



AGUACATE SUSTENTABLE: UNA POSIBILIDAD JURÍDICA SIN EXPLORAR

LO QUE SE COMENTA

A pesar de que puede resultar increíble e inaudito para quienes han dedicado toda su vida profesional al estudio, protección y conservación de los ecosistemas y los elementos naturales que coexisten en el territorio forestal¹ mexicano, en las últimas semanas se ha comentado -por políticos, gobernantes y sociedad en general- que el aguacate mexicano fue uno de los principales protagonistas en las mesas estadounidenses durante el pasado Super Bowl, ya que el 80 % de lo que se consume durante ese evento deportivo es preparado con esta importante fruta nacional².

Sin embargo, poco o nada se habla de los evidentes daños ambientales que ha causado la agroindustria del aguacate, la cual, junto con la ganadería, desde el año 2000, tan solo en los bosques del estado de Michoacán de Ocampo, ha implicado la pérdida del equivalente a casi la mitad de la superficie de la Ciudad de México³, al expandirse de manera irregular sobre áreas forestales, aparentemente con el aval de los distintos gobiernos federal y estatal. De ahí el porqué de la importancia jurídica y técnica de la regularización ambiental y forestal de los huertos de aguacate existentes en las zonas de bosque de los estados de Michoacán y Jalisco, en el Occidente de México.

Dice el Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (SENASICA), que México es el principal productor de aguacate en el mundo, con casi un millón y medio de toneladas cosechadas al año, teniendo como principal estado productor a Michoacán con más de 1.2 millones de toneladas producidas⁴.

¹ Espacio donde existen terrenos forestales y se llevan a cabo diversas actividades económicas, sociales y culturales que interaccionan con la gestión forestal; definición prevista en la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable (LGDFS), publicada en la Edición Vespertina al Número 5 del Diario Oficial de la Federación, el martes 05 de junio de 2018, y última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de abril de 2021.

² <https://www.unotv.com/nacional/7-curiosidades-sobre-el-aguacate-el-oro-verde-mexicano/>

³ <https://www.proceso.com.mx/reportajes/2021/10/18/michoacan-el-desastre-ambiental-del-oro-verde-274116.html>

⁴ <https://www.gob.mx/senasica/articulos/aguacate-el-oro-verde-mexicano>

Por FRANCISCO JAVIER SILVA CASTAÑEDA

Abogado por la Universidad de Guadalajara. Diplomado en Desarrollo Sustentable. Maestrante en Política y Gestión Pública por el ITESO. Diversos cargos en Sedue, Gobierno de Jalisco, ayuntamiento de Guadalajara y Profepa. Profesor en Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, A.C. (ITESO), Universidad del Valle de Atemajac, Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas de la Universidad de Guadalajara (CUCEA). Capacitador para COPARMEX, CMIC, CCIJ y Colegio de Arquitectos y Urbanistas del Estado de Jalisco. Desarrolla investigación en materia de impartición de justicia ambiental.



Reconoce el Gobierno de México -con cierta presunción- que “las exportaciones impactan positivamente en la economía de más de 13 mil productores de aguacate”, ya que el producto mexicano se comercializa en 21 países, entre los que destacan: Estados Unidos (principal mercado de exportación), Japón, Canadá, Costa Rica, El Salvador, Honduras, Francia, Guatemala, España, China, Holanda, Hong Kong, Reino Unido, Alemania, Singapur y Bélgica.

REALIDAD VS IMAGINARIO...

El sector aguacatero de México sigue creciendo y alcanza actualmente una cobertura de 21 estados. Los precios y la demanda del fruto siguen aumentando, por lo que la expansión de huertas en territorio agrícola y forestal seguirá siendo una conveniente realidad para algunos y una lamentable crisis ambiental para

otros, tomando en cuenta el redituable negocio que representa y los cuestionables costos medioambientales que conlleva.

