México:

Efectos de las políticas de conservación frente a la crisis climática para las comunidades indígenas y campesinas

Documento de posición No. 1

Octubre de 2014

Centro de Estudios para el Cambio en el Campo Mexicano

Antecedentes

México tiene un territorio de casi 200 millones de hectáreas y es el único país en el mundo que, en pleno siglo XXI y como una conquista de la Revolución Mexicana de 1910, tiene más de la mitad de su territorio –106 millones de hectáreas, similar al que ocupan Francia y España juntas– en propiedad de 5.7 millones de campesinos e indígenas, bajo la forma de ejidos y comunidades agrarias. En el año 2013 existen 29,533 ejidos y 2,360 comunidades agrarias. En el campo viven alrededor de 26 millones de personas, cerca de un cuarto de la población total del país.

México es uno de los doce países megadiversos por su abundancia de ecosistemas, especies y genes. La participación de los campesinos e indígenas en la conservación de los ecosistemas y la biodiversidad, la captura de agua, la forestería comunitaria, la diversificación y domesticación de las plantas y animales, ha sido de importancia fundamental. Los territorios campesinos e indígenas se encuentran entre los mejor conservados.

La Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (Conabio) definió, en el año 2000, 152 Regiones Terrestres Prioritarias para la conservación (RTP), debido a que sus características físicas y bióticas favorecen condiciones particularmente importantes para la biodiversidad. Todas ellas se superponen a la propiedad social de campesinos e indígenas. La superficie total de las RTP es de 51.4 millones de hectáreas y, de ellas, 28.5 millones (equivalentes al 55.4 por ciento) se ubican en ejidos y comunidades agrarias.

Conabio también definió 110 Regiones Hidrológicas Prioritarias (RHP), que abarcan 80.3 millones de hectáreas, de ellas 41,3 millones (51.4 por ciento) se ubican en tierras propiedad de pueblos indígenas y campesinos.

Los bosques y selvas ocupan un poco más de 58 millones de hectáreas, cerca del 30 por ciento del territorio del país, y los ejidos y las comunidades agrarias tienen en propiedad alrededor del 60 por ciento de ellos (34.6 millones de hectáreas).

Todas las montañas prioritarias del país (61 hasta diciembre de 2013), definidas por su importancia para la captación de agua, su diversidad biológica y cobertura vegetal se intersectan con propiedad social de campesinos y pueblos indígenas.

Como puede notarse, los pueblos indígenas y los campesinos cumplen un papel fundamental en la conservación de los bienes naturales que se encuentran en sus territorios, y que frente a la crisis climática del planeta adquieren cada vez mayor importancia. Las políticas de conservación y para la mitigación de la crisis climática, entre ellas el establecimiento de áreas naturales protegidas, la captura de carbono y de agua, los proyectos de Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación forestal (REDD+), se llevan a cabo en México, principalmente en los territorios indígenas y campesinos; sin embargo, a través de ellas, el gobierno mexicano enajena el control de esos territorios a sus legítimos dueños y poseedores.

El Ceccam, con base en el monitoreo de las políticas públicas y el seguimiento de varias experiencias comunitarias, ha documentado algunos de sus efectos:

Áreas naturales protegidas

México busca cumplir la meta acordada en Aichí, Japón, durante la décima Conferencia de las Partes, COP 10 (2010), del Convenio de Diversidad Biológica: "El país deberá incorporar al menos el 17 por ciento de las zonas terrestres y aguas continentales a un esquema de ANP, administradas de manera eficaz y equitativa." Hasta el año 2013, se habían decretado 176 áreas naturales protegidas (ANP), en una extensión de 25.5 millones de hectáreas. 130 de ellas se encuentran superpuestas a la propiedad social de ejidos y comunidades agrarias, y abarcan 11.3 millones de hectáreas (44.4 por ciento de la superficie).

Sin embargo, el establecimiento de ANP encuentra cada vez mayores dificultades, debido a que los dueños de la tierra rechazan la imposición de este tipo de decretos, pues en lugar de compensarles y beneficiarles por el buen estado de conservación de sus tierras y bienes naturales, les son impuestos límites y condiciones para su uso, que resultan en la práctica en la pérdida de control sobre ellos, además de que en ocasiones compromete su forma de vida al impedirles realizar las actividades necesarias para el autosustento.

