

PROPUESTAS PARA UNA NUEVA POLÍTICA DE DESARROLLO FORESTAL SUSTENTABLE

GONZALO CHAPELA*

INTRODUCCIÓN

Los ciclos administrativo-electoral son ocasión de revisión del estado de la *cosa pública* y de la formulación de planteamientos de continuidad y cambio de las políticas que conforman el rumbo de un país. En los prolegómenos de un corte de ciclo de renovación de los poderes del Estado en México, se presenta una propuesta de política forestal con la intención de alimentar el debate.

Los planteamientos que se exponen tienen como eje el paradigma del *manejo forestal comunitario*, considerando también las perspectivas complementarias de la producción orientada por el binomio industria-plantaciones comerciales y la de la conservación de los recursos naturales, los servicios ambientales y los procesos evolutivos en los ecosistemas silvestres en que se desarrolla la actividad forestal. Debe señalarse que el énfasis en el *manejo forestal comunitario* se basa en el potencial, ampliamente documentado, de las empresas sociales forestales en lo económico y del papel de los comunitarios como custodios del patrimonio natural.

Los conceptos que se vierten en estas propuestas son producto de muchas experiencias documentadas y vividas, así como de muy abundantes debates y reflexiones a través de 40 años, como las que condujeron (1970 a 1980) al paradigma de la *socioproducción*; las que en la década siguiente introdujeron de manera sistemática la perspectiva de la sustentabilidad; las que ocurrieron en la década de 1990 a 2000, en que se estableció la SEMARNAP como cabeza de sector donde se generaron nuevas leyes, instituciones y otros instrumentos; las recurrentes discusiones sobre las leyes del sector en

* Universidad Autónoma Chapingo.

1986, 1992, 1997, 2003; y la que se lleva a cabo actualmente para la revisión general de la ley vigente.

No se pretende presentar un diagnóstico exhaustivo del sector forestal de México, sino formular propuestas para contribuir a una corriente de opinión razonada que eventualmente influya en las decisiones para la siguiente etapa de administración.

El capítulo que se presenta a continuación se organiza en cuatro grandes bloques: en el primero se bosqueja, con consideraciones puntuales de los rasgos más significativos, el estado y la dinámica del sector forestal. El segundo bloque, muy breve, plantea el paradigma que conduce las propuestas. Un tercer bloque desarrolla sin detallar las propuestas de política y establece su soporte argumentativo. Un apartado final resume brevemente la propuesta.

EL SECTOR FORESTAL DE MÉXICO

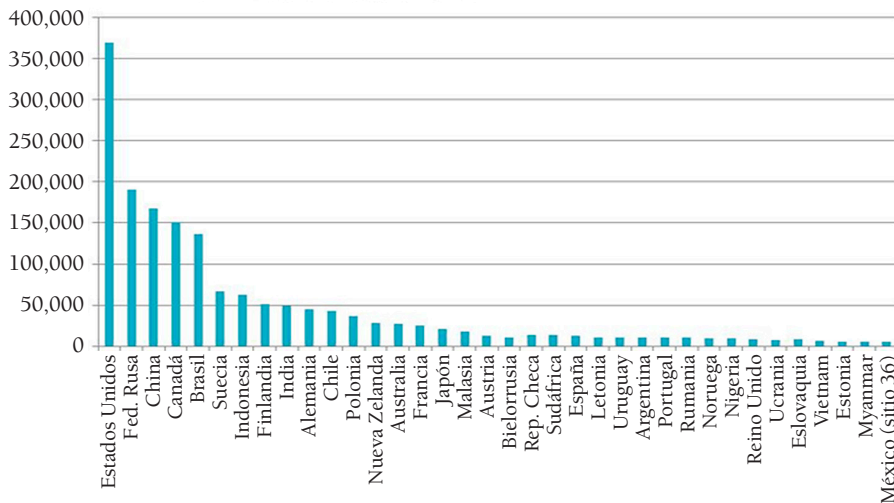
México es un país de tamaño mediano, que ocupa el sitio 11 en superficie forestal (FAO, 2015), el 36 en producción de madera en rollo y el 26 en madera aserrada (FAOSTAT, 2017), con el 2.1, 0.3 y 0.5% de la superficie y de la contribución a la producción mundial. No destaca cuantitativamente frente a gigantes como la Federación Rusa, Estados Unidos, Canadá, Brasil o Indonesia, pero en cambio tiene características únicas por su biodiversidad y por su experiencia en el manejo de bosques habitados mediante esquemas comunitarios.

En México el sector forestal no tiene gran importancia económica, con una contribución al PIB de sólo 0.2%¹ que, aunque puede y debe incrementarse, no compite con otros sectores más rentables, como las manufacturas o los servicios. No obstante, los bosques, selvas y otra vegetación forestal tienen una enorme importancia en escala nacional, que no se pueden valorar en términos de contribución al producto interno bruto (Bray *et al.*, 2007).

La tercera parte del territorio nacional terrestre está cubierta con arbolado y casi la mitad es considerada forestal; esto adquiere una dimensión mayor si se considera que el área de casi dos terceras partes del territorio nacional es forestal, con un arreglo donde las áreas forestales están imbricadas con áreas con otros usos, especialmente el agropecuario (INEGI, 2009). Esta dimensión implica repercusiones sustanciales de diversa índole, particularmente la ambiental.

¹ PIB forestal 2015: 49852 millones de pesos; PIB nacional: 31 millones de millones de pesos. CONAFOR, 2016, *Anuario de Estadísticas Forestales*, INEGI, 2016, *Anuario Estadístico y Geográfico de los Estados Unidos Mexicanos*.

GRÁFICA 1
 PRODUCCIÓN DE MADERA EN ROLLO, MILLARES DE M³



FUENTE: elaborado con datos de FAOSTAT, 2017.

No menos importante, es el hecho de que 17.7 millones² de los 26 millones de habitantes rurales de México (INEGI, 2012), viven en territorios forestales, donde se ubican 15,584 ejidos y comunidades con más de 200 hectáreas forestales (Reyes *et al.*, 2012). Los territorios forestales albergan a la mayor parte de la población indígena (Reyes *op cit.*, 2012) y, con ella, son el espacio de persistencia y reproducción de culturas y conocimientos invaluable³.

Por otro lado, en la mayoría de los territorios forestales se concentran localidades con indicadores de mala calidad de vida: pobreza, desarrollo humano, acceso a educación, o alimentación, por lo que las acciones en favor del desarrollo forestal tienen efectos directos sobre la calidad de vida de la población (Robles, 2000).

Frente a la emergencia de un relevo generacional que va configurando una nueva realidad, en que una creciente proporción de la población no tiene acceso a los recursos naturales, la actividad forestal es casi la única posibilidad de una vía de desarrollo en los territorios forestales, con la silvicultura

² Según datos de la Estrategia Nacional de Biodiversidad (CONABIO, 2017), citados por Pedro Álvarez Icaza (Manejo y Conservación en Zonas Prioritarias. Ponencia en el SUSMAI del 17 de septiembre de 2017).

³ Robles Berlanga (2000, con datos del RAN y el INI) estima la presencia de 9.2 millones de personas en 803 municipios y 5 632 comunidades agrarias.

y la industria forestal como elemento tractor de las actividades económicas en territorios que están, en la mayoría de los casos, aisladas y al margen de las acciones de fomento.

Desde la perspectiva ambiental, la importancia del desarrollo forestal sustentable es invaluable en: la protección de los suelos y la regulación hídrica; la provisión de agua limpia y previsión de daños de valor incalculable por efecto de fenómenos hidrometeorológicos extremos; en la conservación de la biodiversidad, la conectividad biológica y la continuidad de los procesos evolutivos; en la preservación de áreas para la recreación y valores rituales y de paisaje; en la mitigación del calentamiento global y el cambio climático, como depósito de carbono en suelos y vegetación y como factor determinante del albedo y el reflejo de radiaciones calóricas e infrarrojas por la generación de nubosidad y su contribución a la reconstrucción de la capa protectora de ozono.