Al mismo tiempo -aunque parezca algo sin importancia- continúa la discusión lingüística e histórica sobre este fruto, donde algunos hablantes señalan que el nombre correcto debe ser aguacate, que viene del náhuatl, mientras que otros sostienen que el origen es quechua y por ello debe usarse la palabra palta, como nombran a los frutos de esta planta en países de América del Sur⁵.

Por otro lado, en términos de política pública informal, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) del gobierno federal, desde hace más de una década mantiene la absurda postura de NO AUTORIZAR en materia de Impacto Ambiental (IA) y Cambio de Uso del Suelo de Terrenos Forestales

■ “Las exportaciones impactan positivamente en la economía de más de 13 mil productores de aguacate”.

⁵ <https://www.unotv.com/nacional/7-curiosidades-sobre-el-aguacate-el-oro-verde-mexicano/>

(CUSTF)⁶ las obras y actividades relacionadas con la instalación y operación de huertos de aguacate en zonas de bosques y selvas, lo que ha provocado que los productores desafíen a las autoridades y desatiendan las disposiciones ambientales y forestales que fueron creadas para garantizar, frente a la sociedad, la viabilidad y sustentabilidad de cualquier actividad productiva.

Tal situación ha provocado que se pierda un valioso tiempo frente al problema, y establecer un proceso de gestión para garantizar -en beneficio de la sociedad⁷- la sustentabilidad de esta trascendente actividad productiva y económica.

Por otro lado, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA)⁸, continúa ejecutando -a cuentagotas- actos de autoridad en este ámbito y, conforme sus disminuidas capacidades administrativas, desahoga los procedimientos administrativos de inspección y sancionadores correspondientes, con los que no ha logrado detener y revertir el deterioro ambiental que hasta la fecha está causando la referida actividad agrícola.

En Jalisco, la pérdida de la cobertura forestal es muy alta en las zonas donde se está llevando a cabo la producción de aguacate, a través de la instalación de huertos que implicaron el CUSTF, siendo evidente la correlación que existe entre el incremento de la producción de aguacate y la pérdida

de la cobertura forestal en la región sur de la entidad.

En los últimos 10 años, las huertas de aguacate en Jalisco pasaron de 1,260 hectáreas a 28 mil 833,5 hectáreas en las regiones Sierra del Tigre y Complejo Volcánico de Colima; 45 % fue en bosques y selvas (12 mil 384 hectáreas) y, hasta la fecha, la SEMARNAT sólo ha autorizado el CUSTF en 660 hectáreas⁹.

EL FUNDAMENTO LEGAL

El artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) determina como un Derecho Humano para toda persona, el derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo. Además, establece que quien cause daño o deterioro ambiental está obligado a asumir los costos de su restauración o compensación.

Sin embargo, la protección al medio ambiente es multidisciplinar y exige la aplicación de diversos ordenamientos jurídicos, por lo que resulta equivocado -como política pública- estigmatizar esta actividad productiva, por el hecho de que ha avanzado y acrecentado su cobertura agrícola de forma irregular y hasta ilegal, en perjuicio del territorio forestal.

Tal postura gubernamental no ha podido frenar la problemática y, peor aún, hasta el momento no se ha delineado oficialmente un proceso jurídico tendente a proteger el ecosistema forestal y, en su caso, regularizar

Tal situación ha provocado que se pierda un valioso tiempo frente al problema, y establecer un proceso de gestión para garantizar -en beneficio de la sociedad- la sustentabilidad de esta trascendente actividad productiva y económica.

aquellas huertas de aguacate que podrían aportar beneficios tangibles a los bosques y fortalecer la interacción que existe con los seres vivos -incluyendo el ser humano- en el aprovechamiento de los recursos naturales, como lo es el agua; además de plantearse legalmente el abandono productivo de dichas zonas frutícolas, restaurando las condiciones naturales originales en las que se encontraba el recurso forestal previo a su afectación.

