

## **Planeación y concertación para el manejo sustentable de la Isla del Espíritu Santo, Baja California Sur**

Antonio Cantú Díaz Barriga  
María Elena Martínez Delgado

La modificación en 1992 del artículo 27 Constitucional fue un hecho importante que marcó el destino de las tierras ejidales en nuestro país ya que les otorgó a los ejidatarios la capacidad de cambiar el uso de suelo de sus tierras de uso común a propiedad privada enajenable. Esta transformación también afectó a las tierras que caen bajo la categoría de área natural protegida, como es el caso de la isla del Espíritu Santo, objeto de este trabajo, ubicada en el límite sur oriental de la Bahía de La Paz, a 33 Km. de la ciudad del mismo nombre.

A lo largo de la cuenca del Golfo de California<sup>1</sup>, existen alrededor de 900 islas e islotes las cuales fueron decretadas en 1978 como “Zona de Reserva y Refugio de Aves Migratorias y Fauna Silvestre Islas del Golfo de California”,<sup>2</sup> para ser recategorizadas en junio del 2000 como “Área de Protección de Flora y Fauna Islas del Golfo de California”.<sup>3</sup>

La isla del Espíritu Santo esta acompañada por las islas Partida, Los Islotes, Ballena, Gallo y Gallina, que en su conjunto forman el complejo insular del Espíritu Santo. Por su belleza paisajística, la conservación de sus recursos naturales y por la cercanía a la Ciudad de La Paz, Espíritu Santo recibe aproximadamente 30 mil turistas al año,<sup>4</sup> quienes llegan allí principalmente a través de más de 20 empresas prestadoras de servicios eco turísticos.

Las islas del Espíritu Santo y Partida con una superficie de 10,538 ha<sup>5</sup> quedaron incluidas dentro de la dotación del Ejido Alfredo V. Bonfil Batalla del Municipio de La Paz (DOF, 1976) Es importante mencionar que son las únicas islas en México dotadas a un ejido. Al abrirse la oportunidad de parcelar las tierras ejidales a partir de la modificación del artículo 27 de la Constitución Política, la Asamblea General de Ejidatarios, máximo órgano de representación ejidal, solicitó a la Procuraduría Agraria a través del Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE), la

---

<sup>1</sup> SEMARNAT, 2000. Programa de Manejo Area de Protección de Flora y Fauna Islas del Golfo de California.

<sup>2</sup> DOF, 1978. El 2 de agosto de 1978 se publica el Decreto por el que se establece una Zona de Reserva y Refugio de Aves Migratorias y de la Fauna Silvestre en las Islas que se Relacionan Situadas en el Golfo de California.

<sup>3</sup> DOF, 2000. El 7 de junio de 2000 se publica el acuerdo mediante el cual la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, dota de una categoría acorde a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente a 22 áreas naturales protegidas de México, entre las cuales se encuentra la Zona de Reserva y Refugio de Aves migratorias y Fauna Silvestre Islas del Golfo de California para quedar bajo la categoría de Area de Protección de Flora y Fauna Islas del Golfo de California

<sup>4</sup> Holtz, C. En prensa. Turismo Naturalista en la Isla Espíritu Santo, Baja California Sur

<sup>5</sup> SRA, 1983. Documentos Básicos que Amparan la Propiedad y Posesión de la Tierra. Poblado Alfredo Vladimir Bonfil, Municipio La Paz, Baja California Sur. Acción, Nuevo Centro de Población : Diario Oficial de la Federación 05 de octubre de 1976. Resolución presidencial sobre la creación de un Nuevo Centro de Población Ejidal, que se denominará Alfredo Vladimir Bonfil, ubicado en el Municipio de La Paz ; Actas de Posesión, Deslinde y Amojonamiento Definitivos Total de los Terrenos Conocidos por Concepto de Nuevo Centro de Población Ejidal al Núcleo Denominado Alfredo Vladimir Bonfil. 05 de octubre de 1976.

desincorporación de 90 hectáreas de terreno del régimen ejidal ubicadas en la Playa Bonanza, una de las más extensas de la isla, para obtener el dominio pleno de las parcelas mediante su titulación individual. Los poseedores de dichas tierras reciben la aprobación a su solicitud en diciembre de 1994 y obtienen así sus títulos parcelarios y obtienen así, sus títulos parcelarios durante septiembre y octubre de 1996. A partir de este momento algunos terrenos se ponen a la venta y son adquiridos por particulares, posiblemente con la expectativa de realizar desarrollos turísticos en la isla. Sin embargo, en la isla el uso de suelo es de preservación y el decreto de área natural protegida, prohíbe cualquier modificación o perturbación a la flora y fauna, controlando la especulación y venta.