En México, los pueblos indígenas han luchado porque les sea reconocida la autonomía o libre determinación sobre sus territorios, entendidos como *hábitat*, de acuerdo al Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Sin embargo, el Estado mexicano les ha negado esta posibilidad y únicamente les ha reconocido derechos agrarios.

La asamblea ejidal o comunal es la máxima autoridad en el territorio y a partir de ella se establece un sistema de cargos para cumplir distintas funciones cívicas de la comunidad. Las decisiones relativas a la tierra, son las que tienen mayor importancia y se toman por consenso. En sentido contrario, las ANP se declaran por decreto a cualquier nivel de gobierno y son de utilidad pública, lo

que permite incluso su expropiación. Los poseedores no tienen derecho de veto aún se trate de pueblos indígenas. Los derechos de los propietarios están por debajo de la regulación del decreto, del programa de manejo y del ordenamiento ecológico. Es decir los derechos de los poseedores de la tierra no se consideran con ninguna prioridad sobre cualquier otro sujeto o grupo social involucrado, sino que se consideran uno más de las llamadas "partes interesadas" (stakeholders). A partir del establecimiento de una ANP, distintos agentes económicos como empresas, universidades, sindicatos, organizaciones de conservación, pueden participar en su gestión, sin que los dueños de la tierra puedan oponerse. La injerencia de funcionarios de gobierno y de otros agentes económicos en la administración de las ANP, muchas veces se confronta con la asamblea de ejidatarios y comuneros y trastoca la gobernabilidad.

La Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA), encargada de regular las ANP, no prohíbe que en ellas se realicen actividades extractivas, altamente contaminantes, como la explotación de minas, incluso a cielo abierto, la inundación para construir presas, la apropiación de agua, o cualquier otro recurso, únicamente exige que no cause deterioro al equilibrio ecológico. A partir de las reformas energéticas (2014), las actividades extractivas tienen prioridad sobre cualquier otra, y pueden instalarse en las ANP. La exploración y explotación de hidrocarburos es la única excepción y no está permitida en las ANP.

Por la pérdida de control sobre sus territorios, las comunidades y ejidos se oponen al establecimiento de ANP, pero están muy comprometidos con la conservación de sus recursos, de ahí que hayan propuesto establecer áreas voluntarias de conservación. Existen 250 áreas voluntarias de conservación, en tierras ejidales y comunales, las cuales cubren una superficie aproximada de 260 mil hectáreas, que corresponden al 62 por ciento del total de la superficie de conservación voluntaria decretada en el país. Para el año 2008 la LGEEPA fue reformada para incluir como una categoría más de conservación a las áreas voluntarias, estableciendo que también son de utilidad pública y de competencia federal. Así actualmente la Ley permite la injerencia en los territorios comunales y ejidales de los funcionarios, organizaciones y empresas interesados en la conservación, a pesar de que las comunidades habían buscado evitarlo.

Pago por servicios ambientales

Uno de los primeros programas de incentivos para mantener el bosque sin cortar con el fin de permitir la captación de agua y de mantener e incrementar las reservas de carbono, fue el de pagos por servicios ambientales. Estos programas son el antecedente más cercano de la estrategia de Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación (REDD+).

En México iniciaron en el 2003, como una compensación a las comunidades y propietarios de bosques que decidieran no aprovecharlos por un periodo de cinco años, durante los cuales la Comisión Nacional Forestal (Conafor) otorgaría un subsidio equivalente a 6 u 8 salarios mínimos (entre 420 y 500 pesos), por hectárea por año. La máxima extensión permitida por comunidad para cada periodo son tres mil hectáreas. La mayoría de comunidades que han participado en este programa, no son comunidades forestales, sino que son comunidades que viven con y en el bosque y muchas de ellas son productoras de café, o comunidades de

autosubsisitencia, que siembran maíz, frijol y otros productos para comer, complementan su dieta con la caza de animales y utilizan como alimentos productos de recolección. Para ellas el bosque además de ser una parte muy importante de su hábitat, les proporciona una variedad de productos indispensables para su vida cotidiana: plantas medicinales, fibras para fabricación de cestas, lazos, resinas, alimentos del sotobosque como frutillas, hongos, tubérculos, animales de caza utilizados como fuente de proteína, además de que la cacería sirve como control de la población de depredadores, principalmente de aquellos que atacan el maíz y otros cultivos.

