

“Asesoría legal para la constitución, los procedimientos y la publicación del Consejo Regional para el Desarrollo Sustentable de la Sierra Tarahumara”

## RESUMEN EJECUTIVO

### **Entregable 4. Bases legales y Lineamientos para la integración y funcionamiento del Consejo Regional (Versión final)**

Realizado por el equipo LEGALIS, Estudio Jurídico Ambiental  
para World Wildlife Fund, WWF México, y la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, CONANP, en el  
marco del Proyecto

*Gestión Integrada del Territorio para la Conservación de la Biodiversidad en  
Áreas de Protección y Producción en la Sierra Tarahumara, Chihuahua, México.*

“Tarahumara Sustentable”

Coordinador responsable: Dra. Carla Delfina Aceves Ávila

Líder de proyecto: Dr. Mariano Jorge Beret Rodríguez



Estudio jurídico ambiental

Guadalajara, México. Mayo de 2016.

1. INTRODUCCIÓN. #3
2. BASES LEGALES PARA LA INTEGRACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL CONSEJO DE COLABORACIÓN REGIONAL. #6
  - 2.1. PERSPECTIVA CONSTITUCIONAL Y DE DERECHOS HUMANOS. #6
  - 2.2. INSTRUMENTOS INTERNACIONALES APLICABLES: PERSPECTIVA DE DERECHOS AMBIENTALES #7
  - 2.3. BASES LEGALES DE CARÁCTER AMBIENTAL. #9
    - 2.3.1. FUNDAMENTOS JURÍDICOS DE LA PARTICIPACIÓN SOCIAL Y ÓRGANOS: ÁMBITO FEDERAL. #9
    - 2.3.2. FUNDAMENTOS JURÍDICOS DE LA PARTICIPACIÓN SOCIAL Y ÓRGANOS: ÁMBITO DE CHIHUAHUA. #10
    - 2.3.3. PRINCIPALES INSTRUMENTOS ORGÁNICOS JURÍDICAMENTE HABILITADOS, Y POSIBILIDADES A FUTURO #10
3. LINEAMIENTOS DEL CONSEJO DE COLABORACIÓN REGIONAL EN EL MARCO DEL PROYECTO "TARAHUMARA SUSTENTABLE" #12
  - CAPÍTULO PRIMERO. LINEAMIENTOS DE IDENTIDAD Y NATURALEZA.
    - Lineamiento 1. Concepto y caracterización. #12
    - Lineamiento 2. Vocación funcional. #14
  - CAPÍTULO SEGUNDO. LINEAMIENTOS DE INTEGRACIÓN Y PARTICIPACIÓN.
    - Lineamiento 3. Integración progresiva. #14
    - Lineamiento 4. Participación y representación diferenciadas. #15
    - Lineamiento 5. Integración. #15
    - Lineamiento 6. Criterios rectores de integración y procesos participativos. #16
  - CAPÍTULO TERCERO. LINEAMIENTOS ESTRUCTURALES Y ORGANIZATIVOS.
    - Lineamiento 7. Estructura organizativa. #16
    - Lineamiento 8. El Secretariado. #17
    - Lineamiento 9. La Coordinación del Secretariado. #18
    - Lineamiento 10. Consideraciones adicionales para acreditar la representación gubernamental por designación, a propósito de la integración del Secretariado. #18
    - Lineamiento 11. Funciones del Secretariado. #18
    - Lineamiento 12. La Red de actores -de la Sierra Tarahumara-. #18
    - Lineamiento 13. Los Grupos de trabajo subregionales. #19
    - Lineamiento 14. Subregionalización. #19
    - Lineamiento 15. Funciones de los Grupos de trabajo subregionales. #19
    - Lineamiento 16. El Grupo de observadores. #19
    - Lineamiento 17. Lógica funcional del Grupo de observadores. #19
  - CAPÍTULO CUARTO. LINEAMIENTOS DE FUNCIONAMIENTO.
    - Lineamiento 18. Sesiones y reuniones. #19
    - Lineamiento 19. Principios de aplicación en todo proceso y resultado de planeación. #20
    - Lineamiento 20. Acuerdos. #20
    - Lineamiento 21. Documentación de procesos y experiencias. #20
    - Lineamiento 22. Herramientas de documentación. #20
    - Lineamiento 23. Divulgación de la información y experiencias. #21
    - Lineamiento 24. Herramientas de divulgación. #21
    - Lineamiento 25. Publicidad y divulgación. #21
4. FUENTES REFERIDAS #21

## 1.- INTRODUCCIÓN.

El Proyecto *Gestión Integrada del Territorio para la Conservación de la Biodiversidad en Áreas de Protección y Producción en la Sierra Tarahumara, Chihuahua, México*, conocido como "Proyecto Tarahumara Sustentable" (en adelante el PTS) tiene por objeto integrar consideraciones sobre la conservación de la biodiversidad dentro del manejo de las áreas bajo protección y producción a través del desarrollo e implementación de una estrategia participativa que involucre a las comunidades, organizaciones sociales e instituciones gubernamentales.

Ello se está realizando a través de 3 componentes principales:

1. El componente 1 comprende el desarrollo de un Sistema de Monitoreo de Datos e Información de la Sierra Tarahumara (SMDI-ST) y la evaluación de la biodiversidad y el ambiente de la Sierra Tarahumara para apoyar la planeación, evaluación y toma de decisiones para la conservación, el cual se incorpora en un Sistema de Información Geográfica (SIG). A través de un programa de concientización y fortalecimiento de capacidades se involucra y posibilita que las herramientas y las bases de datos producidas por el proyecto se usen, y que se genere el seguimiento y monitoreo sistemático de los indicadores clave de la biodiversidad (en adelante BD) y servicios ecosistémicos (en adelante SE) por medio del SMDI-ST.
2. El Componente 2, denominado *Marco de gobernanza del medio ambiente y la alineación de políticas para el manejo de los ecosistemas*, se deriva de establecer un mecanismo de coordinación y diálogo entre comunidades, instituciones de gobierno y actores no-gubernamentales que desarrolle e implemente un Plan de Acción Regional (PAR), el cual servirá de base de una Agenda Común para el Futuro Sustentable de la Sierra Tarahumara. El Consejo de Colaboración Regional en el marco del Proyecto "Tarahumara Sustentable" (en adelante el Consejo) cuya propuesta se somete a su consideración es parte de dicho mecanismo.

Además del Consejo, e íntimamente ligado a este, dicho Componente 2 contempla el acompañamiento y desarrollo e implementación de, entre otras cuestiones:

- La elaboración del PAR, que incorporará los criterios de BD y SE dentro de las políticas y programas para el desarrollo regionales e integrará el uso sostenible de los suelos productivos y la protección de áreas con un alto valor para la conservación de BD y suministro de SE.
  - La metodología de diálogo con las comunidades.
  - La estrategia de comunicación y difusión.
  - La estrategia de mejora de políticas y programas.
3. El componente 3, identifica y evalúa la idoneidad de áreas y sitios potenciales para la implementación de programas piloto y actividades de campo relacionadas con la conservación y producción sostenible dentro de las comunidades y micro-cuencas localizadas en la región del proyecto.

El Consejo de Colaboración Regional como parte del Componente 2 del PTS: *marco de gobernanza del medio ambiente y la alineación de políticas para el manejo de los ecosistemas*, es un instrumento de coordinación y concertación de carácter orgánico ambiental *sui generis*, dado que se enmarca en un proyecto de cooperación internacional para el desarrollo, y tiene un ámbito de aplicación temporal y espacial regional particulares, pues aunque posee vocación de permanencia e incidencia transversal en las políticas, el PTS tiene una duración determinada, y se aplica en el ámbito territorial de doce municipios de la Sierra Tarahumara chihuahuense.

El Consejo aportará a favorecer la coordinación intergubernamental y la participación social desde una aplicación intercultural aún inédita en México. Generará puentes de diálogo entre diversos sistemas normativos y de usos y

costumbres vigentes. En dicho sentido responde parcialmente a lo que se entiende por un mecanismo colaborativo y colegiado orientado a la gobernanza ambiental, dado que pretende la gestión sustentable de áreas de conservación y producción a través de una estrategia participativa que contribuya a la conservación de BD y SE, así como a mejorar la calidad de vida para las comunidades en la Sierra Tarahumara. Considerando, no obstante, que en la Sierra no hay una sola gobernanza ambiental, sino varias, y que desde su reconocimiento y puesta en práctica han de fortalecerse las unas a las otras.