En 1997, Conservación del Territorio Insular Mexicano (ISLA), A.C., (organización sin fines de lucro, fundada en 1995 y con sede en la ciudad de La Paz), identificó a la isla del Espíritu Santo, como uno de los sitios prioritarios para iniciar su trabajo de conservación y manejo de recursos insulares. Las siguientes son algunas de las razones que se tomaron en cuenta para esto: presenta la más alta incidencia de visitantes en el Golfo de California; sus ecosistemas son de una gran fragilidad; cuenta con especies nativas y endémicas; existen diferentes usos humanos con niveles de intensidad elevados. Un aspecto adicional fue la existencia de una comunidad ejidal con quienes poder llevar a cabo una experiencia de desarrollo comunitario fundado en la conservación de los recursos naturales.

A finales del mismo año, ISLA inició acciones de conservación y manejo de los recursos naturales de la isla del Espíritu Santo, mediante actividades de planeación, operación, capacitación y fortalecimiento, con apoyo de distintas organizaciones y fundaciones nacionales e internacionales<sup>6</sup>.

ISLA aplicó en este proyecto un modelo para el ejercicio de coordinación multinstitucional y multisectorial basado en una de sus premisas (*Unir esfuerzos y compartir riesgos*) en el que trabajaron juntos ejidatarios, pescadores, prestadores de servicios turísticos, investigadores y académicos, organizaciones civiles conservacionistas, locales, nacionales e internacionales y; los gobiernos estatal y federal, con una visión común sobre los beneficios y oportunidades de la conservación de los recursos naturales, sin perder de vista la individualidad y los intereses particulares.

En 1998 el proyecto que ISLA desarrolló en la isla del Espíritu Santo, consideró el trabajo comunitario con los 36 ejidatarios (total de beneficiados del núcleo ejidal), Reserva de las Islas del Golfo de California y pescadores a fin de identificar las necesidades de conservación y manejo del sitio, ya que cuenta con una trayectoria de 30 años de uso naturalista. Simultáneamente se colaboró, apoyó y asesoró a las instituciones gubernamentales que dictan una clara política de conservación y manejo, haciendo efectivo

---

<sup>6</sup> Cantú, et al. 1998. Proyecto "Complejo Marino e Insular del Sureste de Baja California Sur; Parque Nacional Bahía de Loreto e Isla del Espíritu Santo, Baja California Sur". Proyecto que ejecutó ISLA en asociación con The Nature Conservancy y la Reserva de las Islas del Golfo de California de 1998 al 2000, con apoyo de la Agencia Internacional de Desarrollo del Gobierno de los Estados Unidos (USAID), el Gobierno de Japón, The David and Lucile Packard Foundation y otras fuentes de financiamiento.

<sup>7</sup> Adicionalmente y en forma paralela se obtuvo apoyo por parte de Homeland Foundation y Petroleos Mexicanos (PEMEX), con asesoría del Coastal Resources Center de la Universidad de Rhode Island (CRC/URI) entre otras instituciones.

el cumplimiento de las leyes. Para realizar esta labor fue necesario sensibilizar a la comunidad ejidal a través de la búsqueda de líderes naturales, que se capacitaron como guías de turismo naturalista y se les enseñó el idioma Inglés, ampliando así su visión para incorporarlos positivamente a las actividades de conservación y manejo adecuado de los recursos naturales en un área natural protegida, además de ser la base para iniciar el proyecto comunitario de empresa de ecoturismo. Acciones que manifiestan la gran oportunidad que representó el reto de construir un proceso participativo en pro de la conservación y el desarrollo comunitario.

A mediados de la década de los noventa el ejido Bonfil realizó algunas propuestas de desarrollo de la isla, mismas que fueron rechazadas por las autoridades ambientales por las limitantes que establece el decreto de creación y por la ausencia de un programa de manejo que regule las actividades en la zona. Es así, que los ejidatarios gestionaron ante el Instituto Nacional de Ecología de la Secretaría de Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca (INE/SEMARNAP), la elaboración del Programa de Manejo de la isla del Espíritu Santo. El INE designó en 1998 a la institución académica local, el Centro Interdisciplinario de Ciencias Marinas del Instituto Politécnico Nacional (CICIMAR/IPN) para elaborar la propuesta del mencionado programa con recursos aportados por el Fondo Mexicano para la Conservación de la Naturaleza (FMCN) y reglamentar así los usos permitidos en la isla.

