de palmas (NOM-006-RECNAT-1997). El registro de una UMA de palma comedor puede obtenerse a través de 3 modalidades de manejo y aprovechamiento de palma: 1) el de poblaciones silvestres, 2) el de repoblaciones y 3) el mixto, de poblaciones silvestres y repoblaciones

Todos los grupos organizados e interesados en establecer una UMA deben incursionar en un complicado proceso burocrático para obtener el registro y la autorización para operar la unidad de manejo, que consta de tres pasos: a) su inscripción ante la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), b) el diseño del plan de manejo y c) la obtención de volúmenes permitidos de aprovechamiento.

El trámite con el que inicia el registro, busca demostrar ante la SEMARNAT la posesión legal de la tierra por parte del grupo interesado y establecer la existencia del aval comunitario para el establecimiento de la UMA. Su cumplimiento requiere de gestiones previas ante diferentes dependencias gubernamentales y ante la comunidad lo cual, por lo general, toma varios meses. Por ejemplo, para demostrar la posesión legal de la tierra es necesario presentar original y copia de la llamada 'carpeta básica'<sup>VIII</sup> del ejido o comunidad agraria; este trámite se realiza en el Registro Agrario Nacional (RAN) para obtener, después de 3 meses, una copia certificada de la carpeta que será utilizada tan sólo para cotejar datos. Del mismo modo, para conseguir el aval comunitario es necesario presentar ante el RAN un acta de asamblea, trámite que dura 3 meses más el tiempo que las

---

<sup>VIII</sup> Documento que consta de la resolución presidencial del otorgamiento de las tierras publicada en el diario oficial de la federación, un acta de deslinde y los planos de ubicación del terreno.

instancias comunitarias necesiten para tomar el acuerdo, elaborar el acta y recabar las firmas dentro de la comunidad.

En relación al diseño y registro del plan de manejo, éste debe ser elaborado por un prestador de servicios técnicos profesionales (PSTP) y, posteriormente, registrado ante SEMARNAT. Los PSTP son, generalmente, biólogos, veterinarios, agrónomos o ingenieros forestales, certificados por la SEMARNAT como técnicos profesionales y legalmente autorizados para elaborar los planes de manejo y asesorar a las comunidades. Los lineamientos del plan de manejo son básicamente técnicos y tienen que ver con el establecimiento del polígono de trabajo, su zonificación, el manejo del hábitat y la especie, el cálculo de volúmenes de aprovechamiento, las medidas de contingencia, vigilancia y el sistema de marcaje, estando definidos en el artículo 40 de la LGDVS. Una vez aprobada la UMA, las tasas de aprovechamiento se otorgan anualmente y su cálculo se obtiene a través de una metodología definida por el PSTF con base en lo establecido en la NOM-006.

Las UMA pueden implementarse tanto en terrenos de propiedad privada como de propiedad social o colectiva, como los ejidos y los bienes comunales (ver nota 3). En el caso de estos últimos, una vez obtenido el registro, potencialmente todos los ejidatarios o comuneros reconocidos por la asamblea y dueños legales de la tierra, se transforman en miembros de la UMA y pueden participar en su operación. Sin embargo, es preciso reconocer que las comunidades no son homogéneas al interior, presentan diversidad de intereses y objetivos, que se traducen en la conformación de grupos de trabajo con metas compartidas, como es el caso de las UMA de palma. Por tal razón, si sólo un grupo de comuneros o ejidatarios está interesado en participar de la UMA, los derechos de su manejo les pueden ser cedidos por un acuerdo interno de la asamblea comunitaria registrado ante el RAN. Lo anterior ocurre con frecuencia en muchas de las comunidades que comercializan la palma, sin embargo, la cesión de derechos puede dificultar el desempeño de la UMA.

Por ejemplo, en Nueva Palestina – una comunidad con 852 comuneros – no se ha logrado la cesión de derechos del manejo de la UMA, desde la Asamblea hacia el grupo que realiza actividades de

producción de palma. Esto está relacionado, principalmente, con los intereses de cortadores que prefieren cortar hojas de poblaciones silvestres que producirla dentro de una UMA. Para estos, la cesión significa no tener derecho a vender palma legalizada cuando lo requieran<sup>IX</sup> y, a la par, competencia para la palma que ofertan. De esta forma el buen funcionamiento del instrumento depende de factores relacionados con la organización de la comunidad, de su capacidad para generar acuerdos y dirimir diferencias, así como de los intereses de los diferentes grupos comunitarios involucrados en la venta de palma y de los forcejeos sociales presentes entre las comunidades y los diferentes actores externos. Hasta aquí sólo hemos considerado las dinámicas sociales generadas alrededor de trámites administrativos para obtener el registro. No obstante, el reto mayor comienza al operar la UMA cuando afloran las disputas y conflictos por el control de ésta y el acceso a los beneficios.

De las 8 UMA de 'pata de vaca' registradas en la Lacandona, dos sobresalen por tener el mayor tiempo operando y por su controversial funcionamiento: UMA subcomunidad Lacanjá Chansayab y UMA subcomunidad Frontera Corozal. Como Nueva Palestina, ambos poblados pertenecen a la entidad agraria más grande de la región, la Comunidad Zona Lacandona, cuya extensión abarca unas 450,000 hectáreas y cuya población es de aproximadamente 25,000 habitantes (ver mapa 1). En la UMA de Frontera Corozal, la representación legal fue cedida en Asamblea a la Sociedad de Solidaridad Social (SSS) Follajes Lacandones, con 38 socios<sup>X</sup>, quienes ostentan actualmente el derecho de comercialización legal de la palma. En la UMA Lacanjá Chansayab, la representación legal está en manos de un solo comunero, quien obtiene los mayores beneficios de la comercialización de palma. De manera que, los beneficios económicos generados por las UMA, llegan sólo a una pequeña élite, excluyendo a muchos de los involucrados en el corte y venta de la palma.

---

<sup>IX</sup> Lo cual, en teoría, sucedería al incorporarse legalmente, a través de un acuerdo de asamblea registrado en el RAN, a la UMA y manejar la palma bajo los lineamientos del plan de manejo registrado ante SEMARNAT.

<sup>X</sup> Inició con 140 socios y actualmente sólo hay 38 dentro de la sociedad (Com. pers. con técnico de la UMA).

A pesar de la implementación de estas UMA, parecen existir pocos avances en la conservación del recurso pues, a decir de los mismos cortadores, cada vez hay menos palma, tienen que caminar distancias cada vez mayores para encontrarla y en muchas ocasiones la calidad comercial de la hoja que encuentran es menor. Además, en ambas UMA detectamos tasas de aprovechamiento basadas en intensidad y frecuencia de corte por encima de la capacidad productiva de la especie. El plan de manejo de ambas propone una intensidad de corte de 75% (definido en este caso como 5 hojas), con una frecuencia trimestral. Sin embargo, observamos en campo que estas poblaciones silvestres de 'pata de vaca' sólo permiten una intensidad de corte menor al 50% (2 hojas) y una frecuencia cuatrimestral, ya que las plantas, debido a la alta intensidad de corte, tienen pocas hojas totales. Al respecto, Hernández-Barrios *et ál.* (2012) sugieren que las intensidades de corte superiores al 50% con una frecuente defoliación disminuyen significativamente las tasas de crecimiento y reproducción de esta palma. Lo anterior, nos muestra que los volúmenes de extracción aprobados por la SEMARNAT están muy por encima de la capacidad productiva de la especie, facilitando la sobreexplotación del recurso; esto se debe, por un lado, a la generalidad de la NOM-006-SEMARNAT-1997 (capítulo 4, fracción 4.1.6) que permite hasta un 75% de defoliación para diferentes especies de palmas, incluyendo las camedoras (DOF, 2003). Esta sobreestimación de los volúmenes de aprovechamiento, da pie a la falsificación de datos que, en muchas ocasiones, es el resultado de intereses económicos y de procesos de negociación entre los diferentes actores que intervienen en la operación de la UMA. Los informes técnicos elaborados por los PSTF no siempre son realizados con imparcialidad y rigor científico, ya que a veces se sienten obligados a demostrar un potencial productivo de las áreas forestales, que en ocasiones es bajo o inexistente. Los PSTF, en acuerdo con los campesinos y en algunos casos con los compradores, incurren en tratos, negociaciones y pagos ilegales (Com. pers. con campesinos usuarios de una UMA de palma).

Las altas tasas de aprovechamiento registradas en las UMA que operan en la Lacandona permiten que gran parte de la palma comercializada y respaldada por los permisos, provenga de poblaciones

silvestres sin manejo alguno. Por ejemplo, en la UMA Frontera Corozal detectamos que la extracción adecuada de palma era de 5 ton/año de hojas, lo cual contrastaba con las 17.7 toneladas/año autorizadas por la SEMARNAT en 2006; dejando 12.7 toneladas que fueron acopiadas en poblaciones silvestres fuera de la UMA<sup>XI</sup>. Para 2008, según los compradores, el volumen de palma aprovechado en la Lacandona era de aproximadamente 34 ton/mes (Com. pers. con compradores de Tenosique), de las cuales sólo el 14% (5 ton/mes) estaban avaladas por las UMA vigentes en ese momento.<sup>XII</sup>

La instrumentación y operación de las UMA de palma camedor en la Lacandona se dificulta aún más, por el lenguaje técnico utilizado y la cantidad de trámites burocráticos requeridos, convirtiendo la regulación del aprovechamiento en un mundo casi inaccesible para los campesinos cortadores de palma, quienes dependen de la asesoría externa para cumplir con los trámites, haciéndolos dependientes y, en algunos casos, vulnerables a los técnicos y burócratas.

En las UMA de palma camedor reconocemos que su instrumentación y aceptación son simuladas y distantes de los objetivos de conservación; principalmente en las de Comunidad Lacandona, en donde existe una lógica clientelar en su relación con el Estado. Estas UMA, independientemente de los resultados obtenidos, reciben constantes apoyos institucionales, en parte porque históricamente es una región de aprovechamiento intensivo y continuo de palma, pero principalmente por motivos políticos y por el poder que la CZL ha ejercido históricamente sobre las instituciones (Trench, 2008)<sup>XIII</sup>. Así, el registro y operación de una UMA permite a la SEMARNAT cumplir con metas institucionales de conservación, y a las comunidades obtener ingresos económicos a través de los financiamientos institucionales destinados a su instrumentación y fomento. Pocas veces la conservación de la especie y el bienestar de las comunidades son tomados en cuenta al evaluar el desempeño del instrumento.

---

<sup>XI</sup>Revisión de datos de permisos para palma camedor archivados en la Delegación de la SEMARNAT en Tuxtla Gutiérrez.

<sup>XII</sup>IDEM.

<sup>XIII</sup>Poder que reside principalmente en la posesión de los derechos de propiedad de la mayor parte del territorio de la REBIMA y en la conservación de dicha área.

Finalmente, los grupos que dirigen las UMA niegan el acceso al registro de UMA a otros cortadores que no pertenecen a su grupo, para después acopiarles la palma a precios menores; generando cotos de poder que reproducen el 'coyotaje' de los compradores externos y produce procesos de exclusión dentro de la comunidad.

### **Sobre los actores involucrados en el uso de la palma: intereses y recursos de poder**

Es necesario reconocer que las UMA van más allá de la obtención de un registro y del cumplimiento de metas institucionales. En realidad son un instrumento de gestión que al modificar y normar las prácticas de uso de un recurso, reconfiguran las relaciones de poder al interior de las comunidades y entre ellas y los actores externos. La identificación de los actores involucrados en el uso de la palma camedor y de sus intereses y capacidad de agencia, es imprescindible para identificar las limitantes de las UMA y para construir espacios de acción adecuados para su buen funcionamiento.

Una vez que la UMA sale del campo intangible del diseño de política pública y se inserta en la cotidianidad de los usuarios, su desempeño es determinado por la capacidad que dichos actores tienen para formular estrategias, tomar decisiones y generar o activar redes de relaciones, que les permitan minimizar el impacto negativo de una norma que restringe el uso de la palma y tratar de obtener las mayores ventajas o beneficios del instrumento. En este sentido, es necesario considerar que todos los actores afectados por la imposición de la UMA como requisito para legalizar el uso de la palma, poseen algún tipo de poder o capacidad de agencia, que utilizan para lidiar con la norma (Long, 2007). En la Selva Lacandona identificamos cuatro actores centrales en el escenario de uso de la palma camedor: el gobierno, el mercado (los compradores nacionales e internacionales), los campesinos y los PSTF.

La SEMARNAT y algunas de las instancias gubernamentales ambientales dependientes de ésta<sup>XIV</sup>, se encargan de la legalización del aprovechamiento, de la vigilancia y del cumplimiento de la norma y de la creación y promoción de programas que impulsen la producción de la palma. El sector ambiental basa sus recursos de poder y capacidad de agencia en la normatividad, la legalidad, la coerción y la distribución de subsidios gubernamentales pero, a pesar que el sector presenta una solidez interna alta, sus principales alianzas están al interior del mismo sector y con los PSTF, por lo que no ha logrado alinear a los acopiadores/compradores ni a los cortadores dentro de la lógica normativa del Estado, excluyendo al mercado de cualquier alianza relacionada con la operación de las UMA.

El mercado, tanto a nivel regional como internacional, está representado por compradores regionales, y por empresas internacionales como Flora Holland, Florimex, Adomex Internacional C.V. y Continental Floral Greens que responden a la dinámica global de oferta y demanda (Buda y Trench, 2007). Aunque de forma poco visible para el resto de los actores, el mercado internacional determina la demanda y moviliza económicamente la recolección y venta de la palma en la Lacandona. Los compradores de Tenosique, Tabasco, organizan la colecta y la oferta de la palma en la Selva a través de pequeñas y medianas empresas como FONATAB, FOLLAMEX y Exportaciones e Importaciones Olvera SPR de RL de C.V. (Buda y Trench, 2007); tienen fuerte presencia entre las comunidades cortadoras y sus relaciones de amistad y el dinero que pagan de forma inmediata a los cortadores de palma les otorgan una buena capacidad de negociación al interior de los poblados. El mercado regional posee un alto grado de solidez interna al interior ya que con los diversos compradores de otras entidades del país establecen acuerdos, para dividir y respetar los territorios de compra y para construir alianzas de comercialización que cubran la demanda internacional. Su mayor debilidad es la pérdida de ganancias económicas provocada por los decomisos de palma y la compra de hojas de baja calidad, no aptas

---

<sup>XIV</sup> La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA), la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR) y la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP).

para ser comercializadas. Aunque dependientes del mercado internacional, los compradores regionales tienen autonomía para dirigir el desempeño de las UMA hacia su principal interés: generar una ganancia económica máxima con una mínima inversión.

Los campesinos cortadores que venden la palma son considerados los principales destinatarios de la UMA, pero en este escenario es un actor con poco poder y sujeto a los intereses y capacidades de otros. Los campesinos usuarios de palma pueden diferenciarse según su participación o no en la operación de la UMA. Así tenemos, por un lado, a los campesinos que producen palma como miembros de una UMA y, por otro, a los cortadores de palma que no se incorporan a la UMA y continúan aprovechando la palma de poblaciones silvestres o de las repoblaciones de los miembros de la UMA. Aunque en ambos casos, pueden o no, ser comuneros o ejidatarios, reconocemos que los no derechosos<sup>XV</sup> son quienes más se dedican al corte y venta de palma, y sin embargo poseen poca capacidad de agencia ante la Asamblea y las instituciones ambientales y están excluidos de la toma de decisiones que definen las estrategias de uso de la palma. Por último, es necesario considerar la influencia de la Asamblea Comunal y/o Ejidal, entidad que regula y valida los acuerdos tomados para la gestión de la UMA. Aunque no todos los miembros de la asamblea<sup>XVI</sup> suelen participar en la operación de la UMA, es la opinión mayoritaria de la asamblea la que define las acciones a realizar en ella. La asamblea posee una capacidad de agencia alta para determinar el rumbo del instrumento, pero su solidez depende de los intereses existentes alrededor de la comercialización de la palma, y de su fortaleza como institución democrática destinada a promover el bienestar de todos sus participantes. Los pobladores que venden palma tienen como principal recurso de poder el acceso directo al recurso.

