

LAS RELACIONES ENTRE DERECHO AGRARIO / DERECHO ECOLÓGICO / DERECHO INDÍGENA

María del Carmen CARMONA

SUMARIO: I. Introducción. II. Relación hombre/naturaleza, sociedad/naturaleza. III. El Convenio de Diversidad Biológica ante el Derecho Indígena/Ecológico y Agrario. IV. Utilización sostenible de la diversidad biológica. V. Los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas y la utilización sostenible de la diversidad biológica.

I. INTRODUCCIÓN

El objeto del presente trabajo es destacar las relaciones que aparecen entre el derecho agrario el derecho ecológico y el derecho indígena, teniendo como referencia el hecho de que en los principios de estas tres ramas del derecho contemporáneo se encierran conceptos jurídicos que son la expresión de diferentes formas de lucha y reivindicaciones sociales en contra del estilo de desarrollo y las formas de apropiación y aprovechamiento, que este estilo genera, para el manejo de los recursos naturales, entre los que se encuentra el suelo agrario y las diversas formas de subsistencia de las comunidades indígenas.

Tenemos que echar mano de tres perspectivas jurídicas, ya que cada vez se hace más clara la inconsistencia de las regulaciones para tomar en cuenta la importancia de preservar la cultura indígena, el sustento natural y humano.

En el presente estudio, haremos una breve revisión a las figuras jurídicas que son el fundamento de la relación entre el derecho indígena, el derecho ecológico y el derecho agrario, entendiendo a cada una de estas ramas del derecho como formas de análisis sobre una serie de regulaciones que, desde la legislación, intentan dar coherencia a reglas de conducta y que tienen por objeto establecer las relaciones entre individuos, entre individuos y el suelo rural y entre comunidades y el ambiente.

En el análisis tradicional del derecho se recurre a las ramas del derecho para hacer una explicación didáctica; en ocasiones se empieza a discutir desde la doctrina la necesidad de la autonomía de cada rama para justificar un objeto único de análisis y de regulación. Para el presente estudio se supera esta postura, y se parte de el hecho de que cada una de ellas es en realidad una forma de poner a operar todo el sistema jurídico, ninguna de estas ramas es independiente de la otra, todas parten de principios jurídicos fundamentales y de la aceptación de ciertos presupuestos jurídicos básicos, generalmente consagrados en los textos constitucionales o por ser erigidos a este nivel. Todas son interdependientes y parten del mismo principio, el precepto constitucional, en el que se reconoce el principio fundamental.

Para el caso que nos ocupa, el punto de origen y a la vez de cohesión y enlace es la forma de apropiación y aprovechamiento de los recursos naturales. Las diferentes modalidades que esta relación adquiere, en el momento de determinar al sujeto y al objeto jurídico de la relación, es en realidad el objeto de regulación y estudio.

Si hablamos del derecho indígena, el debate fundamental se encuentra precisamente en la situación territorial y en las reivindicaciones patrimonialistas, ya no sólo en lo que a territorio se refiere, sino incluso en la consideración patrimonial de la cultura y tradiciones indígenas, así como de sus usos y costumbres para las nuevas formas de apropiación de bienes culturales o intelectuales.

Si hacemos el análisis desde el punto de vista del derecho ecológico, nos encontramos que dependen del titular las formas de aprovechamiento de los diferentes recursos naturales, que se convierten en la concepción ecológica en elementos del ecosistema. Del titular y los derechos sobre los bienes, de las restricciones a las formas de tenencia y aprovechamiento de los recursos naturales, depende mucha de la efectividad de la regulación ambiental. En el derecho ecológico, la responsabilidad ambiental es objetiva; depende de quién es el recurso y cómo éste se ve afectado, dañado o deteriorado para poder entablar las demandas de defensa ambiental.

Desde el punto de vista del derecho agrario, las formas de tenencia de la tierra, y todas las regulaciones que de ellas se derivan, incluyendo aquellas que determinan derechos sobre ciertos titulares y restricciones debido a las condiciones del suelo, son también regulaciones que tienen por objeto la relación entre el titular del derecho y un bien a detentar, usar o aprovechar.

Se sabe que las diferentes formas de deterioro y destrucción del medio ambiente exhiben un grado y una envergadura notables en sí mismas y en sus entrelazamientos e interacciones. Todo está ligado con todo; los distintos tipos de problemas se incorporan unos a otros, para reforzarse y agravarse mutuamente; las soluciones se vuelven problemas. Resultan especialmente difíciles e inciertas, tanto la investigación y el diagnóstico como la propuesta e implementación de posibles soluciones, en lo referente a los principales aspectos y niveles de la crisis ambiental.¹