Por otro lado, el artículo 25, de la CPEUM, claramente estipula que, bajo criterios de equidad social, productividad y sustentabilidad, se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

Además, el cuerpo normativo nacional referido, en su artículo 27, determina que la nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprove-



chamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con el objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana, dictándose las medidas necesarias para preservar y restaurar el equilibrio ecológico y el fomento de la agricultura, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción, en perjuicio de la sociedad, de los elementos naturales¹⁰.

Estos mandamientos constitucionales obligan a la SEMARNAT y a la PROFEPA a delinear y ejecutar una política pública que detenga el deterioro ambiental causado por los CUSTF con motivo de la instalación ilegal de

huertas de aguacate, y a regularizar las que ya se encuentran operando, para determinar la viabilidad de su permanencia o no y la restauración y compensación de los daños ambientales que hasta la fecha han causado.

EL DERECHO AMBIENTAL COMO HERRAMIENTA JURÍDICA PARA ATENDER EL PROBLEMA.

Desde una visión agrícola, económica y hasta ambiental, resulta jurídicamente inviable como una posible solución del problema, imponer la clausura total definitiva de los huertos de aguacate irregulares o ilegales¹¹ con motivo de los daños ambientales que causaron en los ecosistemas forestales, al carecer de autorizaciones previas en materia de IA y CUSTF y sus respectivos términos y condiciones para su ejecución.

⁶ LGDFS, artículo 93. La Secretaría solo podrá autorizar el cambio de uso de suelo en terrenos forestales por excepción, previa opinión técnica de los miembros del Consejo Estatal Forestal de que se trate y con base en los estudios técnicos justificativos cuyo contenido se establecerá en el Reglamento, los cuales demuestren que la biodiversidad de los ecosistemas que se verán afectados se mantenga, y que la erosión de los suelos, la capacidad de almacenamiento de carbono, el deterioro de la calidad del agua o la disminución en su captación se mitiguen en las áreas afectadas por la remoción de la vegetación forestal.

En las autorizaciones de cambio de uso de suelo en terrenos forestales, la Secretaría deberá dar respuesta debidamente fundada y motivada a las opiniones técnicas emitidas por los miembros del Consejo Estatal Forestal de que se trate.

Las autorizaciones que se emitan deberán integrar un programa de rescate y reubicación de especies de la flora y fauna afectadas y su adaptación al nuevo hábitat conforme se establece en el Reglamento. Dichas autorizaciones deberán sujetarse a lo que, en su caso, dispongan los programas de ordenamientos ecológicos correspondientes, las Normas Oficiales Mexicanas y demás disposiciones legales y reglamentarias aplicables.

Tratándose de terrenos ubicados en territorios indígenas, la autorización de cambio de uso de suelo además deberá acompañarse de medidas de consulta previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe, en los términos de la legislación aplicable. Para ello, la Secretaría se coordinará con el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas.

⁷ El cultivo de aguacate michoacano genera 310 mil empleos directos y 78 mil indirectos y se estima que cada mil toneladas cosechadas generan 160 empleos (<https://www.gob.mx/senasa/articulos/aguacate-michoacano-igual-a-empleo-y-bienestar?idiom=es&:text=El%20cultivo%20de%20aguacate%20michoacano%20genera%20310%20mil,que%20cada%20mil%20toneladas%20cosechadas%20generan%20160%20empleos>).

⁸ La mayoría de las ocasiones, en operativos coordinados con la Guardia Nacional (GN), la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) y la Fiscalía General de la República (FGR).

⁹ Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera (SIAP) <https://www.gob.mx/siap>

¹⁰ Para ello, la LGDFS establece como Principios de Política ambiental, la obligación del estado de mexicano para impulsar el aprovechamiento sustentable de los ecosistemas forestales, fortaleciendo la capacidad productiva de los ecosistemas y fomentando el manejo forestal comunitario; y, por otro lado, creando mecanismos económicos para compensar, apoyar o estimular a los propietarios de los recursos forestales por la generación de los bienes y servicios ambientales, al considerar éstos como bienes públicos, necesarios para garantizar la biodiversidad y la sustentabilidad de la vida humana.