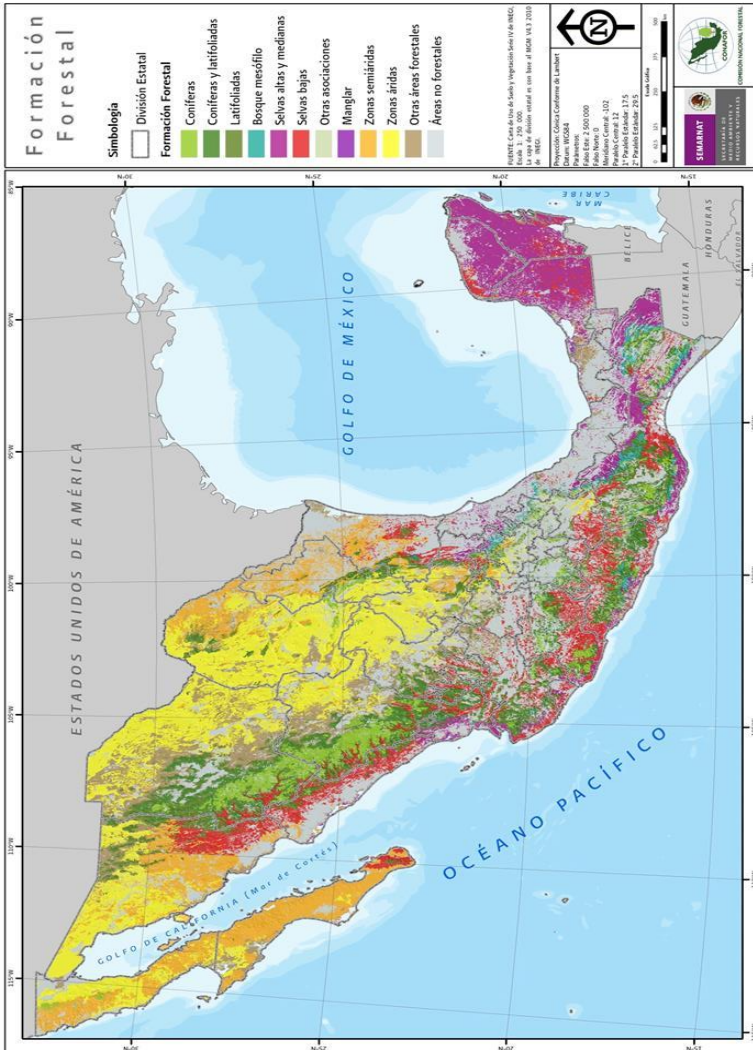
México tiene una ubicación y topografía que determinan una gran diversidad de condiciones, de las que depende su gran diversidad de ecosistemas con variados climas, geología y suelos y también especies, lo que hace a México uno de los cinco países con mayor diversidad en el mundo (CONABIO, 2016). Esta condición hace que México sea centro de origen de múltiples especies que, en su proceso de adaptación y especiación, traducen su adaptación al medio en un elevado potencial natural de crecimiento, lo que es una de las fortalezas del país.

México tiene 86 millones de hectáreas de diversas formaciones forestales, de las cuales 66 millones son superficies arboladas. Prácticamente a partes iguales, la vegetación forestal se reparte entre bosques y diversos tipos de selvas y vegetación de zonas áridas y semiáridas (SEMARNAT, 2015, *Inventario Nacional Forestal y de Suelos*, México).

La productividad de los bosques y selvas deja un amplio margen de mejora. Se considera que actualmente, de acuerdo con la información proporcionada por la CONAFOR (Anuario Estadístico, 2015), la productividad media es de 1.2. m³ por hectárea en 7.4 millones de hectáreas bajo manejo, de las cuales se sustrae el 25% al aprovechamiento, lo que equivale al establecimiento informal de áreas voluntariamente destinadas a la conservación. Datos directos de campo muestran un potencial de productividad a escala comercial que varían entre sitios, pero que pueden alcanzar los 20 m³ de acuerdo, por ejemplo, con estudios dasonómicos en Michoacán (Comisión Forestal del Estado de Michoacán, 1986).

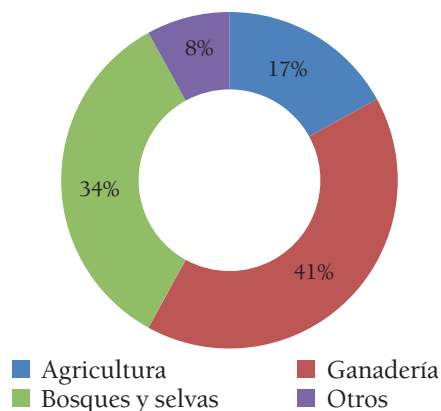
Con variantes, esta condición de bajo aprovechamiento del potencial productivo se repite en el país, debido a circunstancias como la degradación de los bosques, el método utilizado, la deficiencia de prácticas de manejo y mejora genética o los desperdicios generados por las técnicas de aprove-

FIGURA I
TIPOS DE VEGETACIÓN Y USO DEL SUELO EN MÉXICO



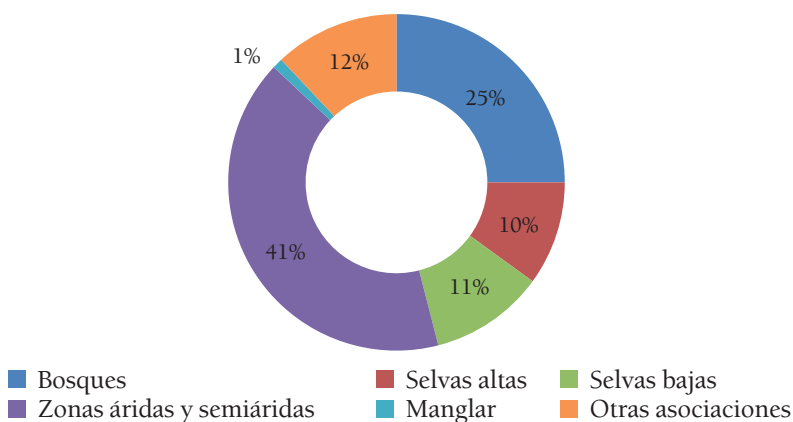
FUENTE: INEGI, 2010, *Carta de Uso de suelo y vegetación*, Tomado de SEMARNAT-CONAFOR, s/f. *Formaciones Forestales en México*.

GRÁFICA 2
USO DEL SUELO Y VEGETACIÓN



FUENTE: elaborado con datos de INEGI, 2009.

GRÁFICA 3
MÉXICO. TIPOS DE VEGETACIÓN FORESTAL

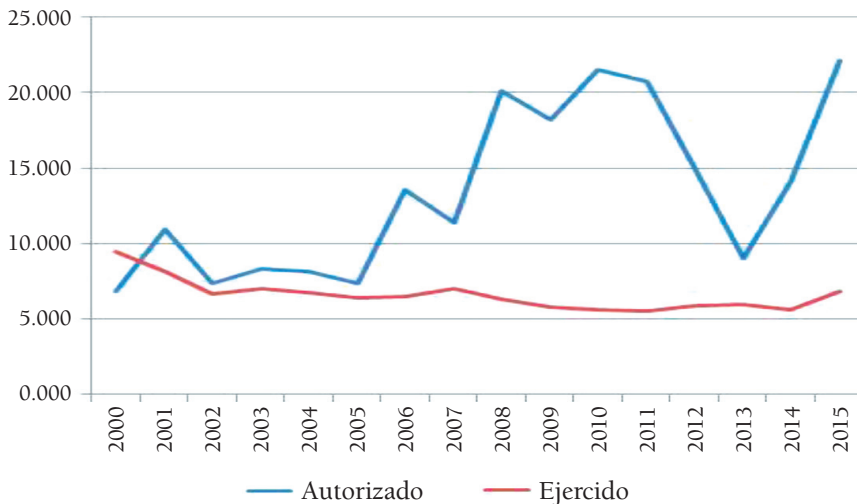


FUENTE: elaborado con datos de SEMARNAT, 2015.

chamamiento y por la falta de utilización y valor de materiales de diámetros pequeños y cortas dimensiones, entre otros factores que van dando pautas para la mejora en este renglón.