Por efecto de los cambios inadecuados o incontrolados en el uso del suelo, la deforestación sigue siendo la principal causa de destrucción de hábitat, y afecta a grandes superficies. No se cuenta con estimaciones confiables, pero anualmente pueden estar desapareciendo, oficialmente en México, alrededor de tres mil hectáreas de selvas tropicales, bosques templados y otros ecosistemas. Otras estimaciones de investigadores universitarios duplican o triplican esta cifra. La alteración drástica de las condiciones ecológicas provoca la pérdida de biodiversidad. Se sabe que están amenazadas o en peligro de extinción mil doscientas especies conocidas de plantas vasculares y mil sesenta y seis especies de vertebrados. Una elevada proporción de las especies amenazadas o en peligro de extinción se encuentran sólo en México (endemismos). Es difícil estimar el número de especies de animales y vegetales que ya han desaparecido del territorio nacional.²

II. RELACIÓN HOMBRE/NATURALEZA, SOCIEDAD/NATURALEZA

Las formas de producción, apropiación y aprovechamiento son el resultado de la relación entre las comunidades indígenas y “su naturaleza”, son la forma de expresión de la relación hombre-naturaleza/comunidad-entorno, forma distinta a la que se entabla en el llamado mundo occidental, en donde la relación se expresa a través del binomio sociedad/naturaleza.

Y es aquí en donde las ramas que de inicio pudieran tener el mismo fundamento se alejan: la concepción del derecho indígena se basa en formas de apropiación “informales” desde la perspectiva occidental, es de-

1 Kaplan, Marcos, *Aspectos sociopolíticos del medio ambiente*, PEMEX: Ambiente y Energía, Los Retos Del Futuro, IJ - UNAM - PEMEX, México, 1995, p. 267.

2 INE, *Áreas naturales: economía e instituciones*, México, Instituto Nacional de Ecología, 1995, P. 8.

cir, atendiendo a las tradiciones y las formas consuetudinarias de transmisión del conocimiento y de la experiencia; las formas de producción tienen su origen en la constante observación, y en practicas a veces milenarias; el conocimiento sobre el entorno, podríamos decir que es algo dado y comprobado por la práctica.

Para las comunidades indígenas el conocimiento sobre el entorno no es un objeto de apropiación, sino de transmisión, cada generación se siente depositaria de los secretos de su entorno, y se sabe de inicio, como el conocimiento primario, que “las cosas serán así siempre, siempre y cuando las condiciones no cambien, y no cambiarán porque así es la creación”. Para el mundo occidental, la información y conocimiento sobre el entorno es un objeto de apropiación y de comercialización, ya que de ella se deriva la posibilidad de maximizar las ganancias, es decir forma parte del proceso de producción y de transformación.

La concepción indígena del mundo, su cosmovisión, es distinta, no piensan ni sienten, ni nos ven como nosotros los vemos y nos vemos; durante muchos siglos ellos no explicaron su diferencia, la justificaron a través de las formas de irracionalidad que asumía el hombre occidental bajo su concepción, y la explicación lógica era su maldad, su ignorancia del conocimiento primario.

El indígena asume la autoridad de la creación, y en ningún momento pretende transformarla. El hombre occidental se rebela ante la autoridad de la creación y sólo la conoce en tanto que requiere de su transformación.

El indígena asume su dependencia, y reconoce y valora su sustento, su relación con la tierra, a la cual la considera “madre”. El hombre occidental proclama su independencia y crea un sistema de instituciones que lo alejan de su sustento, y considera a la tierra como objeto sin relación íntima con ella.

Uno de los contrastes mas notables entre los mundos antiguo y moderno, es la mayor dependencia directa que los pueblos antiguos tenían respecto del mundo natural. No había entonces una vasta tecnología que se interpusiera entre los seres humanos y la naturaleza. La intimidad con la naturaleza y la sensibilidad hacia sus ciclos era la regla, no la excepción.³

3 Jacobs, R. Wilbur, “El expolio del indio norteamericano”, Madrid, Alianza Editorial, 1973, pp. 47-48; véase también Hughes, J. Donald, *La ecología de las civilizaciones antiguas*, México, FCE, 1982, p. 19.

La relación que las antiguas civilizaciones tenían con el ambiente natural fue determinada, en parte, por sus actitudes características hacia la naturaleza. Ciertamente que los actos de la gente tienden a reflejar sus percepciones y sus valores; un pueblo que, en su mayor parte, ve ciertos objetos naturales como sagrados, los trata en forma diferente que quienes lo ven moralmente como cosas de uso. Las actitudes modernas encuentran un precedente en el mundo antiguo; si algunos problemas ambientales son similares a los que encararon los pueblos antiguos otros pueden ser debidos a la perpetuación de ciertas actitudes antiguas que van desde el culto a la curiosidad a la denominación y el uso.

Esta diferencia de cosmovisiones, de entenderse y entender al “otro”, generó el problema de la necesidad de diferenciación, concepto occidental. Las comunidades indígenas no pudieron enfrentar la llegada del “otro”, ya que en su perspectiva es él “mismo”; las diferencias que podían percibir eran iguales a las que ya conocían de sí mismos y no pudieron enfrentar la diferencia, pues para ellos no existía, no pudieron medir su capacidad de transformación y afectación.