¹¹ Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), de aplicación supletoria a la LGDFS, artículo 170. Cuando exista riesgo inminente de desequilibrio ecológico, o de daño o deterioro grave a los recursos naturales, casos de contaminación con repercusiones peligrosas para los ecosistemas, sus componentes o para la salud pública, la Secretaría, fundada y motivadamente, podrá ordenar alguna o algunas de las siguientes medidas de seguridad:

Fracción I. La clausura temporal, parcial o total de las fuentes contaminantes, así como de las instalaciones en que se manejen o almacenen especímenes, productos o subproductos de especies de flora o de fauna silvestre, recursos forestales, o se desarrollen las actividades que den lugar a los supuestos a que se refiere el primer párrafo de este artículo; ...

No obstante, se trata de un sector productivo que acelera su crecimiento y demanda más superficie de tierra y agua, independientemente de las actividades que realizan los productores para certificar la inocuidad y sustentabilidad del cultivo y producción del aguacate previo a su exportación a los Estados Unidos y Canadá, principalmente.

Por estos motivos, los técnicos -de la mano con los abogados especialistas en el tema-, han diseñado, desde hace varios años, una propuesta jurídicamente viable para abordar el problema y revertir sus efectos negativos al ambiente y los ecosistemas forestales, a través de un Plan de Restauración y Compensación Ambiental y Forestal.

Los principales objetivos y metas de dicho plan, son: i) lograr una descripción y evaluación puntual de los impactos no evitables en el área de influencia de cada huerta; ii) estimar la pérdida de valor del área impactada (por impactos no evitables); iii) seleccionar, caracterizar y determinar el tamaño del área y sus componentes para aplicar las medidas de restauración y compensación correspondientes; iv) garantizar los derechos sobre los predios donde se lleve a cabo el plan (títulos habilitantes, servidumbres, registros catastrales, contratos, etc.); y v) configurar las medidas, plazos y recursos para su ejecución, con el fin de alcanzar por lo menos el 80 % de las condiciones similares del área afectada en biodiversidad y funcionalidad del ecosistema, debiendo detallarse lo siguiente: sustento de las medidas propuestas; actividades de restauración; actividades de compensación; evaluación, revisión y aprobación

del plan; y supervisión y fiscalización ambiental permanente hasta el abandono productivo de la huerta de aguacate y la recuperación del territorio forestal.

Lo anterior, teniendo como obligación la restauración, el manejo y protección de una superficie equivalente a la huerta de aguacate, a través de la adquisición o arrendamiento de predios forestales, generando un impulso a los empleos verdes en beneficio de la población rural que vive en las áreas boscosas, buscando mantener un equilibrio ecológico entre la superficie cultivada de aguacate y el ecosistema forestal para garantizar la sustentabilidad de la actividad agro silvícola.

Por otro lado, para evitar el avance de la producción de aguacate en el territorio forestal, es indispensable implementar una política de inclusión e incentivos a través de los Ordenamientos Ecológicos del Territorio que planifiquen el uso de la tierra a través del equilibrio en la aptitud del suelo, la disponibilidad del agua y la vocación del territorio, NUNCA LA PROHIBICIÓN.

La restauración y compensación ambiental y forestal tienen como finalidad recuperar y desarrollar bosques en los terrenos forestales que se encuentran degradados o que pudieran llegar a degradarse, para asegurar que se cumpla la función de conservar el suelo y las aguas y dinamizar el desarrollo forestal a través de la promoción permanente de la conservación de los ecosistemas forestales, todo auspiciado por las huertas de aguacate, evitando que se genere más CUSTF y garantizando el equilibrio entre la actividad agrícola y la forestal en la misma microcuenca.

