

## **Gobernanza y conflictos en bosques urbanos de la Ciudad de México (2002-2015)<sup>1</sup>**

Marisol Romero Magallán  
El Colegio de México  
DEUA  
marisol.romero@colmex.mx

En el año 2002, se reformó la Ley Ambiental del Distrito Federal para proteger aquellas áreas arboladas que habían sido alteradas por la intervención humana, pero que aún se consideraban áreas ambientalmente valiosas en la Ciudad, originándose la categoría legal de bosque urbano. Esta reforma a su vez incluyó la definición de nuevos mecanismos de gobernanza relacionados tanto con el manejo ambiental como con el uso de dichos espacios, entre los que se encuentran el establecimiento de decretos declaratorios de protección, Planes de Manejo y la creación de lineamientos de actividades.

Este trabajo tuvo como objetivo conocer los efectos de la operación de esta ley y sus mecanismos en los bosques urbanos capitalinos en dos sentidos: las distintas nociones que surgieron sobre qué es un bosque urbano y los conflictos que surgieron de la implementación. Se realizó mediante un muestreo teórico basado en la teoría fundamentada a partir del cual se recopilaron noticias en distintos periódicos mexicanos en torno a conflictos relacionados con la aplicación de la ley que surgieron en estos espacios entre el año 2002 y 2005. Se complementó con una entrevista a un alto funcionario de la Procuraduría Ambiental y de Ordenamiento Territorial (PAOT) así como con la revisión de decretos, planes de manejo y lineamientos. Este trabajo permitió reconstruir conflictos a partir de un seguimiento hemerográfico de eventos como manifestaciones públicas, movilizaciones y declaraciones públicas de autoridades que da un buen panorama de conflictos relevantes; sin embargo, entre sus limitaciones esta la falta de entrevistas con actores directamente involucrados en los conflictos.

Definir un bosque urbano resulta difícil porque representa esa conjunción de dos lugares paradójicos. Asimismo, existen distintas definiciones sobre lo que constituye un bosque en la ciudad. Particularmente se exploran tres: las de la silvicultura urbana, las ciencias ambientales y las de urbanistas y arquitectos. La primera entiende los bosques urbanos a partir del manejo de recursos forestales, por lo que su definición puede variar según las prácticas de manejo. Mientras que en Norteamérica se definen como “vegetación boscosa en y alrededor de asentamientos humanos densos, desde pequeñas comunidades en contextos rurales como en áreas metropolitanas” (Konijnendijk, Ricard, Kenney, & Randrup, 2006: 100), en Europa se remite únicamente a los bosques adyacentes a una ciudad. La definición de las ciencias ambientales se da a partir de sus características ambientales, así como por sus funciones e interacciones ecológicas con respecto a los ambientes urbanos. De tal modo, el bosque constituye un ecosistema que se ha adaptado a las duras condiciones de estar en medio o alrededor de una ciudad (Piana & Troxel, 2014), usándose términos como infraestructura verde o servicios ambientales.

---

<sup>1</sup> Este trabajo es un resumen de la tesis denominada *Governance and conflicts in the urban forests of Mexico City*, que se presentó en la Universidad de Edimburgo para la obtención del grado de maestría en Medio Ambiente Cultura y Sociedad en el año 2015.

Finalmente, el urbanismo y la arquitectura definen estos espacios como paisajes que tienen un rol funcional dentro de la ciudad. En este sentido, esta definición enfatiza la productividad social y material de estos espacios puesto que se les considera paisajes de uso múltiple, ya que sirven para el aprovechamiento de recursos forestales, la restauración de la naturaleza en las ciudades y el esparcimiento. Aunado a esto, los bosques urbanos también se definen a partir de la relación que guardan con la ciudad y sus habitantes. En este sentido, Cecil Konijnendijk (2008) habla del bosque como un paisaje cultural en tanto que puede representar ciertas características culturales inherentes a la identidad de una ciudad o ser lugares significativos desde las experiencias subjetivas de sus habitantes.

Tomando en cuenta estas definiciones, los seis lugares decretados como *bosque urbano*<sup>2</sup> son en realidad parques en tanto que son “espacios altamente diseñados dentro de la ciudad que tienen un uso primordialmente recreativo que incluyen árboles o incluso pequeñas áreas boscosas” (Konijnendijk, 2008: 14). Estos bosques urbanos “oficiales” son principalmente lugares de esparcimiento. Se usan para salidas familiares, idas de pinta, turismo, maratones, juegos infantiles y eventos culturales. Muchos de ellos son usados por los vecinos para hacer ejercicio o pasear a sus mascotas de manera general; o bien se usan por personas de distintas partes de la ciudad como lugares para pasar el rato el fin de semana. Algunos, incluso son atracciones famosas para los turistas que visitan la Ciudad, como sucede con el bosque de Chapultepec y Nativitas. También han sido sitios que han brindado sustento económico a comerciantes ambulantes de distinta índole.