No depende de las bases legales y el diseño de este Consejo que la gobernanza ambiental ocurra. Aspiramos a que en razón de esta planificación y con sobrado éxito, se lograra generar un diálogo cultural recíprocamente respetuoso entre sistemas normativos y usos culturales, que habilite la puesta en práctica de la pluralidad normativa y la comunicación entre sistemas jurídicos que quizá nunca converjan. Posiblemente el Consejo de coordinación del PTS necesariamente deba inducir a la convivencia a través de estructuras paralelas y coexistentes, no necesariamente provocar su confluencia.

El Consejo, y el PTS han de ser ejemplo de una gobernanza policéntrica, multinivel, adaptativa y versátil, que aporten a la promoción y el refuerzo del capital social serrano en un sentido intercultural y diferenciado. En este sentido el Consejo es un instrumento de participación social e institucional en el ámbito de la Sierra Tarahumara, e inclusive más allá, a través de la incidencia que el PTS tendrá en las políticas públicas y modos de hacer de los actores clave serranos o con capacidad de influenciar su propia realidad y su dinámica, así como sus marcos de reflexión y acción.

Se trata de un órgano de gestión territorial multisectorial, en tanto que forma parte de un proceso de adaptación que busca coordinar los programas y acciones que involucran a más de un sector, donde se combinan iniciativas de desarrollo institucional y formación de capacidades de acuerdo con las características y vocaciones del territorio, que promueve el uso racional de los recursos naturales y la reducción de conflictos entre los sectores desde una perspectiva planificada, con vocación de resultar sostenible e integral. Será además como ya se mencionó, sui generis en tanto que no será administrativo en términos formales y en tanto que proviene de un proyecto de cooperación internacional para el desarrollo y no de un mandato normativo.

El diseño y funcionamiento de este Consejo trata de aportar al desempeño institucional para la sostenibilidad, y a la definición de reglas y pautas diversas que puedan generarse y desarrollarse procedimientos formales e informales de coordinación, concertación e incidencia.

El Consejo fortalece la intención del PTS de conservación y uso sustentable de los recursos naturales y de la biodiversidad en áreas de protección y producción en la Sierra Tarahumara, así como la inmanente intención del proyecto de fortalecer y preservar la identidad y diversidad cultural, lo cual resultará en una efectiva gestión integrada del territorio en la Sierra Tarahumara.

Una especial pretensión que identifica el Consejo es que el Estado reconozca lo que sucede en la Sierra Tarahumara y asuma otros criterios de representatividad y toma de decisiones transversal y concertada en las materias propias del PTS dado que para respetar los derechos y garantías de la población es más viable que ocurra el cambio en modos administrativos de atender lo anterior, a que cambie la población serrana hacia mecanismos convencionales, especialmente la indígena.

En un Consejo como el que se propone se otorga factibilidad al PAR y puede integrarse el esquema y los especialistas en planeación regional que acompañará el proceso de incorporación de criterios interinstitucionales y socioculturales de conservación de la BD y suministro de SE en programas, recursos, experiencias y capacidades de los actores gubernamentales y no gubernamentales, y con quienes lleven a cabo el diálogo con las comunidades

rurales en la Sierra Tarahumara, para la ejecución de proyectos locales de conservación y uso sustentable de los recursos naturales.

En este sentido, se reconocen los cuatro principales requerimientos institucionales que, condicionan el ritmo y el éxito de la transición hacia la sostenibilidad en la esfera gubernamental, como son: la integración vertical, la integración horizontal, el cambio de cultura administrativa y la innovación en los instrumentos de actuación política. Los aspectos normativos, aun siendo muy importantes, no explican la totalidad de las pautas y procesos que se dan a nivel práctico. La paradoja en este caso es que llegar a un órgano oficial y administrativo de este tipo dadas las características de la Sierra Tarahumara no es posible para efectos del PTS garantizando plenamente los derechos humanos de sus habitantes, razón por la cual esta asesoría legal determinó la inviabilidad de un Consejo con formalidad jurídica.

Este Consejo en su carácter *sui generis* no satisface una necesidad orgánica creada normativamente. El no constituir el Consejo Regional por la vía administrativa no representaría *per se* consecuencia jurídica alguna en términos administrativos y de política regional toda vez que su existencia no está vinculada ni obedece de manera específica al cumplimiento de mandato administrativo alguno o a una necesidad concreta de los planes de desarrollo de autoridades locales o regionales.

La totalidad de mecanismos de participación analizados en la legislación vigente, así como las posibilidades normativas preexistentes, asumen que la representatividad, los medios para la toma de decisiones y los tiempos serranos son los mismos en todo el estado de Chihuahua y siguen la lógica administrativa, lo cual corresponde parcialmente con la realidad. Es un hecho que los sistemas de costumbre y derecho indígena no han sido considerados activamente en la legislación y normativa vigentes para modular los medios de participación, los mecanismos de toma de decisiones, o las maneras de coordinación e integración social. Esto significa que para lograr los objetivos planteados el Consejo debe incorporar esquemas participativos que de manera paralela permitan interactuar a comunidades indígenas y comunidades mestizas de manera armónica, pero no necesariamente juntos y no necesariamente con un objetivo idéntico, aunque sí en pro de objetivos comunes de conservación y aprovechamiento sustentable de la biodiversidad y los recursos naturales. Es por ello que uno de los retos principales del Consejo, y del PTS, es posibilitar un espacio de planeación regional incluyente y que capaz de permear en las políticas con incidencia territorial y cultural en su polígono de aplicación e influencia.

La integración de grupos y comunidades indígenas en cualquier acción o estrategia que pueda impactar los derechos humanos ambientales y culturales, los recursos naturales de los cuales dependen, entre otros, exige el cumplimiento de diversos protocolos y tratados internacionales vigentes en México. Es por ello que se ha optado por generar una alternativa que satisfaga los objetivos del PTS en esta fase de su desarrollo, y habilite las subsecuentes de un modo particular y diferenciado.

Aunado a lo anterior, consideramos que esta alternativa de Consejo ofrece en sus efectos un mayor potencial que una formalmente constituida y publicada oficialmente dado que las dinámicas y productos del PTS tendrán mayores posibilidades de incidir en políticas y resultar pautas a seguir o referentes para otros proyectos de desarrollo por realizarse en la zona, cumpliendo así una función demostrativa de planeación regional participativa, y a modo de buenas prácticas en la materia. En el mismo sentido, el mecanismo de interacción permite una valoración necesaria a modo de filtro *ex-ante* para llevar a cabo un análisis preventivo de la proporcionalidad entre los beneficios y los riesgos para los derechos y valores en juego, y permite a su vez escuchar y que se haga valer la voz informada de los potenciales beneficiados o afectados, y tanto con carácter previo como a la postre dicha voz pueda ser incorporada a la planeación, gestión e implementación de los

proyectos y políticas. Más allá de esto último, se pretende que lo que el PTS pueda lograr sea evidenciar de modo ejemplar desde su diseño y aplicación otra manera de hacer.

En ello radica un factor relevante para considerar lo innovador de este Consejo: pretende la participación en términos adecuados para cada actor, y por las vías que reconozca y le sean propias, para llevar a la práctica proyectos de conservación de la biodiversidad y aprovechamiento sustentable de recursos naturales. Además, y a través de lo anterior, aportar al diseño e implementación de un instrumento de planeación regional que lleve a una agenda común para la sustentabilidad territorial de la Sierra Tarahumara.

## **2.- BASES LEGALES PARA LA INTEGRACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL CONSEJO DE COLABORACIÓN REGIONAL.**

### **2.1 PERSPECTIVA CONSTITUCIONAL Y DE DERECHOS HUMANOS.**

En razón de que aproximadamente un 44% de la población de la Sierra Tarahumara es indígena, y de que el territorio de influencia del PTS también pertenece en parte a comunidades indígenas (a través de diversas figuras jurídicas) debemos realizar una serie de consideraciones y fundamentaciones legales que definen el porqué del Consejo que proponemos, dado que su identidad, estructura y procesos buscan resultar apegados a la legislación nacional e internacional existente y vigente en México sobre derechos humanos, protección ambiental, y patrimonio cultural. El Consejo pretende establecer un marco de diseño y operación del PTS que se guíe y caracterice por el respeto de los derechos humanos de base pluricultural, y a su vez pueda incidir para que poco a poco el Estado mexicano se oriente a cumplir con las obligaciones internacionales que ha contraído en la materia.

