

“Compensación Ambiental por Cambio de Uso de Suelo en Terrenos Forestales en el caso de humedales con mangle”

Maestra Maria Colin/ Asesora legal de Greenpeace México, A. C.

La Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable establece que la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) tendrá la atribución de “*definir mecanismos de compensación por los bienes y servicios ambientales que prestan los ecosistemas forestales*” (arts. 16 frac. XIV, 22 frac. XII, 34 frac. XIV, 117). De esta forma, la Semarnat podrá autorizar el cambio de uso del suelo en terrenos forestales previa opinión técnica y con base en estudios técnicos justificativos; en cuyo caso los interesados deberán acreditar que otorgaron depósito ante el Fondo Forestal Mexicano por concepto de compensación ambiental para actividades de reforestación o restauración y su mantenimiento (arts. 117 y 118). Su Reglamento complementa la regulación al señalar que el monto económico de dicha compensación lo determinará la Semarnat considerando los costos de referencia para reforestación o restauración y su mantenimiento, así como el nivel de equivalencia para la compensación ambiental, por unidad de superficie, según los criterios técnicos que establezca la Semarnat (art. 124), para ello expidió el: “*Acuerdo por el que se establecen los niveles de equivalencia para la compensación ambiental por el cambio de uso de suelo en terrenos forestales, los criterios técnicos y el método que deberán observarse para su determinación*”, publicado en el DOF el 28 de septiembre de 2005, comprendiendo diversos criterios para aplicar la equivalencia para la compensación ambiental por unidad de superficie como son: tipo de ecosistema, estado de conservación de la vegetación, presencia de flora o fauna silvestre listada en alguna categoría de riesgo de acuerdo a la NOM-059-Semarnat, servicios ambientales que se afectan, presencia del proyecto en áreas de conservación (ANPs, AICAs, etc.), beneficio, entre otros, donde el puntaje máximo es de 27 puntos en cuyo caso se deberá compensar a 6 por cada hectárea que sufra cambio de uso del suelo. Asimismo, y en complemento a esta regulación, la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR) emitió el: “*Acuerdo mediante el cual expiden los costos de referencia para reforestación o restauración y su mantenimiento para compensación ambiental por cambio de uso del suelo en terrenos forestales y la metodología para su estimación*”, publicado en el DOF el 12 de abril de 2006, en cuyo artículo 5º delimita como costo de referencia para compensar una hectárea de humedal con manglar desmontada por cambio de uso del suelo, la cantidad máxima de \$11,295.08 pesos (para zona A, según área geográfica para el salario mínimo vigente) y de \$10,940.44 (para área C).

México ya ha perdido el 64.7% de estos ecosistemas del periodo que va de los 70s a los 90s¹, por lo que aproximadamente quedan 655,667 hectáreas². El Instituto Nacional de Ecología (INE) estima que se está perdiendo el ecosistema de manglar a una tasa promedio de 2.5% anual³, lo que representa poco más de 4.43 hectáreas cada día, equivalente a una extensión de seis campos de fútbol al día⁴.

¹ Burke, Laretta, et. Al, “*Pilot analysis of global ecosystems: coastal ecosystems*”. World Resources Institute, USA, 2001. p. 35. Se puede consultar en: http://archive.wri.org/publication_detail.cfm?pubid=3054

² Conabio, “*Manglares de México*”. Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad, México, enero de 2008.

³ INE, “*Evaluación preliminar de las tasas de pérdida de superficie de manglar en México*”, septiembre de 2005, pp. 8 y 9. Se puede consultar completo en la página electrónica: http://207.249.181.113/documentacion/details.php?image_id=512

⁴ Greenpeace, “*Sin control la pérdida de manglares*”; Boletín de prensa, 25 de julio de 2009.

Siendo este el marco legal vigente para la compensación ambiental por cambio de uso del suelo para el caso de humedal con manglar, cabe hacer las siguientes precisiones: es importante dejar en claro la bipolaridad legal en torno al esquema de protección y conservación de los manglares, que se aleja del hallazgo científico y desatiende las recomendaciones de expertos e, incluso, se contrapone con otras regulaciones. Por un lado la NOM-059-Semarnat⁵ los sujeta a protección especial, aún cuando hay recomendaciones de expertos que piden se cataloguen como amenazadas (ver memorias del grupo de trabajo de discusión del Anteproyecto de modificación de la Norma); por otro lado, hay declaraciones de especialistas, por ejemplo dentro de Conabio que señalan que: “*los manglares son ecosistemas que aportan importantes servicios ambientales a la diversidad biológica del planeta. Las actividades productivas que desarrolla el hombre tienen que ser compatibles con la protección y conservación de los manglares, y deben establecerse estrategias que permitan que estos ecosistemas mantengan su estructura y función, para brindar los servicios ambientales que prestan y que son insustituibles*”⁶, así como del Dr. Exequiel Escurra, ex presidente del INE, en el sentido de que: “*el manglar no puede replantarse ni reforestarse, por lo que si se tala, el daño es irreparable*”⁷. Sumado a lo anterior, México es parte de la “*Convención relativa a los Humedales de Importancia Internacional especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas*” desde noviembre de 1986⁸, debiendo señalar que en febrero de 2008 el Gobierno Mexicano agregó 45 nuevos sitios al Listado de Humedales, consolidándose como el 2° lugar a nivel mundial en cuanto a número de sitios incorporados, al contar con 112 de ellos, 49 de los cuales se encuentran dentro de Áreas Protegidas⁹.