---

<sup>XV</sup> Sin derechos agrarios en el ejido o comunidad como los hijos de comuneros y ejidatarios, los pobladores y los avecindados.

<sup>XVI</sup> Sólo son miembros de la Asamblea, con derecho de voz y voto, los comuneros y/o ejidatarios reconocidos como tal en la carpeta básica.

Su capacidad de agencia para negociar con los compradores, con el sector gubernamental, con la asamblea de sus comunidades y con los PSTF es muy variable.

Los denominados “especialistas” o PSTF, son los actores con mayor injerencia e influencia en los procesos de implementación y desempeño de la UMA ya que determinan el tipo de manejo ambiental y social que tendrá la UMA. Sin embargo, son un conjunto diverso y no todos actúan de la misma forma, difiriendo tanto en sus objetivos como en sus estrategias. Sus principales recursos de poder son el conocimiento (legitimado), la información y las redes de relaciones que poseen alrededor de la gestión, su capacidad de obtener el registro y los volúmenes de aprovechamiento de las UMA, así como el acceso a fuentes de financiamiento para su operación. Establecen sus principales alianzas con los cortadores de palma y, en ciertos casos, con los compradores regionales, por lo que su papel en el desempeño del instrumento puede ser decisivo.

A partir de la identificación de actores, es posible visualizar el desempeño de las UMA como una compleja red de relaciones, acciones y alianzas que se tejen en diversas direcciones y que se reconfigura constantemente, en función de las dinámicas que se desarrollan en su interior y de los resultados obtenidos. Así, se hace difícil considerar a la UMA como un proceso predecible, que depende tan sólo del cumplimiento de trámites normativos y técnicos. Los recursos de poder y la capacidad de agencia de cada actor determinan el desempeño del instrumento y, por lo tanto, las UMA de palma camedor en la Lacandona muestran resultados diferentes. Por ejemplo, en el caso de la UMA de Nueva Palestina, su desempeño está fuertemente mediado por la Asamblea que reconoce al grupo que produce palma en plantaciones, pero no está dispuesta a darles libertad de acción en el manejo de la UMA. Lo anterior hizo que los trámites de su registro y operación hayan sido lentos y difíciles de negociar, provocando el desanimo del grupo que trabaja en ella. Los cortadores de palma que no están en la UMA, pero sí dentro de la Asamblea, no están dispuestos a que sólo un grupo disfrute de los beneficios de la legalización de palma y tampoco están interesados en manejar el

recurso bajo el plan de manejo de la UMA. En contraste, San Caralampio es un ejido de 59 ejidatarios, así con una asamblea más ágil cedió la representación legal a los palmeros de la SPR de RL Sakil'Chen, en reconocimiento y apoyo a la conformación de grupos de trabajo dentro del ejido. Este reconocimiento, permitió no sólo que los trámites administrativos alrededor del registro de la UMA fueran más ágiles en comparación con los de Nueva Palestina, sino que operativamente el desempeño de la UMA es definido por quienes realmente producen la palma.

## **Conclusiones**

La UMA surge, dentro del paradigma del desarrollo sustentable, como un instrumento de política pública que busca conciliar la conservación de la biodiversidad con la generación de ingresos económicos a las poblaciones que hacen uso de ella (INE, 2000). Su creación está vinculada con los debates ambientales internacionales sobre la conexión existente entre los 'hot spots' de biodiversidad y las poblaciones altamente marginadas (Fisher y Christopher, 2007); con la conservación de la biodiversidad y la reducción de la pobreza (CBD, 2010); y con la amplia evidencia que los bosques y sus productos ofrecen redes de seguridad para las familias campesinas que habitan estos ecosistemas (Angelsen y Wunder, 2003; Millenium Ecosystems Assessment, 2005). Circunscritos a dichos discursos se generaron mecanismos para la conservación de la biodiversidad y la reducción de la pobreza de habitantes de zonas megadiversas. Uno de ellos, es el potencial atribuido a los RFNM para aliviar pobreza y reducir el impacto humano sobre la biodiversidad. En México, muchos de los RFNM, se encuentran bajo alguna categoría de riesgo, lo cual promovió, en parte, el surgimiento de la UMA como un instrumento para la conservación y desarrollo.

Bajo el supuesto de que el mercado será un aliciente suficiente para crear interés entre los pobladores para vender y manejar sus recursos naturales, en el caso de la palma camedor la política pública falla. A pesar del énfasis reciente en la producción de esta palma a través de una UMA, la oferta aún

depende de las hojas provenientes de poblaciones silvestres. Finalmente, a través del acopio de intermediarios nacionales, la palma llega al mercado internacional sin ningún tipo de regulación internacional que controle la importación de especies silvestres bajo alguna categoría de riesgo. Así, el género *Chamaedorea* no se encuentra dentro de los apéndices del CITES a pesar que muchas de sus especies, comercializadas internacionalmente, se encuentran dentro de la NOM-ECOL-059. Además, los riesgos y efectos, que genera la sobreexplotación del recurso derivada de la alta demanda y escaso manejo, se quedan con las comunidades que ofertan la palma. La incorporación de los recursos naturales al mercado tendría que garantizar no sólo la conservación del recurso que es incorporado sino la distribución justa de los beneficios derivados de su uso entre todos los participantes.

A pesar de su potencial, la comercialización de la palma camedor no ha logrado articular la conservación con el bienestar social. Por un lado las UMA de *Chamaedorea ernesti-augusti* en la Lacandona no han frenado su sobreexplotación, por el otro, y a pesar de las ganancias económicas que la venta de palma genera, los cortadores obtienen bajos precios en comparación con los obtenidos por el mercado nacional e internacional. Reconocemos que, desde el diseño y el fomento del instrumento, poco énfasis se hace en el fortalecimiento y generación de capital humano y social en las comunidades que registran una UMA. Así, para la política pública, el fortalecimiento de organizaciones sociales o de instituciones comunitarias no son ejes esenciales para su operación.

La UMA supone que las comunidades son homogéneas, que todos sus integrantes comparten los mismos objetivos e intereses, y que todos cuentan con los capitales requeridos para su registro y operación (ver anexo 2). Nada más alejado de la realidad. Mejorar su eficacia y eficiencia depende de un replanteamiento de dichos supuestos, que contemple la diversidad de realidades sociales en las que el instrumento es implementado. Por ejemplo, en la Lacandona, su manejo se realiza predominantemente a través de grupos de trabajo que incluyen a campesinos sin derechos agrarios<sup>XVII</sup>.

---

<sup>XVII</sup> Esposas e hijos de comuneros y ejidatarios, pobladores y avecindados.

La posibilidad que éstos, como grupo, obtengan un registro de una UMA les facilitaría su operación, el acceso a fondos para su fomento y les otorgaría mayor capacidad de agencia para manejar el recurso. Ante la diversidad de actores y de intereses involucrados en el desempeño de una UMA de palma comedor en la Lacandona percibimos posturas antagónicas y alianzas que dificultan el funcionamiento del instrumento y lo convierten en un asunto más allá del campo normativo o técnico. Nos enfrentamos al reto de identificar puntos de encuentro o coincidencia de intereses que favorezcan el desempeño de una UMA y genere procesos de conservación y desarrollo en torno al uso de la biodiversidad, reconociendo siempre las particularidades de cada caso y localidad; no hay recetas únicas. En este sentido, cada UMA tendría que convertirse más bien en un espacio que promueva procesos de negociación y conciliación de intereses entre los actores y en la medida en que el instrumento es incorporado al modo de vida de los usuarios de la palma, su desempeño es mediado y transformado por ellos a través de las estrategias sociales que desarrollan (Long, 2007). Así, el papel que una UMA de palma comedor pueda desempeñar para la conservación del recurso y el desarrollo de las comunidades que hacen uso de él, depende en gran parte de las percepciones culturales e intereses sociales, así como de los continuos forcejeos sociales y políticos que tienen lugar entre los varios actores sociales involucrados en los procesos de gestión, registro e instrumentación de una UMA. Finalmente, la instrumentación de una UMA de palma se basa en el supuesto de que su corte y venta es el problema a resolver y hace caso omiso de las inequidades estructurales y de las relaciones de poder ligadas a su extracción. Una UMA tendría que tomar en cuenta que, en realidad, es difícil implementar nuevas formas de uso sin modificar la dinámica de las instituciones locales comunitarias; las relaciones sociales entre los actores involucrados o sin la construcción de nuevas capacidades, que permitan la creación de nuevos esquemas de distribución de responsabilidades y beneficios asociados al uso de los recursos (Borrini-Feyerabend *et ál.*, 2004).

## Referencias

- Acharya, G.R., P.N. Koirala, L. Neupane y S. Ch. Devkota. (2009) "Livelihood option from minor forest produce: Context of Non Timber Forest Products and Poverty Reduction in Mid Hills of Nepal" en *Journal of Wetlands Ecology*. No. 2, pp. 57-66.
- Angelsen, A. y S. Wunder. (2003) "Exploring the Forest-Poverty Link: Key Concepts, Issues and Research Implications" en *CIFOR, Occasional Paper*. No.40, Bogor, Indonesia. CIFOR.
- Anta F. S., et ál. (2008) "Consecuencias de las políticas públicas en el uso de los ecosistemas y la biodiversidad" en CONABIO (comp.), *Capital Natural de México, vol. III: Políticas públicas y perspectiva de sustentabilidad*. México, CONABIO,
- Baronnet, B., M. Mora Bayo y Stahler-Sholk, R. (2011) "Introducción" en Baronnet, B., M. Mora Bayo y Stahler-Sholk, R. (Coords.) *Luchas "muy otras". Zapatismo y autonomía en las comunidades indígenas de Chiapas*. México, UAM-X, CIESAS, UNACH.
- Belcher, B., M. Ruiz-Pérez y R. Achdiawan. (2005) Global patterns and trends in NTFP development en *World Development* Vol. 33, No. 9, pp. 1435–1452.
- Borrini-Feyerabend, G. et ál. (2004). *Sharing power. Learning-by-doing in co-management of natural resources throughout the world*. IIED and IUCN/CEESP/CMWG, Paris.
- Brockington, D., R. Duffy y J. Igoe. (2008) *Nature unbound. Conservation, capitalism and the future of protected areas*. Londres: Earthscan.
- Buda, G. y T. Trench. (2007) *Plan Estratégico para el manejo sustentable de palma camedor (Chamaedorea spp.) en la selva Lacandona*. Informe Técnico. San Cristóbal de Las Casas, Chiapas. Universidad Autónoma Chapingo-SEMARNAT.
- Büscher, B., et ál. (2012) "Towards a synthesized critique of neoliberal biodiversity conservation" en *Capitalism, Nature and Society*. Vol. 23, No. 9, pp. 4-30.

Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA) 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](http://era-mx.org/biblio/Camedor_mercado_CCA.pdf) [Accesado el 6 de octubre de 2012]

Convention on Biological Diversity, CBD (2010) Linking Biodiversity Conservation and Poverty Alleviation: A State of Knowledge Review. CBD Technical Series No.55.

Cortés, F., I. Banegas, T. Fernández y M. Mora. (2007) “Perfiles de la pobreza en Chiapas” en *Sociológica* Vol. 22., No.63, pp. 19–50.

De Los Santos Espinoza, J., J. López Paniagua y A. González. (s/f) “Informe del mercado de palma camedor”. México, Grupo Mesófilo AC, UNEP, WWF.

De Vos, J. (2002) Una tierra para sembrar sueños. Historia reciente de la Selva *Lacandona, 1950-2000*. México, FCE-CIESAS.

De Vos, J. 2010. Camino del Mayab. Cinco incursiones en el pasado de Chiapas. México, CIESAS.

Diario Oficial de la Federación, DOF. (1988) “Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al ambiente”. México.

Diario Oficial de la Federación, DOF. (2006) “Ley General de Vida Silvestre”. México.

Diario Oficial de la Federación, DOF. (2007) “Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al ambiente”. Última Reforma. México.

Dove, M. (1993) “A revisionist view of tropical deforestation and development” en *Environmental Conservation*. Vol. 20, No. 1, pp. 17–24.

Fisher, B. y T., Christopher. (2007) “Poverty and biodiversity: Measuring the overlap of human poverty and the biodiversity hotspots” en *Ecological Economics*. Vol. 62, No. 1, pp. 93-101.

Gallina-Tessaro S.A., A. Hernández H, C. A. Delfín-Alfonso y A. González-Gallina (2009) “Unidades para la conservación, manejo y aprovechamiento sustentable de la vida silvestre en México (UMA). Retos para su correcto funcionamiento” en *Investigación ambiental* Vol. 1, No. 2, pp.143-152.

- García-Marmolejo, G. (2005) Caracterización y sustentabilidad de las unidades para la conservación, manejo y aprovechamiento sustentable de la vida silvestre en Campeche. Tesis de Maestría en Ciencias en Recursos Naturales y Desarrollo Rural, El Colegio de la Frontera Sur, Campeche, México.
- Haenn, N. (2005) *Fields of Power, Forests of Discontent: Culture, Conservation and the State in Mexico*. Tucson, Arizona: University of Arizona Press.
- Hernández-Barrios, J. C., N.P.R. Anten, D.D. Ackerly y M. Martínez-Ramos. (2012) "Defoliation and gender effects on fitness components in three congeneric and sympatric understory palms" en *Journal of Ecology*. No. 100, pp. 1544-1556.
- Hopwood, B., M. Mellor y G. O'Brien. (2005) "Sustainable Development: Mapping different approaches" en *Sustainable Development*. No. 13, pp. 38-52.
- Illsley Granich, C. et ál. (2010) "Overcoming Barriers in Collectively Managed NTFPs in Mexico" en Laird, S.A., R.L. McLain y R.P. Wynberg (eds.) *Wild Product Governance: Finding policies that work for non-timber forest products*. Earthscan: London y New York.
- Instituto Nacional de Ecología, INE (2000) Estrategia Nacional para la vida silvestre. Logros y retos para el desarrollo sustentable. 1995-2000. En:  
<http://www.semarnat.gob.mx/informacionambiental/publicaciones/Publicaciones/Estrategia%20Nacional%20para%20la%20Vida%20Silvestre.pdf>. [Accesado en 11 de diciembre del 2012].
- Laird, S.A., R.L. McLain y R.P. Wynberg (2010). "Introduction" en Laird, S.A., R.L. McLain y R.P. Wynberg (eds.), *Wild Product Governance: Finding policies that work for non-timber forest products*. Earthscan: London y New York.
- Long, N. (2007) *Sociología del desarrollo: una perspectiva centrada en el actor*. México, CIESAS y el Colegio de San Luis.
- 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" en *Environment and Development Economics*. Vol.12, No. 2, pp. 251 – 269.

Medellín, R.A. (1994) "Mammal Diversity and Conservation in the Selva Lacandona, Chiapas, Mexico" en *Conservation Biology*. Vol. 8, No. 3, pp. 780-799.