Destacamos que la Constitución Política Federal de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) establece al final del párrafo tercero del artículo 1º, cuatro obligaciones específicas –de particulares y autoridades- de prevenir, de investigar, de sancionar y de reparar. Respecto de la obligación de prevenir esta abarca todas aquellas medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que permitan generar condiciones de previsibilidad tanto a nivel estructural (permitiendo la creación de contextos de prevención), como particular (desincentivando la consumación de amenazas concretas) que promuevan la salvaguarda de los derechos humanos. La interpretación del "promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, ha de darse conforme a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad..." (SCJN, 2014)

Asimismo, el artículo 2º de la CPEUM expresa que (...) *B. La Federación, los Estados y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.*

Dicha garantía, junto a la reconocida en el artículo 8 de la Constitución Política del estado libre y soberano de Chihuahua (CPECh en lo sucesivo) que establece que en el ejercicio de su autonomía, los pueblos indígenas tienen derecho (a través de sus comunidades, y entre otros) a: "*VI. Dar su consentimiento libre, previo e informado cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;* fundamentan de manera básica el porqué esta propuesta de Consejo opta por un órgano no administrativo, y reconoce la posibilidad de que para efectos del PTS se recabe el consentimiento de manera expresa, y en su caso se consulte a las comunidades indígenas (y no indígenas) por los cauces que les son propios, para garantizar el ejercicio de los derechos humanos, particularmente los de carácter ambiental y cultural–pues como se ha indicado y reconocido

son indivisibles. En relación a esto, esta propuesta de Consejo pretende avanzar en el sentido adecuado, aunque los procesos que realice durante su implementación difícilmente tendrán *per se* una validez jurídica para efecto de garantizar en todo punto los derechos humanos y garantías con los que pueden encontrarse diversos procesos y proyectos que puedan acompañarse, generarse y fortalecerse por parte del PTS en su operación.

Aunado a lo anterior, reiteramos que la celebración de diálogos y acuerdos con las comunidades para el fortalecimiento de sus iniciativas a través del PTS para el desarrollo de los mismos, en modo alguno suple la necesidad formal que pudiera darse para efecto de realizar consultas prescritas normativamente, y de recabar su consentimiento previo, libre, e informado, según los principios y modalidades de consulta que para el caso resulte adecuada y oportuna. Tampoco por el hecho de resultar incorporado un determinado proyecto o iniciativa al PTS y su mecanismo de coordinación se exime a los promoventes de realizar las evaluaciones y estudios pertinentes en materia de impactos ambiental, social y cultural respectivos. Sin embargo, tanto para los proyectos locales que se incorporen al PTS de manera temprana, como, y sobre todo, para los que se surjan de las estrategias y líneas de acción que deriven del PAR, el Consejo habrá avanzado en la consideración e incorporación de la perspectiva de derechos humanos en la Sierra Tarahumara, e incidido en las prácticas de diversos actores clave regionales, tanto de carácter gubernamental como social.

Al respecto hacemos notar que a la luz de los estándares internacionales en materia de derechos humanos, la consulta de naturaleza indígena, a diferencia de la consulta pública para población que no lo es, cuenta con diversos principios, elementos y procesos que la distinguen de otros procesos e instrumentos de participación social y ciudadana, y que para efectos del PTS han de encontrarse las maneras de atender a ambas situaciones cuando concurren a un tiempo, y cuando se produzcan de manera diferenciable en espacios y tiempos diversos, porque los medios habrán de ser igualmente diversos y adecuadamente diferenciados.

Un reto especialmente significativo para este Consejo, y en general para cualquiera que pretenda aplicar proyectos con perspectiva de derechos humanos y culturales-territoriales en la Sierra Tarahumara, es incorporar a tiempo y mediante instrumentos y herramientas adecuados, a los propietarios y poseedores originarios, formales, e informales, ya que las formas de propiedad y tenencia reconocidas constitucionalmente (principalmente a través del artículo 27 de la CPEUM) como la propiedad social, la propiedad privada, así como incluso la concepción de la propiedad comunitaria o colectiva, son muy distantes de la visión indígena y por ello difícilmente encuentran identidad, mucho menos reconocimiento de las prácticas y de las burocracias asociadas al territorio en el cual habitan. Al respecto, deben satisfacerse los derechos reconocidos en el Convenio 169 y en la Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, algunos de cuyos contenidos se han expresado e insertado en líneas precedentes.

## **2.2 INSTRUMENTOS INTERNACIONALES APLICABLES: PERSPECTIVA DE DERECHOS AMBIENTALES.**

En cuanto a los fundamentos e instrumentos jurídicos y declarativos de índole internacional y regional que dan fundamento a esta propuesta de Consejo resultan muy numerosos y de variada índole, e interpretación constitucional y convencional. Sin ánimo exhaustivo mencionamos los principales instrumentos aplicables al respecto los cuales todos han sido aprobados o ratificados por el Estado mexicano y se encuentran vigentes:

Adicional a las bases jurídicas desde la perspectiva de derechos humanos, desde la perspectiva jurídica ambiental, hay claras implicaciones del PTS sobre el patrimonio social ambiental de la Sierra Tarahumara y particularmente aquellos bienes y servicios ambientales que son objeto de apropiación cultural y significaciones particulares para los pueblos indígenas serranos.

Aportamos al respecto una serie de instrumentos internacionales y en el ámbito regional americano, de variado carácter, los cuales han sido reconocidos por México, ratificados y publicados oficialmente. Nos referiremos meramente aquí, por su especial relevancia, a la Declaración de Río de Janeiro sobre Medio Ambiente y Desarrollo (1992) y al Plan Estratégico para la Diversidad Biológica 2011-2020 del Convenio sobre Diversidad Biológica (CDB 2010)

La Declaración de Río de Janeiro sobre Medio Ambiente y Desarrollo representa un importante fundamento de derechos ambientales como sociales tanto individuales como colectivos. En el caso de esta Declaración, estos principios han sido ya en gran parte incorporados a la normativa mexicana, particularmente en el caso del Principio 10 el cual versa sobre los derechos ambientales de acceso consistiendo en el acceso a la información pública ambiental ya consagrado tanto en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental así como en las correlativas de las entidades de la república incluyendo la del estado de Chihuahua.

Dicho Principio 10 de la Declaración de Río de Janeiro también integra al derecho del acceso a la participación pública ambiental, que con claridad se traduce en el derecho de consulta y consentimiento previo e informado ya comentado con anterioridad, así como de la posibilidad de derechos de acceso a la justicia ambiental ya expresamente tutelado en el artículo cuarto de la CPEUM. Este principio interpretado integralmente es particularmente importante para los grupos vulnerables como puede ser el caso de las poblaciones y comunidades rurales e indígenas en tanto presentan una mayor dependencia de los recursos naturales para sus posibilidades de vida así como para sus manifestaciones culturales, cosmogonía e interpretaciones de la realidad.

La posibilidad de saber, informarse y entender los efectos de las acciones humanas, así como de participar y de tomar decisiones sobre los recursos naturales que les dan vida y sentido a su cultura cobra una importancia mayor en estas colectividades toda vez que puede impactar su seguridad alimentaria, seguridad económica, su salud, o inclusive su cultura y religiosidad, vulnerando con ello otros derechos humanos adicionales a los ya comentados. Es relevante destacar que estos derechos no solamente tienen aplicación a pueblos y comunidades indígenas sino en en la totalidad de las personas y comunidades que puedan ver afectada su capacidad de informarse, decidir o defender sus derechos de acceso ambientales, pero se hace énfasis en las comunidades más vulnerables en razón de la posibilidad de un mayor grado de afectación en razón de su dependencia de los recursos en más sentidos además del hecho de su alejamiento geográfico y de las dificultades de comunicación culturalmente adecuada.

Por su parte, en 2010 la Décima Conferencia de las Partes del Convenio sobre Diversidad Biológica adoptó el Plan Estratégico para la Diversidad Biológica 2011-2020 que contempla un marco de acción global donde los países parte como México, se comprometen a proteger la diversidad biológica y mejorar los servicios ecosistémicos y ambientales, en tanto que beneficios que la biodiversidad y los ecosistemas proporcionan al bienestar humano.

Dicho marco de acción está conformado por una visión compartida, una misión y 20 metas globales (conocidas como las Metas de Aichi dentro del propio Plan Estratégico) que se agrupan en cinco objetivos estratégicos (CBD 2010) y que resultan imprescindibles para entender el sentido del PTS y de su marco de gobernanza:

1. Abordar las causas subyacentes de la pérdida de diversidad biológica mediante la incorporación de la diversidad biológica en todos los ámbitos gubernamentales y de la sociedad.
2. Reducir las presiones directas sobre la diversidad biológica y promover la utilización sostenible.
3. Mejorar la situación de la diversidad biológica salvaguardando los ecosistemas, las especies y la diversidad genética.



4. Aumentar los beneficios de la diversidad biológica y los servicios de los ecosistemas para todos.
5. Mejorar la aplicación a través de la planificación participativa, la gestión de los conocimientos y la creación de capacidad.