El hombre occidental, al asumir su capacidad de transformación, pensando que la racionalidad que fundamentaba su relación con la naturaleza era acabada, de total apropiación y con derecho de desnaturalización; con la soberbia de esta capacidad de transformación, al haberse confundido en su propia concepción, desconoce al “otro”, hace la “diferencia”, genera su propia identidad rechazando y desconociendo sus orígenes y su sustento.

Desde la perspectiva del derecho indígena muchas de sus reivindicaciones y principios van en el sentido de preservar la identidad de las comunidades indígenas, a través de la defensa de sus tierras, de la conservación de su lenguaje y del rescate de sus tradiciones.

Desde la perspectiva del derecho ecológico, la defensa de los llamados derechos ambientales, que incluye el derecho a un ambiente sano, y las formas que permiten un mejor aprovechamiento de los recursos naturales, pero desde la perspectiva occidental, en donde la pérdida de identidad no es el principal problema a resolver.

Desde el punto de vista de lo ambiental, las formas de apropiación son el resultado de una racionalidad distinta, sofisticada, tecnicada y con un alto contenido científico, pensemos simplemente en las formas en que pueden ser concebidos jurídicamente el germoplasma o la biodiversidad, y desde el punto de vista global la capa de ozono.

Washington advirtió este problema: la delimitación de las formas de apropiación y la posibilidad de apoderarse de la tierra india, y a los salvajes enviarlos, después de una “compra”, a sus reservaciones. Consideraba que el nuevo gobierno debería tomar en cuenta que:

La política y la economía señalan muy intensamente la conveniencia de estar en buenas relaciones con los indios. Tratar de echarles de sus tierras, es como arrojar a las bestias salvajes fuera del bosque al que retornarán..., la extensión gradual de nuestros asentamientos forzarán ciertamente a retirarse al salvaje como al lobo; ambos son bestias de presa aunque difieran en su conformación. Nada podría obtenerse de una guerra contra los indios, como no fuera el suelo en que viven y éste puede ser conseguido mediante la compra con menores gastos y sin derramamiento de sangre y las fatigas que han de compartir mujeres y niños desvalidos en todas nuestras disputas con ellos.

La voz de Washington pidiendo el aislamiento del indio fue coreada por muchos de sus contemporáneos entre los que se encontraban sus asesores. Implícita entre los argumentos en favor de la línea fronteriza figuraba, también, la idea de que el mismo indio se hallaría mejor separado de los blancos. Además, los funcionarios blancos sostuvieron que el gobierno no podría proteger a los indios contra la explotación, a menos de que éstos fueran trasladados a un territorio indio.

La respuesta del jefe Seattle ante la compra de sus tierras es contundente y es una muestra de estas dos posturas:

¿Cómo se puede comprar o vender el firmamento, ni aun el calor de la tierra?, dicha idea nos es desconocida.

III. EL CONVENIO DE DIVERSIDAD BIOLÓGICA ANTE EL DERECHO INDÍGENA / ECOLÓGICO Y AGRARIO

Uno de los puntos de vinculación y cohesión entre el derecho indígena, el derecho ecológico y el derecho agrario es la nueva concepción sobre el manejo de la biodiversidad. Si bien en países como México o Guatemala este tema apenas empieza a estudiarse, en otros países como es el caso de la India y a nivel de la regulación internacional, tienen un avance considerable.

Tanto México como Guatemala forman parte del Convenio de Diversidad Biológica, que es el instrumento internacional más acabado en esta

materia. La historia de este convenio desde el inicio de su negociación internacional ha sido difícil. Desde que se empezó su discusión en las reuniones preparatorias a la Conferencia de Río de 1992, este Convenio no se vio con buenos ojos por las grandes potencias, en especial las europeas y Estados Unidos, que finalmente no lo firmo en Río sino hasta un año después.⁴

La gran objeción se centraba, y aún se centra, en la titularidad de la biodiversidad y el acceso a ella, sobre todo en lo que a recursos genéticos se refiere. La paradoja de la regulación de la biodiversidad es que, por un lado, se encuentra el desarrollo científico y tecnológico, que es detentado por grandes corporaciones internacionales a las que en ocasiones es difícil aún determinar su nacionalidad, por otro lado, el recurso genético y la denominada biodiversidad se encuentran bajo la tutela de diversos regímenes de propiedad, por ende de aprovechamiento y apropiación.

Cabe destacar el ejemplo mexicano en el que el régimen del suelo agrario puede tener diferentes formas: la ejidal, la comunal, la privada y la nacional. Ambos regímenes conviven en espacios regionales y sobre áreas consideradas como de protección y conservación.

La riqueza que conforma a la biodiversidad es potencial y depende de la combinación de la existencia del recurso, su forma de protección y conservación, y la tecnología adecuada para su aprovechamiento y utilización. Entre estos dos elementos, el recurso natural y la tecnología, se encuentra, en parte, el futuro de la humanidad.

