



# Herencia, presente y propuestas forestales

León Jorge Castaños M.<sup>1</sup>

FOTO Universidad Autónoma Chapingo

## ■ 1. Herencia

### 1.1. En contra de la vocación forestal, lo campesino y la conservación

**Minería y producción agropecuaria a costa de la frontera forestal:** 470 años continuos de degradación, desde los nuevos cultivos y animales de la Colonia hasta los programas oficiales de desmontes y el PROCAMPO.

**Corrientes de conservación sin componente social y económico y contraproducentes:** Entre 1934 y 1940, declaración de zonas protectoras, refugios de la fauna silvestre, parques nacionales, muchos de ellos sólo en papel y sujetos a conflictos agrarios, y establecimiento de vedas forestales en varias entidades vigentes de 1940 a 1978.

**Reparto agrario de los montes sin apoyos a sus dueños:** Se favoreció el rentismo y

una explotación forestal ejidal y comunal en manos privadas con visión mercantilista y "corto-placista".

**Concesiones de producción maderable-industrial, que marginaron al dueño del monte y favorecieron al empresariado privado y estatal:** En la segunda mitad del siglo XIX, las concesiones forestales a empresas extranjeras de maderas preciosas, chicle, pino. En el periodo 1944-1970, las de largo plazo, denominadas unidades industriales de explotación forestal en once entidades y de 1967 a 1973, los organismos públicos descentralizados de los gobiernos federal y estatal en seis entidades.

**Áreas Naturales Protegidas (ANP) y Biodiversidad sin campesinos:** En la mayoría de las ANP promovidas, la conservación y su consolidación se definieron antes que los intereses de las comunidades indígenas o campesinas y las cuestiones productivas.

<sup>1</sup> Ex Director General para el Desarrollo Forestal SAG. Ex Subsecretario Forestal SARH. Premio Nacional Forestal 2002 y Silvicultor.

## Los malos resultados

**Deforestación:** En 1994, la SARH<sup>2</sup> presenta la memoria del Inventario Nacional Forestal del territorio del país, sin islas (194.2 millones de ha); 17.4% está arbolado, 6.0% arbóreo, 29.9% son zonas áridas y semiáridas, 5.2% son bosques y selvas fragmentados (cubierta arbolada o arbustiva discontinua) y 11.3% son áreas perturbadas (terrenos de aptitud, preferentemente forestal, con vegetación original destruida, principalmente bajo uso agropecuario). 32 millones de hectáreas entre bosques y selvas fragmentados y áreas perturbadas, ¡cifra impresionante!, predomina el sureste.

**Incendios:** La sequía y los incendios históricamente han evidenciado nuestra tradicional e irresponsable falta de previsión y dependencia de los buenos temporales de lluvia. En 1998 (casi un millón de hectáreas afectadas) se vivió una pesadilla, aflorando una vez más nuestras debilidades y el cambio climático.

**Producción Nacional Maderable,** en millones de metros cúbicos rollo: hasta 1985, en ascenso, después, retroceso y con una población creciente.

Año	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2002	2004
Millones de m <sup>3</sup> rollo de madera	5.9	6.9	9.0	Casi 10	8.1	6.3	9.4	7.6	7.8

**Tala ilegal:** Para fines comerciales aumenta en forma importante en el periodo del presidente Zedillo. En el 2001, alguien la estimó en cinco millones de m<sup>3</sup> rollo.

**Apertura Comercial:** De 1985 a 2001, en el capítulo 44 (madera) la balanza comercial pasó de 23 millones de dólares a -443, veinte veces más y en los capítulos 47 y 48 (pasta madera y papeles cartones) se movió de -306 a -3,315 millones de dólares, diez veces más. En el periodo 1997-2001 el deterioro se acentuó. En el renglón madera, cada vez somos más deficitarios con EU, Chile, Malasia, Indonesia, Perú, etcétera.

**Centralismo:** Dominante. En la mayoría de las entidades, la corresponsabilidad de los gobiernos estatales y municipales en los asuntos del bosque fue mínima, con excepciones como el Estado de México, Michoacán y temporalmente otras.

