

LA LEGISLACIÓN FORESTAL EN MÉXICO, A CINCO AÑOS DE LA LEY GENERAL DE DESARROLLO FORESTAL SUSTENTABLE

Sergio Arias García *

Antecedentes

La Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable¹ fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de febrero de 2003 como consecuencia de una serie de foros de consulta, llevados a cabo desde el 2002; y su reglamento es de febrero de 2005. Esta ley es la séptima de las disposiciones jurídicas que han regido al sector forestal de nuestro país desde la Constitución Política de 1917, teniendo como antecedentes las leyes forestales de 1926, 1942, 1947, 1960, 1986 y 1992.



La Ley Forestal actual

En la Ley General del Desarrollo Forestal Sustentable se señala que ésta tiene por objeto *"regular y fomentar la conservación, protección, restauración, producción, ordenación, el cultivo, manejo y aprovechamiento de los ecosistemas forestales del país y sus recursos, así como distribuir las competencias que en materia forestal correspondan a la federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios"*.

Una de las diferencias entre esta legislación y las anteriores radica en que por primera vez se cuenta con un apartado de terminología que pretende resolver el dilema de las interpretaciones y las ambigüedades del debate jurídico, al definir conceptos indispensables para la comprensión de los temas forestales como los siguientes: *ecosistema forestal, manejo forestal, unidad de manejo forestal, terreno forestal, terreno preferentemente forestal y terreno temporalmente forestal*, entre otras definiciones contenidas en el artículo 7 del de la ley.

Se compone de dos ejes principales: la política forestal nacional y los instrumentos jurídicos forestales necesarios para su aplicación, ambos con base en consideraciones ambientales, económicas y sociales.

De esta manera, la política forestal promueve el aprovechamiento forestal sustentable de tal forma que los beneficios económicos y sociales derramados por el uso de los recursos forestales estén enmarcados en una visión de largo plazo, y que a su vez estén garantizados para las futuras generaciones.

Por su parte, los instrumentos técnicos con los que cuenta la política forestal nacional, destacados en el artículo 35 de la ley, son los siguientes:

1. La Planeación del Desarrollo Forestal. Instrumento para el diseño y ejecución de la política forestal. Deberá comprender dos vertientes de proyección de corto plazo, correspondiente a los periodos constitucionales que correspondan a las administraciones; y de largo plazo, por 25 años o más.

2. El Sistema Nacional de Información Forestal. En el artículo 39 de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable se establece que tiene por objeto: registrar, integrar, organizar, actualizar y difundir la información relacionada con la materia forestal, la cual debe estar disponible al público para su consulta.

3. El Inventario Nacional Forestal y de Suelos. Es un conjunto de técnicas y procedimientos para la obtención de información cuantitativa y cualitativa de los recursos forestales, vegetación asociada, componentes y características del territorio donde se localiza el bosque. Sirve para contar con información cartográfica y estadística de los suelos y ecosistemas forestales del país a fin de apoyar la política nacional de desarrollo forestal sustentable e impulsar las actividades del sector con información de calidad.

4. La Zonificación Forestal. Este es uno de los instrumentos técnicos que establece la política nacional forestal y en él se identifican, agrupan y ordenan los terrenos forestales y preferentemente forestales dentro de las cuencas, subcuencas y microcuencas hidrológico-forestales, por funciones y subfunciones biológicas, ambientales, socioeconómicas, recreativas, protectoras y restauradoras, con fines de manejo y con el objeto de propiciar una mejor administración y contribuir al desarrollo forestal sustentable.

5. El Registro Forestal Nacional. La Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) es la responsable de establecer, integrar, organizar y mantener actualizado el Registro Forestal Nacional bajo principios de coordinación con otras instituciones del gobierno federal, de los gobiernos de los estados, el Distrito Federal y los municipios.

6. Las Normas Oficiales Mexicanas. La SEMARNAT emitirá normas oficiales mexicanas en materia forestal que cumplan cabalmente con los objetivos planteados en el artículo 55 de la Ley (establecer los requisitos, especificaciones, condiciones, procedimientos, metas, parámetros y límites permisibles para el aprovechamiento de recursos forestales, considerar las condiciones necesarias para el bienestar de la población y la conservación, protección, producción, aprovechamiento o restauración de los recursos forestales y de sus ecosistemas, entre otras).