Millennium Ecosystem Assessment (2005) *Ecosystems and Human Well-being: Current State and Trends*. Washington, DC. World Resources Institute.

Muench, P. (2008) *El libro blanco de la Selva*. México, EPYPSA-PRODESI-SEDESOL

Ortiz-Espejel B. y V. M., Toledo (1998) "Tendencias en la deforestación de la Selva Lacandona (Chiapas, México): El caso de Las Cañadas" en *Interciencia*. Vol. 23, No. 6, pp. 318-327.

Ruiz Pérez, M. y J.E.M., Arnold (1996) "Framing the issues relating to non-timber forest products research" en Ruiz Pérez, M. y Arnold, J.E.M. (eds.) *Current issues in non-timber forest products research*. Indonesia, CIFOR.

Redclift, M. (2005) "Sustainable Development (1987-2005): An oxymoron comes of age" en *Sustainable Development*. No. 13, pp. 212-227.

Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, Semarnap- Instituto Nacional de Ecología, INE (2000) "Programa de manejo de la Reserva de la Biosfera de Montes Azules". México, Semarnap- INE.

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Semarnat (1997) "Norma Oficial Mexicana NOM-006-SEMARNAT-1997. Establece los procedimientos, criterios y especificaciones para realizar el aprovechamiento, transporte y almacenamiento de hojas de palma", México. Semarnat.

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Semarnat (2001) "NOM-059-SEMARNAT-2001. Protección ambiental-especies nativas de México de flora y fauna silvestres –categoría de riesgo y especificaciones para su inclusión, exclusión o cambio – lista de especies en riesgo". México, Semarnat.

Sunderlin, W., A. Angelsen, B. Belcher, P. Burgers, R. Nasi, L. Santos y S. Wunder (2005) "Livelihoods, Forests, and Conservation in Developing Countries: An Overview" en *World Development*. Vol. 33, No. 9, pp. 1383–1402.

Trench, T. (2008) "From 'orphans of the state' to the Comunidad Conservacionista Institucional: The case of the Lacandón Community, Chiapas" en *Identities*. Vol. 15, No. 5, pp. 607-634.

Weber, M., G. García-Marmolejo, R. Reyna-Hurtado (2006) "The tragedy of the commons: Wildlife Management Units in Southeastern México" en *Wildlife Society Bulletin*. Vol. 34, No. 5, pp. 1480-1488.

Wilshusen, P. (2003) "Exploring the Political Contours of Conservation. A Conceptual View of Power in Practice" en Brechin, S. *et ál.* (eds.), *Contested Nature. Promoting International Biodiversity with Social Justice in the Twenty-first Century*. Nueva York, State University of New York Press.

**III. MANEJO DE RECURSOS FORESTALES NO MADERABLES Y  
LAS POLITICAS DE SIMPLIFICACION. EL CASO DE LA  
PALMA XATE EN LA SELVA LACANDONA, MÉXICO.**

BUDA, A. G., DURAND, L., TRENCH, T., y FIGUEROA, F. XXXX. Manejo de Recursos Forestales no Maderables y las políticas de simplificación. El caso de la palma xate en la Selva Lacandona, México.

## Resumen

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 en peligro de extinción es regulado por Unidades de Manejo para la Conservación de la Vida Silvestre (UMA), que buscan conciliar conservación biológica con desarrollo local. Es un instrumento de conservación, cuyos resultados difieren de acuerdo con las características del contexto en que se aplica. La mayoría de las UMAS del sur del país, especialmente de RFNM, muestran resultados poco alentadores, debido a que no se considera en su diseño e implementación, la complejidad y diversidad de condiciones presentes en los espacios rurales del sureste de México. Aquí analizamos la implementación de UMA de palma camedor en dos comunidades rurales de la Selva Lacandona, México, a través de registro etnográfico, entrevistas a profundidad y cuestionarios socioeconómicos. Las UMA de palma parten de una concepción simplificada de la realidad compleja de las comunidades en donde se implementan, 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.

Palabras clave: Recursos forestales no maderables, Conservación, Desarrollo, *Chamaedorea* spp., Selva Lacandona, México.

## 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 los bosques, constituye un elemento importante en este tipo de proyectos debido, por un lado, a la posibilidad de desarrollar usos del bosque que eviten que se destruya o degrade y, por otro, a la oportunidad de integrar al mercado productos locales “sustentables”, que generen nuevos ingresos para las comunidades (Arnold y Pérez Ruiz 1997; Angelsen y Wunder 2003; Belcher et al. 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 algunas condiciones tales 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 por la política pública, que puede transformar los ciclos de cultivos y extracción, la tenencia de la tierra, las dinámicas socio-políticas al interior de las comunidades, los costos de producción y la infraestructura disponible. Así, el manejo de RFNM es una actividad dependiente del contexto económico y político más amplio (Arnold y Pérez Ruiz 1997).

En México muchos RFNM se encuentran en peligro de extinción por sobreexplotación. Para contrarrestar esta situación, 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). La UMA es concebida esencialmente como un instrumento económico de mercado que define los límites del aprovechamiento de especies animales y vegetales. A través de ella, 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% del país (SEMARNAT 2014). En términos geográficos, constituyen un instrumento importante de conservación, pues cubren una superficie mayor que la ocupada por las áreas naturales protegidas federales que, para 2014, abarcaban poco más de 25 millones de hectáreas (CONANP 2014).

Algunas UMA han generado ganancias económicas importantes, sobre todo las ligadas al turismo cinegético en el norte del país, establecidas 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% 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). Sin embargo, las UMA dedicadas al uso de RFNM en el sur de México, como el cultivo y comercialización de palma xate (*Chamaedorea* spp.) en la Selva Lacandona (Chiapas), muestran resultados menos alentadores. Basta decir que, entre 1997 y 2008, en Chiapas se generaron por UMA de vida libre menos de 500 empleos permanentes (Robles de Benito 2009; CONABIO 2012; Buda et al. 2014).

Las UMA en el sur y sureste del país muestran un escaso desarrollo. Menos de 2% del total de 6,595 UMA, en 2008, se ubicaba en el estado de Chiapas (CONABIO 2012). Para algunos autores, esta escasa presencia de las UMA en el sur de México se debe a factores como el tamaño limitado de los mercados para comercializar la vida silvestre, la intensa 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). Sin embargo, consideramos que las UMA, al ser un instrumento de carácter normativo, centrado en la regulación y control de tasas y volúmenes de extracción, parten de un diseño y proceso de implementación que deja de lado la complejidad económica, social, cultural y política de los espacios rurales del sureste de México. En este sentido, coincidimos y partimos de las propuestas de James Scott (1998) y Tania Li (2002), quienes sugieren que las intervenciones del Estado, entre ellas los PICD, construyen visiones simplificadas de las comunidades locales, que pocas veces coinciden con la realidad compleja de sus regiones y habitantes. Esta situación conduce con frecuencia 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 que difieren en su historia, en el tamaño y origen de su población, en su organización y política interna y en sus actividades productivas. Con ello pretendemos mostrar cómo las realidades locales son más complejas de lo que las UMA plantean, y cómo la simplificación produce consecuencias, muchas veces no previstas, tanto en la dinámica interna y externa de las comunidades estudiadas, como en el desempeño de las UMA.

La información presentada aquí se recabó 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 la 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 % de los integrantes de cada UMA, elegido al azar, para recabar datos sobre algunos aspectos socioeconómicos y sobre su experiencia en torno al funcionamiento de las mismas. Las entrevistas fueron transcritas y analizadas con técnicas cualitativas utilizando el programa Atlas. Ti.

### **Políticas que simplifican**

La obra *Seeing like a State* de James Scott (1998) puso atención en 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 sub-título – *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: “*Radically simplified designs for social organization seem to court the same risks of failure courted by radically simplified designs for natural environments*” (1998: 7). Scott dirige su análisis hacia los fracasos más llamativos de la planificación centralizada de la era moderna, como la colectivización soviética por ejemplo, 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 y 2005).

Diversos autores han señalado los peligros de esta simplificación, haciendo énfasis en los efectos de una comprensión escueta o llana de las ‘comunidades’ en el contexto del manejo de los recursos naturales (Li 1996, 2002; Brosius et al. 1998; Agrawal and Gibson 1999; Dressler et al. 2010). 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, organizaciones no gubernamentales (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 et al. 1998; Dressler et al. 2010). Este nuevo enfoque, que abarca los llamados PICD,

representó una reacción contra los modelos de conservación más coercitivos que predominaron durante gran parte del Siglo XX; además resultaba una idea atractiva dado el 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 no siempre están presentes.

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 et al. 1998; Brechin et al. 2002; Hutton et al. 2005; Dressler et al. 2010; Roth y Dressler 2012). En estos nuevos 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 nuevos procesos de simplificación, pues la 'comunidad', además de ser considerada como una unidad espacial, social y culturalmente homogénea es ahora pensada, fundamentalmente, como una entidad de usuarios o prestadores de servicios con derechos legítimos sobre los recursos.

### **La política ambiental en México y las UMA**

Desde finales de la década de 1980, México adoptó un modelo de desarrollo neoliberal y la política ambiental tradicional, que regulaba el comportamiento ambiental a través de una serie de normas a observar, integró instrumentos económicos y de mercado, así como esquemas de autoregulación y cumplimiento voluntario (Lezama 2012; 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 observados como propietarios de un capital natural importante, cuya conservación implica “modificar [sus] estrategias económicas hacia esquemas rentables...” (Carabias et al. 2008).

Influido por este contexto neoliberal, el aprovechamiento de la vida silvestre que había asumido a la biodiversidad como propiedad del Estado y se realizaba bajo esquemas centralizados de control, basados en la expedición de permisos, la elaboración de calendarios cinegéticos y el establecimiento controlado de ranchos de caza y viveros, entre otras medidas, se transformó para conciliar los intereses públicos y 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 en México, el marco jurídico vigente aún considera a las especies de vida silvestre como propiedad de la Nación, pero los ejemplares individuales pueden considerarse como propiedad privada mediante un proceso previo 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 (Robles de Benito 2009).

Las primeras UMA datan de 1997 y desde un inicio se les concibió como un instrumento para conciliar la conservación y el desarrollo mediante la generación de empleos para las comunidades, la ganancia económica y la valoración de la diversidad biológica y los servicios ambientales (SEMARNAP e INE 2000). El titular de una UMA es el poseedor legítimo de la tierra, ya sean individuos o colectividades, sin importar si la tenencia de la tierra es 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 ser consideradas como un tipo híbrido de PICD, pues son un instrumento que pretende hacer de la conservación una práctica que promueva el bienestar económico de la población y una estrategia en la 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; 2006). Aunque en el texto de la Ley General de Vida Silvestre (LGDVS) se menciona ampliamente y de forma general a las 'comunidades rurales', es claro que el usuario y, por lo tanto, el beneficiario de la UMA son "los propietarios o legítimos poseedores de los predios" (p.ej. Art. 39, LGDVS). Aunque esta frase es técnicamente incluyente, no considera los diversos tipos de propiedad social que existen en México, entre los que se encuentran ejidos, comunidades agrarias y pequeña propiedad indígena y campesina, que ostentan la tenencia de más del 60% de los bosques y selvas del país (Madrid et al. 2009). De esta forma, 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 identificado o en los que existe equivalencia entre la posesión y el uso, sin tomar en cuenta 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). Estos supuestos en torno al tipo de propietario/propiedad de los recursos y a las comunidades como entidades homogéneas de usuarios, simplifican la diversidad del entorno natural y social en la cual se implementan las UMA (Li 2002).

Como veremos en los casos presentados más adelante, a pesar de compartir la condición de colonos, de pertenecer a una misma etnia y ser asentamientos colindantes, las diferencias entre los dos

poblados, en términos de organización social, procesos de toma de decisiones y reglas de acceso a la tierra, son notables. 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 prolongados y el reparto equitativo de los beneficios de las UMA entre los miembros. En este sentido, consideramos que las UMA incurren en un proceso de simplificación, lo que da lugar a una serie de omisiones que sólo se vislumbran al analizar detalladamente el proceso de registro y operación de éstas en sitios concretos.

#### **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. México es el país con el mayor número de especies endémicas del género *Chamaedorea* en el mundo. Estas palmas se distribuyen en selvas altas y medianas, perennifolias y subperennifolias, y en bosques mesófilos entre los 0 y los 2000 m snm. Viven en el sotobosque y requieren de sombra para prosperar, por lo que dependen de la permanencia de las selvas y bosques que propician las condiciones adecuadas para su existencia (CCA 2002).

La exportación de palma camedor comenzó en la década de 1940. Su extracción inició en los estados de Veracruz y Puebla y, más tarde, prosperó en otros sitios del centro y sur de México. Actualmente, se usa principalmente en la floricultura: sus hojas se usan como complemento de arreglos florales para ceremonias como bodas o funerales, o en las iglesias, durante la Pascua y el Domingo de Ramos. En

un inicio, se exportaba a Estados Unidos pero, en los últimos años, la demanda europea para especies como la 'pata de vaca' (*Chamaedorea ernesti-augusti*) ha crecido notablemente.

En la Selva Lacandona, la demanda de palma camedor ha cambiado con el tiempo. En la última década, el corte y venta de 'pata de vaca' ha ganado terreno y su precio ha aumentado casi tres veces, desplazando a otras especies como 'cambray' (*C. elegans*) y 'jade' (*C. oblongata*), importantes en décadas pasadas. Además su aprovechamiento realiza de forma no sustentable, lo que pone en riesgo la viabilidad económica futura de esta actividad y la sobrevivencia de la especie (Buda y Trench 2007).

El uso de *Chamaedorea* es predominantemente ilegal y depende de la extracción de hojas de poblaciones silvestres (Buda y Trench 2007, 2008). Esta actividad suele realizarse sin respetar los límites territoriales de las comunidades, lo que genera conflictos y desacuerdos. La colecta de hojas es una práctica que se realiza todo el año y de forma individual, y su cosecha y venta es importante para familias que necesitan dinero en momentos de emergencia o en períodos de menor actividad agrícola. Las poblaciones de palma generalmente se encuentran lejos de las comunidades y su cosecha y traslado de regreso al poblado requieren de gran esfuerzo físico, por lo que son los sectores más marginados y excluidos de la población quienes recurren a esta actividad.

Los arreglos comunitarios que regulan el aprovechamiento de la palma son débiles o inexistentes. Por ser un RFNM de acceso abierto, un mismo sitio de colecta puede ser aprovechado por distintos cortadores de diferentes comunidades en una misma temporada. Los cortadores buscan la mayor ganancia 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. Además, los compradores del estado vecino de Tabasco, no seleccionan las hojas durante el acopio y adquieren muchas que son desechadas al carecer de calidad comercial. Esta forma de comercialización perpetúa un círculo vicioso de deterioro del recurso, pues las hojas desechadas, importantes para la sobrevivencia y reproducción de las plantas, representan ganancias económicas para los cortadores. El

deterioro de las poblaciones de 'pata de vaca' en la Lacandona se refleja en el bajo porcentaje de adultos susceptibles de corte (10%) presentes en poblaciones silvestres en la región de la Comunidad Zona Lacandona (CZL) y en la reducción en las tasas de crecimiento y reproducción de la especie en poblaciones en la región Miramar (Buda y Trench 2007). Esta situación promovió que el Estado, a través de sus instituciones ambientales, intentara regular su explotación a través de decomisos de palma acopiada, del establecimiento de UMA y del financiamiento institucional para su producción y comercialización.