De manera general, estas circunstancias se reflejan en la brecha, de hasta tres veces, entre los volúmenes aprovechados y los volúmenes autorizados en los programas de manejo regular. Es notable también el comportamiento errático de las autorizaciones, mientras que los volúmenes ejercidos tienen

FIGURA 2
VOLÚMENES DE MADERA AUTORIZADOS Y EJERCIDOS



FUENTE: elaborado con datos del anuario estadístico de CONAFOR (2016).

una cierta estabilidad en un plano bajo que ha descendido a través de las administraciones de los sexenios de 2000 a 2012, con un repunte modesto casi al final del sexenio 2012-2018.

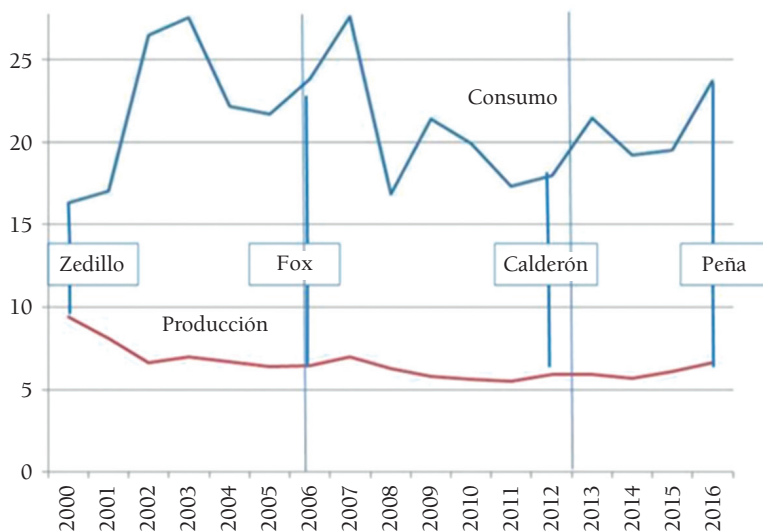
Un desempeño insatisfactorio

El estado del sector puede apreciarse de manera clara con parámetros referidos a los tres objetivos que debe tener la política forestal: mejora en las condiciones de vida de la población en los territorios forestales; desarrollo económico y; conservación de los recursos naturales. El primer objetivo tiene algunas dificultades para ser evaluado, pero los otros dos están con claridad asociados, respectivamente, a la producción y a la tasa de deforestación.

A pesar de un incremento en el presupuesto destinado al desarrollo del sector, el desempeño productivo ha sufrido un desplome del que no se ha podido recuperar, a pesar de ser ese el objetivo más visible del Programa Sectorial Forestal 2012-2018 (CONAFOR, 2012) y de la aplicación de una estrategia prioritaria (la ENAIPROS),⁴ mientras que el consumo aparente viene creciendo sostenidamente desde la década de 1990 con un patrón muy volátil, que sigue los ritmos de la economía del país, reflejando ciclos como

⁴ “incrementar en un 86% la producción maderable del país, es decir, pasar de 5.9 a 11 millones de m³ rollo para el 2018” (CONAFOR, 2013).

GRÁFICA 4
MÉXICO PRODUCCIÓN Y CONSUMO APARENTE DE MADERA
MILLONES DE M³ ROLLO



FUENTE: elaborado con datos de CONAFOR (2016).

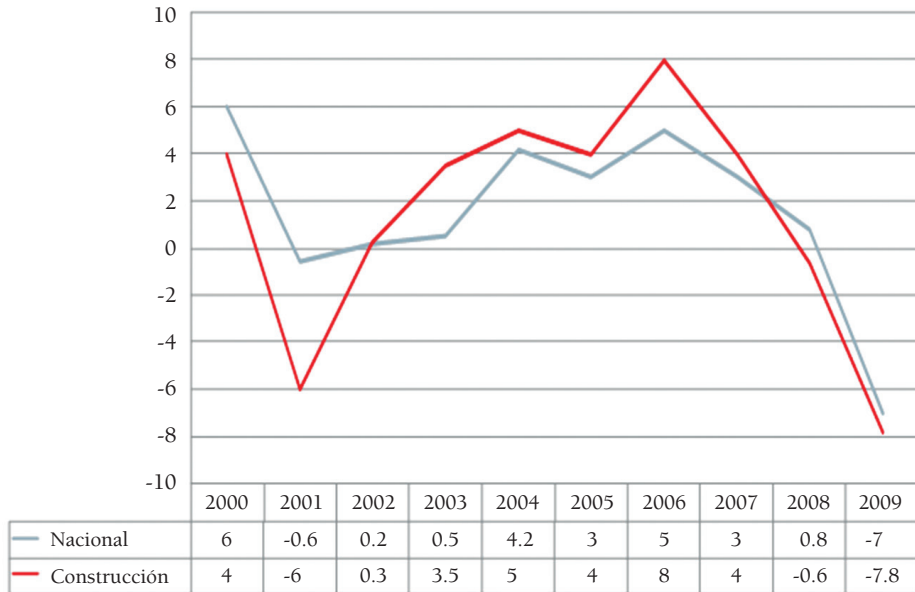
el de la crisis de 2008, en una dinámica que correlaciona el comportamiento del PIB con el de la industria de la construcción.

En el caso de México, es clara la relación entre economía e industria de la construcción, donde la segunda sigue muy de cerca a la primera, como se puede apreciar en la figura 3 que señala la evolución de esos dos indicadores a partir del año 2000. Es de la mayor importancia observar la caída en picada, hasta valores negativos, de ambos parámetros, como resultado de los efectos en México de los excesos especulativos en el mercado de “productos” financieros secundarios que depredaron al mercado inmobiliario de Estados Unidos.

El comportamiento de la industria de la construcción es determinante para el mercado de la madera, ya que es esta rama de la economía la que consume la mayor parte de los productos forestales maderables, como en el caso de la ciudad de México en donde el 85% de la madera se utiliza en el proceso constructivo (66%) y en la manufactura de aberturas y otros accesorios constructivos (19%), lo que señala líneas de orientación para estrategias de mejora del acceso al mercado.

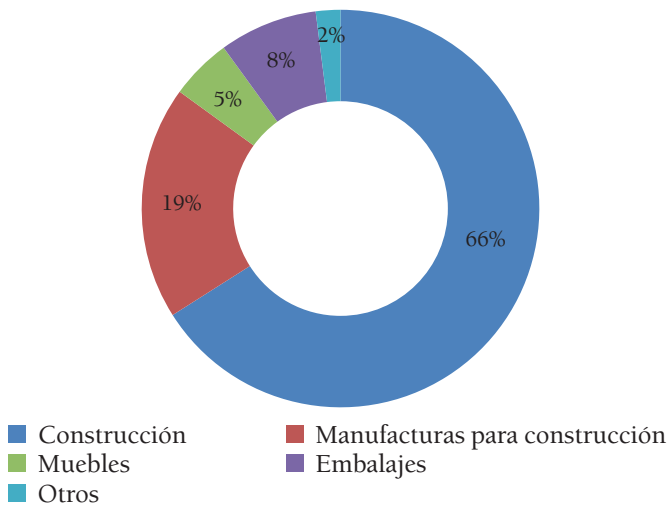
El consumo aparente de productos forestales en México ha fluctuado en las dos últimas décadas, entre los 16 y 27 millones de metros cúbicos por año, lo que rebasa por más de tres veces la producción nacional registrada, es

FIGURA 3
EVOLUCIÓN DEL PIB Y DE LA INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCIÓN (%)



FUENTE: elaborado con datos del Banco de México (2010) y de la Cámara Nacional de la Industria de la Construcción (2010).

