

Los servicios ambientales en México: Las reglas operativas de CONAFOR y los derechos a la autonomía y la auto-determinación de las comunidades indígenas.

A inicios del siglo XXI emergió el mercado de los servicios ambientales, que se potencia con el mercado de los recursos genéticos y la nueva regulación de los Derechos de Propiedad Intelectual (DPI). Los principales impulsores de los “servicios ambientales han sido las grandes corporaciones conservacionistas, interesadas en el control de las Áreas Naturales Protegidas, así como otros espacios importantes comercial y ambientalmente por la riqueza de su biodiversidad. La propuesta es simple: que dentro de las Áreas Naturales Protegidas se lleve a cabo un proceso de valoración y venta de bienes y servicios ambientales, entre los cuales se incluyen la captura de carbono, la bioprospección, el acceso a recursos genéticos, los conocimientos tradicionales y el etnoturismo.¹

La venta de servicios ambientales es presentada por las corporaciones conservacionistas como una oportunidad en la que comunidades locales reciben compensación por proteger los ecosistemas, y dar acceso a la biodiversidad. En la práctica, es una forma de venta del derecho de uso del territorio, garantizando exclusivamente el derecho de las corporaciones. Las funciones de la naturaleza como son la generación de agua, oxígeno y biodiversidad son consideradas como bienes y servicios ambientales. Las comunidades, los campesinos que venden sus recursos como servicios ambientales, pierden el control sobre los mismos, ya que en la práctica hipotecan y ceden el control de sus territorios, conocimientos y recursos. Una amenaza paradójica que se cierne después de décadas de luchas por recuperar sus territorios, los cuales han sido titulados con apoyo de programas del Banco Mundial.. Se pasa desde un enfoque de derechos territoriales, a un mercado de servicios transables que genera utilidades.²

En nuestro país, el mercado de los servicios ambientales se ha regulado en la legislación secundaria sin que en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se haya introducido disposición alguna sobre la materia, situación bastante irregular jurídicamente, ya que se trata de materias que impactan fuertemente el régimen de los recursos naturales y los servicios derivados de ellos. Dentro de las leyes que regulan los servicios ambientales se encuentran, *Ley General de Vida Silvestre*, que además de ser la primera que introdujo en sus disposiciones este tipo de servicios es la mas antigua; la *Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable*, en lo que se refiere a servicios forestales ambientales y la *Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente*, referida a las áreas naturales protegidas; y la reciente *Ley General de Cambio Climático*.

Si bien la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos en su Artículo 2do establece que los pueblos

¹ Victor Toledo Llancaqueo, “El nuevo régimen internacional de los derechos de propiedad intelectual y los derechos de los pueblos indígenas”, en: Luciano Concheiro Bórquez y Francisco López Bárcenas (coordinadores), *Biodiversidad y conocimiento tradicional en la sociedad rural. Entre el bien común y la propiedad privada*, Colección Estudios e Investigaciones, Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria, Cámara de Diputados, XL Legislatura, México, 2006, pp. 149-150.

² Ibidem.

indígenas tienen derecho a la libre determinación ejercida en un marco constitucional de autonomía, incluyendo los derechos a conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras, y acceder al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades, en la práctica las reglas operativas de las dependencias encargadas de velar por la integridad de los ecosistemas, los recursos naturales y ahora los servicios ambientales no respetan las disposiciones constitucionales, y maquillan con “consideraciones” culturales y lingüísticas lo que a la vista es el despojo del derecho al uso y disfrute del territorio y sus bienes naturales y culturales.

Como ejemplo de lo dicho analizaremos las reglas de operación de la Comisión Nacional Forestal en lo que concierne a los pagos por servicios ambientales en la modalidad de pagos concurrentes publicadas en el 2012 y vigentes hoy en día: LINEAMIENTOS PARA PROMOVER MECANISMOS LOCALES DE PAGO POR SERVICIOS AMBIENTALES A TRAVÉS DE FONDOS CONCURRENTES.

Desde un inicio en sus consideraciones los lineamientos establecen que la Federación, los estados y municipios 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 (Considerando). Los mismos lineamientos establecen que la asistencia técnica para pueblos indígenas se realice a partir de un proceso de participación comunitaria, apropiada conforme a las condiciones culturales, de educación y socioeconómicas de la población, con el propósito de promover la participación sobre la base de una decisión libre e informada, y podrá darse en la lengua del grupo indígena correspondiente o con la participación de un traductor (Art.28). Como veremos a continuación este artículo contradice los otros artículos de los lineamientos, donde se establecen los derechos y obligaciones de los proveedores de servicios ambientales (las comunidades) y los derechos y obligaciones de las partes interesadas (compradores de los servicios, los técnicos contratados) y de la CONAFOR. En la práctica las comunidades indígenas que llevan más de 8 años participando de los pagos por servicios ambientales de la CONAFOR desconocen los nuevos lineamientos la CONAFOR y nunca fueron consultadas como comunidades o pueblos sobre modificaciones a las nuevas reglas (comunicado verbal de comunidades participantes).

Los lineamientos establecen que los derechos de los proveedores de servicios ambientales (las comunidades) son recibir (Art.58):

- Recibir la información de forma culturalmente adecuada y oportuna...
- Recibir capacitación oportuna respecto a los conceptos de servicios ambientales...
- Recibir acompañamiento y asistencia técnica culturalmente adecuada...
- Recibir el pago correspondiente...