La experiencia de este tipo de comunidades con los programas de pagos por servicios ambientales es distinta de acuerdo a la extensión de su propiedad y de acuerdo a la forma de operación de las consultoras encargadas de poner estos programas en marcha. Por ejemplo, en las comunidades del centro y sur del país, como Oaxaca, Puebla o Veracruz, que tienen extensiones relativamente pequeñas, los pagos por servicios ambientales compiten con la superficie necesaria para la agricultura de autoconsumo y al depender más del mercado, provocan un cambio muy rápido en la forma de vida que puede resultar perjudicial incluso para la conservación. En este tipo de comunidades de montaña, se practica la agricultura itinerante en las laderas. El cultivo de alimentos básicos para comer se realiza en manchones de bosque que cada temporada se corta y quema para ser sembrado y aprovechar los nutrientes del suelo, esta porción de tierra se dejará descansar para su regeneración por alrededor de siete años. A esta técnica ancestral de roza, tumba y quema, se le conoce como manejo de acahuales y actualmente trata de ser erradicada por los funcionarios ambientales, al considerarla perjudicial para el bosque y el ambiente. Sin embargo existe una polémica fuerte en torno a este hecho, pues las comunidades que la practican en conjunto en el país utilizan alrededor de 250 mil hectáreas (0.1 por ciento de la superficie total), pero a la par son las que mantienen los bosques y selvas mejor conservados y en su mayoría son pueblos indígenas. Prohibir el manejo de acahuales es obligarlos a depender del mercado para su alimentación y provocará un cambio drástico en su forma de vida y concepción del mundo que puede resultar contraria a la conservación.

Las comunidades tienen en los hechos un ordenamiento de su territorio, acordado por la Asamblea, en el cuál las zonas de acahuales, dedicadas a la producción bajo el método de agricultura itinerante, son distintas de las zonas de bosque conservadas tradicionalmente. Cuando llegan los pagos por servicios ambientales, los comuneros aceptan incluir en el programa las zonas que ellos tradicionalmente destinan a la conservación, sin embargo en el caso de Oaxaca, mostró ser una constante que las consultoras que operan estos programas buscan aumentar los límites del territorio conservado e incluir las zonas de acahuales que los comuneros utilizan para la producción de alimentos. Así el programa se convierte en una amenaza a la reproducción comunitaria ya que prohíbe a los comuneros utilizar sus zonas de producción. Los pagos son, tan bajos que no logran compensar las necesidades que antes satisfacía la comunidad a partir de su trabajo y manejo de bienes naturales.

Los pagos por servicios ambientales duran cinco años al término de los cuales, finaliza el compromiso de mantener el predio en conservación y sería factible utilizarlo para el cultivo. Sin embargo, la Ley Forestal obstaculiza que estos predios vuelvan a utilizarse para la producción, ya que prohíbe cortar más de determinado número de árboles por hectárea, si no cuentan con un plan de manejo.

Pasados los primeros cinco años, las consultoras seleccionan otra zona de máximo tres mil hectáreas, propiedad de la misma comunidad, para contratar los servicios ambientales por los siguientes cinco años. Así cada vez es mayor la zona de conservación y cada vez es más reducida la zona de producción. Hay comunidades que tienen más del ochenta por ciento de su territorio destinado a la conservación, lo que les impide dedicarse a actividades agrícolas para satisfacer las necesidades de alimentación de su población.

Las consultoras que operan los programas también promueven que las zonas que han estado bajo el programa de servicios ambientales sean declaradas por los propietarios como áreas voluntarias de conservación, lo que implica que no puedan cambiar el uso de suelo cuando ellas lo decidan, sino que tendrán que elaborar costosos estudios técnicos que lo justifiquen y obtener el permiso de la Secretaría del Ambiente (Semarnat) para retirar sus predios de la conservación.

En ejidos de Campeche, que tienen superficies mayores, se ha registrado que los ejidatarios que participan en el programa incluyeron cierta parte del ejido para conservación, sin comprometer las zonas dedicadas a la producción. El dinero que reciben como subsidio por el pago de servicios ambientales por sus predios en conservación, es utilizado para comprar un paquete tecnológico intensivo en el uso de agroquímicos y plaguicidas que aplican en las zonas de producción. Así mientras conservan el bosque, el cambio en su actividad agrícola poluciona el ambiente.

Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación forestal REDD+

México es uno de los 44 países REDD+, participantes en el Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (FCPF) del Banco Mundial, que cuenta con dos mecanismos financieros: el Fondo de Preparación con 360 millones de dólares y el Fondo de Carbono con 465 millones de dólares.

En marzo de 2010, fue aprobada la Propuesta de Preparación para REDD+ (RPP) que México presentó ante el FCPF y en marzo de 2014 se formalizó el acuerdo para recibir un donativo de 3.8 millones de dólares para llevar a cabo acciones preparatorias para REDD+. En abril de 2014 la Conafor presentó la "Nota de Idea de la Iniciativa de Reducción de Emisiones" (ER-PIN) ante el Fondo de Carbono que fue aprobada y permite iniciar un proceso de negociación por 60 millones de dólares bajo el esquema de pago por resultados, a partir de la reducción de emisiones por deforestación y degradación forestal en: Campeche, Quintana Roo, Yucatán, Chiapas y Jalisco. Para abril 2015 México espera presentar su Paquete de Preparación y a final del año concluir la negociación para arrancar la puesta en marcha de acciones, verificación y pago por resultados en 2016, para concluir en 2020.

Actualmente la Conafor destina 392 millones de dólares provenientes de un préstamo con recursos internacionales, al proyecto Bosques y Cambio Climático (SIL) y a los fondos del Programa de Inversión Forestal (FIP).

Uno de los principales proyectos REDD+ en México es el de la Selva Lacandona, la masa forestal más grande y mejor conservada del país. Existen diversas iniciativas y acciones relacionadas con REDD+ en la Selva Lacandona. Desde 2010 Conafor y Conabio impulsan la acción temprana de conservación, restauración y aprovechamiento sustentable en Corredores Biológicos y la Selva Lacandona.

En noviembre de 2010, los gobiernos estatales de Chiapas, México, Acre, Brasil y California, Estados Unidos, firmaron un memorándum de entendimiento sobre cooperación ambiental para impulsar acciones de mitigación del cambio climático a nivel subnacional, a través de reducir la emisión de gases de efecto invernadero en el sector forestal. El estado de California, compraría a los estados de Acre y Chiapas bonos de carbono para cumplir sus compromisos de reducción de emisiones, a cambio de conservar la Selva Lacandona y los bosques del estado de Acre, además de lograr mecanismos de monitoreo y verificación de la cantidad secuestrada de carbono.

El Estado de Chiapas inició un proyecto REDD+ a nivel estatal en 2011, a partir del cual el gobierno otorga a los 1,652 comuneros de la Selva Lacandona 2,000 pesos por hectárea cada mes por su compromiso de conservar la selva. Los recursos para este programa provienen del pago de la tenencia de automóviles en el estado. El monto es muy superior al que obtienen otros poseedores de recursos forestales a través del programa federal de pago por servicios ambientales, que asciende a cerca de 500 pesos por hectárea por año. En la zona lacandona 7 mil jóvenes, hijos de comuneros no tienen acceso a la tierra, ni derecho a vivir como campesinos, ya que más del 70 por ciento del territorio asignado a los lacandones en 1971, ha sido paulatinamente convertido en áreas naturales protegidas. Por tanto los comuneros de la zona lacandona necesitan los subsidios del programa estatal de REDD+. Sin embargo en entrevista privada, las autoridades de la Comunidad Lacandona denunciaron que REDD+ es un mecanismo de control político, ya que cuando ellos se han movilizado para denunciar distintos problemas, les han suspendido los recursos. También manifestaron la falta de información que existe respecto a los programas ambientales y fuentes de recursos que operan en la Selva.

Recomendaciones

1 Ya que el país ha cambiado y promulgado nuevas leyes energéticas para que las actividades extractivas –minas, presas, geotermia, *fracking*, electricidad, exploración, explotación, almacenamiento y distribución de hidrocarburos– tengan prioridad en el territorio sobre cualquier otra, incluidas las áreas naturales protegidas (de las que únicamente se exceptúan la exploración y explotación de hidrocarburos), y las que brindan algún servicio ambiental, es muy importante que los países del primer mundo que planean cooperar con México en programas para mitigar la crisis climática, exijan:

a) Tener una línea base de las emisiones totales del país para comparar en años posteriores a la puesta en marcha de los proyectos extractivos y exigir que las emisiones no aumenten, sino que se reduzcan. Ya que los nuevos proyectos extractivos a favor de las empresas transnacionales aumentarán las emisiones, a la par que la cooperación internacional busca reducirlas.

b) Exigir el respeto a los derechos al territorio de los pueblos indígenas de acuerdo al Convenio 169 de la OIT. Los territorios indígenas, deben exceptuarse de la instalación de proyectos extractivos, de la misma forma que se solicita para las ANP.