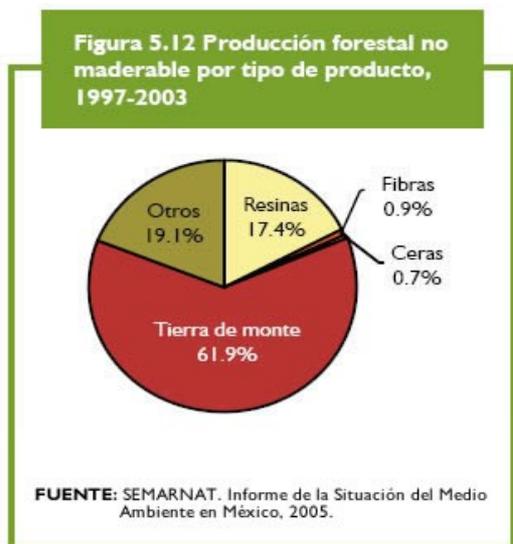
7. Sistema Nacional de Gestión Forestal. Tomando como referencia los programas de manejo inscritos en el Registro Forestal Nacional, este instrumento tiene como objeto llevar el control, la evaluación y el seguimiento de los programas de manejo forestal, forestación y otras actividades silvícolas que se lleven a cabo en el país, así como de aquellos referentes al análisis de la situación de los ecosistemas forestales en el ámbito nacional.

8. Estudio Satelital Anual del Índice de Cobertura Forestal. Esta fracción adicionada en 2005, se refiere a las imágenes resultantes que deben incluirse en el sistema de información ambiental y que deben estar disponibles para conocimiento público.

Este conjunto de instrumentos intentan institucionalizar los mecanismos generados a partir de esta ley, realizando una planeación a largo plazo basada en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) pero con una duración superior a la del mandato presidencial. Es justamente en este punto donde se inserta el Plan Estratégico Forestal para México 2025², que intenta hacer una prospectiva del sector y del país para a largo plazo.

Estos dos capítulos que se han mencionado, política forestal e instrumentos de política forestal, no estaban del todo claros en las leyes forestales anteriores por lo que se considera como una innovación de la actual ley.

Sin embargo, algunos capítulos sí se retoman de las leyes forestales anteriores como la división de los recursos forestales en dos categorías: los recursos forestales maderables y los recursos forestales no maderables. La aportación de la ley actual a este respecto es que realiza una división más clara entre ambos recursos forestales, lo cual es importante sobre todo si se considera que México exporta más productos forestales no maderables que maderables.



“Los productos forestales no maderables (PFNM) reciben muy poca atención comparados con los maderables. Sin embargo, comprenden una importante variedad de productos medicinales, alimenticios, materiales para la construcción, resinas, gomas, tintes, ceras, esencias y aceites, entre otros. En general, estos productos carecen de un mercado amplio y consolidado (a diferencia de los maderables) y en su mayoría son explotados localmente por personas de escasos recursos económicos.

Quizá por ello persiste la noción equivocada de que los PFNM constituyen un recurso de escaso valor económico; hecho muy alejado de la realidad ya que, por ejemplo, las estimaciones sobre el potencial productivo no maderable de los bosques y selvas rebasan los 1.3 millones de dólares anuales en nuestro país.

Los PFNM que se aprovechan en mayor cantidad en México son la tierra de monte y las resinas, que generalmente se extraen de los bosques de coníferas. Si bien las fibras y ceras no son las más importantes en cuanto a cantidad, representan el sustento de cientos de las familias más pobres del país. Generalmente se producen en zonas áridas y semiáridas a partir de plantas de las familias de las agaváceas, bromeliáceas y euforbiácea¹³.

Enfatizando el ejemplo anterior se observa que esta ley, a diferencia de las anteriores, es una ley general, es decir, determina las pautas por medio de las cuales se regirá la federación, pero que a su vez mandata acciones y responsabilidades para los estados y para los municipios que deben generar las políticas forestales estatales de acuerdo a las necesidades de cada estado. Por ejemplo, la ley de Guanajuato no se involucra en el tema de regular las selvas, pues no tiene este tipo de recursos forestales a diferencia de la ley de Quintana Roo o la de Chiapas.

Una prioridad de la Comisión Nacional Forestal desde su conformación fue impulsar una reforma al marco jurídico forestal a nivel nacional y local, que permitiera dar fuerza legal a la actual política forestal de largo plazo. Por ello, con la entrada en vigor

de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, los gobiernos de los estados y el federal han trabajado en las reformas legislativas forestales de cada entidad, logrando hasta el momento la aprobación de 26 leyes estatales. Otras entidades federativas como Baja California, Distrito Federal, Nuevo León, Oaxaca, Sinaloa y Yucatán están a la espera de sus respectivas legislaciones en materia forestal.