Muchos de los recursos genéticos y la biodiversidad se encuentran en áreas que son consideradas como indígenas, ya sea formal o informalmente, es por ello que el Convenio desde su preámbulo señala el papel que juegan las comunidades indígenas y locales en la conservación de la diversidad biológica. Además, reconoce la importancia de mantener sus conocimientos y prácticas relativos a la conservación de la diversidad biológica y a la utilización sostenible de sus componentes, así como la necesidad de promover que los beneficios derivados del uso de sus conocimientos e innovaciones se compartan equitativamente.

4 George Bush acudió a Río 92, tan sólo a firmar el Convenio de Cambio Climático, y hasta que subió a la presidencia de Estados Unidos William Clinton, se ratificó el Convenio de Diversidad Biológica, en este caso la figura del vicepresidente Al Gore fue fundamental para alejar los temores estadounidenses, respecto a los alcances del convenio; sin embargo, continúan en el texto una serie de conceptos que habrán de evolucionar.

IV. UTILIZACIÓN SOSTENIBLE DE LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA

La utilización sostenible de los componentes de la diversidad biológica es un tema que aparece a lo largo del Convenio sobre la Diversidad Biológica, es uno de los objetivos principales del Convenio.

El artículo 10 establece los requisitos para la utilización sostenible en el Convenio, en particular el artículo 10 (b) (adoptar medidas relativas a la utilización de los recursos biológicos para evitar o reducir al mínimo los efectos adversos para la diversidad biológica). Empero, la utilización sostenible también se enfatiza en el artículo 8o. (conservación *in-situ*), particularmente en el artículo 8o. (c) (reglamentar o administrar los recursos biológicos para asegurar su conservación y utilización sostenible) y en el artículo 8o. (i) (compatibilidad entre las utilidades actuales y la conservación de la diversidad biológica y la utilización sostenible de sus componentes).

La sostenibilidad se percibe actualmente como el principio rector del desarrollo. Esto se refleja en documentos como la *Estrategia mundial para la conservación*, en el reporte de la Comisión Brundtland, *Nuestro futuro común, cuidar la tierra, la Estrategia global para la biodiversidad* y la *Agenda 21*.

Además, se ha reconocido que el desarrollo y el ambiente están intrínsecamente relacionados; el nivel del primero depende de la calidad del segundo. Debido a la gran dependencia de las economías nacionales en el material genético, las especies y los ecosistemas, la conservación de la diversidad biológica y la utilización sostenible de sus componentes, así como la de todos los otros recursos renovables, son apreciados, cada vez más, como un prerrequisito para el desarrollo sostenible y, por lo tanto, constituyen sus piedras angulares.

Las personas en todos los países utilizan los componentes de la diversidad biológica en una variedad de formas. Los usos de las especies y de los ecosistemas pueden ser económicos (comercial o de subsistencia) o no económicos (cultural o religioso). Los usos también pueden clasificarse en consuntivos o no consuntivos, aunque debe tomarse en cuenta que a veces sólo existe una fina línea de distinción entre ambos.

Los usos consuntivos de especies incluyen, entre otros, la recolección y la cosecha de las plantas o la caza de animales para alimentos medicina, vestido, y para refugio, madera, combustible y fibras. Los usos consuntivos de los ecosistemas incluyen la conversión de un bosque en tierra de

pastoreo; el drenaje de un humedal para una carretera; dinamitar un arriete de coral para obtener materiales de construcción, o la descarga de contaminantes a un río. Algunos usos no consuntivos, tanto de especies como de ecosistemas, incluyen la reproducción de plantas y animales, la utilización de sitios sagrados para prácticas culturales y religiosas y algunos usos recreacionales.

Los límites de lo que constituye exactamente la “utilización sostenible” de las especies y ecosistemas están todavía en proceso de definición. La sostenibilidad puede incluir factores ecológicos, económicos, sociales y políticos.⁵

Todos los usos pueden ser sostenibles, o no sostenibles dependiendo de las circunstancias particulares de una situación dada. Un punto queda claro: la propia naturaleza de los componentes de la diversidad biológica y las siempre crecientes demandas sobre ellos, por los usos del hombre, impulsadas sobre todo por el crecimiento demográfico y por los patrones de consumo excesivo, requerirán que estos límites sean evaluados y redefinidos continuamente a lo largo del tiempo.

Estas son, que la utilización sostenible de las especies silvestres tienen el potencial para proporcionar:

- Los beneficios del desarrollo mediante la seguridad del abastecimiento a largo plazo de recursos valiosos para las personas, y la posibilidad de la recuperación de especies y poblaciones depredadas por la sobreutilización, y
- Los beneficios de la conservación, no sólo de especies particulares sino también de ecosistemas y especies asociadas.