2 Los proyectos de REDD+, de pagos por servicios ambientales y de establecimiento de ANP federales, estatales o "voluntarias", deben respetar el derecho de los campesinos e indígenas poseedores de los territorios. Los dueños y poseedores de las tierras deben tener la última palabra y otorgar su consentimiento libre previo e informado a los proyectos, o hacer uso de su derecho de veto, que deberá ser respetado y determinará la no instalación del proyecto. El consentimiento o veto de un ejido, pueblo o comunidad deberá decidirse por consenso.

3 Las comunidades necesitan los subsidios del pago por servicios ambientales, que muchas veces son la única fuente de ingresos monetarios de una comunidad. Sin embargo, su operación se ha caracterizado por una gran falta de información verídica a los dueños y poseedores, falta de transparencia en las condiciones que el programa impone, y por una actuación autoritaria de los funcionarios y consultoras ambientales encargados de operarlos.

4 El decreto federal o estatal de áreas naturales protegidas debe contar con el consentimiento libre, previo e informado de los dueños y poseedores de las tierras, quienes deben tener derecho de veto.

5 El establecimiento de una ANP no debe implicar enajenar el control de las decisiones sobre esa tierra y recursos a la comunidad, ni que las decisiones las tomen los funcionarios ambientales, las empresas, los investigadores o cualquiera de las partes interesadas (*stakeholders*). La tierra y las decisiones sobre ella y sobre los recursos deben tomarse por la Asamblea como máxima autoridad en el territorio.

6 Los conocimientos, normas, acuerdos y prácticas de conservación de la naturaleza de los pueblos indígenas deben profundizarse y respetarse frente a otros métodos de conservación exógenos.

7 Las áreas voluntarias de conservación definidas por las comunidades, no deben considerarse de utilidad pública, no deben poder expropiarse, ni involucrar a los funcionarios ambientales y otros actores para su manejo. Estas áreas voluntarias de conservación pueden cambiar de destino si sus propietarios en Asamblea así lo deciden, sin que tenga que mediar ningún otro trámite.

8 Las ANP y las áreas voluntarias de conservación deben contar con apoyos de subsidios gubernamentales para compensar la conservación de los recursos que los pueblos realizan.

9 Los ordenamientos territoriales deben definirse en asamblea dura, con la participación del 75 por ciento de los comuneros. Antes de tener validez los mapas deben enseñarse a las comunidades quienes deben dar su consentimiento libre, previo e informado. Deben hacerse señalizaciones en el territorio, demarcando los límites internos de las zonas de producción, conservación, restauración y la comunidad debe tener un plazo mayor de un mes para inconformarse si las demarcaciones no corresponden a las decisiones de la asamblea.

10 El manejo de acahuales que garantiza la autosubsistencia de la comunidad no debe prohibirse. Los ordenamientos territoriales no deben incluir las zonas de producción en las zonas de conservación. Además la Ley Forestal no debe penalizar como talamontes, a los campesinos que manejan sus acahuales.

11 Los pagos por servicios ambientales deben continuar siendo un subsidio y no pretender construir un mercado con estos bienes.

12 Las comunidades deben conocer el destino de los bienes ambientales que conservan y debe ser pública la información del consumo de agua y de la emisión de gases de efecto invernadero de las distintas empresas, así como su localización en el territorio. En muchos casos, la captación de agua que los bosques comunitarios conservan y que se compensa a través del pago por servicios ambientales, termina beneficiando a las empresas transnacionales que se ubican en el territorio en contra de la voluntad de sus poseedores. Por ejemplo las comunidades río arriba reciben pagos por servicios ambientales hidrológicos, en tanto que las minas, el *fracking*, las plantas generadoras de electricidad utilizan esta agua río abajo, contaminan el ambiente y despojan a otras comunidades dueñas de las tierras.

13 Debe existir un ombudsman social y ambiental a quien las comunidades puedan acudir para defenderse de las empresas, y los funcionarios gubernamentales y que garantice tratos justos y legales.

Ceccam, octubre de 2014

Centro de Estudios para el Cambio en el Campo Mexicano