El artículo 420 Bis fracción I del Código Penal Federal prevé que: “*Se impondrá pena de dos a diez años de prisión y por el equivalente de trescientos a tres mil días multa, a quien ilícitamente: dañe, deseque o rellene humedales, manglares, lagunas, esteros o pantanos; (...). Se aplicará una pena adicional hasta de dos años de prisión y hasta mil días multa adicionales, cuando las conductas descritas en el presente artículo se realicen en o afecten un área natural protegida (...)*”. Finalmente, por publicación en el DOF del 1 de febrero de 2007 entró en vigor la adición al Artículo 60 TER de la Ley General de Vida Silvestre (LGVS), para quedar como sigue: “*Queda prohibida la remoción, relleno, trasplante, poda o cualquier otra obra o actividad que afecte la integridad del flujo hidrológico del manglar; del ecosistema y su zona de influencia; de su productividad natural; de la capacidad de carga natural del ecosistema para los proyectos turísticos; de las zonas de anidación, reproducción, refugio, alimentación y alvinaje; o bien de las interacciones entre manglar, los ríos, la duna, la zona marítima adyacente y los corales, o que provoquen cambios en las características y servicios ecológicos. Se exceptuarán de la prohibición a que se refiere el párrafo anterior las obras o actividades que tengan por objeto proteger, restaurar, investigar o conservar las áreas de manglar*”. Este artículo, en correlación con el 1° de la LGVS que señala: “*el aprovechamiento sustentable de los recursos forestales maderables y no maderables y de las especies cuyo medio de vida total sea el agua, será regulado por la ley forestal y de pesca,*

⁵ NOM-059-Semarnat-Protección ambiental-Especies nativas de México de flora y fauna silvestres-Categorías de riesgo y especificaciones para su inclusión, exclusión o cambio-Lista de especies en riesgo.

⁶ Conabio, Idem., p. 12.

⁷

Enciso, Angélica, “*Se agravará desaparición de manglares con el cambio climático: especialista*”, La Jornada, 23 de octubre de 2007. Véase: www.jornada.unam.mx/2007/10/23/index.php?section=sociedad&article=041n1soc

⁸ <http://www.wetlands.org/RSDB/default.htm>

⁹ http://www.ramsar.org/wwd/8/wwd2008_rpts_mexico_semarnat.htm

respectivamente, salvo que se trate de especies o poblaciones en riesgo", lleva a la conclusión que los manglares no se rigen por la Ley Forestal.

Dejo al final la mención de la "NOM-022-Semarnat-2003, que establece las especificaciones para la preservación, conservación, aprovechamiento sustentable y restauración de los humedales costeros en zona de manglar", publicada en el DOF el 10 de abril de 2003, modificada mediante "Acuerdo que adiciona la especificación 4.43 a la NOM-022-Semarnat-2003 (...)", publicada en el DOF el 7 de mayo de 2004, que pretendió introducir la figura de la compensación ambiental para cambio de uso del suelo, tal como cita la reforma: "La prohibición de obras y actividades estipuladas en los numerales 4.4 y 4.22 y los límites establecidos en los numerales 4.14 y 4.16 podrán exceptuarse siempre que en el informe preventivo o en la manifestación de impacto ambiental, según sea el caso se **establezcan medidas de compensación en beneficio de los humedales** y se otorga la autorización de cambio de uso de suelo correspondiente", modificación que va más apegada a la regulación forestal que a la de vida silvestre.

Las regulaciones anteriores tan sólo ilustran algunas de las contradicciones entre distintos ámbitos de la legislación ambiental en México, aún cuando no son las únicas pues habría que mencionar el artículo 27 constitucional, la LGEEPA (arts. 28, 31 y 36) y su Reglamento en materia de impacto ambiental (art. 5º), la Ley General de Bienes Nacionales y la Ley General de Pesca y Acuacultura Sustentable (arts. 3, 4 y 13).

En conclusión, dado que los manglares juegan un importante papel como barrera natural que contiene la erosión de vientos y mareas, contribuyendo al mantenimiento de la línea de costa y el sostenimiento de arenas sobre las playas, filtran el agua, permiten el abastecimiento de los mantos freáticos, capturan gases de efecto invernadero y actúan como sumideros de carbono, así mismo son de gran importancia para las pesquerías como la de camarón, entre otras funciones, y que proporcionan servicios ambientales por el orden de los 200 a los 900 mil dólares por km² al año¹⁰, es importante, ante las graves contradicciones legales existentes en la regulación mexicana, que prevalezca el criterio de conservación y de protección especial, frente al deseo de catalogar los manglares simplistamente como recursos forestales maderables y no maderables, cuya remoción se puede compensar ambientalmente hablando. Es necesario aplicar el principio precautorio o *in dubio pro natura*: "cuando exista peligro o amenaza de daños graves o inminentes a los elementos de la biodiversidad y al conocimiento asociado con estos, la ausencia de certeza científica no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces de protección"¹¹.

¹⁰ UNEP-WCMC .2006. In the front line: shoreline protection and other ecosystem services from mangroves and coral reefs. UNEP-WCMC, Cambridge, UK 33 pp. Según Octavio Aburto "El valor anualizado del capital natural para las pesqueras de una hectárea de manglar de franja es de 200 veces más grande que el valor estándar de \$1,020 dólares por hectárea establecidos por la Comisión Nacional Forestal", Aburto-Oropeza, Octavio, et. al., "Los manglares del Golfo de California incrementan la producción pesquera", p. 4. Se puede consultar texto completo en: la página de Transparencia Ambiental: http://207.249.181.113/documentacion/details.php?image_id=505.

¹¹ Russo, J. et al., "In dubio pro natura: un principio de precaución y prevención a favor de los recursos naturales", Tierra Tropical (2009) 5 (1): 23-32, p. 4. http://usi.earth.ac.cr/tierratropical/archivos-de.../72_v5.1-02_RussoRusso.pdf