### **La Selva Lacandona y las comunidades bajo estudio**

La Selva Lacandona, ubicada en el extremo sureste de México, 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 medio millón de hectáreas de selvas tropicales altas y medianas (De Vos 2002; Muench 2008) (Fig.1). Desde finales del siglo XIX 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). Desde entonces, ha experimentado un acelerado proceso de colonización, con la restitución y dotación<sup>xviii</sup> 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). La diversidad cultural de esta región, la convierte en una zona con múltiples prácticas productivas. 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

---

<sup>xviii</sup> 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'.

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 aporta numerosos servicios ambientales y resguarda una alta biodiversidad (Medellín 1994; Ortiz-Espejel y Toledo 1998; SEMARNAP-INE 2000). 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). La Selva Lacandona es objeto de numerosos estudios científicos y un importante centro de implementación de estrategias de conservación que, en no pocas ocasiones, entran en conflicto con las comunidades locales y con el uso que hacen de los recursos (Wilshusen 2003; Trench 2008).

[FIG. 1]

### ***Nueva Palestina***

NP es una de las cinco subcomunidades que forman CZL, comunidad agraria que ostenta la propiedad de poco más de 400,000 ha en la Selva Lacandona (Ascencio Franco 2008, Trench 2008). Para 2010, su población se estimó en 10,588 habitantes, la mayor parte indígenas tzeltales (INEGI 2010). 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 han sido taladas para el establecimiento de potreros. La ganadería es importante en esta subcomunidad, pues su economía está ligada al comercio de ganado en las ciudades cercanas de Palenque y Tenosique (Tejeda y Márquez 2004). La colecta y venta, mayormente ilegal, de hojas de palma xate es una actividad importante para las familias más pobres en NP (Buda y Trench 2007; Buda et al. 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 17

barrios que conforman la comunidad. 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 implementados en la comunidad son negociados 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.

Actualmente, en NP existen cerca de 2,500 hijos de comuneros, con hijos y nietos, que carecen de derechos agrarios debido a un sistema de herencia en el que el derecho a la tierra se trasmite a la esposa o a uno solo de los hijos, tras la muerte del comunero (Reglamento Interior de la CZL 1992, art. 38). A pesar del elevado número de hijos de comuneros sin tierra, 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 negociación y la interlocución con agentes externos están en manos de 852 comuneros, que constituyen una minoría entre los hombre adultos de NP.

Entre los comuneros existe también desigualdad en el acceso a la tierra, lo que genera una fuerte inequidad económica al interior de la subcomunidad. El reglamento de la CZL establece que a cada comunero le corresponden 70 ha, 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 cuánto terreno tiene cada comunero y algunos mencionan que, mientras unos tienen 200 ha, otros no poseen más de 5 ha (Paladino 2005; Figueroa y Durand en prensa).

Para obtener financiamiento de instancias federales, de ONG o de cualquier otra fuente e implementar 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, que representa su aval. Por ser una asamblea numerosa y heterogénea, los procesos de gestión son lentos. Muchas veces los proyectos son propuestos por los habitantes de NP pero, en otras ocasiones, instancias

externas son quienes presentan las propuestas a las autoridades de la subcomunidad. Cuando los proyectos son propuestos por los propios 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<sup>xix</sup>, 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 es imprescindible para obtener el apoyo de ésta. 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. Según los entrevistados, en esta forma de organización política son muy importantes las alianzas e intereses del representante de barrio y, aunque existe un reglamento para normar estos procedimientos, generalmente no se cumple. Cuando el proyecto viene desde agencias externas, éstas se reúnen con el consejo a través del comisariado, para que los representantes de barrio conozcan y promuevan la propuesta. Los interesados de cada barrio son registrados y presentados en la Asamblea como grupos de trabajo que se incorporarán al proyecto (Buda y Trench 2008).

Actualmente en NP, cerca de 400 cortadores realizan el corte de palma xate, entre los cuales existen comuneros e hijos de comuneros sin derechos. Estos cortadores venden su palma a compradores dentro de la misma comunidad, quienes realizan el acopio de toda la extracción y la venden a las autoridades de la comunidad, quienes funcionan como el acopiador comunitario y hacen la venta final al comprador regional. Este arreglo no ha sido avalado por la Asamblea de NP y es un sistema

---

<sup>xix</sup> Máxima autoridad de los ejidos y comunidades agrarias.

deficiente pues dado el número de intermediarios que existen, los cortadores y compradores de palma reciben precios bajos de venta.

En NP casi no existen poblaciones silvestres de palma, por lo que el registro de la UMA fue posible a través del establecimiento de 'plantaciones' o 'replantaciones' de ésta, establecidas a partir del trasplante de plántulas producidas en viveros, colectadas en poblaciones silvestres o compradas en otras comunidades. Aunque la UMA es de propiedad colectiva y pertenece a toda la comunidad, el volumen potencial de comercialización pertenece a los dueños de las plantaciones. Esta es una situación de conflicto entre los titulares legales y los usuarios reales de la UMA, ya que estos últimos aseguran que la tasa de aprovechamiento derivada de sus parcelas será usada por las autoridades actuales para respaldar el acopio y venta de palma ilegal que se realiza dentro de la comunidad.

### ***San Caralampio***

El ejido SC pertenece a la subregión Cañadas de la Selva Lacandona, colonizada entre 1954 y 1970 por peones acasillados de las haciendas de municipios aledaños (Leyva y Ascencio 2002; Legorreta 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). Para 2010, la población era de 705 habitantes, todos indígenas tzeltales (INEGI 2010). Sus principales actividades productivas son la agricultura (maíz, frijol y calabaza), la cafecultura, la ganadería bovina extensiva y la colecta y venta de palma xate.

SC y su Ampliación, son legalmente dos entes agrarios distintos, pero están 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 'derechosos'<sup>xx</sup>, es el máximo órgano de toma de decisiones y el espacio de interlocución, de tal forma que cualquier iniciativa productiva o social depende de los ejidatarios. El sistema de herencia en SC establece que el derecho agrario se trasmite, con 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, pobladores 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; incluso se menciona que "... todos somos iguales en SC". Aun así, es evidente que los avecindados tienen un nivel económico menor que el de los ejidatarios.

La venta de palma en SC data de hace 15 años y es una actividad desarrollada principalmente por hijos de ejidatarios y avecindados, quienes establecieron plantaciones de palma en terrenos ejidales. La palma se acopia por gente del mismo ejido o de ejidos aledaños, quienes después la venden a los compradores regionales. Por el intenso comercio en la región, 10 campesinos del ejido crearon una

---

<sup>xx</sup> Con derechos agrarios dentro del ejido/comunidad

organización para la producción y comercialización de palma en torno a la cual se organizó el registro de UMA.

NP y SC son comunidades con muchas semejanzas, pero a la vez son contrastantes en los capitales presentes en cada una de ellas (ver Anexo 2). NP tiene una población casi 20 veces mayor que SC y, por lo tanto, es también política y económicamente más heterogénea y más 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. Por ejemplo, los entrevistados de SC, dan menor importancia a los ingresos que obtiene de subsidios federales como PROCAMPO y OPORTUNIDADES, que los habitantes de NP. Esta última es una comunidad más urbanizada, mejor comunicada por caminos y carreteras, y tienen acceso a luz e internet de forma permanente. En cambio, SC no cuenta con buenos caminos de acceso, el servicio de luz es irregular y no hay acceso a internet. Ambas comunidades también difieren en su capacidad de gestión y negociación con agentes externos y en sus conocimientos y familiaridad con la UMA. Tanto en NP como en SC, la mayor parte de los entrevistados desconoce qué es una UMA, los trámites necesarios para su registro y operación y la cadena de comercialización de la palma xate en la región; muy pocos manifiestan tener experiencia en la realización de trámites y proyectos y tienen pocos vínculos con actores fuera de la comunidad. 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 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 difirió 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. Las ganancias que obtenía de la venta de palma les parecían significativas y

comenzaron a interesarse por producir palma en viveros, proyecto que implementaron sin financiamiento institucional. Establecieron sus parcelas de repoblación en un área continua de 200 has, que lograron conformar a través del intercambio de terrenos en potreros cercanos al área urbana por áreas forestales más lejanas. Más tarde, 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 tuvo su origen en un proyecto para establecer un vivero de palma, propuesto por la SEMARNAT. Este grupo, está formado por 20 hombres, habitantes de distintos barrios. Dos son comuneros y seis han sido cortadores de palma. El trabajo en el vivero fue colectivo y las repoblaciones de palma se hicieron individualmente, en los terrenos de cada integrante. El primer grupo invitó a éste a unirse a la solicitud de la UMA, pues consideraron que la conformación de un grupo más amplio, facilitaría las negociaciones en la Asamblea.

La UMA SC se formó por 64 individuos, la mayoría hombres. 29 son ejidatarios y sólo 11 tenían experiencia el corte y acopio de palma. Debido a la intensa comercialización de xate en la región, se interesaron por producirla en viveros y establecer 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 esta UMA colaboraban en un proyecto de pago por servicios ambientales, financiado por la Comisión Forestal Nacional (CONAFOR) y fue, en el contexto de ese proyecto, que el grupo propuso el registro de UMA para el cultivo de palma.

## **El trámite de una UMA**

Actualmente en la Selva Lacandona existen ocho UMA de palma registradas y todas trabajan con la variedad 'pata de vaca'. Existen tres modalidades para obtener un registro de UMA, con base en el origen de la palma a cosechar: 1) de poblaciones silvestres, 2) de parcelas de repoblación o plantaciones y 3) mixta, una combinación de las anteriores.

Para establecer una UMA, primero es necesario registrarla ante las autoridades correspondientes para luego obtener la tasa de aprovechamiento. Cuando se trabaja con poblaciones silvestres se puede obtener la tasa de aprovechamiento junto con el registro, pero cuando se establecen repoblaciones, se debe esperar a que las plantas alcancen la madurez para obtener la tasa de aprovechamiento. El registro de la UMA de NP es para parcelas de repoblación, mientras que en SC es mixta. Así, la operación de las UMA requiere de dos trámites independientes: el registro y la autorización de la tasa de aprovechamiento. Pero, además, para el caso de las comunidades estudiadas que aprovechan plantas de 'pata de vaca' procedentes de terrenos de selva o que forman parte de una reserva federal, es necesario presentar un Manifiesto de Impacto Ambiental (MIA), que requiere un trámite adicional.

Finalmente, es necesario tomar en cuenta que SC y NP se encuentran a nueve horas de distancia de las oficinas centrales de la SEMARNAT en Chiapas, 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 uno o a veces dos o tres campesinos.

Tras la aprobación de la UMA, se requieren recursos financieros que cubran los gastos de infraestructura para la producción de palma, la gestión, los trámites administrativos y el pago del técnico. Estos gastos generalmente son cubiertos por el gobierno, a través de la SEMARNAT, la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR) y Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP), lo que implica una nueva serie de trámites.

## **Para reunir los requisitos**

El registro de una UMA ante SEMARNAT, parecería un trámite sencillo que, de acuerdo con las autoridades, puede ser autorizado en un lapso de 20 días y sólo requiere 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 UMA en NP y SC tardó casi dos años, pues ninguna de las dos comunidades contaban 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 plan de manejo de ambas UMA fue un proceso que duró cerca de dos meses. En cada una, se realizaron talleres y recorridos en campo para georeferenciar las parcelas y obtener los polígonos y la superficie de cada UMA. Finalmente, con el plan de manejo listo, se inició la gestión ante las autoridades de cada comunidad.

[TABLA 1]

La firma de los planes de manejo por parte de las autoridades comunitarias es un requisito que normalmente se solventa al obtener el aval de la asamblea. Sin embargo, esto último 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 comunales, 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 que 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 plan de manejo por el grupo, hasta que se presentó 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 plan de manejo. 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 3 al RAN.

En NP, el plan de manejo se presentó primero al comisariado comunal pensando que esto facilitaría la obtención del aval de la asamblea. Sin embargo, mientras se esperaba una fecha para solicitar el aval en la Asamblea, el presidente del comisariado fue destituido de su cargo y la gestión de la UMA se reinició ante las nuevas autoridades. Obtener el aval de la Asamblea en NP requirió de 14 meses. Fue necesario negociar durante un año 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 obtuvieran las firmas del acta de Asamblea.

Para acreditar la personalidad jurídica del solicitante, otro requisito para el registro, las comunidades deben presentar el acta de nombramiento 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 20 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 nombramiento y tres visitas a las oficinas estatales del RAN. 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 fue fácil de solventar en ambos casos.

El registro de la UMA provocó inquietudes y expectativas al interior de las comunidades. En SC, los ejidatarios más viejos temían que con el registro de la UMA se limitaría el uso de sus terrenos, les preocupaba ya no poder decidir qué hacer en ellos y el hecho de 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 obtenido el aval de la Asamblea, se creía 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.

### **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 optó por realizar el trámite en la Dirección General de Vida Silvestre (DGVS) en la Ciudad de México. Esto significa que para la SEMARNAT-Chiapas existen documentos indispensables para el registro, que no los son para la DGVS, instancia federal de la SEMARNAT en materia de manejo de vida silvestre. 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 algunas entrevistas realizadas a los funcionarios públicos ellos mismo mencionan que suelen poner trabas a los campesinos solicitantes, para probar su interés real en el trámite y “asegurar el buen manejo del recurso”, solicitando por ejemplo, requisitos innecesarios que demoran la gestión. Un funcionario público de SEMARNAT en Chiapas expresó: “te puse más filtros y tú los pasas, es porque tu interés es real...”. Así mismo, los funcionarios explican 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 inició la búsqueda de financiamiento para su operación, lo que ha requerido la 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 comprometen, la redacción de proyectos y la gestión ante las autoridades para que avalen las solicitudes.

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 planes de manejo. 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 les negaron el aval para presentar la solicitud de financiamiento ante SEMARNAT.

Así, ambas UMA sólo han podido acceder a pequeños financiamientos de SEMARNAT, PROCODES y del Corredor Biológico Mesoamericano, que no requieren el apoyo de la Asamblea ni la presentación del RFC. No obstante, el financiamiento aunque pequeño, ha sido constante, lo que ha permitido avances en la implementación de las UMA. Sin embargo, esta situación es una excepción y la mayoría de las comunidades palmeras en la Selva no cuentan con capital financiero para operar.

### **Situación actual de las UMA**

A más de cuatro 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 pues necesitan financiamiento para elaborar y gestionar el 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 contraste, los cortadores ilegales de palma continúan operando, con escasa vigilancia y sanciones.

## Conclusiones

Es necesario reconocer que toda política de Estado asume una visión simplificada de la realidad social y natural en la cual pretende intervenir. Esta simplificación resulta más evidente en un país como México, debido a su notable diversidad ecológica, social y cultural. Existen normas, requisitos y trámites que funcionan de forma eficiente en ciertas regiones de México, pero no en otras. Como hemos visto, lo mismo sucede cuando comparamos comunidades dentro de una misma región; la diversidad de arreglos institucionales al interior de las comunidades influye fuertemente en la gestión y desempeño de las políticas públicas y, en este caso, de 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 uso legal no siempre es provechoso para todos. En NP, las arenas de conflicto entre comuneros y no comuneros, así como el poder que tienen algunos individuos involucrados en el corte ilegal de palma, fueron las principales limitantes en 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 y Li 1996, 2002). En este sentido, las UMA promueven el manejo de recursos a través de esquemas de propiedad lineal, es decir, un propietario para un recurso, que poco coinciden con la realidad de las comunidades indígenas del sur de México. Como hemos visto, aunque las parcelas se trabajan individualmente, los permisos para conformar un equipo de trabajo y obtener el reconocimiento institucional como UMA requiere del aval de la asamblea, en algunos casos controlada por ciertos sectores de la comunidad y en otros con una operación algo más democrática. Al mismo tiempo, dentro de 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 tomar 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 que se refleja en la cantidad de documentos, diligencias, idas y venidas que implica un trámite que el Estado, argumenta, es sencillo. Este tipo de regulación, producto de una inercia centralista que persiste a pesar de las reformas neoliberales, permite la persistencia de un sistema burocrático que termina desalentando 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 limitante fuerte 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 aisladas y marginadas de Chiapas, por lo que el instrumento está lejos de cumplir con su cometido de conciliar la conservación y el desarrollo. Al mismo tiempo, quienes están vinculados más directamente 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, que depende de la construcción de una visión crítica y más compleja de la

conservación, para que las UMA de palma xate en la Selva Lacandona logren fomentar la conservación y mejorar las condiciones de los palmeros.