**Manejo y Cultivo del Bosque Natural:** Las áreas bajo manejo forestal están entre 7 y 8 millones de ha, de un total de 35. La mayor parte de los bosques bajo aprovechamiento legal maderable se protegen, no se cultivan y poco se les reinvierte.

**Anticultura Forestal:** No extraña que, como bien lo señalan Silverio Perroni y Luis León Macías: "La actividad forestal está muy desprestigiada, es vergonzante, llena de paradojas y contradicciones, no tenemos el concepto de madera o bosque como recurso renovable e incrementable; bosques y selvas para siempre, auto-financiables, produciendo riqueza; hablar de salvar árboles significa considerarlos como un recurso no renovable."

## Lo positivo

**Tenencia de la tierra:** Trascendió, hoy está legalizada como formas corporativas: comunidades indígenas y ejido y

los montes como propiedad, predominantemente común. 75 a 80% de los bosques y selvas están en sus manos, el resto es pequeña o minipropiedad.

**Política Pública Federal productiva forestal en manos campesinas, apenas 15 años:** Por la SAG<sup>3</sup>-Subsecretaría Forestal y de la Fauna, a través de la recién creada, en 1973, la Dirección General para el Desarrollo Forestal, con su estrategia de socio-producción silvícola (levantamiento de vedas, concertación de esfuerzos federal-estatal, apropiación productiva campesina y cultivo del bosque natural) que se aplicó en Puebla,



FOTO Universidad Autónoma Chapingo

*La sequía y los incendios históricamente han evidenciado nuestra tradicional e irresponsable **falta de previsión** y dependencia de los buenos temporales de lluvia.*

<sup>2</sup> Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH).

<sup>3</sup> Secretaría de Agricultura y Ganadería (SAG).

Tlaxcala, Veracruz, Hidalgo, Oaxaca, Nuevo León, Coahuila, Quintana Roo, ha trascendido y hoy es denominada forestería comunal o silvicultura comunitaria. Esta política concluye en 1988, con sólo quince años de apoyo oficial, abierto, decidido y continuado al sector campesino forestal desde la institución federal.

**Movimientos campesinos de defensa de sus intereses. Apenas 30 años:** Entre 1970-1990, en contra de las unidades industriales de explotación forestal y los organismos públicos descentralizados federales y estatales. En 1983, se inicia la etapa de apropiación comunal y ejidal del aprovechamiento maderable en Oaxaca y Quintana Roo. De 1984 a 1990, se forman organizaciones campesinas forestales de segundo nivel, independientes y fuera del control de la SRA<sup>4</sup>. En 1992, surgen organizaciones nacionales del sector social, además de la pionera PROFOAGREMEX, como UNOFOC, RED, MOCA Y UNAPROF, para gestionar apoyos y hacer propuestas sectoriales. Inicia 1994 con la rebelión zapatista de Chiapas.

**Casos exitosos de Manejo Forestal Sustentable:** Víctor M. Toledo menciona a comunidades de la Sierra Norte de Oaxaca (UZACHI, Pueblos Mancomunados, Ixtlán, Santa Catarina Ixtepeji y otras más); David Bray y Leticia Merino señalan que México se encuentra a la vanguardia mundial de los procesos de desarrollo de empresas forestales comunitarias, y agrego que en varias entidades, cientos de predios forestales tienen veinte o más años de aprovechamiento maderable y protección continuados.

**Ecologismo internacional y nacional y medio ambientalistas nacionales. Apenas 30 años:** Creación en 1972 del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y en 1974 la UNESCO establece el Programa El Hombre y la Biosfera. La política pública federal ecologista, con las primeras Reservas de la Biosfera: Mapimí y Michilía en Durango

ocurre en 1977 y Montes Azules en Chiapas en 1978. Inicia el rechazo local a los programas oficiales de desmontes.