En la Ley Ambiental del DF, la definición que se da de bosque urbano busca la conservación ambiental de estos espacios, sin embargo, es un tanto plana pues no es específica un tamaño mínimo o características ambientales, a excepción del tipo de vegetación –pudiendo incluir casi cualquier tipo de área arbolada dentro la ciudad. Aun así, esta definición legal de los bosques urbanos ha transformado la forma en que estos lugares son manejados, usados y priorizados dentro del suelo urbano, generando nuevos conflictos que pueden ser categorizados a partir de tres temas clave: el manejo forestal, el uso del espacio y uso de suelo.

Dentro de los conflictos por manejo forestal se incluyen aquellos eventos en donde se cuestionaron las actividades orientadas a la conservación de árboles y vegetación. Los instrumentos de la política ambiental cuestionados fueron los diagnósticos técnicos. La plantación, poda y remoción de árboles –y la racionalidad técnica detrás de acciones- se volvieron controversiales. Entre los más comunes se dan en torno a la remoción de árboles. Generalmente, las autoridades locales ejecutan programas de saneamiento basados en diagnósticos técnicos que muchas veces implica la remoción de árboles enfermos, lo cual no es bien visto por usuarios y vecinos que acusan a las autoridades de ecocidio por la tala excesiva, o bien de corrupción. Destaca el caso del Bosque de Aragón en donde vecinos lanzaron acusaciones a las autoridades de vender la madera a compañías papeleras (Rivera, 2014), mismas que fueron negadas por las autoridades respaldando sus acciones técnicamente (Gonzalez, 2013).

---

<sup>2</sup> Cerro de Zacatepetl, Bosque de Chapultepec, Magdalena Mixhuca, Bosque de San Luis Tlaxiátemalco, Bosque de Aragón y Bosque de Nativitas.

Los conflictos por el uso del espacio fueron motivados por la definición de prácticas aceptables dentro de los bosques urbanos. Los instrumentos de política cuestionados aquí fueron los planes de manejo y lineamientos de comercio, pues muchos de estos involucraban la relocalización o empadronamiento de vendedores ambulantes para controlar sus actividades. Por un lado, las autoridades buscan paliar los impactos ambientales de la actividad comercial en los bosques, recuperar los espacios públicos invadidos y mejorar el paisaje; mientras que los comerciantes y prestadores de servicios esgrimen su derecho a trabajar y defienden su presencia como benéfica para el mantenimiento y limpieza de espacios. Es el caso del conflicto ocurrido en Chapultepec en 2005 por la implementación de un Plan Maestro que relocalizaba y regulaba a los vendedores ambulantes (IZQ MX, 2014), (Simon, 2005).

Finalmente, los conflictos por uso de suelo expresan el alto grado de competitividad por el uso de suelo urbano entre necesidades ambientales y necesidades de vivienda o infraestructura. En este caso, fueron los decretos que establecen los límites territoriales de los bosques urbanos los que detonaron conflictos. Esto sucedió de dos formas: la invasión ilegal y la re-categorización de espacios. Los conflictos por invasión se valieron –entre otras cosas- de los decretos para deslindar terrenos, mientras que los vecinos jugaron un papel de vigilancia, más que de confrontación con la autoridad. Es el caso de las múltiples invasiones a Chapultepec (Gutiérrez, 2009), (Grajeda, 2003), (Gomez, 2007). Por otro lado, los conflictos por la recategorización de espacios se centraron en la definición sobre lo que es un bosque en la ciudad. Tal es el caso de la abrogación del decreto que declaraba a Magdalena Mixhuca para reconvertirlo en una ciudad deportiva. Mientras que las autoridades arguyeron que este espacio surgió como un lugar para la práctica deportiva y que este lugar no era un bosque, sino un conjunto de áreas verdes fragmentadas; los vecinos argumentaron que aunque Mixhuca no era un bosque, sí era un espacio verde significativo para la ciudad y que el decreto debía permanecer.

En conclusión, la relevancia de analizar las nociones en torno a los bosques urbanos y sus conflictos a partir de la transformación de la Ley Ambiental de la Ciudad de México radica en dos cuestiones. La primera es notar que existen diferentes visiones sobre qué es un bosque urbano que importan a la hora de implementar una política pública. La LADF dejó una definición muy abierta que sirvió para perpetuar una visión de los bosques urbanos reducida a los servicios ambientales que ofrecen a la ciudad, lo cual tuvo efectos ambiguos. Por un lado, permitió la apropiación social de la ley por parte de actores gubernamentales que la usaron para defender su propia visión de bosque urbano y preservar lugares significativos ligados a identidades locales o nacionales. Pero por otro, se dejó abierta la puerta para poder retirar esa protección ambiental a conveniencia al no contar con una caracterización clara de qué es lo que se valora ambientalmente a la hora de proteger un bosque urbano.