Las consideraciones y fuentes hasta aquí expresadas han permitido orientar la investigación y la redacción de las bases legales que a continuación se detallan.

### **2.3 BASES LEGALES DE CARÁCTER AMBIENTAL.**

En el ámbito mexicano y del Estado de Chihuahua referimos a los principales instrumentos normativos que reconocen el derecho a participar en las decisiones ambientales, tanto en sentido de participación ciudadana, como social, y comunitaria, como a los mecanismos orgánicos ambientales de carácter participativo y de consulta, en tanto que mecanismos de coordinación, inducción y concertación entre autoridades, entre éstas, y de las anteriores con los sectores social y privado, personas y grupos sociales, en materia ambiental.

#### **2.3.1 FUNDAMENTOS JURÍDICOS DE LA PARTICIPACIÓN SOCIAL Y ÓRGANOS: ÁMBITO FEDERAL.**

Existen decenas de mecanismos orgánicos de carácter participativo y de consulta, contemplados en leyes generales y sectoriales o subsectoriales, que pretenden el reconocimiento de la participación social y ciudadana, y sobre algunos de los cuales se ha realizado un análisis en términos de posibilidades jurídicas y orgánico-administrativas, en momentos y ámbitos competenciales diferenciados (ver Anexo 1), así como una serie de mecanismos institucionales instrumentales relevantes, para habilitar la participación, como el Derecho a la participación en los planes y programas dentro del Sistema Nacional de Planeación Democrática, de los sistemas estatales y municipales, la Consulta pública para el ordenamiento ecológico, o de Manifestaciones de Impacto Ambiental, en el seno del Procedimiento de evaluación de impacto ambiental Federal, estatal o municipal, según obra o actividad, la Consulta sobre la liberación de Organismos Genéticamente Modificados, o para establecer un Área Natural Protegida (ANP).

Otro de los grandes retos del PTS y su mecanismo de coordinación (el Consejo) consistirá en identificar y armonizar los procesos de planeación y toma de decisiones en estos, para sumar voluntades colectivas también en sentido orgánico, pero sin descuidar que son visiones difícilmente integradas; lo cual suma al reto de generar estrategias transversales en materia de biodiversidad y servicios de los ecosistemas.

En el ámbito federal, se destacan cuatro instrumentos legales como los más significativos, y son los siguientes:

- Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) *Artículos 1, 18, y 157.*
- Ley General de Vida Silvestre (LGVS) *Artículos 15, 24, 60 y 62.*
- Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable (LGDFS) *Artículo 3. Fr XIX, 134 Bis, y 150.*
- Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil, objetivos del artículo 1º V en relación a su artículos 5º
- Ley de Economía Social y Solidaria, artículo 4º y 6º.

Aunado a lo anterior, se han identificado los principales órganos participativos de origen y ámbito federal, y su régimen jurídico principal.

#### **2.3.2 FUNDAMENTOS JURÍDICOS DE LA PARTICIPACIÓN SOCIAL Y ÓRGANOS: ÁMBITO DE CHIHUAHUA.**

En el ámbito territorial de Chihuahua, al cual aplica naturalmente lo expresado anteriormente, destacamos desde la óptica participativa los instrumentos jurídicos de participación pública que nos parecen más significativos para los fines pretendidos del Consejo Regional –sin entrar a una escala reglamentaria-, y son los siguientes:

- Ley de Planeación del Estado de Chihuahua. artículos 9 y 10
- Ley de Cambio Climático del Estado de Chihuahua. *Artículos 5. Fracción X, 7, y 58.*
- Ley de Desarrollo Rural Integral Sustentable para el Estado de Chihuahua. *Artículos 2 y 14.*
- Ley de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente del Estado de Chihuahua. *Artículos 20 y 24.*
- Ley de Fomento para el Desarrollo Forestal Sustentable del Estado de Chihuahua. *Artículo 9, Fracciones X y XI, y artículos 23, 73 y 76.*
- Ley de Vida Silvestre para el Estado de Chihuahua. *Artículos 33, 34 y 35.*
- Ley de Patrimonio Cultural del Estado de Chihuahua. *Artículos 35 y 40.*
- Ley de Desarrollo Urbano Sostenible del Estado de Chihuahua. *Artículo 2.*

En el ámbito chihuahuense, y además de los órganos que hemos identificado que provienen del ámbito federal, para los cuales también se genera un régimen estatal específico (tanto consejos como comités estatales y municipales respectivos) y los destacamos con su respectivo fundamento jurídico. Al cierre del presente documento, no se han identificado órganos participativos con las características que se pretenden promover en otras partes de la República Mexicana. En el ámbito comparado desde la perspectiva del derecho internacional, aunque escasos, se observa que existen algunos intentos de órganos interculturales en Sudáfrica, India, Nueva Zelanda, Australia y Canadá, todos ellos con características propias atendiendo a las necesidades y posibilidades de las colectividades a las que atienden, principalmente en razón de Protocolos Comunitarios sobre derechos bioculturales (UNEP, 2009).

Es necesario también enfatizar la protección de los derechos colectivos que se pretende tutelar a través de un mecanismo de socialización y comunicación que promueva el uso de lenguas y costumbres indígenas, además del patrimonio cultural tangible que representan las tierras utilizadas y significadas por pueblos y comunidades indígenas. La referida Ley del Patrimonio Cultural del estado de Chihuahua reconoce diversos aspectos de interés que fortalecen la propuesta de este Consejo. La normativa estatal manifiesta en sus artículos 35 y 36 que el patrimonio cultural intangible deberá contemplar acciones globales de conservación también de los conocimientos en sí mismos. En este sentido el Sistema de Información Cultural del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes reconoce como patrimonio cultural intangible del estado de Chihuahua el sistema normativo de los rarámuri de Chihuahua, los pueblos indígenas tarahumara o rarámuri, tepehuanos del norte, y pima, todos ellos habitan en el polígono de actuación del PTS. Asimismo, forman parte del patrimonio intangible del estado de Chihuahua las lenguas tarahumara y de los tepehuanos del norte.

La acción de proponer y realizar un Consejo con los procedimientos y alcances delimitados también constituye una clara apuesta para hacer valer y promover los derechos interculturales, de pluralidad jurídica y evidentemente de fortalecimiento y protección del patrimonio cultural intangible del estado de Chihuahua en diversas de sus vertientes.

### **2.3.3 PRINCIPALES INSTRUMENTOS ORGÁNICOS JURÍDICAMENTE HABILITADOS, Y POSIBILIDADES A FUTURO**

Para aproximarnos a una propuesta del Consejo hemos desarrollado, descrito y fundamentado jurídicamente los espacios colectivos de toma de decisiones existentes respecto de la materia que nos ocupa, entendidos como posibilidades orgánicas de carácter administrativo. La *Tabla 1. Principales instrumentos orgánicos existentes y*

*potenciales con participación pública para la gobernanza ambiental en Chihuahua, México* (Anexo 1.) identifica y caracteriza la mayoría de los instrumentos orgánicos en los que pudiera alojarse el Consejo, o en su caso, con los que habría de relacionarse el mismo para una operación integrada de las decisiones sobre la BD y los SE de la Sierra Tarahumara.

Algunas opciones potencialmente viables podrían consistir en promover la constitución de un órgano de consulta o técnico con participación indígena por acuerdo de la entidad que fuera más pertinente. No obstante cabe señalar que en este caso tampoco estaríamos respetando integralmente los derechos humanos de estas comunidades vulnerables.

La existencia y eficacia del Consejo, como hemos expresado, dependerá a su vez de la capacidad para generar y consolidar una actuación administrativa coordinada y concurrente intra e interniveles o ámbitos de gobierno. A su vez es necesario que incorpore la cooperación Estado-sociedad a través de múltiples y multifacéticos instrumentos que contemplen su acción concertada, y que resulten permeables a las iniciativas, instrumentos y demandas que surgen de la sociedad civil, de las organizaciones sociales y de las comunidades indígenas según sus propios sistemas normativos tradicionales y vigentes.

Solo habilitando lo anterior a través del Consejo será posible hablar o delimitar la corresponsabilidad Estado-sociedad en materia socioambiental, y satisfacer la necesaria eficacia colectiva de la función pública ambiental y la legitimidad de la norma, la planeación, las políticas y las decisiones. El Consejo estaría cumpliendo así su principal objetivo de origen y pudiera recabar la suficiente legitimación social e institucional para su efectiva implementación y proyección a mediano y largo plazos.

