

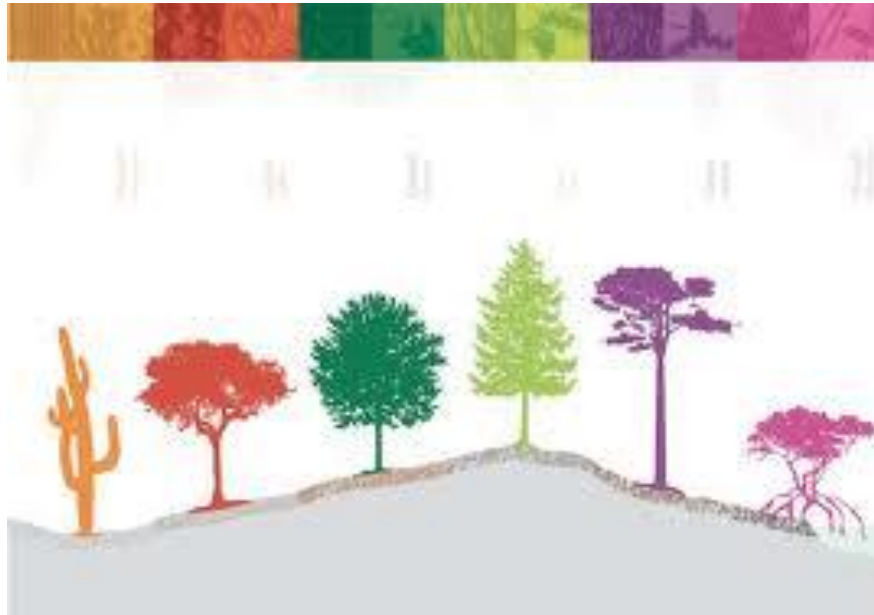
# UNIVERSIDAD AUTÓNOMA AGRARIA ANTONIO NARRO

División de Ciencias Socioeconómicas

Departamento de Sociología



## Consideraciones generales sobre la Legislación Forestal en México



## Consideraciones generales sobre la Legislación Forestal en México

En México, ejidos y comunidades forestales tienen una larga tradición en el uso y manejo de sus recursos forestales ya que aproximadamente el 80% de la superficie forestal es de propiedad ejidal y comunal.

Paralelamente a la concientización sobre el aprovechamiento racional de los recursos, ha sido lenta la comprensión del derecho como instrumento necesario para la protección jurídica del patrimonio natural, así como la incorporación de la dimensión ambiental en la legislación del desarrollo y su alcance sustentable, que considere la perdurabilidad de la base natural que hace posible a largo plazo los procesos económicos.

El contexto político-jurídico mundial del llamado derecho de protección de la naturaleza, que abarca los distintos componentes de los ecosistemas asociados entre sí como patrimonio natural en su conjunto, ha cambiado de una manera sensible en los últimos 25 años, lapso en el que han sido de gran trascendencia las transformaciones que ha experimentado la legislación.

Ante el deterioro ambiental que fragmenta a los ecosistemas forestales, sustentadores de bienes y servicios para la actividad humana, fue necesario aportar con soluciones acordes a las necesidades reales, para promover políticas públicas adecuadas.

A partir de la Constitución Política de 1917, el país ha contado con siete leyes forestales en 1926, 1942, 1947, 1960, 1986, 1992 y 2003. El 4 de abril del 2001 fue creada la Comisión Nacional Forestal como un organismo público descentralizado del Gobierno Federal de México, sectorizado con SEMARNAT (Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales) como la encargada de coordinar la participación y vinculación interinstitucional de los tres poderes y órganos de gobierno. Del actual panorama de instrumentos de primer orden como adecuación reciente a la normativa jurídica, debe considerarse las disposiciones de la nueva **Ley General del Desarrollo Forestal Sustentable de México** (LGDFS), que entró en vigor el 25 de mayo de 2003.

El objeto de la LGDFS es: "Regular y fomentar la conservación, protección restauración, producción, ordenación, el cultivo, manejo y aprovechamiento de los ecosistemas forestales del país y sus recursos. Distribuir las competencias que en materia forestal correspondan a la Federación, estados y municipios con el fin de propiciar el desarrollo forestal sustentable."