La utilización de una especie en particular será posiblemente sostenible si:

- a) No reduce la utilización potencial futura de la población objetivo o disminuye su viabilidad a largo plazo;

5 UICN, *Programa de utilización sostenible de la vida silvestre*, Gland, 1994. La UICN está dedicando considerables esfuerzos para desarrollar los conceptos de utilización sostenible de los componentes de la diversidad biológica, particularmente la utilización sostenible de especies silvestres. El Programa de utilización sostenible de la vida silvestre asiste a los países y a las comunidades locales en el desarrollo de mecanismos para asegurar la sostenibilidad de sus usos de la vida silvestre. El fundamento de este trabajo es un conjunto de *directrices para la sostenibilidad ecológica de usos no consuntivos y consuntivos de especies silvestres*. Éstas se encuentran aún como propuestas.

- b) Es compatible con el mantenimiento de la viabilidad a largo plazo de ecosistemas de apoyo y dependientes, y
- c) No reduce la utilización potencial futura o disminuye la viabilidad a largo plazo de otras especies.

Otras consideraciones que deberían tomarse en cuenta son evitar el desperdicio en la utilización, y proteger a los animales de la crueldad y de sufrimientos innecesarios.

Las directrices de utilización sostenible son:

- Información;
- Administración;
- Legislación, e
- Incentivos.

Los cuatro requisitos coinciden con algunas obligaciones del Convenio, incluida la adopción del principio de precaución cuando sea apropiada.

Información. La información precisa constituye la base sobre la cual se adoptan decisiones. Por lo tanto, como un prerequisite para la adopción de medidas de utilización sostenible apropiadas, las partes generalmente necesitan recopilar información sobre especies y ecosistemas, sus relaciones, sus usos y los factores sociales, culturales y económicos que afectan su uso. Esto coincide con el artículo 7o. (identificación y seguimiento), el artículo 8o (j) (conocimientos indígenas y locales), el artículo 10 (c) (usos consuetudinarios), el artículo 12 (investigación y capacitación), el artículo 17 (intercambio de información) y el artículo 18 (cooperación científica y técnica). Lo que constituye información adecuada, variará según las circunstancias (UICN, I 994a.), pero la falta de información no debería utilizarse como una excusa para no actuar, y una aproximación precautoria dicta que contar con menos información debería generar mayores acciones de conservación.

Un importante corolario a la recopilación de información es la difusión de la información. La difusión de la información puede utilizarse para desarrollar la conciencia y el apoyo a la implementación de medidas destinadas a reducir al mínimo los efectos adversos para la diversidad biológica dentro del sector público (políticos y funcionarios públicos) y el sector privado (individuos y empresas/industrias). El artículo 13 promueve la educación y conciencia públicas.

Administración. La administración de los componentes de la diversidad biológica, en particular mediante la regulación de su utilización, es una medida obvia que las partes pueden adoptar para asegurar que se conservan y utilizan sosteniblemente y que se evitan o se reducen al mínimo los efectos adversos a la diversidad biológica. Las medidas de administración y regulación, tanto fuera como dentro de las áreas protegida, deberían estar conformes con los planes de manejo. También deben responder a los cambios y reconocer las insuficiencias de la información disponible.

Las medidas efectivas de utilización sostenible dependerán del establecimiento de un marco legal efectivo dentro del cual las metas de la conservación y utilización sostenible de los componentes de la diversidad biológica y evitar o minimizar los efectos adversos a la diversidad biológica, pueden establecerse, implementarse y, de ser necesario, ejecutarse.

Legislación. La legislación también será necesaria para establecer reglas claras sobre las competencias y responsabilidades entre las agencias y los usuarios autorizados, así como también sobre los temas de propiedad de los recursos biológicos.

Un prerequisite para promulgar nuevas leyes que resulten efectivas, es identificar los vacíos y conflictos de la legislación existente. De conformidad con este ejercicio, una parte contratante también debería realizar una revisión completa de las políticas administrativas existentes para identificar vacíos y conflictos adicionales. La conclusión de una estrategia nacional de diversidad biológica puede ayudar para estos fines.

Incentivos. Finalmente, cuando sea apropiado, las medidas de utilización sostenible deberían implementarse en combinación con incentivos y desincentivos para promover los usos de los componentes de la diversidad biológica, que eviten o reduzcan al mínimo los efectos adversos para la diversidad biológica, y desalentar aquéllos que no lo hacen. Éstos deben utilizarse en combinación con la eliminación de los incentivos “perversos”, que alientan la utilización no sostenible de los recursos biológicos y los efectos adversos sobre la diversidad biológica (véase el comentario del artículo 11 “incentivos”).

V. LOS CONOCIMIENTOS, LAS INNOVACIONES Y LAS PRÁCTICAS DE LAS COMUNIDADES INDÍGENAS Y LA UTILIZACIÓN SOSTENIBLE DE LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA

El precepto del Convenio sobre la Diversidad Biológica que regula parte de esta situación es el 8o. inciso (j) que señala:

(j) Con arreglo a su legislación nacional, respetará, preservará y mantendrá los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas y locales que entrañen estilos tradicionales de vida pertinentes para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica y promoverá su aplicación más amplia, con la aprobación y la participación de quienes posean esos conocimientos, innovaciones y prácticas, y fomentará que los beneficios derivados de la utilización de esos conocimientos, innovaciones y prácticas se compartan equitativamente.