El Consejo, aunque centrado en la Sierra Tarahumara deberá permitir a través de sus criterios de operación, el superar las delimitaciones administrativo-territoriales y resultar aplicable de un modo flexible bajo un criterio mixto, tanto ecosistémico como administrativo, que a su vez incorpore altas dosis de coordinación-concertación, y una visión integral y dinámica de la realidad para contrarrestar las limitaciones de esquemas administrativos estáticos no son conscientes ni integradores de identidades y particularidades socioambientales, y que sólo pueden encontrar soluciones caso por caso y bajo una óptica diferente, o siquiera diferenciada.

En la referida Tabla 1. del Anexo 1. puede observarse que se han analizado los principales instrumentos jurídicos federales, estatales y mixtos que regulan figuras participativas directamente orientadas o al menos relacionadas con la conservación de la biodiversidad o alguno de sus elementos principales. El orden que se ha seguido no obedece a la jerarquía normativa administrativa general sino de manera específica ha considerado la BD y los SE como enfoque prioritario del PTS y particularmente del Consejo que será propuesto, aunado a los sectorizados a aspectos ambientales, de desarrollo rural y forestal sustentable, y en materia de cambio climático.

Ello nos ha permitido observar a Chihuahua y a la Sierra Tarahumara desde un aspecto orgánico-ambiental, e interpretar el estado que guarda la participación social respecto de su interacción con órganos de la administración pública, y a la par nos ha permitido conocer tanto el estatus de operación de los mecanismos, como el acceso a sus normas e integrantes y la relevancia que se les otorga en términos de comunicación social. Indirectamente también permite observar la trascendencia que cada órgano o mecanismo representa para la autoridad atendiendo a su operatividad actual.

Al respecto, y en resumen, se ha podido identificar lo siguiente:

- Se han analizado trece órganos con posibilidades de participación ciudadana que actualmente en términos de la normativa vigente son administrativamente posibles en el estado de Chihuahua y pudieran solventar en mayor o menor medida los objetivos del PTS.
- Ocho de los trece que existen y operan en mayor o menor medida.
- Cuatro de los trece tienen la posibilidad normativa de existir o la obligación jurídica de crearlos y activarlos pero no se han instalado o no se ha podido comprobar su operación actual o inclusive pretérita. En algunos de estos casos no se encontró evidencia de que hubiesen sido creados o instalados, lo cual probablemente incrementa el riesgo de abordarlos como posibilidades potenciales para efectos del PTS.
- Al menos una tercera parte de las posibilidades orgánicas de participación pública ambiental en Chihuahua no es operativa, aunque destaca la operatividad y acceso a documentos del Consejo Estatal Forestal.
- Salvo el Consejo Núcleo para el Desarrollo Sustentable (estrategia de ciudadanía ambiental SEMARNAT-PNUD) el cual sesiona en la delegación de la Semarnat en la capital del Estado, no se ha detectado mecanismo alguno que normativamente de manera expresa garantice, habilite o induzca la participación indígena en materias vinculadas con la BD y los SE.

Derivado del análisis referido, consideramos que los órganos más próximos a los objetivos del PTS, de entre los contemplados o habilitables jurídicamente, y descartados por los motivos aludidos y otros diversos, son los siguientes:

- Consejo Asesor de ANP.
- Comité consultivo, que crearía el Secretario federal puede dar vida a un comité consultivo a través de un órgano desconcentrado (que podría ser CONANP)
- Consejo consultivo, o Consejo Ciudadano relacionado con la vida silvestre ya sea con fundamento en el artículo 16 de la Ley General de la Vida Silvestre, o inclusive a nivel estatal, a través de un Consejo Ciudadano para la Preservación y Cuidado de la Vida Silvestre (con la posibilidad de Comités ciudadanos) según la Ley de Vida Silvestre para el Estado de Chihuahua.
- Consejo de Desarrollo Rural Sustentable, no habilitado normativamente como "regional".

### **3.- LINEAMIENTOS DEL CONSEJO DE COLABORACIÓN REGIONAL EN EL MARCO DEL PROYECTO "TARAHUMARA SUSTENTABLE"<sup>1</sup>**

#### **CAPÍTULO PRIMERO. LINEAMIENTOS DE IDENTIDAD Y NATURALEZA.**

##### **Lineamiento 1. Concepto y caracterización.**

El Consejo es un espacio de colaboración para la sustentabilidad regional que hará las veces de órgano flexible, inclusivo, e intercultural, que obedece a la necesidad de fortalecer las capacidades regionales de toma de decisiones viables ecológica y socialmente, y que a través de un diálogo entre actores locales pretende fortalecer la estructura social e institucional para la gobernanza ambiental en la Sierra Tarahumara.

También es un instrumento de participación social e institucional en el ámbito de la Sierra Tarahumara, e inclusive más allá, a través de la incidencia que el PTS tendrá en las políticas públicas y modos de hacer de los actores clave serranos o con capacidad de influenciar su propia realidad y su dinámica, así como sus marcos de reflexión y acción.

---

<sup>1</sup> Se integra para efectos de este resumen ejecutivo solamente descripciones y destacados de cada uno de los Lineamientos. Consultar la versión en extenso para su contenido completo.

El Consejo desarrollará los espacios de comunicación para la toma de decisiones entre los actores que de hecho tengan ya algún liderazgo en regiones de la Sierra o vinculados a proyectos concretos y por ello tengan la posibilidad de desarrollar otras capacidades y fortalecer ese liderazgo. Ha de ser incluyente con quienes se consideren natural y administrativamente dispuestos a participar en la construcción de una Agenda Común para la región, una zona de esta, o un municipio, así como con quienes tienen voluntad pero dificultades para participar, sean estos civiles o gubernamentales.

Su diseño y funcionamiento trata de aportar al desempeño institucional para la sostenibilidad, y a la definición de reglas y pautas diversas que puedan generarse y desarrollarse procedimientos formales e informales de coordinación, concertación e incidencia. Y pretende a su vez establecer un marco de diseño y operación del PTS que se guíe y caracterice por el respeto de los derechos humanos de base pluricultural, y a su vez pueda incidir para que poco a poco el Estado mexicano se oriente a cumplir con las obligaciones internacionales que ha contraído en la materia. Cuenta, en dicho sentido, con una base identitaria y funcional que observa un enfoque de derechos en clave intergeneracional, y con perspectiva de género.

El Consejo agrupa a los actores de un órgano de hecho, sin un núcleo administrativo como tal. Se ha visualizado y concebido más como un espacio de diálogo intercultural regional para la planeación regional y el fortalecimiento de capacidades que como un órgano formalmente constituido dadas las características de interculturalidad que se pretende promover de manera específica, y las características del PTS.

Es un órgano sin formalidad jurídica y, al menos en lo inmediato, sin personalidad jurídica, en tanto no exige la celebración de un acuerdo de base jurídica para su integración, pero trata de establecer los vínculos de confianza y credibilidad para la toma de decisiones futura y en su caso para la formalización de acuerdos futuros con base jurídica. Ello atendiendo al esfuerzo de la pluralidad de sistemas jurídicos y costumbres sociales culturales que se pretende reconocer y fortalecer, además del hecho que no corresponde a ninguna organización basada en términos administrativos regionales, sectoriales, o sociales, sino una singular convergencia de todos los anteriores.

La ausencia de requisitos jurídicos formales para la integración de actores puede ser un rasgo que allane las posibilidades de integración de los actores indígenas y en su caso pueda ser un detonante de participación real y directa, aunque sea de manera incipiente.

La confianza y credibilidad entre los actores podrá promover que a mediano plazo estos usos y socialización puedan generar las condiciones para la formalidad orgánica en términos jurídicos si así se pretende.

Estas consideraciones permiten integrar más actores atendiendo a los intereses concretos que exhiban en la realidad y que permitan a mediano y largo plazo fortalecer la base social para la toma de decisiones y, a su vez, posibilitar dinámicas organizacionales que permitan pensar a futuro en un ente administrativo o mixto con suficiente legitimidad estructural, organizativa y funcional para profundizar en la agenda de conservación y productividad sustentable regional, compartida entre gobierno y sociedad civil. No obstante, si el modo de hacer que se propone logra consolidarse a lo largo del tiempo, ni siquiera sería indispensable formalizarlo administrativamente toda vez que los usos sociales e inclusive institucionales, otorgándoles la legitimidad social que en su caso merezcan una vez adoptados, tienden a ser asumidos y respetados.

El mayor desafío de tratar de implementar los derechos fundamentales indígenas reconocidos en la Constitución Federal y local consiste en darle presencia y voz a los actores que han existido siempre, y que tienen derechos

concretos sobre bienes y servicios ambientales pero no han sido considerados activamente. Un segundo desafío que parte del primero es la necesidad de que sean los propios actores serranos quienes protagonicen y sean responsables de su propio desempeño: el Consejo tendría que poder integrar a los actores, estrategias y proyectos que de hecho ya estén realizando iniciativas relevantes para efectos o tengan claras posibilidades y elementos de lograrlo a corto o mediano plazo, con quienes no, y con el objeto de asegurar y potenciar que los actores tienen intereses específicos que perseguir y proteger y de esta manera garantizar su necesidad de actuación en el marco del PTS y más allá de este.