El CICIMAR dirigió el desarrollo del Programa de Manejo en coordinación con la Reserva de las Islas del Golfo de California en La Paz y el ejido Bonfil. En sus inicios, la organización ISLA se incorporó al proyecto del Programa de Manejo como consultor externo de la Dirección de la Reserva en Baja California Sur, de los ejidatarios y del propio CICIMAR. Una vez terminado el documento técnico y a solicitud de las partes, ISLA se integró como cuarto elemento al grupo central de elaboración de la propuesta. Su papel fue el de mediar el conflicto de intereses y participar en la elaboración de las reglas administrativas, con el apoyo del Centro Mexicano de Derecho Ambiental, A.C. (CEMDA). El documento final contempla dentro de un marco legal los derechos, obligaciones y atribuciones de los usuarios y de las instituciones gubernamentales tanto federales como estatales, involucradas en el manejo del área natural protegida. Es importante resaltar que como resultado de la actitud proactiva del ejido Bonfil la participación social quedó plasmada en el documento de manejo de la isla del Espíritu Santo, dedicándole un capítulo especial a la participación social y al derecho a la información.

Para llevar a cabo el consenso en torno al Programa de Manejo, trabajaron juntos el ejido, la Dirección de la Reserva, el CICIMAR e ISLA revisando las opciones que la legislación permite para el desarrollo de actividades económicas en el sitio y definiendo normas y acciones para el uso y manejo de acuerdo a dicha normatividad. El ejido Bonfil e ISLA plantearon también el desarrollo de proyectos productivos de bajo impacto, entre los que se encuentran: el establecimiento de una empresa de servicios eco turísticos y el de conservación, cultivo y rescate histórico de la ostra perlera en la ensenada San Gabriel. Además de proyectos agropecuarios y de servicios eco turísticos en los terrenos del ejido en la península.

A pesar del trabajo coordinado que realizaba el grupo del núcleo ejidal en las tareas mencionadas, en 1997 uno de los ejidatarios construyó un grupo de cabañas en su parcela de la isla, como inicio de un proyecto de desarrollo eco turístico, lo que provocó el inicio de una demanda Federal por parte de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA/ SEMARNAP), que culminó en el año 2000 a favor de la propia procuraduría, ordenando la demolición de las cabañas. Este hecho sienta el precedente de la efectividad del decreto y establece claramente la imposibilidad de construcción en las islas del Golfo de California.

Tomando en cuenta que el uso de suelo de los terrenos privados en la isla están sujetos a la conservación y con el precedente de la resolución federal que impide cualquier construcción en el área natural protegida, ISLA continuó con la idea de gestionar la adquisición de las parcelas para la conservación.

La posibilidad de negociar dichos terrenos en paquete fue uno de los factores determinantes para que se pudiera avanzar en el proyecto de conservación de la isla y en el desarrollo de la comunidad local, ya que algunos de los ejidatarios (debido a lo avanzado de su edad o a sus limitaciones para tratar con posibles compradores) no estaban en condiciones de enajenar sus propiedades. Esta negociación representaría un ingreso económico homogéneo en un plazo menor al que pudiera resultar de una negociación individual.

Es entonces cuando el ejido Bonfil e ISLA, a través del análisis del entorno social y político, proponen la compra de 90 hectáreas que comprenden las 36 parcelas del núcleo ejidal para dedicarlas al cuidado de los recursos naturales. Asimismo, se propuso analizar las diversas figuras legales existentes que aseguraran a perpetuidad la conservación de los terrenos de uso común en la isla, que representan el 99% de su superficie total. Una actividad paralela fue la de asesorar, diseñar, promover y gestionar una cartera de proyectos productivos sustentables, tanto en la isla, como en la península, que permita a los ejidatarios capitalizarse para emprender actividades económicas y bajo esta perspectiva mejorar su calidad de vida.

Estas estrategias de trabajo fueron enviadas al gobernador del estado, a la entonces Secretaria de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca y al procurador Agrario, para recibir comentarios, opiniones y continuar el proceso de acuerdo con las políticas locales y nacionales con su visto bueno. La solidez política de la estrategia se vio reflejada en la firma del convenio de colaboración entre el ejido Bonfil e ISLA, A.C., hecho que sienta las bases para las etapas subsecuentes del proceso.