A este desarrollo la LGDFS, en su artículo 29, lo considera como un área prioritaria del desarrollo nacional y en el artículo 30 lo describe como el "... proceso evaluable y medible mediante criterios e indicadores de carácter ambiental, silvícola, económico y social que tienda a alcanzar una productividad óptima y sostenida de los recursos forestales sin comprometer el rendimiento, equilibrio e integridad de los ecosistemas forestales, que mejore el ingreso y la calidad de vida de las personas que participan en la actividad forestal y promueva la generación de valor agregado en las regiones forestales, diversificando las alternativas productivas y creando fuentes de empleo en el sector..."

La LGDFS contempla la relación jurídica entre los diversos actores del sector forestal. Su estructura se divide en ocho grandes títulos y 171 artículos que contienen principios rectores, criterios obligatorios e instrumentos de política forestal; integración y funcionamiento del Servicio Nacional Forestal, creación del Consejo Nacional Forestal, los consejos estatales y regionales forestales; manejo integral y sustentable de los recursos forestales maderables y no maderables; la educación, la capacitación, la investigación y la cultura forestal; el

financiamiento, el impulso a la silvicultura comunitaria, así como descentralización, federalismo forestal y fortalecimiento institucional.

Igualmente desregula claramente las plantaciones forestales comerciales; reconoce el derecho de las comunidades indígenas a la propiedad de los recursos biológicos y del conocimiento y usos tradicionales de las variedades y especies vegetales; promueve la formación de unidades regionales de manejo forestal; crea el Fondo Forestal Mexicano para apoyar proyectos específicos de servicios ambientales y cadenas productivas; establece el sistema de mejoramiento genético forestal y vincula agua-suelo-bosque.

Para ello, se requiere enfrentar la corrupción, la tala inmoderada y clandestina, la ilegalidad y la degradación de los ecosistemas forestales, así como controlar el cambio de uso de suelo que históricamente ha caracterizado al sector. La LGDFS incluye para ello:

- Estimular el aprovechamiento legal del bosque natural y aumentar la oferta de madera, a través de las plantaciones forestales comerciales (artículos 77 y 85 al 96).
- Hacer más rígidas las medidas de control, explicitar las infracciones y sanciones, y aumentar las multas por delitos forestales (artículos 115, 116, 163 al 170).
- Disminuir tiempos muertos en la gestión forestal y desregular a su máxima expresión las plantaciones forestales comerciales (artículos 87, 92 al 94).
- Establecer la obligación de solicitar permiso previo para la instalación de aserraderos (artículo 116).
- Obligar a contar con un documento expedido por la autoridad, para transportar la madera (guía de transporte) (artículo 115).

De la misma forma, y considerando que se requiere una visión integral, global, de largo plazo y competitiva que instrumente mejores y renovados programas institucionales, procesos e instituciones; gestione mayor presupuesto federal, estatal, público, privado y social, la Ley señala:

1. El Desarrollo Forestal Sustentable como eje de Política Nacional Forestal (artículos 1, 29 y 30).
2. Darle fuerza legal a la CONAFOR como organismo integrador y ejecutor de las políticas forestales (artículo 17).
3. Fijar criterios obligatorios de política forestal (artículos 30, 32 a 34).
4. Establecer una planeación y una evaluación a largo plazo (artículo 36).
5. El Inventario Nacional y el Registro Nacional abiertos para todos los usuarios y sociedad y mejorar su operación en general (artículos 44 al 47 y 51 al 54).
6. Fomentar los productos forestales no maderables (artículos 97 al 100).
7. Revalorar y establecer control de nuestros recursos biológicos (genéticos) y dar a sus propietarios los derechos mínimos (101 al 106).
8. Establecer los programas de manejo regional y las unidades de manejo forestal como instrumentos de ordenación forestal (artículos 62, 83 y 112).

9. Impulsar el Fondo Forestal Mexicano que promueve los servicios ambientales y el desarrollo de las cadenas productivas (artículos 142 y 143).
- 10 Exigir mayor atención a la infraestructura mínima que requiere el sector para sobrevivir y después ser más competitivo (artículos 144 y 145).
11. Promover la coordinación e impulsar la investigación forestal (artículo 146).
12. Acrecentar esfuerzos en educación, cultura y capacitación forestales (artículos 147 y 148).
13. Impulsar las cadenas productivas (artículos 13, 34 y 142).
14. Promover el Servicio Profesional de Carrera Forestal y tecnologías de la información (artículo 22).
15. Establecer en la ley el PRODEPLAN, el PRODEFOR y el PRONARE (artículo 138).