La segunda cuestión se relaciona con el procesamiento de conflictos en torno a estos espacios. Las nuevas categorías legales y los nuevos instrumentos de manejo ambiental replantearon los términos a partir de los cuales se desarrollaron nuevas conflictividades. Por ejemplo, algunos conflictos se tradujeron en términos técnicos, haciendo el centro de la disputa las acciones de conservación como la tala de árboles enfermos derivada de un

diagnóstico forestal. En cambio, otros trascendieron cuestiones ambientales y se dieron en torno a temas como el sustento, el carácter público o privado del espacio o la conservación de identidades locales. Esto nos lleva a hacernos preguntas sobre ¿cómo es que ciertos reclamos en torno a la naturaleza se enmarcan de ciertas formas? (Larner, 2007: 216), y, ¿cómo es que otros reclamos no relacionados con la naturaleza se enmarcan a partir de esta?

#### Fuentes

- Davis, B., & Vanucchi, J. (2014). Urban Forests as Landscape Artifacts. Recuperado de <http://scenarijournal.com/article/urban-forests-as-landscape-artifacts/>
- Fernández Álvarez, R. (2012). Neoliberalism and parks: the urban political ecology of green public space in Ciudad de México. Recuperado 26 March 2015, from <http://www.redalyc.org/resumen.oa?id=90229346007>
- Fideicomiso del bosque de Chapultepec. (2002). Fideicomiso Pro-Bosque Chapultepec. ¿quiénes somos? Recuperado de <http://www.chapultepec.org.mx>
- Gomez, L. (2007, Octubre 22). Exigen a la titular de Miguel Hidalgo liberar el bosque de Chapultepec. La Jornada. Recuperado de <http://www.jornada.unam.mx/2007/10/22/index.php?section=capital&article=041n1cap>
- Gutiérrez, P. (2009, Enero 18). Temen vecinos invasión en Chapultepec. Reforma. Recuperado de [http://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Libre/Imprimir.aspx?id=881528|ArticulosGC\\_Reforma&md5=63b02de797c32f7b078d5e7e2d8d4ca0](http://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Libre/Imprimir.aspx?id=881528|ArticulosGC_Reforma&md5=63b02de797c32f7b078d5e7e2d8d4ca0)
- Grajeda, E. (2003, Febrero 10). Identifican autoridades 800 terrenos invadidos. El Universal. Recuperado de <http://www.eluniversal.com.mx/ciudad/53691.html>
- GDU - Grupo de Diseño Urbano. (2003, Octubre 30). Plan Maestro del Bosque de Chapultepec 1a + 2a Sección. Tomo I. Diagnóstico. Recuperado de [www.chapultepec.org.mx/plan-maestro-1er-seccion/](http://www.chapultepec.org.mx/plan-maestro-1er-seccion/)
- IZQ MX. (2014). Acusan a Tanya Müller de querer privatizar Bosque de Nativitas. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=NeRN34BpgCA>
- Knuth, L. (2005). Legal and Institutional aspects of urban and peri-urban forestry and greening. FAO. Recuperado de [http://www.fao.org/fileadmin/user\\_upload/legal/docs/ls88-e.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/legal/docs/ls88-e.pdf)
- Konijnendijk, C. C. (2008). *The Forest and the City*. Dordrecht: Springer Netherlands. Recuperado de <http://link.springer.com/10.1007/978-1-4020-8371-6>
- Konijnendijk, C. C. (2015). From Government to Governance: Contribution to the Political Ecology of Urban Forestry. In *Urban Forests, Trees and Greenspace: A Political Ecology Perspective* (pp. 35–46).
- Konijnendijk, C. C., Ricard, R. M., Kenney, A., & Randrup, T. B. (2006). Defining urban forestry – A comparative perspective of North America and Europe. *Urban Forestry & Urban Greening*, 4(3–4), 93–103. <http://doi.org/10.1016/j.ufug.2005.11.003>
- Larner, W. (2007). Neoliberal governmentalities. In *Neoliberal Environments: False Promises and Unnatural Consequences* (pp. 217–220). Routledge.
- Lawrence, A., Jonhston, M., Konijnendijk, C. C., & De Vreese, R. (2011, January 28). Briefing paper: The governance of (peri-)urban forestry in Europe. Recuperado de [http://ec.europa.eu/agriculture/fore/events/28-01-2011/lawrence\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/fore/events/28-01-2011/lawrence_en.pdf)
- Anónimo. (2015, Mayo 17). Entrevista a funcionario Procuraduría Ambiental y Ordenamiento Territorial de la Ciudad de México.
- Ortega, A. (2013, Diciembre 3). El correo ilustrado: El Bosque del pueblo de San Luis Tlaxialtemalco, desolado. La Jornada. Recuperado de <http://www.jornada.unam.mx/2013/03/12/correo>
- PAOT (2002). Acceso a la Justicia Ambiental en el Distrito Federal y la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial (1a edición). Ciudad de México. Recuperado de [www.paot.org.mx/quees/consegob/cd-comision/justicia.pdf](http://www.paot.org.mx/quees/consegob/cd-comision/justicia.pdf)
- PAOT (2010). Presente y Futuro de las Áreas Verdes y del Arbolado de la Ciudad de México (1a edición). Ciudad de México. Recuperado de [www.paot.org.mx/contenidos/.../areas\\_verdes.../libro\\_areas\\_verdes.pdf](http://www.paot.org.mx/contenidos/.../areas_verdes.../libro_areas_verdes.pdf)
- Piana, M., & Troxel, B. (2014). Beyond Planting: An Urban Forestry Primer. Recuperado de <http://scenarijournal.com/article/beyond-planting/>