Después de tres años de trabajo, dicha estrategia se formalizó el 7 de junio de 2000, a través de la firma del *“Convenio de Colaboración para la Conservación y Desarrollo Sustentable de la Isla del Espíritu Santo”*,<sup>7</sup> instrumento que establece la línea de trabajo para el cuidado de la isla asegurando el desarrollo económico de la comunidad ejidal a largo plazo.

---

A partir de este momento se inicia la etapa de negociación donde un factor determinante de éxito fue la clara, estrecha, puntual y expedita comunicación entre los gobiernos, instituciones, fundaciones y personas, involucrados en cada una de las acciones del proceso.

Como parte de una intensa gestión ambiental, un componente que le ha dado gran fortaleza al proceso es la participación de fundaciones nacionales e internacionales, que a través de entrevistas con los ejidatarios e instituciones de gobierno federal y local han tenido un acercamiento para conocer el proceso e integrarse activamente como actores.

Una vez fortalecidos con un convenio de colaboración, se tuvieron las condiciones necesarias para iniciar el proceso de análisis de los diferentes escenarios jurídicos para la compra de tierras ejidales, a fin de obtener certidumbre a perpetuidad en la conservación de toda la isla. La revisión de las figuras legales de arrendamiento financiero, servidumbre ecológica, promesa de compra-venta, fideicomiso y expropiación concertada las realizaron las siguientes instancias: el área Jurídica de la Procuraduría Agraria, el departamento Jurídico de la CONANP, el Centro Mexicano de Derecho Ambiental, A.C., el Ejido Bonfil y la asociación ISLA. El resultado acordado fue la expropiación concertada, la única figura legal que permanece sólida ante la Ley Agraria, teniendo en mente la conservación a largo plazo. Dicha figura legal se discutió al seno de la Asamblea General de Ejidatarios del Ejido Alfredo V. Bonfil, donde se decidió iniciar el proceso de negociación a partir de un avalúo bancario.

Finalmente la Asamblea Ejidal emitió un documento oficial donde se propone a la titular de la SEMARNAP la compra de los terrenos de la isla por \$0.50 pesos el metro cuadrado. La secretaría hizo una contrapropuesta de \$0.20 pesos el metro cuadrado como límite, ya que una cantidad mayor sentaría un precedente de incosteabilidad para futuras compras de tierras para la conservación en áreas naturales protegidas en México. Ante esto ISLA le propuso a la dependencia federal la posibilidad de recaudar fondos (nacionales e internacionales) para compensar los restantes \$0.30 pesos, para fomentar proyectos de desarrollo sustentable tanto en la isla, (como lo establece el programa de manejo), como en los terrenos propiedad del ejido en la península. La SEMARNAP aceptó la negociación, razón por la cual la SEMARNAP convoca a la Secretaría de la Reforma Agraria, el gobierno del Estado de Baja California Sur y la Procuraduría Agraria para iniciar las gestiones a la solicitud de expropiación, lo que detuvo el proceso hasta que se designaran a las nuevas autoridades. En definitiva la política de conservación a nivel nacional de la actual administración fortaleció el proceso planteado, ya que la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP/SEMARNAT), contempla la compra de tierras privadas para la conservación en áreas naturales protegidas, como parte de su política, asumiendo con esto el compromiso de continuar con la estrategia de la isla del Espíritu Santo.

Después de seis meses de gestión y negociación entre los ejidatarios, las instancias gubernamentales de la SEMARNAT (INE, CONANP y Reserva de las Islas del Golfo de California), representantes de fundaciones internacionales y organizaciones nacionales, FUNDEA, FMCN, WWF, CEMDA y la organización ISLA, se llegó a un acuerdo. La SEMARNAT y las fundaciones hacen una última oferta de compra, que consistió en

proponerle al ejido Bonfil \$0.30 pesos por metro cuadrado. De esta manera el 30 de junio de 2001 se realizó la Asamblea General de Ejidatarios, en la que se discutió y aprobó por mayoría la propuesta de llevar a cabo la expropiación en los términos concertados de los terrenos de uso común de las islas del Espíritu Santo y Partida. Se emitió el Acta de Asamblea General Extraordinaria y se envió a la SEMARNAT debidamente revisada y autorizada por las autoridades de la Procuraduría Agraria, a efecto de que se iniciaran las gestiones de expropiación.

Esto finaliza la etapa de negociación y de gestión entre los diferentes actores, para dar inicio a la fase de gestión interna con las entidades gubernamentales con el fin de que se cumpla en tiempo y forma con los requerimientos y concretar la expropiación hasta el momento de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación* y su posterior ejecución mediante el pago de la indemnización a los ejidatarios.