Aparece en 1982 la nueva institución ambiental federal, la Subsecretaría de Ecología dentro de SEDUE.<sup>5</sup> Entra en vigor la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA) en 1988, con propuestas sobre ANP y restricciones ecológicas. Se decretan, durante el gobierno de De la Madrid, varias reservas ecológicas importantes. Se crea en 1992 la SEDESOL<sup>6</sup> con dos órganos desconcentrados: el Instituto Nacional de Ecología (INE) y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA) y ese mismo año nace la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO).

A partir de la Cumbre de la Tierra, celebrada en Río de Janeiro, Brasil, en 1992, surge una demanda pública y presión de grupos ambientalistas por un buen manejo de los bosques y selvas del mundo y la conservación de la biodiversidad. Los recursos forestales deberían manejarse de manera sostenible para satisfacer las necesidades económicas, ecológicas, sociales, culturales y espirituales de la presente generación y de las futuras.

En 1994, con el ingreso de México al TLCAN y las iniciativas mundiales ecologistas, se reforma la LGEEPA y se modifica la administración pública y se crean a nivel federal: 1) la nueva Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP) con funciones de la SARH y SEDESOL y dentro de ésta aparece la Subsecretaría de Recursos Naturales, que comprende una Dirección General Forestal, 2) retoma la PROFEPA para procurar justicia ambiental y al 3) INE para desarrollo de marco normativo e investigación.

**Nuevos grupos en la actividad forestal:** Desde las décadas de los ochenta y noventa, varias instancias internaciona-

les, fondos, fundaciones, organismos no gubernamentales e instituciones académicas empiezan a tener presencia. Se hace evidente la existencia de nuevos grupos, fuera del sistema tradicional forestal —autoridades, madereros, profesionales forestales—, se enriquece el entorno con esta diversidad de opiniones, visiones, profesiones, metodologías, recursos; varias orientadas a la conservación más que a la producción y algunas respondiendo a intereses transnacionales.

**Entre lo positivo y lo ¿efectivo?**

**Estímulos Fiscales y Subsidios Forestales, menos de diez a quince años:** En 1985-1989 por la SARH y a partir de 1996 se empiezan a dar subsidios forestales vía la SEMARNAT, con programas como: PRODEFOR para los bosques naturales y en apoyo a productores sociales; PRODEPLAN para impulsar las plantaciones industriales y PROCYMAR para bosques naturales y comunidades forestales. Todos buscan el aumento de la producción forestal y la diversificación del bosque, apoyando, más que nada, intereses y visiones individuales, se margina a la mayoría sin voz, sin técnico y en zonas marginadas y no se favorecen los esfuerzos colectivos regionales.

**Reforestación:** En 1992 se crea el Programa Nacional de Reforestación, se inicia un periodo activo de establecimiento de viveros, reforestaciones con pocos resultados efectivos. En el 2000, reportan oficialmente un avance de 900 mil ha, con 1,604 millones de plantas, que es una superficie ¡impresionante!, con mucha pérdida por la baja tasa de sobrevivencia de plantas y la poca atención a la apropiación campesina.

## 2. Tiempo presente 2001-2005

La nueva administración hace ajustes, la nueva SEMARNAT<sup>7</sup> con sus órganos: Comisión Nacional Forestal (CONAFOR), PROFEPA y la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP).

<sup>4</sup> Secretaría de la Reforma Agraria (SRA).

<sup>5</sup> Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE).

<sup>6</sup> Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).

**Aspectos potencialmente favorables**

**Bosques y Agua como asuntos de seguridad nacional.** El Presidente Fox empezó refiriéndolos así y puso en el escenario nacional el asunto forestal.

**La Comisión Nacional Forestal:** Se crea en el 2001 para promover y operar las políticas para el manejo sustentable de los recursos forestales; sin embargo, en sus dos primeros años entran en conflicto visiones encontradas del secretario y el nuevo director de la CONAFOR. Por otra parte, los tres órganos de la SEMARNAT tienen rumbos distintos, no hay un centro único de responsabilidad, ni mantienen unidad.