- Rivera, S. (2014, July 14). Denuncian Ecocidio en el Bosque de Aragón. Recuperado de [www.mexico.quadratin.com.mx](http://www.mexico.quadratin.com.mx)
- Sandberg, L. A., Bardekjian, A., & Butt, S. (2015). Urban forests, trees, and greenspace: a political ecology perspective.
- SEDEMA. (2000, Enero 13). Ley Ambiental del Distrito Federal. Recuperado de [www.aldf.gob.mx](http://www.aldf.gob.mx)
- SEDEMA. (2002, Diciembre 12). Acuerdo por el que se crea el Consejo Rector Ciudadano del Bosque de Chapultepec. Recuperado de [www.consejeria.df.gob.mx/gacetitas.php](http://www.consejeria.df.gob.mx/gacetitas.php)
- SEDEMA. (2006, Octubre 18). Acuerdo por el que se aprueba el programa de Manejo del Área de Valor Ambiental del Distrito Federal, con la Categoría de Bosque Urbano denominada 'Bosque de Chapultepec'. Recuperado de [www.consejeria.df.gob.mx/gacetitas.php](http://www.consejeria.df.gob.mx/gacetitas.php)
- SEDEMA. (2008, Enero 12). Decreto por el que se deroga el Decreto por el que se declaró como Área de Valor Ambiental del Distrito Federal al Bosque de Chapultepec, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 2 de diciembre de 2003, sólo por lo que se refiere al inmueble ubicado en Calle Cumbres de Acultingo número 199, Colonia Lomas Altas, Delegación Miguel Hidalgo, Distrito Federal. Recuperado de [www.consejeria.df.gob.mx/gacetitas.php](http://www.consejeria.df.gob.mx/gacetitas.php)
- SEDEMA (2008). Plan Maestro del Bosque de Aragón. Recuperado de [http://www.sedema.df.gob.mx/bosquedesanjuandearagon/index.php?option=com\\_content&view=article&id=56&Itemid=64](http://www.sedema.df.gob.mx/bosquedesanjuandearagon/index.php?option=com_content&view=article&id=56&Itemid=64)
- SEDEMA. (2012, Noviembre 23). Aviso por el que se dan a conocer los lineamientos y criterios para la regulación de las actividades derivadas de las bases administrativas en el Área de Valor Ambiental del Distrito Federal con la Categoría de Bosque Urbano, denominado Bosque de San Juan de Aragón. Recuperado de [www.consejeria.df.gob.mx](http://www.consejeria.df.gob.mx)
- Simon, A. (2005, Abril 9). Critican nuevas plazas asignadas. El Universal. Recuperado de <http://www.eluniversal.com.mx/ciudad/70659.html>
- Strauss, A. L., & Corbin, J. M. (2008). Basics of Qualitative Research (3ra ed.): Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory. 2455 Teller Road, Thousand Oaks California 91320 United States: SAGE Publications, Inc. Recuperado de <http://srmo.sagepub.com/view/basics-of-qualitative-research/SAGE.xml>
- Swyngedouw, E. (2005). Governance Innovation and the Citizen: The Janus Face of Governance-beyond-the-State. *Urban Studies*, 42(11), 1991–2006. <http://doi.org/10.1080/00420980500279869>
- UNDP. (2013). Understanding Social Conflict in Latin America. Recuperado 19 Agosto 2015, from <http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/crisis-prevention-and-recovery/Understanding-Social-Conflict-in-Latin-America.html>