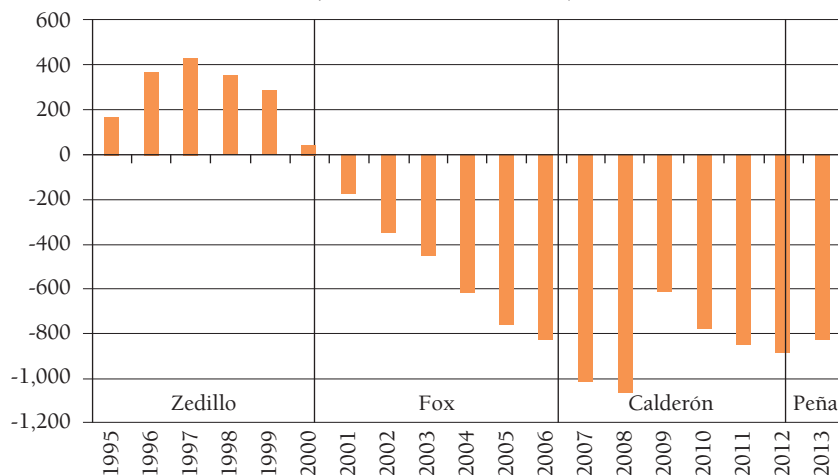
GRÁFICA 5
CONSUMO DE MADERA EN LA CIUDAD DE MÉXICO



FUENTE: Ponce-Nava (2017).

decir, legal. La brecha generada así, que tiende a abrirse en el tiempo, es llenada por productos forestales provenientes en cantidades que no pueden ser determinadas con precisión y por las importaciones, lo que coloca al sector como uno de los principales contribuyentes al déficit de la balanza de intercambio comercial del país.

GRÁFICA 6
BALANZA COMERCIAL FORESTAL MADERA
(MILLONES DE DÓLARES)



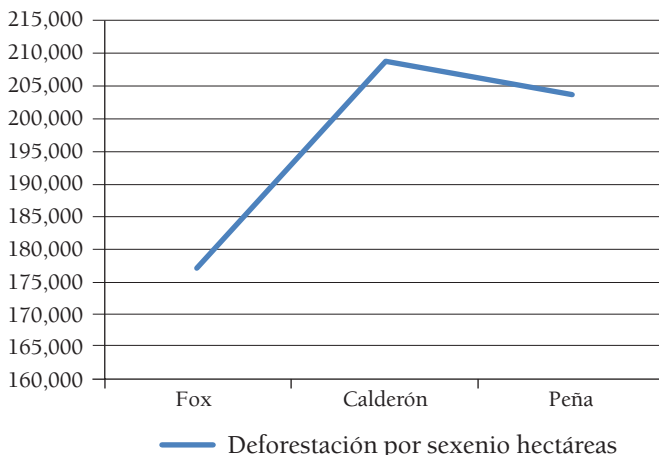
FUENTE: elaborado con datos de United Nations Com Statistics a través de trademap (2017).

Al examinar de cerca la problemática de la degradación y pérdida de superficie con cubierta forestal, se reconoce que ambos fenómenos son parte complementaria de un mismo proceso en el que la deforestación —entendida como el cambio de utilización del suelo— aparece como estadio terminal del proceso de degradación hasta un punto en el que la rentabilidad del uso forestal de la tierra no compite con otras opciones como la ganadería o agricultura, especialmente si ésta es con cultivos de alta productividad, como los frutales.

Hubo avances sustanciales en la reducción de la deforestación para posteriormente estabilizarse en un nivel fluctuante: durante el periodo de 1990 a 2000 el ritmo de deforestación fue de 348,000 hectáreas por año (INEGI; mapa de uso del suelo y cubierta vegetal Series III y IV), para alcanzar magnitudes correspondientes a un 0.35% de deforestación en el periodo posterior, con fluctuaciones de 158,000 a 218,000 hectáreas por año y una media de 184,000 hectáreas en el intervalo de 2000 a 2016 (Forest Watch, 2017); existe en este renglón una tarea pendiente.

Es verdad a voces que el contrabando alcanza cifras del orden de dos a tres veces los volúmenes legales de madera y que eso no sólo afecta directamente el estado de los recursos naturales y la tasa de deforestación, sino cuestiona la viabilidad económica de las empresas forestales que operan legalmente y también degrada la gobernanza y paz en los territorios forestales.

GRÁFICA 7
 DEFORESTACIÓN POR SEXENIO HECTÁREAS



FUENTE: elaborado con datos de Forest Watch (2017).

La industria forestal ha sido identificada también como un área de deficiente desempeño, que requiere inversiones para su modernización, y que se encuentra mayoritariamente en condiciones de obsolescencia, a la vez que se encuentra sobredimensionada, con sólo un 34.5% de utilización de la capacidad instalada nacional de 22.7 millones de m³ anuales, con los que se procesan sólo 7.8 millones de m³ (CONAFOR, 2016).

En cuanto a las empresas sociales forestales, se observa que se ha frenado el dinamismo de crecimiento y consolidación de iniciativas comunitarias de apropiación del proceso silvícola e industrial que fue logrado con la política de *socioproducción* en las décadas de 1970 y 1980 (Castaños, 2015), y posteriormente con el relanzamiento de la política de fomento de empresas sociales forestales de la década de 1990 y 2000 con el PROCYMAF (SEMARNAP, 1995; Torres, 2015).

De una manera contradictoria, algunas comunidades avanzan y se consolidan en Oaxaca o el Estado de México, mientras que en otras se observa una involución con abandono de industrias, regreso a prácticas de rentismo o venta de madera en pie o, en extremos no escasos, a retirarse del aprovecha-

miento autorizado, dejando los predios sin uso o haciendo aprovechamientos ilegales.⁵

Detrás de estos casos están múltiples causas, entre las que se encuentran: sobre regulación, falta de capital, competencia con el mercado ilegal, falta de acceso a financiamiento, mala inserción en el mercado, deficiencias en los servicios técnicos, envejecimiento de los dueños de los recursos forestales y violencia por actividades del crimen organizado, entre otros factores.⁶

Fortalezas y debilidades

De manera resumida se pueden enumerar: un potencial alto para los rendimientos en campo y para la incorporación de especies a la oferta de productos forestales maderables y no maderables; márgenes amplios para el desarrollo de actividades no extractivas, especialmente el turismo de naturaleza; las múltiples experiencias y conocimientos provenientes de casos de éxito en manejo forestal comunitario y empresas sociales forestales, con potencial de expansión; el avance, aún incipiente, de la instalación y manejo de plantaciones intensivas; los resultados prometedores de aspectos técnicos para la reconversión productiva en silvicultura, abastecimiento e industria; la existencia de instituciones académicas de investigación y formación de profesionales en las diversas disciplinas necesarias para el desarrollo forestal.