ETAPAS DEL PROCESO JURÍDICO Y TÉCNICO QUE DEBE LLEVARSE A CABO

I) Se inicia con la promoción voluntaria ante la PROFEPA, por parte del propietario o poseedor de la huerta de aguacate irregular o ilegal, acompañando un Dictamen de Daños Ambientales¹³ elaborado por un perito forestal y ambiental, donde se determine el grado de afectación ambiental ocasionado o que pudiera ocasionarse por la realización de las obras o actividades¹³ relacionadas con la implementación de la huerta de aguacate, sin haber contado previamente con las autorizaciones de IA y CUSTF por parte de la SEMARNAT.

II) La PROFEPA inicia el procedimiento administrativo de verificación previsto en la LGEEPA¹⁴, conforme las disposiciones adjetivas establecidas en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA)¹⁵, de aplicación supletoria a la anterior, ordenando la visita de inspección y levantando el acta de inspección que en derecho corresponda, así como imponiendo las medidas de seguridad que se estimen pertinentes para asegurar que no avance el CUSTF de los terrenos forestales, y ordenando las medidas de urgente aplicación tendientes a regularizar la situación irregular o ilegal de la huerta de aguacate, y reparar los daños, o bien, cuando la reparación no sea posible, compensar ambientalmente a las víctimas y el interés social, conforme en derecho proceda, de acuerdo con los térmi-

nos de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental (LFRA)¹⁶, independientemente de las consecuencias administrativas, civiles o penales que en derecho correspondan.

III) La PROFEPA deberá ordenar al interesado, como medida de urgente aplicación, someter ante la SEMARNAT la evaluación del IA de las obras y actividades relacionadas con las etapas de operación, mantenimiento y abandono de la huerta de aguacate, con el único propósito de que dicha dependencia determine la viabilidad o no de la permanencia temporal de la huerta de aguacate en la microcuenca forestal donde se localice. IV) Paralelamente, la PROFEPA y el interesado deberán suscribir un Convenio de Restauración y Compensación de los daños ambientales causados e iniciar las acciones relacionadas con su ejecución, las cuales deberán superar los costos económicos que se hubieran tenido que cubrir ante el Fondo Forestal Nacional, en caso de haberse tramitado previamente y obtenido una resolución favorable por el CUSTF relacionado con la implementación de la huerta de aguacate.

V) En los casos en que técnica y legalmente resulte viable la permanencia temporal de la huerta de aguacate o parte de ella, según lo resuelto por la SEMARNAT en materia de IA, la actividad productiva de referencia deberá ejecutarse dando cabal cumplimiento a todos y cada uno de los términos y condiciones que hayan sido establecidos por la autoridad normativa, al mismo tiempo cumplir con el Convenio de Restauración y Compensación suscrito con la PROFEPA. Cualquier incumplimiento en este sentido, implicará dejar sin efectos lo convenido e imponer las medidas y sanciones que en derecho

| Acciones | Especificaciones | Presupuesto anual mill/\$ | Actividades |
|--|--|--|--|
| Protección | Integración de brigadas ambientales y forestales | Costo capacitación y operativa de la brigada | Prevención y combate de incendios forestales, tala clandestina, CUSTF, seguimiento de producción de planta, reforestación, PSAH. |
| Reforestación | Elaborar programa | 1 millón (Producción de planta) | Producción y/o compra de arbolitos. Localización de áreas. Reforestación. Seguimiento. |
| Restauración y conservación de suelos | Elaborar programa | (Producción de planta) (Obras de conservación) | Localización de áreas. Reforestación restauración. Seguimiento. |
| Pago de Servicios Ambientales Hidrológicos (PSAH). | Localización de predios en la microcuenca. | Número de predios | Ubicación de predios forestales de las partes altas y principales áreas de recarga. |
| Reconversión de uso del suelo | Estudio de tierras frágiles 30% pendiente. | Localización | Localización de sitios en las partes altas de las cuencas y principales áreas de recarga de acuíferos. |
| Total, anual | | | |