La Ley promueve igualmente el Federalismo Forestal. Desarrollarlo para que propicie la participación ciudadana en la toma de decisiones así como la de los tres órdenes de gobierno, fortaleciendo instituciones públicas, privadas y sociales (artículos 6 y 155). Entre los cambios propuestos destacan:

1. Ley General que permite reconocer la capacidad y el derecho de los demás órdenes de gobierno para asumir, de manera excluyente, facultades y atribuciones que actualmente tiene la federación (artículos 11 al 15).
2. Aplicar un auténtico federalismo forestal con la gradualidad limitada que amerita la realidad nacional y de cada Estado (artículo 25 y 3° transitorio).
3. Fijar con claridad mecanismos de coordinación con los Estados y con otras dependencias relacionadas con el sector (CNA, CFE, SAGARPA, CONANP, entre otros) (artículos 24 al 28).
4. Fortalecer participación social. Los consejos técnicos dejan de ser consultivos (artículos 155 al 157).
- 5 Poner en marcha sistema de información forestal completo, obligatorio y abierto en el que los tres órdenes de gobierno participan junto con la sociedad (artículos 39 al 43).
- 6 Crear el Servicio Nacional Forestal como sistema de coordinación para la atención eficiente y concertada del sector público forestal (artículos 8 al 10).
- 7 Establecer la figura de las promotorías de desarrollo forestal como el servicio de manera coordinada de difusión de los programas y apoyos, promoción de la organización de los productores y atención a los mismos (artículo 23).
8. Participación social en la planeación y evaluación (artículos 155 al 157).
9. Rendición de cuentas y la obligación, tanto del gobierno federal como estatal, de informar el estado que guardan los bosques y selvas (artículo 38).
10. Reconocer que los ecosistemas forestales no sólo proveen madera; contribuyen a mitigar el calentamiento global; generan servicios ambientales, clima, belleza escénica y biodiversidad, entre otros, reduciendo con ello riesgos y consecuencias de desastres naturales.

De la misma forma, la LGDFS señala la importancia de reconocer que los ecosistemas forestales no sólo proveen madera; contribuyen a mitigar el calentamiento global; generan servicios ambientales, clima, belleza escénica y biodiversidad entre otros, reduciendo con ello riesgos y consecuencias de desastres naturales. Cambios propuestos:

1. Orientar los trabajos, programas e inversiones a cuencas hidrológico-forestales, considerar la preservación del suelo y biodiversidad (artículos 3, 27, 28, 33, 37, 112, 126 y 144).
2. Frenar crecimiento de frontera agropecuaria a costa de lo forestal (artículos 27 y 33).
3. Poner más énfasis en las tareas de sanidad y prevención de incendios, sin restar importancia a las acciones de combate y control (artículos 119 a 125).
4. Abrir espacios para un mercado de servicios ambientales (artículos 12, 16, 22, 133 y 143).
5. Proteger áreas boscosas colindantes con ríos, lagunas, manantiales, etc. (artículo 129).
6. Dar especial atención a la conservación y restauración de suelos (artículos 3, 15, 16, 22, 27, 33, 37, 55, 62, 100, 117, 120, 127, 144).

Como un elemento fundamental, la Ley señala la importancia de combatir la pobreza, generar riqueza y empleos en zonas forestales. Es indudable que uno de los mejores mecanismos para lograrlo es crear y fortalecer cadenas de valor entorno a los productos y servicios forestales. Se propusieron los siguientes cambios:

1. Refrendar el derecho de los dueños y poseedores de los bosques de ser los beneficiarios del uso de los recursos forestales, política que terminó con las concesiones forestales hace 15 años (artículo 5).
2. Promover más a los silvicultores con estrategias dirigidas hacia ellos que los hace más responsables del buen manejo forestal (artículo 107).
3. Respeto a usos y costumbres (indígenas) y su derecho a participar en la planeación y ejecución de acciones que afecten su hábitat (artículos 3, 13, 22, 32, 33, 72, 102, 105, 110, 147, 150, 156 y 100).
4. Impulsar el Fondo Forestal Mexicano, para desarrollar las cadenas productivas y el mercado de servicios ambientales (artículos 142 y 143).
5. Formalizar instrumentos e incentivos para el desarrollo forestal (artículos 137 al 141).
6. Frenar el cambio de uso del suelo (artículos 117 y 118).
7. Impulsar el desarrollo de los no maderables (artículos 97 al 100).
8. Establecer criterios obligatorios de carácter social y económico (artículos 32 y 34).

## **Un acercamiento a la problemática del sector forestal en México**

La falta de vinculación del hombre con el recurso forestal está presente en el fondo de toda la problemática forestal; mientras éste siga viendo el recurso como estorbo, más que como fuente de empleo, ingreso y bienestar, difícilmente se logrará el desarrollo forestal sustentable. La organización de los productores, con criterios productivos y de aprovechamiento sustentable, es una de las máximas prioridades. La constante degradación de los recursos forestales, que hoy es uno de los problemas centrales del país (ver figura 2.1) y asunto de seguridad nacional, se vincula con políticas y prácticas que han representado una fuerte presión sobre los recursos forestales que, en algunos casos, han llevado a su sobreexplotación.

Hay estimaciones que indican que la superficie deforestada, fundamentalmente por desmontes, y obras de infraestructura, es de 600 mil ha anuales. Es pertinente señalar que no existe un estudio actualizado y confiable que determine la tasa anual de deforestación, lo que ha provocado que se manejen diversos datos que van desde las 200 mil hectáreas hasta cifras del orden de 1.5 millones de ha.

La tala clandestina tiene diversas causas. Éstas se relacionan con la tenencia de la tierra, la incapacidad e insuficiencia para la inspección y vigilancia, la falta de oportunidades de trabajo en algunas regiones del país, la disposición de parte del sector industrial para adquirir madera ilegal, la corrupción y colusión de diversas autoridades que participan en esta actividad ilegal y la existencia de grupos organizados para este fin, entre otras.

La causa mas importante de la deforestación y degradación se encuentra en la política agropecuaria que fomenta actividades agrícolas y ganaderas extensivas en áreas de vocación forestal, sin que haya suficientes incentivos e inversiones para las actividades forestales. Los factores que provocan mayor degradación en los bosques son, en orden de importancia, los incendios, las plagas y enfermedades forestales, los cambios de uso de suelo y la tala clandestina, mientras que en las selvas, los principales factores son: las plagas y enfermedades forestales, cambios de uso de suelo, y en tercer lugar, los incendios forestales, seguidos de conflictos agrarios y pobreza extrema.

La degradación de los bosques y selvas provoca fragmentación y representa el proceso previo a la deforestación, por lo que las áreas mayormente afectadas de esta manera, representan las zonas prioritarias para la aplicación de programas forestales orientados a frenar y revertir la pérdida de las áreas arboladas del país.

Expansión acelerada de las áreas de cultivo, tránsito y tráfico de estupefacientes en las zonas forestales marginales, aprovechándose de una doble condición: la miseria y falta de alternativas de sus habitantes y la inaccesibilidad de esas zonas.

Las consecuencias de la deforestación y de la degradación de los ecosistemas son: erosión, sedimentación de lagos y ríos, disminución en la captación de agua y recarga de mantos acuíferos en varias regiones del país, inundaciones, reducción del potencial productivo por la pérdida paulatina de fertilidad de suelos e impactos negativos en la biodiversidad. Las condiciones resultantes causan pobreza en la población rural y migración a las ciudades.

Los factores más importantes que causan la degradación y pérdida de suelos son: la erosión hídrica y eólica y la degradación biológica, derivados de la sobreexplotación de los recursos naturales, los desmontes agropecuarios y obras de infraestructura inadecuadas. El Inventario Nacional Forestal 2000 estimó una superficie forestal degradada de 25.4 millones de ha, resultado de los procesos de deforestación.

## ARBOL DE PROBLEMAS DE FORESTACIÓN Y DEGRADACIÓN DE ECOSISTEMAS

