BOSQUES CON TODOS

PROPUESTA DE UNA NUEVA POLÍTICA FORESTAL

AGOSTO 2018

BOSQUES CON TODOS

PROPUESTA DE UNA NUEVA POLÍTICA FORESTAL

AMBIO

RITA
RED INDÍGENA DE TURISMO DE MÉXICO A.C.

CCMSS

SIEMBRA UN FUTURO
ACADEMIA NACIONAL DE CIENCIAS FORESTALES, A.C.

red MOCAF

ASOCIACIÓN MEXICANA DE PROFESIONALES FORESTALES A.C.
"POR MÉXICO Y SUS BOSQUES"
1951

AMEPLANFOR

Calakmul, Ejido Nuevo Becal, Campeche.

1

Articulando propuestas para una política forestal incluyente

Después de la histórica jornada electoral del pasado primero de julio donde el pueblo de México participó ampliamente y expresó de manera clara sus preferencias para elegir al Presidente de la República y para la integración del Congreso, distintos actores del sector forestal nos hemos reunido para hacer un análisis de las propuestas de política pública forestal que se hicieron en el periodo de la campaña electoral.

Nuestra intención es integrar un nuevo documento de propuesta de política forestal para el sexenio 2018-2024, que incluya las visiones y los legítimos intereses de las organizaciones indígenas, campesinas, empresariales, académicas, profesionales y de la sociedad civil, entre otras que trabajan directamente en este sector.

En este ejercicio hemos puesto sobre la mesa nuestros conocimientos y experiencias para tejer un conjunto de ideas y propuestas de política forestal para enfrentar los retos que tiene nuestro país.

Vemos con empatía que la agenda ambiental de Andrés Manuel López Obrador, candidato ganador de la contienda electoral, coincide con muchas de las propuestas sobre las que tenemos consenso como la participación ciudadana, la transparencia, la equidad, la eficiencia y la rendición de cuentas del gasto público, lo cual seguramente allanará el camino para trabajar con el nuevo gobierno.

Creemos que la enorme expectación de los mexicanos por un cambio en este relevo de la administración federal y de renovación del Congreso de la Unión, abre una gran oportunidad para replantearnos, entre otros temas, cómo reactivamos la producción forestal

Restauración forestal.

sustentable y la generación de empleos permanentes y de calidad en el campo; cómo hacer transparente y eficiente la inversión pública; cómo hacemos compatible las políticas de producción sustentable con la conservación y con los derechos de indígenas y campesinos; cómo revertimos la balanza comercial forestal negativa que cada año se incrementa; cómo fortalecemos la participación ciudadana; cómo garantizamos la permanencia y mejora de los bosques y los servicios ambientales que prestan a toda la sociedad; cómo insertamos todo el potencial de la actividad forestal en la economía formal del país; cómo revertimos el contrasentido de que los propietarios y dueños legítimos de los recursos forestales sean los más pobres y marginados.

Acolihuia, Puebla.

Son muchos los retos y eso nos anima a unirnos para enfrentarlos y aportar nuestro mejor esfuerzo.

2

Los Ejes Estratégicos de una nueva política forestal

Para trascender la inercia de políticas forestales ineficientes que están dando malos resultados, consideramos necesario desarrollar una estrategia que incluya un conjunto de acciones que atiendan múltiples flancos y que vaya más allá de la distribución de subsidios. Se requiere una institución encargada del sector forestal que parta de entender los problemas de las regiones forestales y que, con ese diagnóstico, desarrolle lineamientos coherentes y ponga en marcha proyectos que permitan generar soluciones en el corto y mediano plazos. El sector forestal enfrenta una problemática compleja que abarca aspectos normativos, ambientales, técnicos, comerciales y sociales; por ello se requiere una intervención gubernamental integral y comprometida.

Una nueva política forestal debe orientarse por los siguientes ejes estratégicos:

2.1 Fortalecimiento de la participación ciudadana, de la transparencia, de la rendición de cuentas y de la inclusión

Implica un compromiso serio por parte de la SEMARNAT y la CONAFOR, así como de otras dependencias relacionadas, para generar las condiciones necesarias para fortalecer al Consejo Nacional Forestal y los Consejos Estatales Forestales como espacios de carácter plural y de análisis genuino, discusión y supervisión de la intervención

Amanalco, Estado de México.

gubernamental en las regiones forestales. Se requiere además impulsar la organización de los dueños y poseedores de los recursos forestales; pero también de los empresarios, particularmente de la industria de la transformación primaria. Este eje será clave para una política incluyente y una vigilancia ciudadana de la inversión pública, mejorando su eficiencia y previniendo actos de corrupción, mediante proyectos de mediano y largo plazo, que con una adecuada formulación, garanticen su éxito.