## 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.
- Agrawal, Arun y Clark C. Gibson.  
1999 "Enchantment y Disenchantment: The Role of Community in Natural Resource Conservation". *World Development*, 27(4): 629-649.
- 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 y Julia Carabias et al.  
2008 "Consecuencias de las políticas públicas en el uso de los ecosistemas y la biodiversidad". En CONABIO (comp.), *Capital Natural de México, vol. III: Políticas públicas y perspectiva de sustentabilidad*, 87-153. México D.F.: CONABIO.
- Arnold, Michael J.E. y Manuel Ruiz Pérez.  
1997 "Framing the issues to non-timber forest products research". In Ruiz Pérez, Manuel y Michael J.E. Arnold (eds.) *Current issues in non-timber forest products research*. Center for International Forestry Research. Bogor, Indonesia.
- Assies, William.  
2008 "Land Tenure and Tenure Regimes in Mexico: An Overview". *Journal of Agrarian Change*, 8 (1): 33-63.

Belcher, Brian, Manuel Ruiz-Pérez y Achdiawan Ramadhani.

2005 “Global patterns and trends in NTFP development”. *World Development*, 33 (9): 1435–1452.

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.

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.

Buda Arango, Gabriela y Tim Trench.

2007 *Plan Estratégico para el manejo sustentable de palma camedor (Chamaedorea spp.) en la selva Lacandona*. Informe Técnico. Universidad Autónoma Chapingo-SEMARNAT. San Cristóbal de Las Casas, Chiapas, 91 pp.

2008 *Estudio de producción y comercialización sustentable de palma xate (Chamaedorea spp) en la Selva Lacandona*. Informe Técnico. Universidad Autónoma Chapingo-SEMARNAT. San Cristóbal de Las Casas, Chiapas, 70 pp.

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), julio-diciembre.

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 CONABIO (comp.) *Capital Natural de México, Vol. III: Políticas públicas y perspectivas de sustentabilidad*, 29-42. México DF: CONABIO.

Calleros Rodríguez, Héctor.

2014 “Land, conflict and political process: the case of the Lacandon Community, Chiapas, Mexico (1972-2012)”. *The Journal of Peasant Studies*, 41(1): 127-155.

Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA) 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](http://era-mx.org/biblio/Camedor_mercado_CCA.pdf) [Accesado el 6 de octubre de 2012]

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.

CONANP (Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas).

2014 Superficie total de las áreas naturales protegidas a nivel nacional. [http://www.conanp.gob.mx/que\\_hacemos/](http://www.conanp.gob.mx/que_hacemos/). [Accesado el 3 de julio del 2014].

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. Mexico, D.F.: CIESAS.

Dressler, Wolfram, Bram Büscher, Michael Schoon, Dan Brockington y 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.

Fletcher Robert.

2010 "Neoliberal environmentality: Towards a poststructuralist political ecology of the conservation debate". *Conservation and Society*, 8(3): 171-181.

Figuerola, Fernanda y Leticia Durand.

En prensa "Poder, élites locales y gobernanza ambiental. El caso de los hijos de comuneros en la Reserva de la Biosfera Montes Azules". En Brenner, L. y R. Rosales (eds.) *Gobernanza Ambiental*.

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

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.

Igoe, Jim y Dan Brockington.

2007 "Neoliberal conservation: a brief introduction." *Conservation 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.

Klooster, Dan.

2003 "Campesinos and mexican forest policy during the twentieth century". *Latin American Research Review*, 38: 94-126.

Leyva, Xochitl y Gabriel Ascencio Franco.

2002 *Lacandonia al filo del agua*. Segunda edición. México, D. F.: Centro de Investigaciones y Estudios en Antropología Social.

Lezama, José Luis.

2010 'Sociedad, medio ambiente y política ambiental 1970-2000'. En Lezama, José Luis y Boris Graizbord (coords.) *Los grandes problemas de México*, Vol. 4, 23-60. México D.F.: El Colegio de México.

Li, Tania Murray.

1996 "Images of Community: Discourse and Strategy in Property Relations". *Development and Change*, 27: 501-527.

2002 "Engaging simplifications: community-based resource management, market processes and state agendas in upland Southeast Asia". *World Development*, 30(2): 265-283.

2005 'Beyond "the state" and failed schemes'. *American Anthropologist*, 107(3): 383-394.

López-Feldman, Alejandro, Jorge Mora y Edward 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.

Madrid, Lucía, Juan Manuel Núñez Gabriela Quiroz, 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): 995-1014.

2006 "Neoliberalism and the politics of alternative: community forestry in British Columbia and the United States". *Annals of the Association of American Geographers*, 96(1):84-104.

Medellín, Rodrigo. A

1994 "Mammal Diversity and Conservation in the Selva Lacandona, Chiapas, México". *Conservation Biology*, 8(3): 780-799.

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.

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.

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 D.C.: World Resources Institute, 33 pp.

Robbins, Paul.

2005 *Political Ecology. A critical introduction*. Oxford: Blackwell Publishing.

Robles de Benito, Rafael.

2009 *Las unidades de manejo para la conservación de vida silvestre y el Corredor Biológico Mesoamericano*. México: CONABIO y CBM, 130pp.

Robles Berlanga, B.

2014 "Estructura Agraria, México". Disponible en: <http://www.pa.gob.mx/publica/pa070606.htm>. [Accesado el 5 de Julio 2014].

Roth, Robin J. y Wolfram Dressler.

2012 "Market-oriented conservation governance: The particularities of place". *Geoforum*, 43(3): 363-366.

Scott, James C.

1998 *Seeing like a state: How certain schemes to improve the human condition have failed*. New Haven: 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, 212pp.

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>. [Accesado 21 de mayo de 2014].

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>. [Accesado 21 de mayo de 2014].

2014 “Requisitos para el registro de una UMA”. Disponible en: <http://187.191.71.208/tramites/FichaTramite.aspx?val=30767>. [Accesado el 3 de julio del 2014].

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>. [Accesado 30 de junio de 2014].

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.

Tejeda Cruz, Carlos y Conrado Márquez Rosano.

2004. ‘Los sistemas de producción en la Selva Lacandona, Chiapas. El caso de Frontera Corozal, Comunidad Lacandona’. *Ciencia y Tecnología en la Frontera*, 1: 19-30.

Trench, Tim.

2008. “From ‘Orphans of the State’ to the Comunidad Conservacionista Institucional: The case of the Lacandón Community, Chiapas”. *Identities*, 15 (5): 607-634.

Western, David y Michael R. Wright.

1994 "The background to community-based conservation". En Western, David y Michael R. Wright, (eds.) *Natural connections: perspectives in community-based conservation*, 1-14 Washington D.C.: Island Press.

West Paige, James G. Carrier.

2004 "Getting away from it all? Ecotourism and authenticity". *Anthropol*, 45(4):483-98

Wilshusen, Peter R.

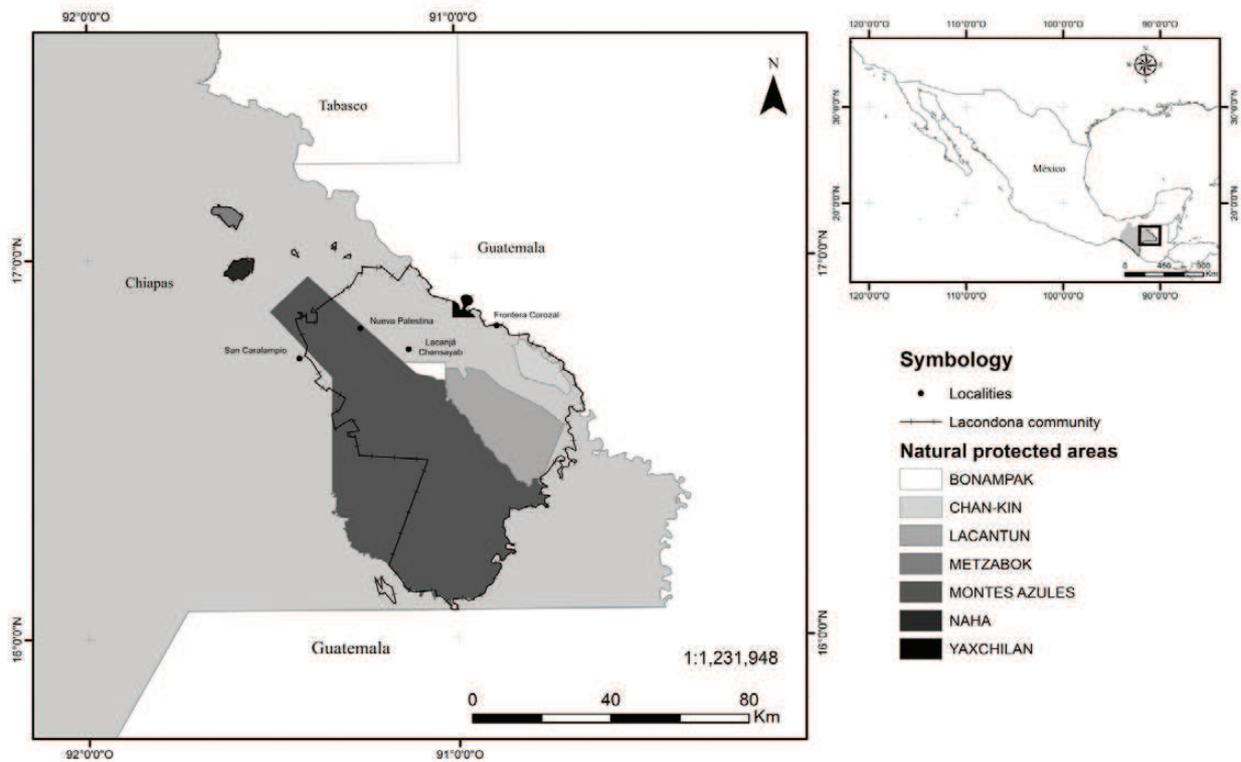
2003. "Exploring the Political Contours of Conservation. A Conceptual View of Power in Practice". En Brechin, S. et al. (eds.) *Contested Nature. Promoting International Biodiversity with Social Justice in the Twenty-first Century*. Nueva York: State University of New York Press.

2010. "The receiving end of reform. Everyday responses to neoliberalisation in southeastern Mexico". *Antipode*, 42 (3): 767-799.

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 la personalidad jurídica del solicitante	Para ejidos y comunidades, copia simple del acta de nombramiento de autoridades registrada en RAN.
Copia de documentos que acrediten los derechos de propiedad o legítima posesión de los predios	Copia simple de la carpeta básica
Para ejidos y comunidades, actas de Asamblea en términos de la legislación agraria, que acuerda realizar el plan de manejo y designa al responsable técnico	Acta de asamblea registrada en RAN
Plan de Manejo o carta de adhesión a los planes de manejo tipo establecidos por la secretaría	El plan de manejo es formato libre, pero 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 de ejemplares y documentación que acredite su procedencia legal	En caso de solicitar tasas de aprovechamiento durante el registro.

Fuente: SEMARNAT, 2014.



1- Figura 1. Área de estudio. Fuente: Elaboración propia con base en el Mapa de Áreas Naturales Protegidas (CONANP) y mapa de localidades de México (INEGI). Elaborado por Leonardo Calzada Peña.

## **IV. DISCUSSION**

### **Los RFNM y las UMA de palma en la selva Lacandona.**

Sin duda, diversas especies del género *Chamaedorea* son considerados RFNM y su colecta y comercialización es una actividad productiva en numerosas comunidades de los estados de Veracruz, Oaxaca y Chiapas. Varias especies de este género son importantes para la subsistencia de diversas comunidades rurales en México (De los Santos, s/f). En el caso de la Selva Lacandona, se conoce que más de 50 comunidades comercializan este recurso y que dicha actividad ha generado ingresos complementarios a campesinos de diversas comunidades de la región por más de 40 años (Buda y Trench, 2007). Lo anterior coincide con lo señalado por Acharya *et al.* (2009), quienes reconocen la importancia de los RFNM para la subsistencia de comunidades rurales, así como por Belcher *et al.* (2005) y Sunderlin *et al.* (2005) quienes describen el uso y comercialización de RFNM como una actividad característica de poblaciones marginadas que viven en o cerca de áreas forestales como es el caso de las comunidades palmeras de la Selva Lacandona.

El negocio de palma en la Lacandona se ha basado principalmente en la extracción de poblaciones silvestres de hojas de tres especies de *Chamaedorea*; inició con la especie *Chamaedorea elegans*, conocida en la región como 'cambray'; después fue *C. oblongata* o 'jade' y en la última década la *C. ernesti-augusti* o 'pata de vaca' ha desplazado a las anteriores. Las tres especies han pasado por un proceso similar de sobreexplotación promovido por el mercado y por las condiciones de marginación y pobreza en la que se encuentran numerosas comunidades de la Lacandona; sin embargo, la extracción de 'pata de vaca' es -en teoría- más regulada por el Estado por encontrarse en la NOM-059 como una especie amenazada. El Estado busca regular el manejo y comercialización de esta especie a través de la UMA, un instrumento económico de conservación de la política pública mexicana que ha ganado popularidad, dentro de las instituciones ambientales, como una herramienta importante para alcanzar objetivos de desarrollo y conservación (INE, 2000; DOF, 2009)

Dentro de este contexto, la UMA de pata de vaca se ha visualizado, sobre todo en las instituciones ambientales, como una herramienta efectiva para promover conservación de áreas forestales y generar alternativas económicas para las comunidades cortadoras de palma (INE, 2000). Esta visión se basa, en parte, en la percepción de que el uso de un RFNM, como la palma camedor, puede compaginar la conservación de ecosistemas y generar beneficios económicos a comunidades que habitan ecosistemas forestales (Angelsen y Wunder, 2003; Belcher *et al.*, 2005; Sunderlin *et al.*, 2005). Sin embargo, en el caso de la pata de vaca, esta relación es más complicada, ya que debido a su condición de especie amenazada dentro de la NOM-059, requiere de un permiso especial que avale que el aprovechamiento de la especie garantiza su conservación. Dentro de este contexto, desde 2005 el Estado ha destinado, a través de distintos programas e instituciones, recursos económicos para el registro de UMAs de palma y para la producción, en viveros y plantaciones, de palma ‘regularizada’ que pueda -en teoría- incorporarse al mercado con mejores precios que los obtenidos por la palma ‘ilegal’<sup>xxi</sup>.