**Tareas de Planeación:** Influida la CONAFOR por asistencia finlandesa, perfila preferencia hacia la planeación: Primer Programa Estratégico Forestal para México 2025, elaborado en 2000-2001, Programa Nacional Forestal 2001-2006, Programas hidrológico-forestales en varias regiones.

**Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable (LGDFS):** Con la participación de SEMARNAT, CONAFOR, y los partidos políticos PRI, PVEM, PAN y PRD, se aprueba por unanimidad, entra en vigor en el 2003 y su nuevo reglamento en el 2005. Fondo Forestal Mexicano: se crea en julio 2003.

**Servicios Ambientales Hidrológicos:** Algunos consideran que el mayor logro de este sexenio ha sido detonar la propuesta de pago como subsidio; desgraciadamente, fomenta cultura rentista al no tocar el recurso, en lugar de manejarlo y promover mercado verde entre compradores y vendedores.

Destaca el Fondo Pro-Cuenca Valle de Bravo, México, para apoyo a proyectos de conservación y manejo de recursos naturales, a través del pago de servicios ambientales, mientras que en la zona tarahumara de Chihuahua hay la amenaza de establecer una Reserva Ecológica para controlar el agua y favorecer intereses estadounidenses.

**Presupuesto Federal:** Fue en aumento hasta alcanzar los 2,000 millones de pesos, en menor grado los estatales y predominan los subsidios forestales y de suelos PRODEFOR, PRODEPLAN, PROCYMAR, PROCOREF, PSAH. Se firmaron convenios Federación-Gobiernos de los estados en varias entidades, en algunas, como Puebla, el incremento del presupuesto forestal ha sido importante.

**Manejo y Organización Regional:** Impulso inicial (2004-2005) a 218 Unidades de Manejo Forestal en que se dividió el territorio nacional y a 211 asociaciones de silvicultores que se han formado oficialmente, muchas al vapor y simuladas de arriba abajo, del Programa de Ordenamiento y Fortalecimiento a la Autogestión Silvícola (PROFAS), con apoyos económicos para su constitución legal formal y arranque, en 2005-2006 se promueven Estudios regionales forestales para las unidades de manejo forestal.

**Tasa de Deforestación:** Se dice ha disminuido de 400 mil ha anuales a 314 mil ha. En manos oficiales estos valores crean suspicacia después de que los dos titulares de SEMARNAT anteriores, manejaron cifras de 1 millón de ha y 600,000 ha en los años de 2001 a 2003.

**Consejo Nacional Forestal y los Estados:** Se reformaron con representaciones más gremiales.

**2.2. Los malos resultados**

**Incendios:** No hay reducción sostenida de la superficie afectada, el colmo fueron las 8,478 ha quemadas en el Bosque La Primavera en Guadalajara, cerca de la sede de la CONAFOR.

**Tala Ilegal Comercial:** Continúa en muchas regiones en aumento, con un pobre desempeño de la PROFEPA: actuación policiaca, sin visión e inteligencia, rodeada de comentarios de corrupción e impunidad.



FOTO Universidad Autónoma Chapingo

*Se dice que disminuyó la tasa anual de deforestación, de 400 mil hectáreas a 314 mil. **Estos valores crean suspicacia:** dos titulares previos de SEMARNAT manejaron cifras de 1 millón y de 600,000 hectáreas en los años de 2001 a 2003.*

<sup>7</sup> Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), 2000-2006.

**Las funciones sociales del bosque:** Abandonadas, comprenden los apoyos a la economía rural para su subsistencia y desarrollo como fuentes de energía, alimentos, medicinas, materiales de vivienda, ingresos y empleos, desatención a los minipropietarios, a los sin voz, a los territorios con bosques y selvas fragmentados y a los grupos étnicos marginados.

**Producción Maderable:** No se recupera, con niveles equivalentes a los de fines de los años setenta o 1997, la meta sexenal de 12 millones de m<sup>3</sup> rollo está muy distante.