2.2
Manejo Forestal Comunitario (MFC)

Las comunidades forestales, como pilares de la economía forestal, enfrentan una difícil y compleja problemática que está poniendo en riesgo su viabilidad. Comunidades en diversas regiones han dado pasos atrás en su camino hacia la apropiación y control de los procesos productivos. La política forestal basada en el reparto de subsidios no ha tenido los resultados que se deseaban, ni ha contribuido a resolver esa compleja problemática, al contrario, ha desanimado y desestimulado las iniciativas comunitarias productivas. Hoy día se requiere una intervención gubernamental inteligente que impulse la apropiación comunitaria de los procesos productivos, la diversificación de actividades económicas extractivas y no extractivas, así como la integración de redes de valor locales y cadenas productivas que favorezcan la conservación del bosque y la reactivación de las economías locales. Es urgente la puesta en marcha de nuevos esquemas de acompañamiento, supervisión técnica y extensionismo, eliminar barreras para el desarrollo comunitario aligerando la carga burocrática para el aprovechamiento del bosque. La movilización de las comunidades en los territorios forestales es la mejor vía para la conservación de los recursos y valores ambientales, para mejorar la gobernabilidad regional y avanzar hacia el desarrollo integral de los territorios rurales.

2.3
Impulso a la producción forestal sustentable y disminución de las importaciones

Es necesario orientar la inversión pública de manera prioritaria hacia la producción forestal sustentable, como la mejor vía para reactivar la economía, generar empleo y conservar los bosques. La inversión pública de gobiernos anteriores ha puesto poco énfasis en fortalecer la producción forestal primaria, las cadenas productivas y las redes de transformación y de valor agregado, así como en incrementar la superficie bajo manejo forestal sustentable. Como resultado hemos observado un estancamiento productivo, la pérdida de empleos, el aumento

de la migración, mayor dependencia de las importaciones, altos niveles de inseguridad, y la saturación del mercado con madera ilegal.

2.4
Un acompañamiento integral, persistente y de calidad

Un acompañamiento integral adecuado permite potenciar las capacidades de las comunidades, ejidos y pequeños propietarios; para ello se requiere hacer una profunda revisión de los esquemas actuales de prestación de servicios técnicos forestales y generar sistemas renovados que logren poner en marcha el acompañamiento y supervisión técnica requeridos. El sector comunitario requiere de una acompañamiento comprometido que genere capacidades e impulse las economías regionales basadas en el manejo activo del bosque y en la participación de los dueños de los bosques en el control de sus procesos productivos.

2.5
Producción sustentable en sinergia con la conservación y restauración

La mayor proporción del presupuesto forestal en los últimos sexenios se invirtió en dos conceptos desligados de la producción sustentable:

Corral de Piedra, Amanalco, Estado de México. Fotografía de Etienne Forcada.

restauración/protección y servicios ambientales, lo cual ha llevado a una inercia de gasto asistencial que se debe reorientar. La mejor forma de asegurar la protección y restauración de los ecosistemas es que su manejo tenga también un propósito productivo de mediano plazo. Por ello se debe apostar por la reforestación productiva y el impulso a esquemas de compensación vinculados a un manejo activo del bosque

2.6
Enfoque de territorio multifuncional

Los bosques no están aislados, sino que están insertos en territorios con múltiples actividades, intereses y actores, donde coexisten diferentes políticas públicas no siempre coincidentes. Creemos que es urgente el establecimiento de compromisos interinstitucionales que garanticen la alineación de la intervención gubernamental en las regiones forestales. Se requiere del gobierno federal un esfuerzo significativo que permita armonizar la política forestal con las políticas de otros sectores como el agropecuario, turístico, urbano e industrial.