Entre las debilidades y barreras para aprovechar las fortalezas de México se encuentran: una política que favorece las importaciones frente a la planta productiva y el fomento al mercado interno; un ambiente de negocios desfavorable, influenciado por la corrupción generalizada y crónica en todos los niveles y órdenes de la vida nacional y la creciente violencia y criminalidad; un déficit de activos públicos en los territorios forestales y; un rezago en el desarrollo del mercado de productos forestales, entre otros factores que se deben atender perentoriamente.

EL PROYECTO

Como base para la formulación de propuestas de política, se propone un proyecto que parte del reconocimiento de tres perspectivas que se complementan, pero que frecuentemente se confrontan:

⁵ Diversos estudios de caso configuran este panorama, como los realizados por Madrid, Estrada, García, Anta y Torres en el Estado de México, Chihuahua, Guerrero, Oaxaca y Quintana Roo (CCMSS, en proceso editorial).

⁶ Es de destacar como causa el sesgo del presupuesto de la CONAFOR en contra del fomento de la silvicultura y el desarrollo industrial de las comunidades (Madrid, 2017).

- a) La industria en gran escala con elevada composición orgánica de capital y basada en plantaciones comerciales. Esta perspectiva del desarrollo forestal contempla de manera pragmática la maximización de los rendimientos de las inversiones y ocupa, principalmente, tierras relativamente planas con productividad media y alta en localizaciones accesibles y cerca de los centros industriales. Dada la amplitud de la demanda en México, se puede establecer la viabilidad y necesidad de sumar las plantaciones y el cultivo de bosques que, por su parte, tienen un potencial de productividad desaprovechado que acerca los rendimientos con los de las plantaciones, a un costo sustancialmente inferior.
- b) La conservación de los recursos naturales, los servicios ambientales y la biodiversidad de los ecosistemas, utilizando criterios e instrumentos restrictivos del manejo extractivo de los ecosistemas forestales. Esta mirada sobre los bosques y selvas procura, en su versión más radical, la segregación de superficies a la actividad humana, en busca de mantener procesos de evolución y, por otro lado, preservar valores y servicios ecosistémicos. De acuerdo con múltiples y consistentes experiencias de buenas prácticas, se ha documentado que el manejo forestal comunitario resulta ser la estrategia más eficaz para la conservación de los bosques y, por otro lado, debe tomarse en cuenta que la cuarta parte de las superficies bajo manejo regular están dedicadas voluntariamente a la conservación. Dese esta perspectiva, se debe considerar la coexistencia del manejo forestal comunitario y la prioridad de su fomento para la conservación.
- c) El manejo forestal comunitario, que se orienta hacia el cultivo y aprovechamiento sustentable de los ecosistemas forestales. Esta perspectiva considera la maximización de la producción económica de los ecosistemas, a la vez que su preservación e incremento en el largo plazo, con un sentido patrimonial y transgeneracional.

La orientación estratégica del proyecto que anima las propuestas de política que aquí se exponen propone, pues, la inclusión de las tres perspectivas que se presentan, dando prioridad al manejo forestal comunitario como su principal y claro objeto e hilo conductor, considerando su compatibilidad con las otras dos perspectivas y su importancia insustituible en cuanto a cuestiones estratégicas como la gobernanza de los territorios forestales, la creación de oportunidades locales de empleo y derrama económica; el papel de tracción del desarrollo de conglomerados locales de actividad económica y mejora de la calidad de los territorios y las condiciones de vida de la población presente en ellos, así como en el combate a las actividades delincuenciales y la violencia.

En este marco, se propone un proyecto para el sector forestal que se caracterice por ser sustentable e incluyente. Este proyecto pretende ser integral y equilibrado, a la vez que se define por los cuatro siguientes énfasis:

- a) El eje del proyecto es el fomento del manejo forestal comunitario. Este enfoque implica la participación y apropiación social de la gestión forestal y el acceso equitativo a sus beneficios. En el concepto de *comunitario*, se implica a los ejidos, comunidades indígenas y también pequeños propietarios que comparten una relación patrimonial con las tierras forestales.
- b) El manejo sustentable de los recursos naturales, con un enfoque ecosistémico, privilegiando el manejo productivo como instrumento de conservación, con medidas restrictivas de uso como última instancia, con respeto a los derechos de los dueños de las tierras forestales y reconocimiento de las áreas segregadas al uso dentro de los predios bajo manejo.
- c) La integración y fortalecimiento de redes locales de valor, que generen oportunidades y beneficios económicos e inclusión a la población de los territorios forestales y fortalezcan la gobernanza.
- d) Un enfoque territorial que supere el confinamiento sectorial y avance hacia la integración de las actividades forestales al conjunto de procesos y oportunidades sinérgicas presentes en los territorios forestales.

PROBLEMAS Y PROPUESTAS

Con el marco de referencia que se esboza y los rasgos de un proyecto con una orientación definida, se presentan propuestas específicas a la problemática del sector, compleja y sistémica, que por facilidad de exposición se organizan en siete grandes apartados.

Derechos humanos, producción y territorios forestales

En los territorios forestales habita una población particularmente vulnerable, dadas las condiciones de aislamiento y escasez de recursos naturales productivos y oportunidades, especialmente para las nuevas generaciones de jóvenes sin acceso a la tierra y, por otro lado, esos mismos territorios son asiento de comunidades indígenas, que requieren —todos— de la protección del Estado en cuanto a sus derechos humanos.

En México ha tenido lugar un importante proceso de reforma legislativa que incluye principalmente: a) las reformas constitucionales en materia de derechos de las comunidades y pueblos indígenas, que tuvo lugar en 2001,

impulsado por el movimiento zapatista y diversas corrientes indigenistas en favor de los derechos humanos, y b) las reformas en materia de derechos humanos en 2011 y 2012, que incluyen: el principio *pro homine* o de máxima protección de las personas; la vinculación jurídica constitucional de los tratados celebrados por nuestro país en materia de derechos humanos (principalmente la Convención 169 de la OIT (1989) y la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas (2007); la instalación constitucional de derechos, más allá de las *garantías constitucionales* que contemplaba previamente la Constitución; el derecho específico al agua y a la alimentación *mediante el desarrollo rural integral* y la apertura a los procedimientos de *acción colectiva*, que abre paso a procesos de judicialización de la demanda por —en este caso— cuestiones de derechos humanos, entre otras disposiciones. La propia Constitución Política establece la extensión de los derechos de las comunidades indígenas a las denominadas *comunidades equiparables*, lo que significa la inclusión de las comunidades campesinas de ejidos y pequeños propietarios rurales que comparten con los indígenas condiciones de rezago social y vulnerabilidad.

En un recuento rápido de los derechos que ahora tutela la Constitución, se puede identificar, de manera no exhaustiva, un cuerpo de derechos que deben ser protegidos en la política forestal: el derecho al territorio; derecho al acceso a los medios de vida; el derecho a la participación *plena y efectiva*; derecho al consentimiento previo, libre e informado y; el derecho a los beneficios por los recursos genéticos y los servicios ambientales, de manera equitativa. Debe advertirse la contradicción entre los avances en materia de derechos humanos y otras disposiciones como las prerrogativas ofrecidas a la industria extractivista minera y energética, que desafían directamente derechos esenciales de control de territorios y acceso a medios de vida.

Una política forestal para los derechos debe incluir objetivos, recursos y disposiciones para: a) la protección efectiva de los derechos; b) la acción afirmativa en favor de los grupos vulnerables, y c) la aplicación explícita de los principios de precaución y de máxima protección de las personas mediante:

Un sistema de salvaguardas sociales y ambientales que considere: a) armonización del marco normativo; b) programas de capacidades para usuarios, gestores y agentes gubernamentales; c) dispositivos de arbitraje y resolución de controversias; d) un sistema de información oportuna y accesible sobre las salvaguardas, los procesos de arbitraje/concertación y el seguimiento de acuerdos; e) un programa sistemático de evaluación del propio sistema de salvaguardas, y f) un esquema de gobernanza que sea incluyente y que garantice la participación *plena y efectiva* (Chapela, 2015).