Al mismo tiempo se realizaron labores para negociar la adquisición de las parcelas privadas de la ensenada Bonanza y destinarlas a la conservación a perpetuidad. Para esto, FUNDEA, A.C. e ISLA, hicieron un análisis detallado del status en el que se encontraba cada uno de los lotes. Acto seguido se realizó un plan de acción en el cual FUNDEA ofreció un monto que cubriera el costo de las 36 parcelas por igual, el cual se dividió en paquetes, en primer lugar aquellos que tuvieran su documentación en orden y posteriormente los que se fueran regularizando. Hasta este momento se han podido comprar la gran mayoría de las parcelas. En los títulos de propiedad de estas parcelas queda estipulado que las propiedades se adquieren para ser donadas a la nación para fines exclusivamente de conservación a perpetuidad, de tal forma que la CONANP los administre como patrimonio de México y de los mexicanos.

Paralelamente a esto se lleva a cabo el desarrollo social de la comunidad ejidal por medio de los proyectos productivos sustentables, para los cuales se ha iniciado la gestión, asesoría e investigación, que permitirá ponerlos en marcha a corto plazo.

La experiencia derivada de este proceso tiene que ver principalmente con la participación social, el desarrollo comunitario, así como con la conservación y manejo de los recursos naturales en la isla del Espíritu Santo. Algunos de los aspectos que contribuyeron a su evolución y conclusión exitosa fueron: la representación que en todo momento tuvieron los diferentes actores y el equilibrio que se trató de tener entre las partes; la oportunidad que todos tuvieron de acceder con tiempo a la información conforme se generaba: la posibilidad de crear los mecanismos para el diálogo y el consenso entre todas las instancias involucradas, así como el papel de mediación, gestión y seguimiento que jugó ISLA a lo largo del proceso.

Digna de destacar también es la posibilidad de gestionar recursos no solamente para el desarrollo de la comunidad ejidal sino también para la creación de un fondo patrimonial para la conservación y manejo a largo plazo de la isla del Espíritu Santo

El desarrollo de este proyecto nos permite crear un modelo de negociación pacífica de tierras dedicadas a la conservación y desarrollo sustentable de áreas naturales protegidas que puede ser repetible en diferentes sitios de la Región del Golfo de California y la

península en general, en donde existen áreas naturales protegidas bajo diferentes categorías de preservación (reservas de la biosfera, parques nacionales y áreas de protección de flora y fauna) con características particulares de uso, aprovechamiento, manejo y conservación de los recursos naturales, así como de la tenencia de la tierra.

## BIBLIOGRAFIA

- Cantú, A., M. E. Martínez, D. Serge, V. Diggins, S. Holladay, M. Kleiberg y L. Paulson.** 1998. Proyecto “Complejo Marino e Insular del Suroeste de Baja California Sur: Parque Nacional Bahía de Loreto e Isla del Espíritu Santo Zona de Reserva y Refugio de Aves Migratorias y Fauna Silvestre Islas del Golfo de California, México”. Conservación del Territorio Insular Mexicano, A. C. y The Nature Conservancy.
- Diario Oficial de la Federación.** 1976. Decreto del 5 de octubre de 1976. Resolución presidencial sobre la creación de un Nuevo Centro de Población Ejidal, que se denominará Alfredo Vladimir Bonfil, ubicado en el Municipio de La Paz.
- Diario Oficial de la Federación.** 1978. Decreto del 2 de agosto. Declara la Zona de Reserva Y Refugio de Aves Migratorias y Fauna Silvestre Islas del Golfo de California. México, D.F.
- Diario Oficial de la Federación.** 2000. Acuerdo del 7 de junio de 2000. Mediante el cual la SEMARNAP dota de una categoría acorde a la LGEEPA a 22 áreas naturales protegidas.
- Holtz, C.** En prensa. Nature Tourism on the Espíritu Santo Islands, Baja California Sur. México: An Assessment of Activities & Economic Importance. Conservación del Territorio Insular Mexicano, A.C.
- SEMARNAP.** 2000. Programa de Manejo Área de protección de Flora y Fauna Islas del Golfo de California.
- SEMARNAP.** 2001. Programa de Manejo Complejo Insular del Espíritu Santo. Baja California Sur.
- Secretaría de la Reforma Agraria.** 1976. Actas de Posesión, Deslinde y Amojonamiento Definitivos Total de los Terrenos Conocidos por Concepto de Nuevo Centro de Población Ejidal al Núcleo Denominado Alfredo Vladimir Bonfil .