2.7
Inversión en infraestructura, activos públicos y desarrollo de capacidades en los territorios forestales

El desarrollo forestal sustentable tiene un enorme potencial para contribuir a la reactivación económica del país, pero requiere con urgencia que se generen reglas del juego equitativas con respecto a otras actividades productivas, para garantizar condiciones de competitividad y eficiencia. Destacamos la necesidad de mayor inversión pública en infraestructura de caminos con esquemas integrales de conectividad para fomentar la inversión y la creación de polos de desarrollo e intercambio comercial, así como acceso a telecomunicaciones, servicios y otras condiciones básicas para el desarrollo de las actividades. Es imperativo mejorar la asistencia y supervisión técnica; la investigación y el desarrollo tecnológico; el mejoramiento genético forestal; los programas de manejo a nivel regional; el manejo del fuego y el control integral de plagas y enfermedades; la promoción comercial de productos forestales; el desarrollo de mercados o esquemas de compensación de carbono; y el desarrollo de esquemas flexibles de financiamiento y fondos revolventes como detonantes del manejo forestal comunitario.

2.8
Fortalecimiento de los derechos sobre la tierra y los bosques

Aunque México es un referente mundial en materia de reforma agraria, persisten aún serios problemas al respecto. Es fundamental que la SEMARNAT y la SEDATU impulsen de manera coordinada la seguridad de la propiedad de la tierra y la certeza jurídica a favor de ejidos, comunidades, pequeños propietarios y poseedores de terrenos forestales, así como el reconocimiento pleno de sus derechos al manejo sustentable de los recursos forestales y a ser consultados debidamente sobre medidas administrativas y legislativas que les afecten de manera directa.

3

Diez propuestas para la construcción de un futuro con bosques

3.1
Un programa con visión de largo plazo

Los países que han logrado tener un sector forestal fuerte presentan el común denominador de tener una política de largo plazo con objetivos, metas y acciones que se sostengan trascendiendo múltiples periodos de gobierno. Para ello deben asegurarse mecanismos para que los planes se respeten, con el objetivo ulterior de poder alcanzar los resultados esperados.

A diferencia de la agricultura, en la que muchos cultivos tienen un ciclo de algunos meses entre la siembra y la cosecha, la gestión forestal presenta ciclos que abarcan periodos de 6 a más de 20 años, razón por la cual la planeación forestal requiere de un horizonte de mediano y largo plazos, el cual no coincide con los ciclos de la administración gubernamental, considerando los tres órdenes (federal, estatal o municipal).

La planeación forestal de largo plazo ya se ha intentado en México. No obstante, no basta lograr un ejercicio incluyente de planeación; se requiere que exista la voluntad del legislativo y ejecutivo para hacer vinculante esta planeación y así asegurar que las inversiones, los incentivos y las acciones de política se sostengan a lo largo de diferentes periodos gubernamentales.

Hace 19 años, la entonces Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP), con apoyo internacional y con la participación de diversos especialistas y representantes de orga-

nizaciones, inició la elaboración del Programa Estratégico Forestal 2025, el cual fue concluido en el año 2001.

En dicho programa, con muy buenas intenciones, se definieron líneas estratégicas de política y los posibles escenarios a los que se aspiraba llegar si se realizaban determinadas acciones. Sin embargo, ese documento de planeación ha sido letra muerta porque su aplicación no se estableció como obligatoria, de manera que cada sexenio seguimos observando cambios en cuanto a las prioridades del sector, haciendo que en la práctica no exista un programa de lo que se quiere alcanzar en el mediano y largo plazos.

Proponemos generar una planeación forestal para cuatro sexenios mediante la elaboración de un Plan Estratégico Forestal vinculante 2019-2043 que sirva para orientar las decisiones sobre los instrumentos de la política forestal, retomando la experiencia de planeación 2000-2025, asegurando la participación de los diferentes actores del sector forestal, en donde se definan los posibles escenarios a alcanzar, los objetivos, prioridades, metas, plazos, recursos necesarios, las estrategias, los mecanismos de seguimiento, evaluación, ajuste y las dependencias responsables.