Ejemplo de algunas de las actividades de restauración y compensación ambiental que se pueden ejecutar por parte de los propietarios o poseedores de las huertas de aguacate en beneficio del ecosistema y las poblaciones que se localizan en los territorios forestales.

correspondan, incluyendo la clausura total definitiva de la actividad frutícola y la restauración del sitio, a partir de su desmantelamiento y recuperación del ecosistema forestal. VI) Toda actividad agrícola que la SEMARNAT determine que por su ubicación, dimensiones, características o alcances produce IA significativos, causa o puede llegar a causar desequilibrios ecológicos o rebasar los límites y condiciones establecidos en las disposiciones jurídicas referidas a la preservación del equilibrio ecológico y la protección al ambiente, a pesar de las acciones y medidas de prevención, mitigación, restauración y compensación propuestas en la Manifestación de Impacto Ambiental (MIA) que se sujetó al procedimiento de evaluación de IA previsto en la propuesta, deberá ser clausurada total y definitivamente por la PROFEPA y restaurado el sitio por parte del interesado hasta devolverle las condiciones originales que el ecosistema forestal tenía hasta antes de su afectación.

El Convenio implicaría un compromiso mínimo por 10 años para la ejecución permanente de las acciones de restauración y compensación ambiental y forestal y su costo total será cubierto por los titulares de las huertas de aguacate regularizadas.

El Programa de Restauración y Compensación Ambiental y Forestal debe ir asociado a una guía de mejores prácticas para el cultivo del aguacate, para

garantizar la reducción de los IA, con el objeto de lograr la viabilidad ambiental y forestal de la actividad agrícola, sin menoscabo del recurso forestal, ya que la protección y preservación de los bosques es impensable sin la inclusión sustentable de las actividades agropecuarias que se realizan en los límites de los territorios forestales de forma permanente.

CONCLUSIONES.

Se debe poner un alto al CUSTF y frenar los procesos de degradación del territorio forestal, especialmente tratándose de la actividad agrícola en la producción de aguacate, pero NO a través de la satanización y PROHIBICIÓN general de la actividad.

En mucho más conveniente regularizar ambiental y forestalmente las huertas de aguacate que tengan viabilidad de incorporar su operación y riqueza económica en las labores de protección y preservación de los ecosistemas forestales, y así poner un alto y resolver esta grave problemática ambiental y forestal, hasta el momento no resuelta por los gobiernos federal y estatales involucrados.

No podemos continuar con una política pública medianamente sancionatoria, con la que no se está resolviendo de fondo el problema ni desalentando los actos irregulares o ilegales.

Es más conveniente utilizar los instrumentos previstos en la legislación ambiental y forestal para cambiar el paradigma hasta el momento existente y que ha demostrado su inviabilidad. **J**

¹³ De conformidad a la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental (LFRA), el daño ambiental es la pérdida, cambio, deterioro, menoscabo, afectación o modificación adversos y mensurables del hábitar, de los ecosistemas, de los elementos y recursos naturales, de sus condiciones químicas, físicas o biológicas, de las relaciones de interacción que se dan entre éstos, así como de los servicios ambientales que proporcionan. Para esos efectos se debe estar a lo dispuesto por el artículo 6º de dicha Ley.

¹⁴ Artículo 57, segundo párrafo, del Reglamento de la LGEEPA en Materia de evaluación del Impacto Ambiental (REIA).

¹⁵ Título Sexto, Medidas de Control y de Seguridad y Sanciones, del artículo 160 al 175 Bis, de la LGEEPA.

¹⁶ Título Tercero, Del procedimiento administrativo, Capítulo Décimo Primero, De las visitas de verificación, del artículo 62 al 69; Título Cuarto, De las infracciones y sanciones administrativas, del artículo 70 al 80; Título Quinto, Medidas de seguridad, artículos 81 y 82, de la LFPA.