Los vínculos entre los seres humanos y la diversidad biológica son tan antiguos como los propios seres humanos, y cualquier esfuerzo para conservarla y utilizar sosteniblemente sus componentes debe tener presente la relación entre la cultura y los recursos biológicos. Mucho antes del surgimiento de la moderna sociedad internacional, las comunidades de todo el mundo prosperaron en sus esfuerzos para adaptarse a las condiciones ambientales locales mediante el cuidado de los recursos biológicos. Durante este proceso, se desarrolló un conjunto amplio y complejo de conocimientos, innovaciones y prácticas, vinculados estrechamente con la utilización de los recursos biológicos. Esto permitió a muchas comunidades vivir dentro de los límites de su ambiente local y contribuyó a su identidad cultural y espiritual.

La pérdida acelerada de diversidad biológica no sólo representa una pérdida de genes, especies y ecosistemas, sino también desgarrar la propia estructura de la diversidad cultural humana que ha coevolucionado con ella y depende de su existencia. En la medida que las comunidades, las lenguas y prácticas de las poblaciones indígenas y locales desaparecen, se pierde también para siempre un vasto bagaje de conocimientos acumulados, en algunos casos, durante miles de años. Esto está ocurriendo en momentos en que la sociedad “moderna” está recién empezando a entender y apreciar el valor potencial que los conocimientos, innovaciones y prácticas tradicionales tienen para su propia supervivencia (Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo, 1987).

Aunque el Convenio sobre la Diversidad Biológica reconoce, en muchas partes, que las comunidades indígenas y locales tienen estrechos vínculos con los recursos biológicos (véase el párrafo 12 del “preámbulo”; el artículo 10 (c) (la protección y fomento a la utilización consuetudinaria de los recursos biológicos); el párrafo 5, 13 del preámbulo (rol de la mujer en la conservación de la diversidad biológica)), el artículo 8o. (j) constituye la obligación principal del Convenio y trata sobre el conocimiento, las innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas y locales que mantienen formas de vida tradicionales.

Con sujeción a su legislación nacional, cada parte contratante debe:

- Respetar, preservar y mantener el conocimiento, innovaciones y prácticas de las comunidades indígenas y locales que en tradición en estilos tradicionales de vida pertinentes para la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica;
- Promover la aplicación más amplia de los conocimientos, innovaciones y prácticas tradicionales con la aprobación y participación de quienes posean esos conocimientos, y
- Fomentar que los beneficios derivados de la utilización de esos conocimientos, innovaciones y prácticas se compartan equitativamente.

La inusual condición de someter la obligación internacional de una parte contratante a su legislación nacional fue incorporada durante las negociaciones para mantener las relaciones jurídicas que algunos Estados han establecido previamente con las poblaciones indígenas mediante tratados y legislación nacional (Chandler, 1993).

En sentido estricto, sin embargo, los objetivos del apartado podrían estropearse, en la medida que su redacción implica que toda legislación nacional, incluidas las reglas futuras, prevalecerán. Además, como se señala en el comentario del párrafo 12 del preámbulo, la frase “comunidades indígenas y locales que entrañen estilos de vida tradicionales” refleja un deseo de excluir de la aplicación del artículo 8o. (j) a las poblaciones de descendencia tradicional, pero que ya no viven en las comunidades tradicionales. Muchas veces las políticas gubernamentales han tenido como efectos la pérdida de la diversidad cultural y biológica. Por lo tanto, el primer paso hacia el cumplimiento del artículo 8o. (j) es que cada parte contratante identifique y elimine el impacto de esas políticas que pueden

contribuir a la pérdida de la diversidad biológica mediante la erosión de la diversidad cultural.

La protección y el estímulo al uso consuetudinario de los recursos biológicos compatibles con la conservación y la utilización sostenible es una forma evidente de conservar los conocimientos tradicionales (ver el comentario del artículo 10 (c)). Otras acciones que deben considerarse incluyen:

- La eliminación de los incentivos “perversos” que alientan la sobreexplotación de los recursos agrícolas, forestales y pesqueros; el desplazamiento de las prácticas tradicionales, las variedades vegetales y razas animales y la destrucción de los ecosistemas (véase el comentario del artículo 11);
- La creación de un sistema de incentivos y desincentivos que alienen las prácticas y la innovación tradicionales, así como su utilización, o la adopción de programas de investigación etnobiológica para identificar y registrar conocimientos, innovaciones y prácticas tradicionales (véase el comentario del artículo 12 (b)).

El artículo 10 (c) establece la utilización sostenible de la diversidad biológica “(c) Protegerá y alentará la utilización consuetudinaria de recursos biológicos, de conformidad con las prácticas culturales tradicionales que sean compatibles con las exigencias de la conservación o de la utilización sostenible”.