La sociedad demanda que la gestión del bosque se realice a nivel de territorio, integral, ecosistémica, participativa, respetuosa de los derechos humanos de los pueblos indígenas y de las comunidades locales; de uso múltiple y que se oriente a la obtención de diferentes bie-

Amanalco, Estado de México. Fotografía de Prometeo Lucero.

nes y productos, pero también de los servicios ambientales necesarios para toda la sociedad. Una planeación de largo plazo debe ser multi-objetivo, reflejar los intereses legítimos de los diferentes actores del sector forestal y atender las dimensiones ambiental, social y económica.

Esta planeación debe ser participativa, producto de un diálogo y consulta de los diferentes actores del sector forestal y proponemos que su diseño sea una de las primeras acciones del nuevo gobierno.

3.2 Perspectiva de derechos humanos en la política forestal

Uno de los grandes rezagos en materia ambiental es el desarrollo de una perspectiva de derechos humanos. El ámbito forestal no es la excepción, por lo que proponemos actualizar la política pública y armonizarla con diferentes compromisos internacionales como los Objetivos de Desarrollo Sostenible, el Convenio 169 de la OIT, el Acuerdo de París y con la reforma constitucional de 2011en materia de derechos humanos.

Proponemos que la política forestal contemple: la participación ciudadana como un derecho humano; la participación plena y efectiva, y el respeto al derecho a la Consulta y al Consentimiento Libre Previo e Informado de los pueblos indígenas y de las comunidades locales en la medida que les afecten de manera directa; el reconocimiento de los derechos sobre la reducción de emisiones por deforestación y degradación a favor de los dueños de los bosques; el fortalecimiento de las acciones afirmativas para las mujeres, jóvenes, y personas con capacidades diferentes en la toma de decisiones en las comunidades forestales y del reconocimiento de los derechos de los jóvenes a tener opciones de desarrollo y a una vida digna; el fortalecimiento de las salvaguardas sociales y ambientales y la no criminalización de la defensa del territorio y sus recursos.

En materia de participación ciudadana ya existe una base sólida como punto de partida: el Consejo Nacional Forestal (CONAF) y los Consejos Estatales Forestales, anclados en la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable (LGDFS), los cuales tienen funciones que trascienden el ámbito consultivo y apuntan a la cogestión ya que contemplan también seguimiento, supervisión, evaluación y vigilancia. Sin embargo, hace falta voluntad política para permitir que este Consejo desarrolle las funciones que ya tiene establecidas por ley y puede volverse un referente para los demás espacios de participación ciudadana del sector ambiental y del desarrollo rural.

Destacamos también la necesidad de respetar los derechos de los pueblos indígenas y de las comunidades locales que en México son dueños o poseedores de la mayor parte de los bosques, a través de las figuras agrarias de ejidos y comunidades, los cuales deben tener una participación plena y efectiva en la discusión, diseño y desarrollo de las políticas y medidas que puedan afectarles directamente y una herramienta clave para ello es el respeto a la Consulta Libre, previa e Informada, culturalmente adecuada y de buena fe. A pesar de que México fue de los primeros países en suscribir el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), no cuenta aún con una Ley de Consulta ni un desarrollo de capacidades entre servidores públicos, ni organizaciones de la sociedad civil en el tema.

Uno de los retos fundamentales de la sociedad rural en México es la inclusión de segmentos de la población que se han convertido en mayoritarios, ya que la mayor parte de los jóvenes y buena parte de las mujeres no tienen derechos sobre la tierra y muchas de las decisiones respecto al manejo de los recursos forestales no los incluyen ni tampoco los esquemas de distribución de beneficios. El desafío es construir políticas que permitan el empoderamiento de las mujeres al interior de las comunidades y que existan alternativas de vida digna para los jóvenes sin violentar los derechos colectivos de ejidos y comunidades sobre las tierras y los bosques. El impulso de redes locales de valor agregado y servicios serán fundamentales para enfrentar este reto.

3.3 Impulso al Manejo Forestal Comunitario (MFC)

Concebimos el Manejo Forestal Comunitario como una forma colectiva y organizada de manejo de los bosques, selvas y zonas áridas que incluye, la producción forestal sustentable y legal ejecutada y administrada directamente por núcleos agrarios (comunidades o ejidos) y pequeños propietarios particulares, así como el cultivo, su protección, y eventualmente, participación en fases posteriores de agregación de valor con un enfoque integral.