**Manejo Forestal:** No mejora el manejo ni el nivel de calidad de la silvicultura del bosque natural.

**Déficit del Comercio Exterior:** Aumento permanente.

**Inversión privada y social:** Abajo de lo previsto.

**Financiamiento internacional:** Muy reducido.

**CONAFOR-SEMARNAT-PROFEPA-CONAP:** Desvinculadas, con rumbos distintos, múltiples oficinas federales y estatales, con visiones parciales y algunas sobre-reguladoras, otras no tanto, lejanas de los usuarios y sus necesidades.

**Investigación y Tecnología:** Escasa y desvinculada a las necesidades operativas.

**Unidad Sectorial:** Inexistente, los actores andan cada quien por su lado, buscando una parte de los subsidios, sin una causa común y poca iniciativa propia.

#### Lo todavía no efectivo

**Plantaciones forestales comerciales:** Se ha reducido la sobre-regulación, han aumentado las plantaciones de maderas tropicales y de árboles de navidad y en menor medida las de celulosa. La falta de apoyos económicos a partir del

cuarto año se ha hecho evidente, no hay asistencia técnica y no se hacen los trabajos de cultivo, etc.

**Descentralización a las Entidades:** En proceso, hay trece entidades con su propia Ley Estatal Forestal, falta desarrollar su institucionalidad. Algunas repiten, por moda, la estructura federal de la SEMARNAT y reducen el nivel administrativo de lo forestal, como lamentablemente ocurrió en Puebla.

**CONANP.** Se decretaron 27 nuevas ANP con alrededor de dos millones de hectáreas para proteger flora y fauna en ecosistemas, ahora dicen que trabajan con la gente.

#### 3. Propuestas sobre política pública forestal para los próximos años: continuidad con ajustes y nuevas acciones

**Objetivo 1.** Hacer un frente de conjunción de esfuerzos para la atención eficiente y concertada del sector forestal

1. Respaldo la formación y operación del Servicio Nacional Forestal (Ejecutivo con Gobernadores (Art. 8 LGDFs) y de los Servicios Estatales Forestales, (gobernador con presidentes municipales).

2. Revertir la anticultura forestal en distintos frentes, cambiar la percepción pública negativa de lo forestal y dignificar al sector con información y transparencia a la sociedad, cumpliendo la ley y mano dura, evitar apoyos del gobierno que contribuyan al cambio de uso del suelo.

3. Promover la participación de actores plurales y de la sociedad en diversos espacios y distintos niveles de los consejos forestales (nacional, estatales y zonales), para que analicen, impulsen y retroalimenten la nueva política pública forestal y contribuyan en la modernización del sector.

4. Generación y manejo de la información forestal (Sistema Nacional y Esta-

tales de Información y en el Inventario Nacional Estatal Forestal y de Suelos) por una entidad independiente, para garantizar que las cifras oficiales no sean manipuladas, manejo transparente y acceso efectivo a la información.

#### Objetivo 2. Manejo Integral de las Regiones Forestales

2A. Revertir daños y mejorar el balance de pérdidas-ganancias forestales.

1. **Incendios:** Convocar a zonificar y elaborar junto con los actores principales, programas de prevención y combate y no como una tarea del gobierno vista de arriba hacia abajo.

2. **Tala ilegal comercial y competencia desleal:** El problema de la tala ilegal comercial pasa por la escasez de oferta de madera, la pérdida de valores (respeto, responsabilidad y honradez), la desatención a los minifundistas, la pobreza y el dejar hacer por corrupción y vicios de funcionarios, diputados, presidentes municipales, productores, policías, jueces y burocracia forestal.

Su combate y solución debe ser integral, diferenciada por regiones y tipo de taladores; considerando como componentes: el aumento en la producción maderable legal, el premio y reconocimiento al hacer bien las cosas, la inteligencia policiaca, el manejo de los recursos naturales, la restauración, el respaldo a alternativas de ingreso, el empeño institucional y cumplimiento de la ley y las reflexiones y propuestas de los propios dueños y productores.