Se pretende lograr la convivencia, de ambos sistemas jurídicos: los de los pueblos y comunidades indígenas y los de los mestizos que prevalecen de facto pero no necesariamente respetan ni integran los usos y costumbres de indígenas en la toma de decisiones. En la actualidad ceñirnos a un esquema jurídico administrativo bajo el mismo orden que hegemonícamente ha prevalecido hasta ahora, sin las condiciones advertidas previamente, significaría preservar el modelo que presupone la superioridad del sistema jurídico occidental sobre los sistemas jurídicos indígenas.

El Consejo se visualiza como un actor colectivo que gestiona una estrategia proactiva de prevención a mediano y largo plazo que permita reafirmar los derechos comunitarios de decidir sobre los territorios ancestrales de acuerdo a las prácticas consuetudinarias, nacionales, internacionales y las responsabilidades que éstas conllevan. Y a un tiempo una estrategia de interacción endógenas, empoderadora para los actores, que se basa en los valores y procedimientos de las comunidades al tiempo de promover el máximo nivel posible de comunicación, que promueve el diálogo inter e intra cultural entre los actores, que promueve la consideración recíproca de los vínculos sociales, económicos, y espirituales del bienestar, y desarrolla la colaboración.

El Consejo busca crear las condiciones de diálogo para que de manera gradual puedan incorporarse nuevos actores (personas u organismos) que permitan ir creando la base social para la gobernanza colectiva e integrada de los recursos naturales en la Sierra Tarahumara. En la medida en que a lo largo del tiempo estos usos de toma de decisiones se vuelvan conocidos (es necesaria su amplia socialización y divulgación), respetados y creíbles para los actores involucrados así como para nuevos actores potenciales, se irá generando el fortalecimiento natural de un modo de hacer que creará las bases para un órgano inclusive permanente que podrá ser formalizado jurídicamente si se desea pues de hecho la estructura y procedimientos estarían ya ampliamente socializado y tentativamente aceptado por las comunidades y los actores serranos.

### **Lineamiento 2. Vocación funcional.**

Se detallan las funciones en una triple óptica:

- El Consejo como espacio colaborativo y comunicativo.
- El Consejo como habilitador de procesos de gobernanza ambiental intercultural.
- El Consejo como espacio de innovación e incidencia pública.

## **CAPÍTULO SEGUNDO. LINEAMIENTOS DE INTEGRACIÓN Y PARTICIPACIÓN.**

### **Lineamiento 3. Integración progresiva.**

El Consejo se irá creando a partir de los avances de los procesos de planeación participativa regional contemplados en el PTS, crecerá de manera progresiva a la par que el PTS se conoce y desarrolla, como metáfora de lo escalable desde lo local al paisaje, y como símil organizativo de lo anterior y a interdependencia e interacción entre la biodiversidad, los ecosistemas y sus servicios.

El Consejo debe permitir la incorporación temporal y activa de algunos actores de una vez, y otros distintos en otras, atendiendo tanto a las posibilidades sociales, ecosistémicas, y en su caso de toma de decisiones específica en

diferentes momentos. Esta noción resulta muy alejada de la noción participativa y democrática de un Consejo según se concibe típicamente en los términos administrativos del sistema jurídico mexicano. Resulta por ello indispensable la consideración de los usos y costumbres de los diversos pueblos y comunidades indígenas de la Sierra.

#### **Lineamiento 4. Participación y representación diferenciadas.**

Dada la mecánica de integración, y que el PTS pretende construir el PAR y una Agenda Común sobre programas, recursos, experiencias y capacidades de los actores gubernamentales y no gubernamentales existentes, el Consejo lo integran actores.

Se incorporarán los actores de estado que tengan intereses y proyectos concretos en la Sierra Tarahumara, así como la representación de las organizaciones civiles que tengan experiencia probada en este mismo polígono, y los actores campesinos, ejidales, o civiles, incluidas las que aglutinen o presten servicios al sector privado, o bien expertos reconocidos tanto con conocimiento científico como experiencia práctica en diferentes áreas temáticas relevantes para el PTS, y que sean susceptibles de incorporarse al Consejo.

El primer grupo de actores clave será invitado por el Secretariado a través de sus miembros respetando tanto los principios de incorporación como de representatividad de los mismos.

Se incorpora un *Anexo 2. Actores clave para la integración inicial del Consejo*, que incluye los que se consideran oportunos e identificables al momento, y cuya colaboración se entiende relevante por diversos motivos.

Cada actor deberá de representarse a sí mismo, o en su caso, a la colectividad que le otorgue dicha representación atendiendo a la buena fe, y con la anuencia y representación que le haya sido otorgada en los términos de sistema social o de costumbre jurídica al que pertenezca o represente.

La representación se acreditará por designación formal en el caso de la representación administrativa, resulte esta expresa o implícita en las atribuciones del cargo que ocupe el representante y que el estado le reconozca, o expresa mediante designación simple en el caso de los demás integrantes, y se acreditará en los términos en que su propio ejecutivo designe atendiendo a la normativa local, a efecto de que puedan comparecer válidamente.

En el caso de la integración de los actores o de las organizaciones indígenas en este Consejo se designarán representantes por medio de sus instituciones y autoridades representativas, a través de sus sistemas normativos, formas, tiempos y procedimientos de toma de decisiones. No obstante, podrá abrirse la posibilidad de que del mismo modo una organización o institución represente a ciertas comunidades o pueblos, lo cual deberá acreditarse fehacientemente y garantizarse del modo anteriormente descrito.

La integración y operación del Consejo podrá incluso dar cabida a la colaboración de representantes de municipios o de actores cuyas iniciativas puedan tener efectos o alcances sobre el polígono delimitado por el PTS, o viceversa, aunque se encuentren fuera del mismo (por ejemplo en razón de una cuenca hidrológica, o de un corredor biológico) a favor de una gestión integrada del territorio bajo criterios ecosistémicos.

#### **Lineamiento 5. Integración.**

La integración inicial y sucesiva del Consejo parte progresivamente de:

- la integración de la Coordinación del Secretariado
- la integración de los Grupos de trabajo subregionales
- la integración de la Red de actores

La integración de la Coordinación del Secretariado y del propio Secretariado se realizará según lo contemplado en los lineamientos de organización respecto del Secretariado. La integración de los Grupos de trabajo subregionales y de la Red de actores se producirá tanto mediante aceptación de invitación expresa, como de participación de facto en respuesta a las convocatorias públicas y abiertas que se emita la Coordinación del Secretariado, y cuando esté integrado el Secretariado a través de este. Dichas convocatorias se emitirán y divulgarán en las lenguas principales de la Sierra por medios escritos, impresos, electrónicos, orales y radiofónicos acostumbrados, y entre los actores prioritarios de la región. No obstante el Consejo habrá de tratar con apertura e inclusión otras posibilidades y tiempos de colaboración durante sus procesos.

Se definen los contenidos mínimos de dichas convocatorias, los cuales serán aplicables también para las convocatorias a las sesiones de Grupos de trabajo subregionales y otras, con las particularidades que pueden derivarse de los lineamientos organizativos respectivos, como en el caso del Secretariado, debido a su integración y procedimientos específicos.

**Lineamiento 6. Criterios rectores de integración y procesos participativos.**

El criterio rector de integración en todo proceso al seno del Consejo será la incorporación de criterios de conservación, protección y prácticas productivas de uso sustentable con respeto a la biodiversidad enfocadas en las áreas y zonas más aptas y con un alto valor de BD y SE.

Aunado a lo anterior se incorporan alrededor de veinte criterios adicionales para efecto de inducir tanto la participación y sus procesos, como los resultados esperados del PAR y la Agenda Común:

**CAPÍTULO TERCERO. LINEAMIENTOS ESTRUCTURALES Y ORGANIZATIVOS.**

**Lineamiento 7. Estructura organizativa.**

El Consejo se integra por un órgano de fomento y liderazgo denominado Secretariado, los actores de la Sierra Tarahumara que se organizan en una Red de actores, así como en Grupos de trabajo subregionales, y un Grupo de observadores.