Los resultados observados en las UMA de palma, analizadas en este estudio muestran que el registro de UMA no ha sido suficiente para impulsar conservación y desarrollo. Desde que un grupo o comunidad decide registrar una UMA, con la esperanza de obtener mejores precios por palma ‘legal’, hasta que logran concretar tratos comerciales más ventajosos pueden pasar muchos años. Esto se debe principalmente a un proceso lleno de trámites institucionales burocráticos y de procesos de gestión comunitaria, muchas veces conflictivos y mediados por relaciones de poder. Lo anterior, requiere la existencia de determinadas condiciones sociales, políticas y económicas, así como la presencia de ciertas habilidades, que permitan concretar una alternativa económica viable. Comúnmente estas condiciones y habilidades no se encuentran presentes o son incipientes en

---

<sup>xxi</sup> Los compradores regionales ofrecen un incremento del 45% en el precio de compra de la palma pata de vaca si cuenta con el registro de UMA (Buda, *et al.* 2013).

muchas de las comunidades que vende palma en la selva. Esto coincide con lo planteado por Sunderlin *et al.* (2005) quien reconoce que para concretar oportunidades de bienestar a través del uso de RFNM se requiere la presencia de determinadas condiciones, y con Bebbington (1999) que plantea que para obtener beneficios reales del uso de los recursos se requiere la presencia de capitales que lo posibiliten. En este contexto, considero que la comercialización de la palma camedor a través de una UMA aún no es una estrategia eficiente para alcanzar la conservación y el desarrollo, ya que su énfasis está en el cumplimiento de la norma y la técnica, y no en el fortalecimiento de capitales y de condiciones que permitan concretar oportunidades de bienestar. La experiencia de las UMA de palma en la selva Lacandona nos muestra que el instrumento ha promovido o cobijado, de cierta manera, la sobreexplotación de la especie (Buda y Trench, 2007); y, como lo señala Dove (1993), los pocos beneficios generados a partir de la venta de palma a través de la UMA son capturados por la élites de poder dentro de las comunidades, acentuando procesos de exclusión ya existentes en ellas. Lo anterior se genera, en parte, por la forma en que estos recursos se incorporan al mercado y al sistema económico. En esta forma de inserción de los recursos al mercado, las relaciones económicas y políticas encapsulan la vida de las personas, reduce su autonomía y mina formas locales o endógenas de cooperación y solidaridad (Long, 2007).

A la par, los precios que los campesinos obtienen por palma producida dentro del esquema de una UMA aún son muy bajos comparados con los que se obtienen en el mercado regional e internacional<sup>xxii</sup>. En este sentido, el caso de la palma camedor en la selva Lacandona nos muestra que no basta que las comunidades rurales tengan acceso a un RFNM y puedan incorporarlo al mercado para concretar automáticamente oportunidades reales de bienestar (Ruíz Pérez y Arnold, 1996; Belcher *et al.*, 2005), sino que es necesario tener acceso y trato justo con los mercados, certeza en la tenencia

---

<sup>xxii</sup> Se conoce que la diferencia de márgenes de ganancia entre los productores o colectores y el mercado internacional es del 500% (CCA, 2002)

de la tierra, disponibilidad de capital y mano de obra, la existencia de capacidades empresariales, confianza y reciprocidad entre los participantes, entre otras.

### **El contexto de las UMA y su desempeño**

Las UMA como instrumento de política pública desde su inicio, a mediados de los 90's, estuvieron fuertemente vinculadas con el paradigma del desarrollo sustentable (INE, 2000; Provencio, 2004; Guevara Sanguinés, 2005); y más recientemente con esquemas de conservación neoliberal, en los que la incorporación de los recursos naturales a mercados verdes es considerada una estrategia poderosa para impulsar el desarrollo económico (ONU, 2012). En el caso de las UMA de palma camedor en la Selva Lacandona, el mercado no puede ser considerado verde, ya que a los compradores, tanto regionales como internacionales, no les interesa si la palma se produce o cosecha sustentablemente (com. pers. compradores regionales e internacionales).

Este esquema de conservación, a partir de su instrumentación, ha generado constantes tensiones, en la Selva Lacandona. Existen conflictos entre el Estado y las comunidades por el derecho de uso y acceso al territorio y a los recursos naturales, ya que como señala Illsley *et al* (2010) la regulación ejercida por éste trastoca y amenaza, desde la perspectiva de los campesinos, su derecho a decidir cómo usar los recursos que se encuentran dentro de su territorio. Se reconocen tensiones entre las comunidades por las cosechas de palma que los cortadores realizan fuera de sus límites territoriales; al interior de cada comunidad por robo de hojas de las plantaciones de palma realizado por cortadores que no están interesados en producir la palma bajo un esquema de UMA; entre los productores de palma – gran parte de los cuales carece de derechos agrarios- y quienes sí tienen derechos, ya que los primeros, a pesar de ser quienes producen la palma, por reglas de asamblea no tiene el control del cumplimiento del plan de manejo de la UMA. En este sentido, afirmo que las UMA de palma han generado tensiones y disputas al interior de las comunidades en donde operan, ya que su registro y

funcionamiento desencadena y, en algunos casos recrudece, conflictos de intereses alrededor de la venta de palma. Las UMA de palma evidencian que la incorporación de los recursos al mercado no basta para iniciar o impulsar procesos de conservación y bienestar social, y que el manejo sustentable de los recursos naturales no puede reducirse al cumplimiento de trámites burocráticos para el cumplimiento de la norma y al manejo técnico de una especie. La experiencia generada a través de las UMA de palma en la selva Lacandona muestra que, en términos de diseño del instrumento, las UMA tendrían que hacer énfasis en el fortalecimiento o generación de capital social y humano que permita a los usuarios de una UMA de palma ser capaces de gestionar, al interior de su propia comunidad, ante las diversas instituciones del Estado y frente al mercado, el registro y operación de su UMA y la comercialización de la palma que es producida dentro de ésta. Bajo las condiciones arriba descritas, considero que el aprovechamiento de un RFNM como la palma tendría mayores posibilidades de generar oportunidades reales de bienestar y desarrollo para las comunidades que hacen uso de ella (Ruíz Pérez y Arnold, 1996; Belcher *et al.*, 2005).

### **Las UMA una intervención de Estado que simplifica la realidad social en donde interviene**

La UMA es un instrumento de política pública a través del cual el Estado pretende por un lado, regular el comportamiento de los usuarios de recursos naturales que se encuentran bajo alguna categoría de riesgo y, por el otro, generar procesos de desarrollo económico a través de su uso (LGDVS, 2006; LGEPPA, 2007). Para el INE (2000), es un mecanismo de conciliación entre el desarrollo económico y la conservación a través de la incorporación de los recursos naturales al mercado; sin embargo el énfasis de la regulación recae predominantemente en las comunidades y no existen mecanismos de control de los mercados, ni estrategias de inserción hacia los mismos. Dentro del contexto de la regulación a través de instrumentos de política pública, la UMA es una intervención de desarrollo, en la que el Estado busca regular el uso de especies bajo alguna categoría de riesgo y generar, en teoría, oportunidades de desarrollo para los usuarios de un recurso. Las UMA de palma camedor en la Selva

Lacandona son una intervención de desarrollo que parten de una visión simplificada de la realidad social y natural en la que se instrumenta. Con base en los planteamientos de Scott (1998) y Li (2002, 2005), considero que las UMA simplifican la realidad al implementarse de manera estandarizada a nivel nacional, sin tener en cuenta la gran extensión territorial del país y que las condiciones sociales, económicas, políticas y culturales son muy heterogéneas, sobre todo entre el norte y el sur de México. En el diseño y los requisitos para alcanzar el registro de la UMA se obvian las diferencias existentes entre la propiedad privada y la propiedad social, como los ejidos y las comunidades del país. También, en el diseño del instrumento se conceptualiza a la comunidad como un ente homogéneo, claramente definido y con objetivos y metas comunes, percepción que poco ayuda a alcanzar objetivos de conservación y manejo de recursos, y se hace evidente que el manejo comunitario de recursos naturales requiere un acercamiento desde la diversidad de actores y de enfoques (Agrawal y Gibson, 1999). En el caso de las comunidades de la Lacandona la última perspectiva es la más cercana a la realidad, ya que la percepción de 'comunidad' está ligada a la de diversidad en arreglos sociales, en formas de organización, en maneras de relacionarse con otros actores y en estrategias sobre cómo lidiar con situaciones poco favorables. Esta heterogeneidad, en muchas comunidades de la selva Lacandona, incluye conflictos sociales, intereses encontrados, grupos de interés y luchas de poder entre grupos. Todas estas condiciones son distintas entre comunidades, de tal forma que es imposible pensar que una receta única de UMA funcionará de igual manera en la región selva y a nivel nacional. Finalmente, el diseño de la UMA supone que los usuarios del instrumento cuentan con los suficientes capitales (social, humano, financiero, físico y biológico) para registrar y operar una UMA. Ello representa un fallo importante en la conceptualización y aplicación del instrumento, ya que la ausencia o débil presencia de capital humano y social, y condiciones como la poca certeza en la tenencia de la tierra y la falta de acceso y trato justo con los mercados, han debilitado el desempeño de las UMA, razón por la cual algunos resultados en el sur de México, en específico en la Selva Lacandona, han

sido bastante limitados en términos de conservación de recursos y generación de bienestar en las comunidades que usan este instrumento.

En términos de conservación del recurso, las UMA de palma en la Lacandona no han detenido la sobreexplotación de la palma y, en muchos casos, los permisos de aprovechamiento han sido usados para cobijar la extracción de palma ilegal. En términos de bienestar social, observo que los beneficios generados son capturados por las élites produciendo o acentuando procesos de exclusión al interior de las comunidades.

El registro y operación de una UMA es un entramado burocrático que desalienta el uso del instrumento. Los trámites, que desde la perspectiva de las instituciones ambientales son sencillos y fáciles de solventar, en la realidad, para las comunidades, son obstáculos muchas veces insalvables; incluso en caso de solventar estos obstáculos, los beneficios tardan varios años en materializarse. El camino de la comercialización de la palma a través de una UMA es largo, cansado y costoso a diferencia de la comercialización de palma 'ilegal'.

A pesar de sus limitaciones, las UMA han ganado popularidad entre comunidades palmeras de la región de Las Cañadas en la Selva Lacandona. La esperanza de obtener mejores precios de venta por palma producida bajo este esquema y de acceder a los subsidios gubernamentales destinados a esta actividad, ha animado a los pobladores rurales a registrar UMA de palma. En términos de conservación de masas forestales, las UMA podrían ser un instrumento eficaz siempre y cuando se realice a nivel regional, lo que implica el registro de una UMA en cada una de las comunidades que pretende comercializar la palma bajo este esquema. Es un reto grande, ya que antes de iniciar trámites de registro se requerirá todo un proceso de diagnóstico social, ambiental y productivo para poder definir cuáles son las comunidades que reúnen ciertos requisitos para concretar una estrategia de desarrollo a través de la venta de palma legal. En términos de desarrollo económico, también es necesario producir volúmenes importantes de palma para cubrir la demanda del mercado y obtener mejores tratos de

comercialización, lo que sólo será posible a través de la organización de la producción regional de palma. Finalmente, en términos de bienestar social, el panorama es más complicado ya que cada UMA tendría que generar o fortalecer el capital social y humano de todos sus participantes, y no sólo de los representantes como usualmente ocurre; de tal forma que se tomen las decisiones de forma más democrática, que se distribuyan los beneficios generados por las UMA de una manera más equitativa y logren generar beneficios sociales al interior de sus comunidades.

Sin duda, la realidad social y natural en la que son implementadas las UMA de palma camedor es heterogénea. En donde las distintas comunidades que hacen o han hecho uso del instrumento presentan condiciones sociales, políticas, económicas e históricas particulares, que van enmarcando las acciones y los intereses de los distintos actores involucrados en el aprovechamiento y comercialización de palma en la región. De esta manera, la mejora del funcionamiento del instrumento depende de la incorporación de dicha heterogeneidad en su diseño; requiere además una aproximación desde la perspectiva de actores, del reconocimiento e integración de la diversidad de intereses, del fortalecimiento de capital humano y social al interior de las comunidades, del reconocimiento de los arreglos comunitarios alrededor de la tenencia de la tierra y, finalmente, de la reducción de la burocracia institucional alrededor de la regulación del uso del recurso. Se requiere un replanteamiento en las formas que el Estado interviene para regular el uso de los recursos.

## V. CONCLUSIONES

Esta investigación buscó explicar el desempeño de una UMA como política pública ambiental y evaluar su potencial para compaginar objetivos de conservación y bienestar social. La investigación se enfocó en analizar la experiencia de la comunidad Nueva Palestina y del ejido San Caralampio, ambas en la Selva Lacandona en el establecimiento y gestión de UMA para palma camedor, identificando los factores que explican los logros y limitaciones de este instrumento. Para alcanzar este objetivo se describió la experiencia regional en el establecimiento de una UMA, destacando su historia, procesos de implementación, retos, ventajas y desventajas de las UMA en operación; se analizaron los procesos de organización, negociación y gestión para la implementación de dos nuevas UMA en las comunidades de Nueva Palestina y San Caralampio; se buscó entender el contexto local, regional y nacional, y la forma en que influye, o no, en el desempeño de las UMA en la Selva Lacandona; asimismo se reconoció a los principales actores y sus intereses alrededor del registro y operación de una UMA de palma.

Entre los principales hallazgos del trabajo se encuentran los siguientes: 1) la comercialización de palma camedor es una actividad importante para muchas familias de la selva Lacandona (ver pág. 72), en donde más de 60 comunidades se dedican a su corte y venta (ver pág.38); 2) su extracción se desarrolla de manera ilegal principalmente, de tal forma que sólo el 14% del total de palma vendida en la Lacandona está avalado con permisos de aprovechamientos (ver págs. 49 y 72); 3) las UMA son el único esfuerzo por normar y legalizar el uso de palma camedor con alguna categoría de riesgo (ver pág. 64), sin embargo no es un instrumento específico para la región ni para la especie, por ejemplo la NOM-006- RECNAT que regula su aprovechamiento define criterios estándares de aprovechamiento de palma para especies en diversos ecosistemas del país. (ver págs. 21, 48 y 65); 4) el diseño de la UMA está pensado sobre todo para la propiedad individual; de tal forma que aproximadamente el 80% de UMA a nivel nacional se encuentran en propiedad privada, mientras que en Chiapas durante el

2012, de las 23 UMA apoyadas por la SEMARNAT sólo una era de propiedad colectiva y en el 2013 y 2014 no se otorgaron apoyos para UMA en propiedad colectiva (ver pág. 65, 87 y 88); 5) su diseño es poco adecuado para el contexto social y político de la selva (ver pág. 66 y 70), por un lado debido al tipo de propiedad social (ver pág. 65, 87) y por otro a la diversidad de arreglos internos para el gobierno de las comunidades (ver págs. 46, 47, 52, 75, 76, 77, 78 y 87); 5) el trámite para el registro de la UMA es complicado y los comuneros no siempre lo comprenden y dependen de un tercero para tramitarlo; de hecho el registro, el plan de manejo y los informes técnicos de una UMA tiene que ser elaborados por un prestador técnico de servicios profesionales (PTSP) registrado ante la SEMARNAT (ver págs. 45, 49, 71 y 81-85); 6) el costo que conlleva la UMA es más alto que los beneficios aportados por ésta hasta el momento, por un lado obtener el registro de una UMA y recursos financieros para su operación son costosos y por el otro los precios de compra de palma producida en una UMA son aún bajos (págs. 55, 85 y 86) y 7) la UMA es una intervención de Estado que simplifica la realidad social y ambiental en la que es implementada, ya que dentro de su diseño e instrumentación no se contempla la diversidad social, agraria, política, ecológica y económica del país. Esto es importante ya que justo esta diversidad es la que determina y diferencia el funcionamiento del instrumento. Así, se reconoce un desempeño diferenciado del instrumento entre las UMA del norte y las del sur del país.