Participación plena y efectiva. La participación social de calidad, además de un derecho, es también una condición con múltiples beneficios en cuanto a la reducción de la discrecionalidad y la incertidumbre, la mejora en las decisiones de política o la construcción de compromisos hacia un marco de gestión corresponsable.

Existe una rica gama de órganos de participación que, con diferencias, tienen alcances y potencialidad que deben aprovecharse mediante una consolidación y promoción de su eficacia. Entre éstos están: el Comité Mixto del Fondo Forestal Mexicano (CONAF); el Consejo de Áreas Naturales protegidas; el Consejo para el Desarrollo Sustentable; el Consejo de Cambio Climático y los Consejos Técnicos Consultivos estatales correspondientes; los Consejos de Cuenca; el Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable y sus consejos estatales, distritales y municipales; las comisiones temáticas del propio Consejo Mexicano, así como los *sistemas* mediante los cuales se distribuye la agenda del desarrollo rural; los comités temáticos correspondientes a la operación de la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (COFEMER).

En ese universo variopinto se identifican deficiencias referentes a la irregularidad de funcionamiento, representatividad y capacidades de los participantes, deficiente procesamiento de la información y construcción de consensos, deficiente participación de representantes gubernamentales, manejo de información, escasez de recursos para funcionamiento, muy escasa convergencia entre los órganos mencionados o ambigüedad y debilidad en sus atribuciones.

En este marco se plantea: refrendar y fortalecer las atribuciones del CONAF para que sea, además de un “órgano de consulta y asesoramiento” (Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, 2003), una instancia que promueva la evaluación objetiva y la vigilancia de la gestión forestal, una instancia recursiva frente a los actos de autoridad y una instancia obligatoria para concertar el diseño de las políticas del sector; establecer al Comité Mixto del Fondo Forestal Mexicano como su órgano de gobierno; dotar al CONAF y sus instancias, de medios para su operación; creación y fortalecimiento de capacidades para la participación; acciones para la convergencia entre las instancias de concertación de los diversos temas.

Defensa frente a grandes proyectos extractivos, agroindustriales y turísticos. Los grandes proyectos de los ramos de minería, prospección y explotación de hidrocarburos, generación de energía eléctrica, turismo, agricultura industrial y otros, están teniendo impactos muy significativos en los territorios forestales, que a la vez tienen potencial de generación de oportunidades y derrama económica y de degradación de los recursos naturales y la calidad de vida. Se requiere una política que salvaguarde los derechos de las comuni-

dades en los territorios forestales frente a estos proyectos, mediante: la revisión y armonización del marco legislativo; los lineamientos para la mitigación y compensación de las externalidades de los proyectos; la canalización de los casos de conflicto a través del sistema de salvaguardas y establecer sistemas de información oportuna, amplia, transparente y accesible sobre proyectos y sobre el seguimiento de su instrumentación y de las medidas de compensación y mitigación establecidas y concertadas eventualmente.

Marco regulatorio: controlar sin asfixiar

La regulación forestal en México ha sido señalada, tanto en su diseño como en su aplicación, como uno de los factores de mal desempeño del sector y, a la vez, como uno de los principales disparadores del tráfico ilegal de productos forestales, con todos los inconvenientes que conlleva.

Frente a esta problemática compleja, se proponen las líneas de política siguientes:

- a) Establecer e instrumentar la diferenciación de los agentes (dueños y asesores de predios bajo aprovechamiento) de acuerdo con su desempeño y utilizar la certificación y el esquema de auditoría preventiva como instrumentos auxiliares, así como la instalación de un registro de desempeño para efectos de aplicación de incentivos y desincentivos. El principal incentivo es la reducción de las exigencias regulatorias hacia un esquema de autoregulación, y se puede fortalecer también con la asignación de beneficios en prioridad de acceso a apoyos y oportunidades, así como la certificación de la calificación de desempeño y su inclusión en un registro general de perfiles de los dueños de predios y asesores.
- b) Fortalecer la inclusión de madererías y operaciones de comercio internacional a un régimen de regulación efectiva, mediante la obligación, en el caso de las madererías, de llevar libros de entradas y salidas y certificación de legal procedencia de los productos forestales comercializados, así como el cotejo electrónico de inventarios y facturación mediante el uso de la información del Servicio de Administración Tributaria. En el caso de las operaciones internacionales, aplicar declaraciones de origen de los cargamentos e instalar las mejores prácticas internacionales en la materia, como es el esquema europeo de control de legal procedencia conocido como Forest Law Enforcement, Governance and Trade, FLEGT (European Forest Institute-Proforest, 2014) u otros.

- c) Revisar los diversos procedimientos de gestión regulatoria forestal en busca de su simplificación y con los criterios de: i) generar un doble rasero de regulación liviana y normal para los diferentes tipos de agentes; ii) aplicación de tecnologías digitales; iii) descentralización hasta el ámbito regional; iv) habilitación de esquemas de coadyuvancia y v) participación de los gobiernos locales.
- d) Desarrollo y uso de tecnologías digitales para automatización de procesos de gestión regulatoria.
- e) Habilitación de capacidades locales, especialmente técnicos campesinos para reducir el costo y el tiempo para la formulación de los planes de manejo, y demás trabajos de campo en la gestión regulatoria forestal.
- f) Revisión de casos específicos como: i) fortalecimiento de la protección frente al cambio de uso del suelo forestal; ii) regulación de aprovechamientos forestales en acahuales o terrenos con agricultura de roza, al alcance de los pequeños agricultores que la practican; regulación ágil de aserraderos móviles; iii) desarrollo normativo sobre productos forestales no maderables; iv) regulación expedita de aprovechamientos forestales provenientes de la reforestación.
- g) Mejora sustancial de la información disponible para la formulación y monitoreo de los planes de manejo y sobre la gestión de trámites de regulación forestal.

Combate a la ilegalidad

La ilegalidad distorsiona el mercado, corrompe las estructuras comunitarias y territoriales de gobernanza, así como lesiona gravemente las condiciones de toda la cadena productiva; la coincidencia con la operación de bandas delincuenciales acerca peligrosamente la incidencia de la ilegalidad forestal con las actividades y el dominio del crimen organizado, segregando territorios completos de la normalidad del Estado de derecho, todo eso con graves consecuencias económicas, sociales y ambientales. La existencia de un mercado ilegal paralelo genera una distorsión en el mercado, especialmente fuerte en la medida que es alto el costo de la gestión legal y que la ilegalidad solapa el robo de materias primas que concurren al mercado con un costo de existencia prácticamente nulo. Las operaciones ilegales, al omitir el manejo técnico sustentable, provocan la degradación de los recursos naturales.

Por su propia naturaleza, no existen cifras confiables sobre la ilegalidad forestal en México. Mientras declaraciones de funcionarios de PROFEPA señalan que el 70% de la madera que circula en el mercado de México es ilegal (representación de comunidades forestales del Consejo Nacional Forestal, 2016), Red MOCAF (2015) estima esa cifra en un 56%; alrededor de

dos terceras partes del total de madera en México tiene un origen ilegal. Estarían circulando anualmente unos 14 millones de metros cúbicos de madera ilegal, más que suficiente para determinar los precios del mercado.

Como lo señalan varios organismos ocupados de este problema forestal (ALESFO; Alianza Legalidad para la Sustentabilidad Forestal, 2016; Bosques y Gobernanza, 2013), la problemática de la ilegalidad deriva de un conjunto de factores como: una regulación pesada aplicada de manera ineficiente, ineficaz y frecuentemente corrupta; la debilidad de las empresas sociales; la falta de medios efectivos para la trazabilidad; deficiencias en conocimiento y capacidades de gestión de la regulación por parte de las autoridades y de los sujetos regulados; falta de regulación de los canales comerciales de la demanda; falta de capacidad para la vigilancia a lo largo de la cadena y ausencia de planes regionales por la legalidad de carácter integral.