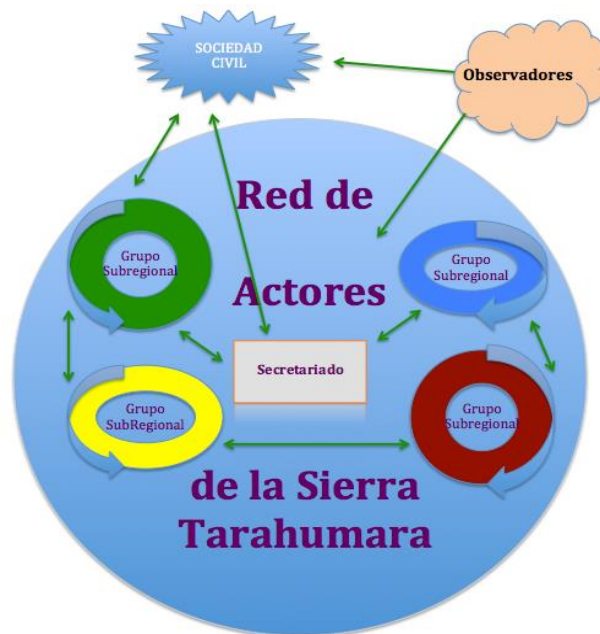


Figura 1. Representación gráfica del Consejo de Colaboración Regional.

Fuente: Legalis para el Proyecto "Tarahumara Sustentable". México, 2015. Elaboración propia.

#### **Lineamiento 8. El Secretariado.**

Es el órgano central de coordinación permanente del Consejo y se integra por trece actores de estado y civiles, entre otras razones para que resulte multisectorial y diverso, así como para trascender la dinámica de los ciclos administrativos y gubernamentales, y evitar que en algún momento puedan darse vacíos insostenibles de gestión. Se pretende que lo integren un grupo de personas con capacidad de representar los intereses de la Sierra, de convocar y sostener el diálogo y comunicación intersectorial e intercultural para una planeación participativa regional, así como de mantener una participación activa y efectiva a lo largo del tiempo.

El Secretariado contará con trece integrantes, y estará compuesto por:

- Un representante de la Unidad de Manejo del Proyecto "Tarahumara Sustentable",
- Un representante de la Dirección Regional de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas del estado de Chihuahua (CONANP),
- Un representante del Gobierno del estado de Chihuahua,
- Un representante designado que funja como enlace con los gobiernos municipales por cada una de las cuatro subregiones que proponemos del PTS -tentativamente Guachochi, Bocoyna (Creel), Guadalupe y Urique- haciendo un total de cuatro representantes municipales.
- Un representante por cada Grupo de trabajo subregional, haciendo un total de cuatro.
- Un representante del Programa interinstitucional de Atención al Indígena (PIAI)
- Un representante del Consejo Consultivo para el Desarrollo Sustentable, Núcleo Chihuahua.

El Secretariado se entenderá formalmente integrado desde que se acredite la representación de:

- los integrantes de su Coordinación,
- de cada uno de los grupos de trabajo subregional,
- del PIAI, y
- del Consejo Consultivo para el Desarrollo Sustentable, Núcleo Chihuahua.

### **Lineamiento 9. La Coordinación del Secretariado.**

El Secretariado contará con una Coordinación integrada por dos de los representantes anteriormente comentados, pudiendo entre estos dos elegir a un tercer representante para el ejercicio de sus funciones.

Para el inicio de actividades del Consejo dicha Coordinación se integrará por el representante de la Unidad de Manejo del Proyecto "Tarahumara Sustentable", y por el representante que designe la Dirección Regional de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP) en el estado de Chihuahua, dado que son quienes han sostenido el pulso del PTS y cuentan con dicha encomienda.

El Secretariado planteará a esta Coordinación la posibilidad de cambiar su integración cada año a partir de su conformación inicial, salvo que el propio Secretariado justifique y determine otro término o las circunstancias lo ameriten.

La Coordinación cumplirá con la función de llevar a cabo la integración del Secretariado, de agrupar o aglutinar la información y socializarla ante la Red de actores y, en su caso, de recabar la retroalimentación y a su vez ser divulgada ante el actor interesado y posteriormente al resto de la Red a través de los medios más utilizados y eficientes en la subregión.

### **Lineamiento 10. Consideraciones adicionales para acreditar la representación -gubernamental- por designación, a propósito de la integración del Secretariado.**

La representación por designación se presenta como la opción viable para poderlos integrar atendiendo a un principio de legalidad vigente. Cualquier representante de un actor gubernamental debe tener la personalidad y representatividad adecuada a su propio régimen legal, pues aunque en estricto sentido no se tomen decisiones en este Consejo que impacten directamente a la actuación de estado, el objetivo es compartir información, generar el diálogo y provocar acciones que generen sinergias entre los actores y proyectos, fortaleciendo capacidades y a su vez la credibilidad y gobernabilidad serranas.

La participación abierta en un órgano de naturaleza civil pluricultural con participación indígena reconocida también en los propios términos de pueblos y comunidades indígenas, debería de tener una ponderación positiva por cualquier actor de estado que esté debidamente informado, y así habrá de promoverse.

### **Lineamiento 11. Funciones del Secretariado.**

Las funciones principales del Secretariado consisten en promover, coordinar y facilitar las dinámicas del Consejo, acopiar y gestionar información de las reuniones, diálogos entre todos los participantes, resultados y consensos, así como la socialización multinivel y de comunicación y divulgación social entre actores, y de los acuerdos del Consejo en sus diversos organismos. Se trata de una divulgación y comunicación al menos de doble vía, y que se construye desde lo microlocal o local a lo regional, y desde lo regional, a través del Secretariado, nuevamente a lo local y microlocal.

### **Lineamiento 12. La Red de actores -de la Sierra Tarahumara.**

Esta Red incorporará a actores de la Sierra Tarahumara para efectos del Consejo, aunque principalmente operará a través de los Grupos de trabajo subregionales. No existe un límite de actores para integrar la Red de actores. Toma acuerdos por consenso y con base en procesos participativos.

La organización de esta Red es propia del Consejo y lo dota de identidad, pluralidad jurídica e intercultural. Es participativa e incluyente en función de experiencias, iniciativas y actividades existentes y potenciales, así como de actores locales, y vocacionada a incorporar de manera flexible y con representación directa a todo tipo de actores clave, sean de carácter gubernamental, social o comunitario, así como empresas o asociaciones sectoriales,

instituciones académicas y de investigación. Está orientada a generar una visión compartida que poder previsualizar y con la que nutrir las funciones del Consejo, y especialmente el diseño y los contenidos del PAR, y a la postre de una Agenda Común.

### **Lineamiento 13. Los Grupos de trabajo subregionales.**

Los actores de la Red de actores se agruparán para su mejor organización y coordinación en razón de cuatro subregiones, y se procurará en cada región establecer al menos un Grupo de trabajo. En caso de existir en la subregión o verse involucrada un ANP o una región prioritaria para la conservación, se procurará la incorporación a estos grupos a quien designe la dirección de la misma.

### **Lineamiento 14. Subregionalización.**

El polígono territorial de intervención del PTS se desdoblará operativamente para efectos del Consejo en cuatro subregiones, sin perjuicio de que puedan definirse otras en función de los ecosistemas, la biodiversidad u otros criterios posibles para la subregionalización, y teniendo en cuenta la posibilidad de que se faciliten tanto la comunicación y logística como los espacios y sedes para sesiones del grupo (en cursiva sede principal tentativa):

- I. Subregión 1: Balleza y *Guadalupe y Calvo*
- II. Subregión 2: Morelos, Batopilas, *Guachochi*.
- III. Subregión 3: Témoris, Chínipas, *Urique*.
- IV. Subregión 4: Uruachi, Maguarichi, Ocampo, *Bocoyna (Creel)*

### **Lineamiento 15. Funciones de los Grupos de trabajo subregionales.**

A los Grupos de trabajo subregionales en síntesis les corresponde facilitar el contacto y aprendizaje entre actores, estrategias y acciones afines, auxiliar a generar información, realidades y perspectivas subregionales, y una visión compartida que poder previsualizar y con la que nutrir el diseño y los contenidos del PAR, identificar nuevos actores, iniciativas y proyectos, y comunicarlo al Secretariado, contribuir a la coordinación, a la colaboración, y a la concertación, o elegir de entre ellos a un representante para formar parte del Secretariado.

### **Lineamiento 16. El Grupo de observadores.**

El Grupo de observadores agrupa a actores clave de relevancia y significación regional que no deseen o no estén en condiciones de colaborar en el Consejo por el motivo que fuere, y es un contrapeso a modo de contraloría social y técnica de la actuación del Consejo y del PTS, orientada a su fortalecimiento interno y externo.

### **Lineamiento 17. Lógica funcional del Grupo de observadores.**

Viene definida por la potencialidad de que se sugieran ajustes o mejoras sobre la integración y operación del Consejo, fortalecer el Consejo en materias clave para el PTS con aportaciones basadas en su experiencia y conocimiento, o realizar análisis, informes, propuestas y recomendaciones sobre asuntos relativos al Consejo.