En conjunto los resultados anteriores muestran que las UMA presentan serias limitaciones para cumplir con sus objetivos de conservación y desarrollo, derivadas de un diseño elaborado en las estructuras de gobierno con poca o nula participación de los actores locales o receptores de dicha política. En el caso de las UMA de palma de la selva Lacandona, éstas no han logrado detener o disminuir la explotación de la especie y no han llevado a un proceso de 'desarrollo' comunitario. Así, en términos de conservación del recurso, el número de poblaciones silvestres ha disminuido por lo que su disponibilidad es menor y los cortadores tienen que caminar cada vez más lejos para poder cosechar la palma, el número de adultos en edad de cosecha en poblaciones silvestres de Comunidad Zona

Lacandona es bajo (10% aproximadamente), las tasas de crecimiento y reproducción de la especie han disminuido en poblaciones silvestres de la región Miramar, la mayoría de la palma comercializada proviene de poblaciones silvestres bajo ningún manejo y las UMA registradas avalan la extracción de palma no incorporada a una UMA (Buda y Trench, 2007). En términos de desarrollo comunitario las UMA han tenido poco avance, ya que los precios obtenidos por palma manejada a través de una UMA sólo han incrementado en un 45%, mientras que los costos de registro y operación de una UMA son altos y requieren de subsidios externos para cubrirlos. Además, las UMA de palma en la Lacandona acentúan procesos de exclusión existentes dentro de las comunidades y generan cotos de poder que reproduce el 'coyotaje' de los compradores externos.

Su desempeño, sin duda, está altamente influenciado por el contexto nacional e internacional en que se originan. En el ámbito internacional, las UMA están influenciadas por un esquema neoliberal de conservación que supone que el mercado será un aliciente suficiente para crear interés entre los pobladores para vender y manejar sus recursos naturales. En este sentido el instrumento es contradictorio ya que aunque el espíritu de la UMA es mercantil, la intervención en sí no se ocupa de las cuestiones del mercado y se enfoca en lo normativo y lo técnico. Al respecto, la UMA en sí no ofrece canales de comercialización del recurso, de manera que los campesinos incorporados a ella deben buscar sus propios mercados y en la mayoría de los casos terminan recurriendo a los intermediarios conocidos en la región. La UMA no prepara a los campesinos para integrarse al mercado.

En el ámbito nacional, su diseño está influenciado por un modelo de Estado autoritario, burocrático y en transición democrática, con relaciones sociales jerárquicas, con una débil tradición participativa y una acción colectiva sustituida por el centralismo y el clientelismo (Canto 2000). Sin embargo, es importante matizar, ya que aunque en el plano legislativo, México ha seguido un camino de descentralización a

partir de la década de 1990, en casi todos los sectores, en los planos políticos y culturales el país va arrastrando una tendencia / tradición autoritaria, vertical y jerárquica. En este sentido el diseño de la política pública es contradictoria, ya que el Estado no ha podido incorporar a la población en este proceso, debido en parte a que los mismos espacios de participación son vulnerables a las prácticas políticas regionales: paternalismo, clientelismo, autoritarismo etc. Como resultado, muchas de las políticas públicas, entre ellas las que regulan el instrumento UMA, son diseñadas por una élite, sin consenso y que, además, simplifica la realidad social en la que es instrumentada con costos para el ambiente y los usuarios. Por ejemplo, el diseño de la UMA supone que en propiedades sociales existen objetivos e intereses comunes para manejar un recurso; en el caso de las UMA de palma en la selva Lacandona esto no sucede así. Por ejemplo, en Nueva Palestina obtener el aval comunitario para registrar una UMA llevó más de un año de continuas negociaciones entre los diferentes grupos de poder (ver págs. 46, 47, 52, 53, 54, 76, 77, 82 y 83) y por desacuerdos entre el grupo de productores de palma y las autoridades en turno, los primeros no tuvieron el apoyo de las autoridades para gestionar financiamientos para operar la UMA (ver pág. 85). Como resultado, los productores de palma bajo el esquema de UMA iniciaron tratos de comercialización con los compradores sin haber obtenido la tasa de aprovechamiento (ver pág. 86).

Derivado de este modelo de Estado, la política ambiental resulta sobre-regulatoria. En el caso de la UMA esto es evidente en la burocracia que rodea su registro y operación, la cual dificulta y encarece el registro y desalienta los esfuerzos comunitarios para manejar un recurso a de ella. En este sentido, es un instrumento que crea o refuerza nuevas élites ya que sólo aquellos con suficientes recursos financieros y ciertas capacidades y habilidades lograrán la comercialización de un recurso a través de una UMA. Un ejemplo de ello son las UMA de Lacanjá Chansayab y Frontera Corozal, ambas de la CZL (ver pág. 49). Como manifestación de esta 'sobre-regulación' ambiental en México, la UMA también puede generar procesos de simulación. Por ejemplo, en el caso de las UMA de palma el

prestador de servicios técnicos forestales (PSTF) puede llegar a 'acuerdos' con las comunidades respecto a cómo definir las tasas de aprovechamiento del recurso, en vez de apegarse a criterios biológicos (*com. pers. con representante legal de una UMA de palma*).

La simplificación de la realidad presente en la UMA es originada, en parte, por los supuestos en los que se basa el diseño del instrumento. Una UMA supone que existe igualdad de condiciones (sociales, agrarias, políticas, económicas y culturales) entre cualquier usuario; que todos cuentan con los capitales (ver anexo 2) y las condiciones, requeridos para registrar y operar una UMA y que, en el caso de ejidos y comunidades, existen objetivos e intereses compartidos alrededor del uso del territorio y de los recursos naturales que se encuentran en él. En el caso de las UMA de palma camedor de Nueva Palestina y San Caralampio, en la Selva Lacandona, estos supuestos no se cumplen, lo que generó complicaciones durante el registro y operación, y desencadenó tensiones y arenas de conflicto entre los actores involucrados.

Sin duda, el tipo de propiedad en el cual se establecen una UMA es determinante en su desempeño. Así, la implementación de una UMA en propiedades sociales ha generado tensiones al interior de éstas y con el Estado; en donde las comunidades al percibir una restricción en el uso y acceso al territorio y a los recursos naturales, despliegan toda una serie de estrategias que les permitan lidiar con ellas. En este sentido, el funcionamiento de una UMA de palma camedor de la selva Lacandona es reconfigurado permanentemente por sus actores, sus intereses y la capacidad de agencia que cada uno de ellos posea.

Entonces, las UMA son un instrumento de gestión que al modificar y normar las prácticas de uso de un recurso, reconfiguran las relaciones de poder al interior de las comunidades y, entre ellas y los actores externos. En la selva Lacandona, las UMA de palma han fortalecido cotos de poder, mediante la

reproducción del 'coyote' del mercado regional y la producción o intensificación de los procesos de exclusión al interior de las comunidades. Es preciso reconocer que esta situación no es culpa exclusivamente de la UMA, sino que la política interna excluyente de cada comunidad, que es así en gran parte por la ley, y la demanda misma por la palma, generan estos procesos de coyotaje. Todo ello, derivado del carácter de libre acceso del recurso y la falta de normativa a nivel comunitario.

Sin embargo, es importante señalar que la UMA no es sólo un instrumento que aprovecha una élite. Los excluidos (en este caso quienes carecen de derechos agrarios) son quienes más dependen del uso de la palma y no tienen voz ni voto en las negociaciones, ni capital alguno para influenciar las decisiones sobre el manejo del recurso. Eso los mantiene en una situación en la que no les queda otra opción que incumplir las normas federales.

Así, los actores favorecidos dentro del proceso de implementación de una UMA no son precisamente quienes participan directamente en su proceso de registro y operación. Por ejemplo, en Nueva Palestina las autoridades comunales son un actor altamente beneficiado ya que han tomado el control del registro de la UMA, funcionan como acopiadores de los cortadores de palma de la comunidad, son quienes hacen los tratos comerciales con los compradores regionales y obtienen las mejores ganancias. Tanto en San Caralampio como en Nueva Palestina, los cortadores de palma que no la producen son un actor favorecido, ya pueden obtener, de manera clandestina, palma de buena calidad comercial y rápido acceso en las parcelas de los campesinos que la producen bajo el esquema de UMA. Sin duda, el mercado también es un actor favorecido que obtiene palma legal y con buena calidad comercial a bajos precios. Indudablemente en ambas comunidades, los menos favorecidos son aquellos campesinos que decidieron producir y comercializar palma a través del registro y operación de una UMA. Después de cuatro años de trámites burocráticos, negociaciones comunitarias desgastantes y esfuerzos técnicos para producir palma, aún no han logrado comercializar palma a un mejor precio.

Así, el desempeño de una UMA como instrumento política pública ambiental para compaginar desarrollo y conservación es limitado. La UMA como programa de desarrollo no promueve el desarrollo en su acepción más amplia, ya que no ha generado mejores ingresos a los productores de palma y no ha desencadenado mejoras en el bienestar social comunitario a través de la comercialización. Como herramienta para la conservación, sus resultados son limitados y a veces contradictorios, ya que cada vez existen menos poblaciones saludables de palma y menos áreas con vegetación adecuada para su crecimiento y el registro de UMA avala la extracción ilegal de palma en poblaciones silvestres. Como política pública no responde con algunas realidades sociales del país y su instrumentación genera tensiones y conflictos en el encuentro entre el mundo de las instituciones de gobierno y el de las comunidades, y en gran medida, uno y otro aún se desconocen.

### **Consideraciones finales**

Las leyes y reglas que norman el uso de la palma 'pata de vaca' emanan del sector ambiental (LGEEPA y LGVS) y carecen de un enfoque productivista, a pesar de suponer que la conservación de un recurso natural se puede lograr a través de su inserción en el mercado. Como no existe una estrategia regional o nacional con respecto a los mercados para los RFNM, no existen inversiones en la cadena de valor para que, a la par con el buen manejo del recurso, los usuarios vayan ocupando más espacios en el proceso de comercialización.

Debido a la diversidad de actores y de intereses involucrados en el desempeño de una UMA de palma camedor en la Lacandona, reconocemos posturas antagónicas y alianzas que dificultan el funcionamiento del instrumento y lo convierten en un asunto más allá del campo normativo o técnico. Así, cada UMA tendrá que ser también un espacio para la negociación y la conciliación de intereses entre los actores.

En el diseño e implementación de un instrumento como las UMA, se tendría que tomar en cuenta que, en realidad, es difícil implementar nuevas formas de uso sin modificar la dinámica de las instituciones locales comunitarias, las relaciones sociales entre los actores involucrados o sin la construcción de nuevas capacidades, que permitan la creación de nuevos esquemas de distribución de responsabilidades y beneficios asociados al uso de los recursos.

## VI. RECOMENDACIONES

No hay recetas únicas y es evidente que el actual modelo estandarizado de UMA requiere un rediseño en términos de trámites, conceptualización de usuarios y formas de instrumentarse. Se requiere que los procesos y trámites requeridos para su registro y operación se adecuen a los distintos tipos de propiedad -privada y social-, que existen en el país y la diversidad de arreglos institucionales existentes al interior de las propiedades sociales. En el caso de los ejidos y las comunidades en donde un recurso natural es usado sólo por un grupo de trabajo, éste debería poder registrar una UMA a nombre del grupo, salvando el requisito de posesión legal del terreno, con un aval de parte de las autoridades en donde los reconocen como pobladores, con derechos agrarios o no, de la comunidad. En el caso de quienes carecen de derechos agrarios, pueden ser avalados con el terreno de sus padres con derechos agrarios, que es lo que actualmente sucede en el registro de muchas UMA. Esta es una forma de reconocer la diversidad de arreglos sociales al interior de la comunidad y puede ser una herramienta para reducir los procesos de exclusión y la captura de los beneficios de las UMA por parte de una élite.

Es también aconsejable que antes de iniciar un registro de UMA se realizara un diagnóstico en los predios y/o comunidades en donde ésta se instrumentará. En el caso de ejidos y comunidades un diagnóstico social, ambiental, productivo, organizativo y de tenencia de la tierra ayudaría a identificar cuál es el camino a seguir en el registro y operación de una UMA. También ayudaría a visualizar quienes son los actores involucrados y cuáles sus intereses y posibles arenas de conflicto. Ello ayudaría a generar desde el principio del proceso, alianzas y estrategias para solventar las dificultades que vayan surgiendo.

A la par, considero que es importante reconocer cuales son los principales capitales presentes en cada comunidad que pretenda realizar un registro de UMA. Con base en este diagnóstico de capitales se podría planear mejor hacia dónde dirigir esfuerzos y recursos.

Es deseable, que los subsidios para la implementación de una UMA lleguen como uno solo, para un proyecto integral que contemple aspectos técnicos, productivos, fortalecimiento de capacidades, asesoría legal para la conformación de sociedades para la producción y comercialización y, mientras logran consolidarse como una microempresa, el pago del técnico que les asesora. Así mismo, se requiere flexibilidad para gestionar recursos lo que permitiría llevar a cabo los procesos que sean requeridos, decididos a partir del diagnóstico y en función de las particularidades de cada comunidad.

La UMA, al ser una herramienta importante para la conservación de masas forestales, la captura de carbono y la mitigación al cambio climático, debería tener acceso a recursos importantes para investigación básica que permita definir los criterios ecológicos, fisiológicos y productivos de las especies que son reguladas por este instrumento. Aunque los aspectos técnicos son los menos difíciles de solventar, sin duda se requiere que los planes de manejo y tasas de aprovechamiento estén basados en datos ecológicos, fisiológicos y productivos lo más apegados a la realidad de cada especie.

A partir de dos estudios de caso, esta investigación evidencia las limitaciones de las UMA y los posibles efectos de su instrumentación en comunidades y ejidos de la Lacandona. Sin embargo, abre varias interrogantes alrededor de cómo deberían transformarse para compaginar conservación y desarrollo. Se entiende que como política pública es imposible crear un modelo totalmente adecuado a cada uno de los contextos en los que se instrumenta; sin embargo aún es preciso encontrar un camino medio que incorpore también la complejidad social dentro de su conceptualización y grados de flexibilidad. De esta manera, es imprescindible que se generen mecanismos que incluyan y reconozcan

las formas de organización interna de ejidos y comunidades para reducir la exclusión de quienes carecen de derechos agrarios y darles oportunidad de acceder a los recursos y los beneficios derivados del uso de éstos.

Es claro también que, a pesar de ser un instrumento de conservación a través de la incorporación de los recursos naturales al mercado, no existen mecanismos de mercado claros que permitan dicha incorporación con mejores beneficios para los dueños de los recursos. En el caso de la palma pata de vaca aún no hay suficientes datos de ecología y dinámica de poblaciones de palma que ayuden a sustentar tasas de aprovechamiento y productividad de la especie. Finalmente, de poco sirve que la política pública ambiental regule de manera interna la comercialización de especies amenazadas cuando no existen mecanismos de regulación internos frente al mercado internacional. Este es el caso de todas las especies de palma camedor, pues a pesar que muchas de ellas se encuentran dentro de la NOM-059, el género *Chamaedorea* no se encuentra dentro del CITES. Sería pertinente evaluar los efectos, en términos de conservación y desarrollo, que tendría la incorporación de estas especies de palma las camedoras al CITES. En caso de que su incorporación aportara elementos valiosos para lograr el desarrollo a través de la conservación del recurso, sería preciso entonces generar información derivada de ciencia básica sobre las especies con valor comercial y su estatus de conservación e impulsar un proceso de cabildeo, a nivel nacional e internacional, entre los actores involucrados en la comercialización de la palma.