Frente a esta situación se propone: una profunda mejora regulatoria que incluya la simplificación, descentralización y digitalización; mejorar la aplicación de la norma mediante información y capacitación de quienes la aplican y de los agentes regulados, la generación de instancias de revisión y queja y el fomento a organizaciones con capacidad de negociación; el fortalecimiento de las empresas sociales y las organizaciones para incrementar su capacidad de gestión; controlar las madererías; diferenciación de los productos de origen legal en el mercado; alinear las compras de gobierno a la proveeduría legal; mejora de la capacidad de vigilancia a lo largo de la cadena por parte de la PROFEPA con el apoyo de las comunidades y una mejor coordinación con las fuerzas públicas; modernizar la trazabilidad con técnicas modernas; mejora y fomento al uso de procedimientos de certificación; así como la planificación concertada en el orden regional, estatal y nacional.

Competitividad y oportunidades locales

México cuenta con condiciones extraordinariamente favorables para lograr un sector forestal próspero que genere bienestar de la población y conservación de los recursos naturales, así como motores de desarrollo económico y territorial en zonas históricamente rezagadas y crecientemente sumidas en la marginalidad y la pérdida de gobernabilidad.

Entre estas condiciones están: un amplio mercado y una localización internacional privilegiada; una productividad primaria sobresaliente con potencial de más que triplicar los rendimientos de campo; amplios márgenes de mejora de la eficiencia en la cadena de abastecimiento con mejor calidad y reducción de costos del orden de 30%, especialmente en transporte y; amplio margen de mejora de la industria, en términos de costos, tasa de desperdicios y calidad de productos (Chapela, Competitividad...).

Colocando en el centro a las empresas sociales y el manejo forestal comunitario, se plantea el fortalecimiento de los elementos de política que proporcionaron avances en las experiencias mexicanas del *socio producción* y el PROCYMAF.

Para retomar la trayectoria de avance de estos planteamientos se requiere: abatir el rezago en infraestructura y otras inversiones públicas en los territorios forestales; una reorientación del presupuesto y los programas con los que se ejecuta, además de una mayor participación de las empresas sociales forestales en las decisiones de su distribución; la mejora sustancial de los servicios técnicos y un esquema de acompañamiento integral; la promoción y defensa comercial; la prueba y estandarización de métodos de manejo para el aprovechamiento del potencial productivo; integración de predios al manejo regular; modernización de técnicas de extracción y transporte de bajo impacto; modernización de los equipos y procesos de la industria, con agregación local de valor y reducción de desperdicios; acceso a recursos financieros y acceso y modernización del mercado, entre otras medidas.

Manejo técnico, acompañamiento y asesoría multidisciplinar

El mejoramiento del desempeño del sector forestal y de las empresas sociales forestales requiere de esfuerzos que sean sostenidos en plazos mediano y largo, con calidad y suficiencia en cuanto a los temas que un proceso complejo exige (Chapela, 2000).

A través de décadas han surgido contingentes de profesionistas comprometidos con el manejo forestal comunitario y el desarrollo sustentable del sector, y se cuenta con profesionistas y equipos consolidados de gran capacidad y calidad en sus funciones; a la vez, se observan esquemas excluyentes y autoritarios, así como prestadores de servicios técnicos trabajando en condiciones precarias de aislamiento —sin incentivos— con problemas de descapitalización y sin una actualización técnica. Por carencia, deficiencia o distorsión, los servicios técnicos se han llegado a convertir en una de las barreras para el desarrollo del sector y, a la vez, son uno de los elementos clave para ese mismo desarrollo.

Se debe considerar un concepto amplio que rebasa a los *servicios técnicos* para abarcar un objeto amplio que bien se puede llamar *servicios de acompañamiento*, con multiplicidad de ámbitos de la asesoría y capacitación, así como una naturaleza horizontal de la relación entre los prestadores y usuarios de los servicios.

Específicamente se propone un esquema de mejora integral y continua de los servicios de acompañamiento mediante: la formación de equipos interdisciplinarios de acompañamiento; el fomento a la consolidación del

acompañamiento de calidad; una evaluación eficaz y expedita; la habilitación de técnicos campesinos; la disponibilidad de especialistas para acción regional y; la caracterización y diferenciación de los tipos de actividad, de acuerdo a los ecosistemas, el tipo de actividad y el grado de responsabilidad.

Un nuevo arreglo institucional

Plantearse una visión diferente de la política forestal implica también la adecuación de la plataforma de gestión que instrumentará los eventuales cambios que se proponen. Se plantea así emprender una mejora sustancial en cinco líneas principales:

- a) Mejora y adecuación de capacidades gubernamentales, con suficiencia y una mejor distribución presupuestal, orientada a la producción con fomento a redes locales de valor para creación de empleo en los territorios forestales.
- b) Revisión y adecuación de funciones y capacidades, considerando la convergencia intersectorial y la concurrencia de órdenes de gobierno.
- c) Revisión de procesos de gestión para descarga de capacidades innecesariamente utilizadas. Incluyendo aspectos como la simplificación de procesos, el desarrollo digital, la coadyuvancia y participación social y la auto regulación a sujetos regulados con buen historial.
- d) Participación social efectiva.
- e) Espacios de concertación hacia esquemas de corresponsabilidad.
- f) Perspectiva territorial, concurrencia y planeación trans-sectorial, incluyendo convergencia en plataformas de concertación.
- g) Descentralización hasta las regiones y comunidades, principalmente mediante el fortalecimiento de *Unidades Regionales de Manejo Forestal*, donde tenga lugar un ordenamiento territorial trans-sectorial concertado; un programa específico de desarrollo forestal; un inventario que satisfaga las características necesarias para la formulación de planes de manejo de escala predial; un programa de mediano plazo (del orden de diez años) e; inserción en el Consejo Distrital de Desarrollo Rural Sustentable.
- h) Un sistema transparente y oportuno de información, convergente en el Sistema de Información para el Desarrollo Rural Sustentable.

Un nuevo marco normativo

El marco normativo es andamiaje indispensable para soportar y consolidar un proyecto de cambio. Se propone una revisión amplia del marco normativo que incluya:

- a) Consolidación del marco jurídico ambiental.
- b) Una nueva ley forestal orientada principalmente: al fomento de las empresas sociales forestales, el manejo forestal comunitario y las redes locales de valor; a la protección de los derechos de comunidades indígenas y equiparables; la protección y protección de la participación social plena, efectiva y corresponsable; la mejora regulatoria y el combate a la ilegalidad; la mejora de los servicios de acompañamiento y la descentralización.

CONCLUSIONES

Un tema complejo como lo es el sector forestal no admite explicaciones sencillas de sus problemas ni soluciones simples. Sin embargo, destacan algunas consideraciones sobre las prioridades y la orientación de la política pública que requiere el sector forestal mexicano:

- 1) Un impulso decidido y prioritario por el manejo forestal comunitario y las redes locales de valor, que aprovechen y desarrollen el potencial de la actividad forestal como palanca de desarrollo territorial y para la generación de oportunidades a segmentos amplios y crecientes de población sin acceso a la tierra.
- 2) El alineamiento de la política forestal con el marco constitucional sobre derechos humanos y las mejores prácticas en este campo, considerando como sujetos prioritarios de protección a las comunidades indígenas y equiparables.
- 3) Un esquema de protección y conservación del capital natural y la conectividad biológica básicamente soportado por el fomento a un manejo forestal comunitario con instrumentos para la sustentabilidad y la elevación simultánea de la productividad, con instrumentos restrictivos del aprovechamiento sustentable, como última instancia.
- 4) Una mejora regulatoria sustancial que incentive el aprovechamiento sustentable.
- 5) Un nuevo arreglo institucional basado en la descentralización, la participación efectiva de los agentes locales y la concurrencia con un enfoque territorial integral aplicado a través de la concertación del ordenamiento.
- 6) Flexibilidad y adecuación de la aplicación de los instrumentos de fomento y regulación a una realidad regional profundamente diversa, que no admite soluciones y decisiones únicas.