En conclusión, se puede afirmar que la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable rige a toda la república, pero adicionalmente cada estado tiene la autonomía para priorizar los temas de importancia para su entidad.

Importancia de la participación social en la ley

Otro de los capítulos que resulta interesante de esta ley en comparación con las anteriores, es el referente a la participación social en las políticas forestales. En principio se fortaleció el Consejo Nacional Forestal (CONAF) creado desde la ley de 1992 y conformado por la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), por la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR) y por los sectores involucrados en el tema: prestadores de servicios técnicos forestales, académicos, sociales, ejidos, comunidades indígenas, pequeños propietarios e industriales, además del gubernamental. Este es un organismo colegiado que funge como instrumento de consulta y concertación sobre la política forestal nacional. También determina que deben existir consejos estatales forestales derivados del CONAF con casi las mismas atribuciones pero con una injerencia local.

Como lo hemos presentado a lo largo de este documento, tanto la ordenación forestal como la participación social son dos elementos detonantes de esta Ley, pues si bien, ya se encontraban plasmados en las legislaciones anteriores, es en la actual donde cobra una importancia inusitada.

En el artículo 112 de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable (LGDFS) se establece que, a fin de lograr una ordenación forestal sustentable, una planeación ordenada de las actividades y el manejo eficiente de los recursos forestales, la CONAFOR junto con cada uno de los gobiernos de las 32 entidades federativas del país delimitará las unidades de manejo forestal, tomando como base las cuencas, subcuencas y microcuencas hidrológicas forestales. La Ley Forestal ordena a la CONAFOR, en coparticipación con los gobiernos estatales, la división del territorio mexicano en "unidades de manejo forestal" con base en criterios ambientales, económicos y sociales; dando como resultado doscientas dieciocho unidades de manejo forestal, y que se refieren a territorios cuyas condiciones físicas, ambientales, sociales y económicas son similares.

En materia de silvicultura comunitaria, México tiene reconocimiento como uno de los modelos de ordenación forestal comunitaria más avanzados del mundo. La FAO, en su documento *"Situación de los Bosques del Mundo 2007"*⁴, indica que este reconocimiento en el contexto mundial se debe, entre otros factores, al establecimiento de un marco legal que respalda a las comunidades y ejidos, además de las políticas públicas y programas de apoyo y de promoción que se han implementado en los últimos años.

En ese sentido es sumamente importante la labor que hace la CONAFOR al promover que los silvicultores que se encuentran dentro de estas unidades de manejo (sean ejidos, comunidades o pequeños propietarios) se organicen a fin de ordenar el

desarrollo forestal y de que puedan decidir por acuerdo la utilización de sus recursos. La CONAFOR brinda apoyos a través de programa ProÁrbol para que la misma unidad de manejo formule un estudio regional forestal.

Este estudio les proporciona a los ejidatarios, propietarios y comuneros las características técnicas y ambientales de su territorio para saber cuáles son las superficies susceptibles de aprovecharse, en dónde es posible establecer una plantación comercial, qué espacios pueden recibir pagos por servicios ambientales a cambio de ser conservados y protegidos, etcétera.

En el estado de Puebla se encuentra la única unidad de manejo que ha concluido un estudio y que lo ha presentado a consideración de la SEMARNAT. Existen varios estudios de este tipo en todo el territorio, pero aún se encuentran en proceso de elaboración.

Las unidades de manejo forestal tienen la libertad de contratar el estudio a una universidad, a un instituto académico, a un asesor técnico o a quien ellos consideren pertinente para realizarlo. La SEMARNAT y la CONAFOR hicieron una guía para la elaboración de estudios regionales forestales⁵, que si bien no es un documento normativo tiene el objetivo de ayudar para que los propietarios, ejidatarios y comuneros puedan ordenar su territorio. El objetivo de las unidades de manejo es que los propietarios vean que actualmente resulta un negocio más redituable aprovechar grandes masas forestales que ser un pequeño productor. Se trata pues, de promover un beneficio compartido a partir de la organización de los silvicultores.