## **CAPÍTULO CUARTO. LINEAMIENTOS DE FUNCIONAMIENTO.**

### **Lineamiento 18. Sesiones y reuniones.**

El Consejo podrá reunirse en pleno, el cual estará integrado por el Secretariado y los integrantes de la Red de actores, o en reunión subregional, mediante los integrantes del Grupo de trabajo subregional con la representación de la Coordinación, o de este con el representante designado de un Grupo de trabajo subregional. No se requiere un quórum mínimo, sino la efectiva participación en las actividades que se convoquen y programen, de acuerdo a las metodologías de facilitación de procesos de planeación participativa habilitadas.

### **Lineamiento 19. Principios de aplicación en todo proceso y resultado de planeación**

Expresamente se reconocen y describen en materia de:

- Conservación de la diversidad biológica regional.
- Derecho a la participación en las decisiones ambientales y territoriales, voz y legitimidad en la toma de decisiones, y a la consulta previa, libre e informada.
- Acceso justo y equitativo de beneficios.
- Ponderación de impacto social significativo.
- Ponderación de impacto cultural significativo, y
- Dirección, visión estratégica, desempeño y rendición de cuentas.

De esta concepción aplicada de principios<sup>2</sup> se desprenden estrategias y medidas de largo alcance orientadas en gran parte al reforzamiento de las instituciones públicas, la promoción del consenso entre los diferentes actores, el aumento en los índices de equidad de género, el fomento de la práctica de rendición de cuentas por parte de las instituciones y el fomento de la participación activa.

### **Lineamiento 20. Acuerdos**

La esencia del Consejo es el diálogo y el intercambio de opiniones para la elaboración del Plan de Acción Regional. Podrán tomarse acuerdos sobre asuntos que competan la integración del Plan de Acción Regional y en sentido amplio al desarrollo de proyectos de los integrantes del Consejo. Cualquier acuerdo que se tome dentro del Secretariado o en este Consejo deberá tomarse preferentemente por consenso. En cualquier caso, deberán tomarse los acuerdos de manera presencial si se trata de la primera designación o de cambios en los representantes ante el Secretariado, cuando no se trate de representación administrativa.

Dichas formas podrán y deberán evolucionar en la medida en que el Consejo vaya generando las nuevas y mejores formas de comunicar y actuar.

Los intercambios de opiniones se realizarán en español sin perjuicio de que si un actor tiene dificultad de entender o expresarse en español, se aceptará que pueda invitar y auxiliarse de un intérprete de su confianza que tenga conocimiento de su lengua indígena y cultura, para poder entender y expresarse con libertad ante el resto de actores.

En principio dicha asistencia será gratuita para quien la solicite o provea; no se requerirán intérpretes certificados por el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (INALI), pero se sugiere consultar el Padrón Nacional de Intérpretes y Traductores en Lenguas Indígenas (PANITLI)

### **Lineamiento 21. Documentación de procesos y experiencias.**

Las diversos organismos que conforman el Consejo han de obtener registro escrito, oral y visual de los procesos, participaciones, aportaciones y experiencias para efectos de reporte, divulgación, investigación, gestión, sistematización, generación de información e indicadores, y resultados.

---

<sup>2</sup> Se retoman parcialmente e interpretamos los Principios de la Buena Gobernanza del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) "Gobernanza y Desarrollo Humano Sostenible" de 1997 (elaboración propia a partir de Graham en Alfie, 2011) los cuales tienen notoria identidad y complementariedad con los argumentos expuestos en este análisis.

### **Lineamiento 22. Herramientas de documentación.**

Como directorios, formatos de listas de asistencia y participación, y para registro de reuniones y acuerdos, minutas de reuniones y acuerdos, fotografías, grabación de audio y video, bitácoras y registros, evidencias o pruebas de interés para el proyecto, o correspondencia de correo electrónico, cuando proceda.

### **Lineamiento 23. Divulgación de la información y experiencias.**

Con la finalidad de que se conozcan los procesos que llevarán al PAR por parte de otros actores en la Red o afuera de ella, y se compartan aprendizajes a nivel local, subregional y regional, a través de los diversos organismos del Consejo se recabará información actualizada y de interés, se identificarán y evaluarán sus impactos, prácticas y lecciones aprendidas, a través de diversos medios y dinámicas según proceda o se facilite, desde la escala individual a la de grupo, y de este hacia la Red de actores y el Secretariado, y viceversa.

### **Lineamiento 24. Herramientas de divulgación.**

Para dichos procesos, se harán uso de diversas herramientas para recabar información de interés, identificar y evaluar impactos, prácticas y lecciones aprendidas de cada uno de los actores, y para divulgar información de interés de los proyectos:

### **Lineamiento 25. Publicidad y divulgación.**

Serán públicos y susceptibles de divulgación por todos los integrantes del Consejo todos los acuerdos tomados y la integración de los organismos del Consejo, así como la información básica de los actores que lo conforman, así como las metodologías que sustenten dinámicas y estrategias participativas, de diálogo e intervención, dejando a salvo los derechos que por norma, sea esta jurídica o consuetudinaria, puedan corresponderles.

## **4.- FUENTES REFERIDAS**

- ALFIE Cohen, M., Díaz Abraham, L., y Castañeda, R. *Una ventana de oportunidad: la gobernanza ambiental, nuevo instrumento de política*. 2011. En cita a Graham John, et. al., (2003). "Principles for Good Governance in the 21st Century, Institute" en *Governance, Policy Brief* (15), Ottawa.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN 2014) *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas*. Coordinación de Derechos Humanos y Asesoría de la Presidencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. México, DF. 2014.
- United Nations Environment Programme (UNEP)(2009). *Bio cultural community protocols. A community approach to ensuring the integrity of environmental law and policy*. United Nations Environment Programme y Natural Justice. Creative Commons.org.
- Constitución Política del estado libre y soberano de Chihuahua (CPECh.) POE 17 de junio de 1950. (reforma más reciente publicada en el POE el 17 de febrero de 2016)
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) DOF 5 de febrero de 1917 (reforma más reciente publicada en el DOF el 21 de enero de 2016)
- Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) Promulgación DOF 7 de mayo de 1993.
- CDB 2010. Plan Estratégico para la Diversidad Biológica 2011-2020 (del CDB) y las Metas de Aichi para la Diversidad Biológica. Conferencia de las partes en el Convenio sobre la Diversidad Biológica. Décima reunión. Nagoya, Japón, 18-29 de octubre de 2010.
- Declaración de Río sobre el medio ambiente y el desarrollo. Parte de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Cumbre de Río o de la Tierra), 3 al 14 de junio de 1992.

- Ley de Cambio Climático del Estado de Chihuahua. POE 22 de junio de 2013 (sin reformas)
- Ley de Desarrollo Rural Integral Sustentable para el Estado de Chihuahua. POE 12 de marzo de 2012 (reforma más reciente publicada el 30 de enero de 2016)
- Ley de Desarrollo Urbano Sostenible del Estado de Chihuahua. POE 14 de mayo de 2011 (reforma más reciente publicada el 20 de agosto de 2014)
- Ley de Economía Social y Solidaria. DOF 23 de mayo de 2012 (reforma más reciente publicada en el DOF el 30 de diciembre de 2015)
- Ley de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente del Estado de Chihuahua. POE 8 de junio de 2005 (reforma más reciente publicada el 22 de agosto de 2015)
- Ley de Fomento para el Desarrollo Forestal Sustentable del Estado de Chihuahua. POE 22 de mayo de 2004 (reforma más reciente publicada el 22 de octubre de 2014)
- Ley de Patrimonio Cultural del Estado de Chihuahua. POE 28 de febrero de 2001 (reforma más reciente publicada el 23 de mayo de 2012)
- Ley de Planeación del Estado de Chihuahua. POE 8 de septiembre de 1989 (reforma más reciente publicada el 20 de noviembre de 2013)
- Ley de Vida Silvestre para el Estado de Chihuahua. POE 21 de junio de 2014 (sin reformas)
- Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil. DOF 9 de febrero de 2004 (reforma más reciente publicada en el DOF el )
- Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable (LGDFS). DOF 25 de febrero de 2003 (reforma más reciente publicada en el DOF el 26 de marzo de 2015)
- Ley General de Vida Silvestre (LGVS) DOF 3 de julio de 2000 (reforma más reciente publicada en el DOF el 26 de enero de 2015)
- Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. DOF 28 de enero de 1988 (reforma más reciente publicada en el DOF el 9 de enero de 2015).
- Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2013-2018 (PROMARNAT) DOF 12 de diciembre de 2013