- 7) Desarrollo de una nueva generación de instrumentos de política que soporten el proyecto: programas, presupuestos, subsidios, arreglo institucional y marco normativo.

BIBLIOGRAFÍA

- Alianza legalidad para la sustentabilidad forestal, Alesfo, *comunicado de prensa*, 14 de julio de 2016.
- Anta, Salvador y Vinicio Meza (en edición), “La producción forestal made-rable comunitaria en Oaxaca” *Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible*, México.
- Banco de México (2010), “Estadísticas del Producto Interno Bruto”, en <<http://www.banxico.org.mx/SieInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?accion=consultarCuadro&idCuadro=CR111§or=2&locale=es>>.
- Bosques y Gobernanza (2013), *Declaratoria Ciudadana*, Tuxtla, Agosto, 2013.
- Bray, David, Leticia Merino y Deborah Barry (2007), “El Manejo Comunitario en Sentido Estricto, Las empresas forestales comunitarias de México”, en David Bray, Leticia Merino y Deborah Barry, *Los Bosques Comunitarios de México, Manejo Sustentable de Paisajes Forestales*, SEMARNAT, Instituto Nacional de Ecología, Instituto de Geografía, UNAM, Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible y Florida International University, México.
- Cámara Nacional de la Industria de la Construcción, (2010), *Comportamiento de la industria de la construcción y crecimiento económico en México*.
- Castaños, L. Jorge, (2015), “Esfuerzos Pioneros de Política Pública para la Gestión Forestal en Comunidades”, en J.M. Torres Rojo (ed.), *Desarrollo Forestal Comunitario, La política Pública*, Centro de Investigación y Docencia Económica, CIDE, México.
- Chapela, Gonzalo (2000), “Gobernabilidad y Manejo Forestal Sustentable, Problemas y Propuestas para el Mejoramiento de los Servicios Técnicos Forestales”, en Roberto Escalante y Fidel Aroche, *El Sector Forestal Mexicano, Paradojas de la Explotación de un Recurso Natural*, Facultad de Economía, UNAM, México.
- Chapela, Gonzalo (2015), *Las Comunidades Forestales mexicanas Frente a REDD+, Examen para la garantía de los derechos de las comunidades, Salvaguardas, distribución de beneficios de emisiones evitadas, monitoreo, verificación y registro*, Red mexicana de Organizaciones Campesinas Forestales, Bank Information Center, México.

- Chapela, Gonzalo, “Competitividad de las Regiones y las Empresas Sociales Forestales en México”, Comparaciones y lecciones aprendidas *Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible*, A:C, Universidad Autónoma Chapingo, en edición.
- COMTRADE (2017), *Trade map*, disponible en <<http://www.trademap.org>>.
- Comisión forestal del estado de Michoacán, (1986), *Carta Dasocrática de la Unión de Ejidos Melchor Ocampo en el Oriente del Estado de Michoacán*, Morelia.
- CONABIO (2016), *Estrategia Nacional de Biodiversidad y Plan de acción 2016-2030*, México.
- CONAFOR (2012), *Programa Sectorial Forestal 2012-2018 México*.
- CONAFOR (2013), *La Estrategia Nacional de Manejo Forestal Sustentable para el Incremento de la Producción y Productividad*, ENAIPROS.
- CONAFOR (2015), *Anuario Estadístico*, Guadalajara.
- CONAFOR (2016) *Anuario Estadístico*, Guadalajara.
- CONAFOR (s/f), *Formaciones Forestales de México, Carta escala 1:2'500,000*.
- Estrada Murrieta, Oscar (en edición), “Diagnóstico del Manejo Forestal Comunitario, Caso Chihuahua”, en, *Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible*, México.
- European Forest Institute - Proforest (2014), *Introducción a FLEGT, Nota Informativa*, EUFLEGT Facility.
- FAO (2015), *Evaluación de los Recursos Forestales Mundiales*, Roma.
- FAO (2017), *FAO Stat*, disponible en <<http://www.fao.org/faostat/es/#data/>>, FO (2017 10 18).
- Forest Watch (2017), *Country profile*, Mexico, disponible en <<http://www.globalforestwatch.org/country/>>.
- García, Arturo (en edición), “Diagnóstico del Manejo Forestal Comunitario en Guerrero”, *Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible*, México.
- INEGI (2000), *Carta de Uso Actual del Suelo y Vegetación, Serie III*.
- INEGI (2009), *Carta de Uso Actual del Suelo y Vegetación, Serie IV*.
- INEGI (2012), *Anuario Estadístico*.
- INEGI (2016), *Anuario Estadístico y Geográfico de los Estados Unidos Mexicanos*.
- Madrid, Lucía, Renato Ravelo y Najaibi Hernández (en edición), “Análisis del aprovechamiento forestal maderable de los núcleos agrarios en el Estado de México”, *Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible*, México.
- Sergio (2017), “Subsidios al Sector Forestal”, *Ponencia en el SUSMAI*, 17 de septiembre de 2017.
- México (2003), *Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable*.

- Navia, Jaime, Consuelo Martínez e Iván Cumana (en edición), “Manejo Forestal Comunitario en Michoacán”, *Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible*, México.
- Organización de las Naciones Unidas (2007), *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*, Nueva York.
- Organización Internacional del Trabajo (1989), *Convenio núm. 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales*, Ginebra, Suiza.
- Ponce Nava, Diana (2017), *Encuesta realizada por la PAOT (2012), Presentación en Mesa Redonda sobre Compras de Gobierno*, Comisión de planeación, Consejo Mexicano para el desarrollo Rural Sustentable.
- Red Mexicana de Organizaciones Campesinas Forestales, *Estudio de Percepción de Madera Ilegal*, en edición.
- Representación de Comunidades Forestales del Consejo Nacional Forestal, “Propuesta de estrategia integral para fortalecer la legalidad en el mercado de madera en México 1º de junio de 2016”, J.A. Reyes, J.P. Gómez, R.O. Muis, R. Zavala, G.A. Ríos y O. Villalobos, 2012, *Atlas De Propiedad Social y Servicios Ambientales*, IICA – Registro Agrario Nacional, México.
- Robles Berlanga, Héctor (2000), *Propiedad de la tierra y población indígena, Estudios agrarios*, 14: pp. 123-147.
- SEMARNAP (1995), *Plan Nacional Forestal y de Suelo 1995-2000*, México.
- SEMARNAP (2015), *Inventario Nacional Forestal y de Suelos*, México.
- Torres Rojo, Juan Manuel (2015), “Desarrollo Forestal Comunitario, Desarrollo, Tendencias y Lecciones Aprendidas”, en J.M. Torres Rojo (ed.), *Desarrollo Forestal Comunitario, La Política Pública*, Centro de Investigación y Docencia Económica.
- Torres Zapata, Elsa (en edición), *Análisis de los ejidos forestales productores de madera según la tipología (I-IV), Situación de la producción y los obstáculos que enfrentan en los estados de Campeche y Quintana Roo*, Consejo Civil mexicano para la silvicultura sostenible, México.
- United Nations com statistics, (2017), a través de trademap, <maphttp://www.trademap.org>.