Instrumentos de evaluación de la ley

La ley contempla dos instrumentos importantes de evaluación de la aplicación de la ley y los beneficios generados:

1. El Programa Nacional Forestal: Es un programa de carácter obligatorio derivado del Plan Nacional de Desarrollo que tiene la misma duración que el ciclo de la administración federal, es decir, seis años.
2. El Programa Estratégico Forestal: Es un programa que no es obligatorio para el gobierno pero que contempla una visión a largo plazo para el sector forestal

Ambos planes se revisan y se evalúan cada dos años por parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y la Universidad Autónoma Chapingo, organismos totalmente autónomos que brindan imparcialidad a los resultados de dichos estudios.

Integración de los servicios ambientales

Otra de las innovaciones de gran importancia que se resaltan en la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable es la adición del concepto de los servicios ambientales. Los servicios ambientales se definen como aquellos que brindan los ecosistemas forestales de manera natural o por medio del manejo sustentable de los recursos forestales como son: la provisión del agua en calidad y cantidad; la captura de carbono, de contaminantes y componentes naturales; la generación de oxígeno; el amortiguamiento del impacto de los fenómenos naturales; la modulación o regulación climática; la protección de la biodiversidad, de los ecosistemas y formas de vida; la protección y recuperación de suelos; el paisaje y la recreación, entre otros

Actualmente, ProÁrbol operado a través de la CONAFOR, contiene una serie de conceptos de apoyo que están destinados a promover el manejo forestal sustentable a través de la implementación del esquema nacional del pago por servicios ambientales. Para la convocatoria de este 2008, el número de solicitantes de servicios ambientales que resultaron beneficiados fue de 859, quienes recibirán apoyo en los siguientes conceptos: hidrológicos, desarrollo de la idea del proyecto de captura de carbono, conservación de la biodiversidad, sistemas agroforestales con cultivos bajo sombra, y fomento a la regeneración natural en bosque y selvas afectados por fenómenos meteorológicos.

En el marco de la sexta Expo Forestal México Siglo XXI, que se llevó a cabo del 4 al 6 de septiembre en la ciudad de Guadalajara, Jalisco, se presentó el Foro de Servicios Ambientales⁶ dedicado especialmente a presentar estrategias y aspectos metodológicos para la reducción de emisiones de CO₂, así como proyectos implementados en los estados de la república, como fue el caso del Acuerdo Regional para la Conservación del Bosque Mesófilo en la Chinantla Alta, sobre una superficie de 8,188.6 hectáreas, firmado por cuatro de las comunidades que integran la región, a partir del cual obtienen del gobierno federal un pago anual (durante cinco años) de 3 millones 275 mil 441 pesos para la conservación del bosque, es decir, un total de millones 377 mil 208 pesos con 76 centavos.

Conclusiones:

De esta manera, podemos concluir que si bien, se han logrado algunos avances al respecto de la instrumentación de esta ley, el éxito dependerá de la manera en la que la población aprehenda el nuevo marco normativo en materia forestal, y esto podrá lograrse en la medida en la que los beneficios de los programas instrumentados lleguen a la población y mejoren su calidad de vida.

La difusión de este marco jurídico representa en sí mismo un paso importante para que esta nueva ley permanezca y se fortalezca de la participación de los involucrados en el sector forestal, pues este tema ha recobrado una importancia internacional inusitada, lo que nos obliga a participar del debate mundial como agentes activos, con propuestas y casos de éxito, mismos que se han logrado gracias al apoyo de las entidades gubernamentales del nivel federal, estatal y municipal; así como de las instituciones académicas, ong's, de las comunidades y de los ejidos.

* Sergio Arias es Director de Normatividad y Consulta de la Comisión Nacional Forestal

- ¹ Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable. Documento disponible en <http://www.conafor.gob.mx/portal/docs/subsecciones/normateca/LGDFS.pdf>
- ² Plan estratégico forestal para México 2025. Documento disponible en http://www.conafor.gob.mx/portal/docs/subsecciones/normateca/PEF_2025.pdf
- ³ Informe de la Situación del Medio Ambiente en México, CONAFOR, documento disponible en: http://148.223.105.188:2222/snif_portal/index.php?option=com_content&task=view&id=50&Itemid=64
- ⁴ Situación de los Bosques del Mundo 2007, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación FAO, Rome, 2007. Documento disponible en: <http://www.fao.org/docrep/009/a0773s/a0773s00.htm>
- ⁵ Guía para elaborar el estudio regional forestal de la unidad de manejo forestal. Documento disponible en: <http://www.conafor.gob.mx/portal/docs/secciones/apoyosc/anexos/cat1/GUIA%20ERF.pdf>
- ⁶ www.expoforestal.gob.mx