Muchas de las actuales comunidades indígenas y locales tienen y utilizan recursos biológicos, terrestres, marinos y acuáticos para una serie de propósitos económicos, culturales y religiosos. Los mecanismos de control cultural y el rico bagaje de conocimientos tradicionales han coevolucionado con la utilización consuetudinaria de los recursos biológicos, ayudando a algunas comunidades a evitar la sobreexplotación y a adaptarse a vivir dentro de los límites impuestos por su disponibilidad.⁶

Algunos ejemplos de controles culturales, para mencionar solo algunos, incluyen:

Restricciones de caza autoimpuestas; propiedad lineal sobre las tierras, los derechos de pastoreo, los recursos forestales y las zonas de pesca; utilización rotativa de las zonas de caza, agrícolas y de pesca; tabúes sobre la caza o la cosecha de algunas especies: limitaciones a la tala rasa de

6 McNeely, J. A., *Diverse Nature, Diverse Cultures, People & Planet*, p. 11, 1933.

bosques; protección de áreas especiales de bosques por razones religiosas, y utilización de técnicas o tecnologías particulares, agrícolas como forestales y de pesca, que reducen los impactos de su utilización o incluso incrementan la diversidad biológica.⁷

El párrafo 12 del preámbulo del Convenio sobre la Diversidad Biológica, reconoce la dependencia cercana y tradicional que muchas comunidades indígenas y locales tienen con los recursos biológicos. Adicionalmente, el párrafo 13 del preámbulo reconoce el rol vital que las mujeres desempeñan en la conservación de la diversidad biológica y en la utilización sostenible de sus componentes.

El artículo 10 (c) requiere que las partes contratantes protejan y promuevan los usos consuetudinarios de los recursos biológicos derivados de prácticas culturales tradicionales compatibles con los requisitos de la conservación de la diversidad biológica o la utilización sostenible de sus componentes.

Los conocimientos, innovaciones y prácticas tradicionales de las comunidades indígenas y locales se derivan directamente de la utilización consuetudinaria de los recursos biológicos. Por lo tanto, el artículo 10 (c) debería leerse conjuntamente con el artículo 80. (j) que alienta a las partes contratantes a respetar, preservar y mantener los conocimientos, innovaciones y prácticas de las comunidades indígenas locales, relevantes para la conservación y utilización sostenible, a promover su mayor aplicación con la aprobación de los poseedores y a alentar la distribución equitativa de los beneficios derivados de su utilización.

También son relevantes el artículo 17 (2) (intercambio de conocimientos indígenas y tradicionales) y el artículo 18 (d) (cooperar para desarrollar y utilizar tecnologías indígenas y tradicionales).

A medida que una parte contratante avanza hacia el cumplimiento del artículo 10 (c) puede resultar útil reconocer los nexos entre las poblaciones locales y los recursos biológicos: las poblaciones locales en última instancia controlan el destino de los recursos biológicos, tanto dentro como fuera de las áreas naturales protegidas.⁸

Sin embargo, la utilización consuetudinaria, el conocimiento tradicional y las estructuras tradicionales de manejo que lo acompañan han sido erosionadas de manera constante por muchos factores, especialmente en

7 *Idem.*

8 Forster, M., "Some Legal and Institutional Aspects of Economic Utilization Wildlife", in IUCN, *Sustainable use of Wildlife*, IUCN, Gland, 1993.

la medida que han surgido las economías nacionales y globales. Los temas que complican enormemente son los problemas que surgen del rápido crecimiento demográfico, la pobreza, el turismo y la depredación de la diversidad biológica.

Las nuevas formas de gobierno, más centralizado, también han desempeñado un rol. Las leyes, instituciones y prácticas de manejo de recursos biológicos modernas raramente reconocen los usos consuetudinarios y son ajenos a las normas comunitarias indígenas y locales, tales como la propiedad comunal y la resolución comunal de conflictos. Por ejemplo, la nacionalización de especies de animales silvestres en combinación con las prohibiciones de caza, y la creación de áreas protegidas diseñadas para excluir, antes que para incluir, a las poblaciones colindantes; apartan a las comunidades indígenas y locales de los recursos biológicos de los cuales dependen su supervivencia económica y su identidad cultural. Así, la caza tradicional de una especie protegida se convierte en caza ilegal, y la agricultura migratoria tradicional en un área protegida se convierte en la invasión ilegal de un parque nacional.

Con la pérdida del acceso a estos recursos, los controles y contrapesos del sistema de manejo tradicional de recursos se resquebrajan. En vez de ser alentados a utilizar sosteniblemente sus recursos biológicos, las poblaciones locales se vuelven hostiles a una autoridad distante que impone restricciones sobre ellos a cambio de beneficios que parecen no revertir hacia el nivel local.⁹

La meta principal de una parte contratante debería ser alentar políticas gubernamentales que reduzcan al mínimo o eliminen el antagonismo y la competencia entre el gobierno y las comunidades locales sobre el control y manejo de los recursos biológicos. Con previsión, los usos consuetudinarios, los conocimientos tradicionales y las instituciones culturales apropiadas podrían complementar las prácticas e instituciones recientes más modernas para alcanzar metas específicas de manejo.