3. **Leña combustible:** Reconocer su gran magnitud (30 millones de m<sup>3</sup> rollo de madera) e impactos, afrontarla con manejo forestal, ahorro de energía, plantaciones energéticas y regulación de los permisos de aprovechamiento. La práctica de otorgamiento de permisos domésticos por presidentes municipales se ha pervertido y desviado hacia corte con fines comerciales, hay que prohibirlo.

**4. Reforestación, para fines de restauración y protección:** Han aumentado los viveros forestales, la producción de planta y el área plantada, pero hay que fomentar la cultura de planeación, calidad de planta, sobrevivencia en el terreno, estímulos por planta lograda y apropiación campesina.

2B. Reconocer y valorar las funciones múltiples de bosques y selvas (económicas, sociales, ambientales, biológicas y paisajísticas) y atender las demandas de diversos usuarios (intereses comerciales, intereses en valores de subsistencia, los no consumidores, los interesados en el suelo).

**1. Producir más madera:** Aumentar la producción maderable sustentable y evitar que la tala ilegal y la importada continúe creciendo. Urge preparar programas nacional y estatales de silvicultura-manejo serios, de gran alcance con enfoque social-tecnológico-desarrollo humano-presupuestal y vigorizar los de plantaciones forestales comerciales.

**2. Servicios ambientales hidrológicos, captura de carbono, ecoturismo:** Revalorar la función ambiental-agua del bosque (más, a la luz de los impactos de erosión y avalanchas de los huracanes del 2005) para favorecer a las comunidades de las partes altas de las sierras y montañas y conquistar los mercados verdes.

**3. Biodiversidad con campesinos:** cuidarla dentro y fuera de las ANP.

**Objetivo 3.** Promover el federalismo y la descentralización

**1. Administración Pública Estatal Forestal:** Deberían asumir gradualmente las funciones federales en la medida de su desarrollo institucional, tecnológico y humano y optimizar la asignación de recursos y la suma de acciones federal, estatal, municipal, social y privado. Prioridad en atención y canalización de recursos a las regiones, zonas y municipios más marginados y degradados, a los grupos de propietarios y poseedores de monte menos favorecidos, incluyendo a los minifundistas, así como a los bosques mesófilos, bosques templados fragmentados y selvas altas y medianas remanentes.

**2. Municipios:** inducirlos, prepararlos e involucrarlos con los objetivos y las metas forestales, favorecer a los marginados.

**3. Organización de dueños de monte:** Inducir, promover y apoyar a que construyan frentes locales, municipales o zonales organizados, con voz propia, propuesta y compromiso común y capacidad de autogestión. Crear una base social local, zonal, estatal, que sustente cambios políticos y sea el vértice de la política forestal. Debe consolidarse el proceso de formación y organización de silvicultores que se inició oficialmente, sin simulaciones, con-

sultando e informando a las bases, sin imponerlas desde arriba y ampliando la base de predios bajo manejo forestal, ya sea para restaurarlos, conservarlos, aprovecharlos, destinarlos al turismo, etcétera.

**4. Industria Forestal:** Competitividad no basada en la degradación del capital natural y la evasión fiscal, sino en la reconversión. Apoyar vigorosamente la vinculación y balance bosque-abastindustria, mejora continua de productividad y calidad, capacitación directiva, tecnología apropiada, nichos de mercado y valor agregado.

**5. Servicios Técnicos Forestales:** Fortalecer y mejorar la organización y preparación de técnicos en las zonas, regiones y entidades, para mejoramiento del gremio.

**Objetivo 4.** Vincular lo forestal a otros sectores y acceder a otros recursos.

**Objetivo 5.** El financiamiento como eslabón, clave en la cadena forestal.

**1. Financiamiento e Inversión:** Considerar otras fuentes, una palanca potencial, clave para respaldar inversiones a largo plazo, podría ser el dinero del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR)-AFOREs; las reservas del petróleo y divisas; las remesas de los migrantes a Estados Unidos y el crédito internacional, a partir de proyectos bien fundamentados.