En ningún artículo se establece que los proveedores tengan derecho a generar sus propias propuestas, a modificar lo establecido por terceros, a negociar, a decidir, a actuar (más que para firmar el convenio y subcontratar asistencia técnica). Estas reglas con sus derechos acotados van claramente en contra de la libre determinación y la autonomía de los pueblos indígenas y de las comunidades agrarias en general.

Queda claramente establecido por los lineamientos que las comunidades, en calidad de proveedor de servicios ambientales, no tiene derecho a:

- Decidir que superficie se pague (cantidad) (Art.11-12),
- Decidir que área se pague (localidad) (Art.11-12),
- Negociar el monto del pago (Art.32)
- Establecer las actividades necesarias en la superficie apoyada (Art.15).
- Establecer las condiciones y responsabilidades con relación a la asistencia técnica (Art.22).
- El esquema de verificación y monitoreo (Art.31, Art.56).

En la operación la comunidad tampoco tiene oportunidad, y por lo tanto derecho a:

- Recibir plano o explicación del área pagada antes de firmar el convenio (Art.12).
- Recibir el programa de mejores prácticas que dictaran las actividades a realizar en el área apoyada (Art.24-II).

Dichos derechos se los reserva CONAFOR y la parte interesada (supuestos usuarios del servicio). La comunidad pierde así el derecho a la libre determinación al uso sustentable de sus bienes naturales, puesto que no es consultada por regla sobre el área, o la localidad a ser puesta bajo el esquema de PSA, ni puede negociar que actividades podrá realizar en dicha área, ni cuanto monto requiere no solo como pago por el servicio ambiental, sino para resarcir la merma en su economía. Además la falta de información concreta sobre área y actividades a realizar previo a la firma del convenio rompe con el principio de consentimiento libre previo e informado. Como consecuencia, aunque la comunidad puede decidir no suscribir el convenio de PSA, la falta de información oportuna y la promesa de apoyo económico en caso de firmarla ocasiona confusión y hasta división al interior de la misma durante el proceso de negociación interna y durante el desarrollo mismo del programa. Además al estar fuera de la planificación del esquema de vigilancia y monitoreo su autonomía en cuanto a formas de gobernar e impartir justicia (en este caso ambiental) también se ven afectadas.

Como si esto no fuera poco al firmar el convenio las comunidades tienen las siguientes obligaciones:

- En cualquier caso, conservar o mejorar los ecosistemas del polígono incorporado al esquema de PSA, y por ningún motivo, realizar un cambio de uso de suelo posterior a su designación como receptor de pagos de fondos concurrentes (Art.59).
- La comunidad no pueda hacer uso agropecuario, ni ningún uso que degrade la vegetación y los suelos en el área de interés, como el uso de fuego (Art.16).
- El área de interés solo puede ser forestal o preferentemente forestal (Art.2-II).
- Implícitamente se limita el uso del territorio después de que el convenio haya expirado (Art.59).
- Cumplir con lo establecido en la convocatoria, los lineamientos y el convenio; aceptar revisiones y auditorías (Art.59).
- De lo contrario serán sujetas a sanciones por parte de la federación (Art.45-48).

Así la actividad agropecuaria queda excluida de por vida de las zonas apoyadas por los pagos por servicios ambientales. El sistema tradicional agrícola de “roza, tumba y quema” queda prohibido por el uso de fuego; además las tierras agrícolas en descanso (acahuales) considerados por biólogos, ingenieros forestales, y las mismas leyes ambientales como bosques secundarios, pasan a ser clasificados como preferentemente forestales, y así oficialmente dejan su estatus de tierras agrícolas, impidiendo en el futuro cualquier cambio de uso a agrícola de nuevo. En otras palabras, en caso

necesario las comunidades no pueden hacer uso libre de su territorio arriesgando la soberanía y la seguridad alimentaria, y en caso de hacer su voluntad contra los designios de convenio firmado serán acreedoras de una sanción.

Nos hemos enfocado a la nulación del derecho a la libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas en los lineamientos de los pagos por servicios ambientales en su modalidad de pagos concurrentes de la CONAFOR para demostrar que *“las comunidades, los campesinos que venden sus recursos como servicios ambientales, pierden el control sobre los mismos, ya que en la práctica hipotecan y ceden el control de sus territorios, conocimientos y recursos.”* Sin embargo a partir del análisis hecho debemos recalcar la antítesis de esta anulación de los derechos indígenas: el derecho de terceros sobre el territorio indígena cuando las comunidades firman un convenio de pagos por servicios ambientales. Todos los derechos negados a los pueblos indígenas en estas reglas son adjudicados a terceros “interesados” en los servicios ambientales. Así terceros tienen derecho a, estudiar, decidir, negociar y actuar sobre el territorio indígena. Queda demostrada la tesis expuesta al inicio del escrito: *“los pagos por servicios ambientales, en la práctica y en el papel, es una forma de venta del derecho de uso del territorio, garantizando exclusivamente el derecho de las corporaciones”.*

Autores:

Carlos del Campo García

Francisco López Bárcenas