En algunos casos, un manejo más apropiado de los recursos biológicos podría incluir la delegación de la responsabilidad del manejo diario, del nivel nacional hacia el nivel subnacional o local, en los lugares donde las comunidades locales ofrecen mano de obra y riqueza de conocimientos tradicionales. Esto podría adoptarse, permitiendo, paralelamente, que los usos consuetudinarios compatibles se alienten y se mantengan dentro de

9 *Idem.*

un marco local de control y equilibrio, complementado por controles de supervisión, a un nivel apropiado, para asegurar que la comunidad no se exima de sus responsabilidades. Las comunidades también pueden ser alentadas con incentivos apropiados.

Podrían introducirse técnicas y prácticas modernas, según proceda, para ayudar a las comunidades a solucionar problemas con los que tradicionalmente no han tenido que enfrentarse, tales como la sobrepoblación, el turismo o la restauración de parajes degradados para su uso productivo. La decisión de iniciar tal aproximación, naturalmente recae en el gobierno nacional, quien sin duda, permanece responsable, en última instancia, del cumplimiento de las obligaciones del Convenio.

Esta aproximación descentralizada podría resultar atractiva para las agencias nacionales que manejan recursos por más de una razón, particularmente cuando los presupuestos y los recursos de personal se encuentran limitados; los primeros pasos para lograr esto incluyen:

Identificación y modificación de las leyes, instituciones y políticas nacionales actuales que promueven el conflicto, la competencia y destitución de los derechos; identificación de los usos consuetudinarios y de los conocimientos tradicionales compatibles con los requisitos de conservación o utilización sostenible; establecimiento de mecanismos para la participación comunitaria efectiva en las decisiones de manejo que los afectan, tales como el establecimiento de un área protegida, y el fortalecimiento de las instituciones a nivel comunitario.

Actividades del sector agrario que requerirían de estudios de impacto ambiental

- Cambios de uso de suelo;
- Cambios de tipo de cultivo;
- Manejo y aplicación de fertilizantes y agroquímicos;
- Repoblaciones forestales;
- Plantaciones forestales comerciales;
- Proyectos de reforestación;
- Proyectos que afecten el régimen hidrológico agrícola;
- Proyectos o actividades que pueden producir efectos negativos sobre la desertización de la zona;

- Cambios de cultivo que supongan una notable transformación física, ecológica o paisajista del lugar;
- Proyectos de ordenación rural;
- Campañas antiplaga y de uso o productos fitosanitarios;
- Trazado de pistas forestales, e
- Instalaciones agrícolas y piscifactorías.

Políticas de desarrollo del sector primario

Política territorial

- La base territorial;
- El reordenamiento del mercado territorial;
- Ampliación de las dimensiones de la explotaciones agrarias y concentración parcelaria;
- Tierras públicas nacionales, ejidales y comunales, y
- Tierras ociosas.

Política agraria

- Modelos de producción agrícola;
- Ganaderización;
- Precios de los productos;
- Mercado y comercialización de los productos;
- Financiamiento y créditos refaccionarios, y
- Desarrollo rural.

Política forestal

- Producción forestal;
- Régimen de concesiones y permisos;
- Agro silvicultura

Los esfuerzos nacionales que se requieren en materia de biodiversidad

1. La generación de la infraestructura necesaria para tener, nacionalmente, bancos de datos sobre biodiversidad; así como imágenes de satélite para todo el país, alrededor de las cuales giren proyectos de investigación nacionales sobre nuestros recursos bióticos. Ello está basado en el hecho de que aun cuando nuestra riqueza biótica no está completamente descrita, existe, en la actualidad, un enorme esfuerzo nacional, en forma de colecciones biológicas, que ya puede ser utilizado para definir políticas de conservación a nivel nacional, estatal y municipal.
2. En todas las reuniones sobre biodiversidad se ha concluido que la problemática de la conservación de nuestros recursos bióticos debe abordarse con una concepción clara de las causas socioeconómicas de la sobreexplotación de los mismos. Por ello, la organización de uno o varios talleres de expertos enfocados a entender la importancia de las formas de organización campesina y su impacto en las políticas de conservación parece importante.
3. Se requiere el uso de sistemas de asesoramiento rápido para conocer en forma general, las condiciones bióticas de los diversos ecosistemas en México, de los que se conoce menos sobre su riqueza biológica, incluyendo los sistemas marinos y costeros.
4. Se deben atender, en el corto plazo, a las posibilidades y limitaciones para llevar a cabo programas de restauración de diversos ecosistemas, poniendo énfasis en los diferentes tipos y grados de perturbación de cada uno de ellos.
5. Deben estudiarse los mecanismos fiscales que permitan hacer de la conservación algo atractivo, desde el punto de vista económico.
6. Es necesario establecer parámetros que posibiliten el rápido diagnóstico del estado de la biodiversidad en fragmentos de mediana extensión, de diferentes tipos de ecosistemas, tanto terrestres como marinos y costeros.