Las formas de comercialización actual de la palma camedor en la Selva Lacandona plantea la necesidad de moverse a nuevos esquemas de comercialización que otorguen mayores ventajas y beneficios a los dueños de los recursos. Un camino alternativo podría ser la inserción de la palma dentro de los esquemas de comercio justo / verde y certificación para aumentar los precios y capturar

más eslabones en la cadena. Sin embargo, es cierto también que dichos esquemas no siempre garantizan la obtención de precios más equitativos ni la conservación del recurso.

## VII. REFERENCIAS

- Acharya, G.R., Koirala P.N., Neupane L. and Devkota, S. Ch., 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.
- Agrawal, A., and Gibson, C. C., 1999. Enchantment and Disenchantment: The Role of Community in Natural Resource Conservation. *World Development*, 27(4): 629-649.
- Angelsen, A. y Wunder S., 2003. *Exploring the Forest-Poverty Link: Key Concepts, Issues and Research Implications*. CIFOR, Occasional Paper. No.40, Bogor, Indonesia. CIFOR.
- Baronnet, B., Mora Bayo, M. y Stahler-Sholk, R., 2011. Introducción. En: Baronnet, B., Mora Bayo, M. y Stahler-Sholk, R. (Coords.) *Luchas "muy otras". Zapatismo y autonomía en las comunidades indígenas de Chiapas*. México, UAM-X, CIESAS, UNACH.
- Bebbington A., 1999. Capitals and Capabilities: A framework for analyzing peasant Viability, Rural Livelihoods and Poverty. *World Development*. 27(1): 2021-2044.
- Belcher, B., Ruiz-Pérez, M. y Achdiawan, R., 2005. Global patterns and trends in NTFP development. *World Development*, 33(9): 1435–1452.
- Borrini-Feyerabend, G., Pimber,t M., Taghi, M. F., Kothari, A. and Renard, Y., 2004. *Sharing power. Learning-by-doing in co-management of natural resources throughout the world*. IIED and IUCN/CEESP/CMWG, Paris.
- Brosius, J. P., Lowenhaupt, A. T. and Zerner, Ch., 1998. Representing Communities: Histories and Politics of Community-Based Natural Resource Management. *Society and Natural Resources*, 11(2): 57-168.
- Buda, G. A. y Trench, T., 2007 Plan Estratégico para el manejo sustentable de palma camedor (*Chamaedorea spp.*) en la selva Lacandona. Informe Técnico. San Cristóbal de Las Casas, Chiapas. Universidad Autónoma Chapingo-SEMARNAT.

- Buda, G. A., García, S. M. y Vázquez, L. H., 2013. Manual para la gestión de una UMA de palma camedor en la Selva Lacandona. Fondo Sectorial CONACYT-CONAFOR- ECOSUR. San Cristóbal de Las Casas, Chiapas. 96 p.
- Cabrero Mendoza, E., 2000. Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las policy sciences en contextos cultural y políticamente diferentes. *Gestión y Política Pública*, 9(2): 189-229.
- Campo, A. L., 2008. *Diccionario básico de antropología*. Editorial Abya Yala.
- Canto, S. R., 2000. Políticas públicas. Más allá del pluralismo y la participación ciudadana. *Gestión y Política Pública*, 10(2): 231-256.
- Convention on biological Diversity, 2010. *Linking Biodiversity Conservation and Poverty Alleviation: A State of Knowledge Review*. CBD Technical Series No. 55. 73 pp.
- Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA) de América del Norte, 2002. En busca de un mercado de América de Norte para la palma sustentable. En: [http://eramx.org/biblio/Camedor\\_mercado\\_CCA.pdf](http://eramx.org/biblio/Camedor_mercado_CCA.pdf) [Accesado el 6 de octubre de 2012].
- Cortés, F., Banegas, I., Fernández, T. y Mora, M., 2007. Perfiles de la pobreza en Chiapas. *Sociológica*, 22(63): 19–50.
- De los Santos Espinoza, J., J. López Paniagua y A. González., s/f. Informe del mercado de palma camedor. México, Grupo Mesófilo AC. UNEP, WWF.
- De Vos, J., 2002. *Una tierra para sembrar sueños. Historia reciente de la Selva Lacandona, 1950-2000*. México, FCE-CIESAS.
- De Vos, J., 2010. *Camino del Mayab. Cinco incursiones en el pasado de Chiapas*. México, CIESAS.
- Dressler, W., Büscher, B., Schoon, M., Brockington, D., Hayes, T., Kull, C., McCarthy, J. y Shrestha, K., 2010. From hope to crisis and back again? A critical history of the global CBNRM narrative. *Environmental Conservation*, 37(1): 5-15.

- Diario Oficial de la Federación, DOF, 1988. Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al ambiente. México.
- \_\_\_\_\_, 2006. Ley General de Vida Silvestre. México.
- \_\_\_\_\_, 2007. Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al ambiente. Última Reforma. México.
- \_\_\_\_\_, 2009. Programa Especial de Cambio Climático (PECC) 2009-2012.
- En: [http://www.semarnat.gob.mx/programas/Documents/PECC\\_DOE.pdf](http://www.semarnat.gob.mx/programas/Documents/PECC_DOE.pdf). [Accesado el 1 de octubre del 2012].
- Dove, M., 1993. A revisionist view of tropical deforestation and development. *Environmental Conservation*, 20(1): 17–24.
- Feito, M., 2007. Modalidades de intervención social sobre los horticultores bonaerenses. Una mirada antropológica. *AVÁ*, 10: 78-96.
- Fisher, B. y Christopher, T., (2007) Poverty and biodiversity: Measuring the overlap of human poverty and the biodiversity hotspots. *Ecological Economics*, 62(1): 93-101.
- Gober, R., 2001. *La etnografía, método, campo y reflexividad*. Bogotá: Grupo Editorial Nora. 146 p.
- Guevara, A.S., 2005. Política ambiental en México: Génesis, desarrollo y perspectivas. *ICE*, 821: 163-175.
- Haenn, N., 2005. *Fields of Power, Forests of Discontent: Culture, Conservation and the State in Mexico*. Tucson, Arizona: University of Arizona Press.
- Instituto Nacional de Ecología, INE, 2000. Estrategia Nacional para la vida silvestre. Logros y retos para el desarrollo sustentable. 1995-2000.
- En: <http://www.semarnat.gob.mx/informacionambiental/publicaciones/Publicaciones/Estrategia%20Nacional%20para%20la%20Vida%20Silvestre.pdf>. [Accesado en 11 de diciembre del 2012].

- Jeanrenaud, S., 2002. *People-Oriented Approaches in Global Conservation: Is the Leopard Changing its Spots?* London: International Institute for Environment and Development (IIED) and Brighton: Institute for Development Studies (IDS).
- Leach, M., Mearns, R. y Scoones, I., 1998. Challenges to community based sustainable development: dynamics, entitlements, institutions. *IDS Bulletin*, 28(4): 4-14.
- Li, T. M., 2002. Engaging simplifications: community-based resource management, market processes and state agendas in upland Southeast Asia. *World Development*, 30(2):265-283.
- Long, N., 2007. *Sociología del desarrollo: una perspectiva centrada en el actor*. México: CIESAS y el Colegio de San Luis.
- López-Feldman, A., Mora, J. y Taylor, J.E., 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.
- Medellín, R. A., 1994. Mammal Diversity and Conservation in the Selva Lacandona, Chiapas, México. *Conservation Biology*, 8(3): 780-799.
- Millennium Ecosystem Assessment, 2005b. *Ecosystems and Human Well-being: Current State and Trends*. World Resources Institute, Washington, DC.
- Muench, P., 2008. *El libro blanco de la Selva*. México: EPYPSA-PRODESIS-SEDESOL.
- Neumann, R. P. and Hirsch, E., 2000. *Commercialization of non-timber forest products: review and analysis of research*. Bogor, Indonesia: CIFOR.
- Ortiz-Espejel B. y Toledo, V. M., 1998. Tendencias en la deforestación de la Selva Lacandona (Chiapas, México): El caso de Las Cañadas. *Interciencia*, 23(6): 318-327.
- Provencio, E.D., 2004. Política y gestión ambiental contemporánea en México. *Economía Informa*, 328, pp.5-24.
- Romero, L. P., 2001. *Política ambiental mexicana. Distancia entre objetivos y logros. Leviatán y mano invisible, esquemas de política ambiental*. México: UAM. pp: 73-101.

- Ruiz Pérez, M. y Arnold, J.E.M., 1996. Framing the issues relating to non-timber forest products research. En Ruiz Pérez, M. y Arnold, J.E.M. (eds.) *Current issues in non-timber forest products research*. Indonesia, CIFOR.
- Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, Semarnap- Instituto Nacional de Ecología, INE, 2000. *Programa de manejo de la Reserva de la Biosfera de Montes Azules*. México: Semarnap-INE.
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Semarnat, 1997. Norma Oficial Mexicana NOM-006-SEMARNAT-1997. Establece los procedimientos, criterios y especificaciones para realizar el aprovechamiento, transporte y almacenamiento de hojas de palma. México: Semarnat.
- \_\_\_\_\_, 2001. NOM-059-SEMARNAT-2001. Protección ambiental - especies nativas de México de flora y fauna silvestres – categorías de riesgo y especificaciones para su inclusión, exclusión o cambio – lista de especies en riesgo. México: Semarnat.
- Sunderlin, W., Angelsen, A., Belcher, B., Burgers, P., Nasi, R., Santos, L. y Wunder, S., 2005. Livelihoods, Forests, and Conservation in Developing Countries: An Overview. *World Development*, 33(9): 1383–1402.
- Trench, T., 2008. From 'orphans of the state' to the Comunidad Conservacionista Institucional: The case of the Lacandón Community, Chiapas. *Identities*, 15(5): 607-634.
- Trombulak, et al., 2004. Principles of Conservation Biology: Recommended Guidelines for Conservation Literacy from the Education Committee of the Society for Conservation Biology. *Conservation Biology*, 18(5): 1180-1190.
- United Nations. 1993. The Convention on Biological Diversity.  
En: <http://www.cbd.int/doc/legal/cbd-un-en.pdf>. [Accesado el 26 de septiembre del 2012]
- United Nations. 2008. Official List of MDG Indicators.  
En: <http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Host.aspx?Content=Indicators/OfficialList.htm>. [Accesado el 26 de septiembre del 2012].

United Nations. 2012. El futuro que queremos.

En: [https://rio20.un.org/sites/rio20.un.org/files/a-conf.216-l-1\\_spanish.pdf.pdf](https://rio20.un.org/sites/rio20.un.org/files/a-conf.216-l-1_spanish.pdf.pdf). [Accesado el 26 de septiembre del 2012]

Wilshusen, P., 2003. Exploring the Political Contours of Conservation. A Conceptual View of Power in Practice en Brechin, S. *et al.* (eds.), *Contested Nature. Promoting International Biodiversity with Social Justice in the Twenty-first Century*. Nueva York: State University of New York Press.



Anexo 2: Los capitales de las UMA Nueva Palestina y San Caralampio

UMA	CAPITALES				
	Natural	Físico	Financiero	Social	Humano
Nueva Palestina	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acceso a terrenos aptos para la siembra de palma</li> <li>• Pocos productores de palma con derechos agrarios</li> <li>• Acceso, por compra o recolecta, a semillas y plántulas de palma para la producción</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tienen carreteras y caminos en buen estado</li> <li>• Tiene acceso a servicios de buena calidad (luz, internet y fotocopias)</li> <li>• Tienen las herramientas básicas para la producción de palma</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fuente de ingresos basada en una actividad productiva</li> <li>• Maíz y frijol principal fuente de ingresos</li> <li>• Pocos integrantes de la familia reciben subsidios, pero la percepción de su importancia es alta</li> <li>• PROCAMPO<sup>XXIII</sup> mayor subsidio</li> <li>• Ingreso promedio anual es \$ 8.000.00.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Poca capacidad de agencia ante la Asamblea comunitaria</li> <li>• La mayoría no conoce a las instituciones ambientales</li> <li>• Todos conocen las instituciones relacionadas con producción, educación y salud</li> <li>• Pocos conocen las instituciones relacionadas con asuntos agrarios</li> <li>• No conocen ONG, universidades, centros de investigación y técnicos</li> <li>• Conocen a todos los compradores</li> <li>• La mayoría sólo conocen a sus autoridades</li> <li>• Pocos han tenido cargos comunitarios</li> <li>• Sólo 1 gestiona proyectos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La mayoría desconoce qué es una UMA, para qué sirve, los requisitos de su registro y los programas de fomento</li> <li>• La mayoría desconoce los criterios de comercialización y los precios pagados en y fuera de la región</li> <li>• No conocen la cadena de comercialización de la palma</li> <li>• No han realizado trámites ni informes de proyectos</li> <li>• Casi nunca entablan relaciones con nuevos actores</li> <li>• Participan poco dentro de las reuniones</li> <li>• Conocen muy bien cómo producir palma</li> </ul>

<sup>XXIII</sup> Apoyo gubernamental para la productividad del campo. Enfocado a hombres con derechos agrarios.

Anexo 2: Los capitales de las UMA Nueva Palestina y San Caralampio

UMA	CAPITALES				
	Natural	Físico	Financiero	Social	Humano
San Caralampio	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acceso a terrenos aptos para la siembra de palma</li> <li>• Acceso, por compra o recolecta, a semillas y plántulas de palma para la producción</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No tienen carreteras</li> <li>• Tienen camino de terracería en estado regular</li> <li>• Tiene acceso a servicios de calidad regular (luz y fotocopias)</li> <li>• Tienen herramientas básicas para la producción de palma</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fuente de ingresos basada en la diversificación de actividades productivas</li> <li>• El café es la mayor fuente de ingresos</li> <li>• Muchos de la familia reciben subsidios pero la percepción de su importancia es media</li> <li>• OPORTUNIDADES<sup>XXIV</sup> es el mayor subsidio que reciben las unidades familiares</li> <li>• Ingreso promedio anual es \$15,000.00</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La mayoría no conoce a las instituciones ambientales</li> <li>• Nadie conoce institución relacionada con producción</li> <li>• Todos conocen institución relacionada con educación y salud</li> <li>• La mayoría conocen instituciones relacionadas con asuntos agrarios</li> <li>• No conocen a ONG, universidades o centros de investigación</li> <li>• Conocen sólo compradores comunitarios</li> <li>• La mayoría sólo conocen a sus autoridades</li> <li>• La mayoría han tenido cargos comunitarios</li> <li>• La mayoría no gestionan proyectos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La mayoría desconoce qué es una UMA y los programas de fomento</li> <li>• Reconocen que la venta legal de palma sólo pueden alcanzarla a través de una UMA</li> <li>• Los requisitos de registro y operación los relacionan con criterios de identidad</li> <li>• La mayoría conocen los criterios de comercialización y los precios pagados en la región</li> <li>• No conocen la cadena de comercialización de la palma</li> <li>• No han realizado trámites ni informes de proyectos</li> <li>• Casi nunca entablan relaciones con nuevos actores</li> <li>• Todos participan dentro de las reuniones</li> <li>• Conocen muy bien cómo producir palma</li> </ul>

<sup>XXIV</sup> Apoyo gubernamental para aumentar la escolaridad y mejorar la salud familiar. Enfocado a madres de familia e hijos.