La prioridad del manejo forestal comunitario como orientación de política debe reconocer la importancia de aspectos clave como la apropiación de los procesos productivos por parte de las comunidades, la generación de empleo y la derrama local de beneficios económicos en regiones rezagadas en términos de desarrollo humano, donde se encuentra una concentración importante de comunidades indígenas y localidades en pobreza y pobreza extrema. También reconoce su papel en frenar la incidencia creciente de actividades delictivas.

Del reconocimiento del rezago deriva la necesidad de una política de *acción afirmativa* a favor del MFC y de la necesidad de aprovechar el papel de la actividad forestal como factor del desarrollo de los territorios forestales, se desprende la conveniencia de fortalecer las capacidades locales para la gestión del bosque.

Las principales líneas de acción para la promoción del MFC son:

a. Elaboración y gestión de los *Programas de Manejo Forestal Sustentable* que contempla la Ley. Para garantizar la sostenibilidad de la producción forestal se requiere impulsar la preparación, renovación y/o actualización de los Programas de Manejo Forestal buscando su oportunidad, flexibilidad e integralidad, así como la transparencia, eficiencia y rendición de cuentas en su administración, tanto por parte de los responsables técnicos como de las oficinas y funcionarios gubernamentales.
b. Instrumentar un acompañamiento de calidad para la formación, consolidación y apropiación de las empresas sociales, basado en equipos interdisciplinarios que aborden los aspectos, tanto de silvicultura, ordenación forestal y transformación industrial como de los diversos aspectos necesarios para el desarrollo de las empresas sociales (mercadotecnia, gerencialidad, contabilidad, fiscal, organización, planeación, operación de abastecimiento, industria, servicios turísticos,

Instalación de vientos.

etc.). El acompañamiento que se requiere debe considerar planes de desarrollo paulatino, formación de cuadros y una persistencia y continuidad en el tiempo suficiente para alcanzar la consolidación de los proyectos.

c. Abrir oportunidades en el mercado, mediante acciones de promoción directa, diversificación, distinción de productos en el mercado, compras de gobierno y otras.
d. Resolución expedita y sostenible de problemas jurídicos específicos, incluyendo los derechos de propiedad de las comunidades y dentro de las comunidades, la actualización de autoridades y representación, tanto de las comunidades como de las empresas mercantiles cuando así lo asuman los propietarios sociales para sus actividades.
e. Simplificación de trámites y procesos para la gestión del bosque: los sistemas actuales de gestión de permisos y documentación forestal han desincentivado a las comunidades, ejidos y pequeños propietarios a incorporar sus terrenos a esquemas de manejo forestal legal. Es urgente generar esquemas simplificados que faciliten y acorten el tiempo y costo de la gestión de los permisos y documentación de transporte de los pequeños productores.

Trabajos de manejo forestal en diversas regiones del país.

3.4
Fomento a la producción forestal sustentable, una de las claves de la nueva política forestal.

En los últimos años el sector ambiental y en particular el forestal ha sufrido considerables reducciones en el presupuesto tanto para operación como para apoyos (conservación, fomento, producción). Se propone la recuperación e incluso el incremento de la cantidad de recursos destinados al sector, reorientando cuantitativa y cualitativamente su asignación, dando prioridad al fomento de las redes locales de valor, a la generación de capacidades en comunidades y ejidos, y la reducción del rezago en activos públicos versus activos privados para fortalecer la infraestructura básica y las tecnologías de la información y la comunicación.

Ante las limitantes que tienen los propietarios de los bosques (ejidatarios, comuneros y particulares) y los industriales forestales, para obtener recursos financieros en condiciones adecuadas y a costos accesibles, es necesario que se establezca un área de fomento especializada en servicios financieros, con bolsa económica garantizada para un financiamiento adecuado y suficiente y con mecanismos para la constitución de garantías y fondos revolventes.

La falta de equilibrio entre la oferta de materias primas forestales y la capacidad instalada de la industria forestal, requiere de una planeación que favorezca el aprovechamiento integral de todos los productos forestales, desde ramas y tallos delgados de especies comerciales hasta la incorporación de otras especies que tradicionalmente no se utilizan. Para ello deben articularse los programas de manejo forestal con la industria, la cual debe modernizarse, favo-

reciendo la diversificación y la incorporación de valor agregado equilibrando la industria de acuerdo con la disponibilidad y características de la materia prima disponible actualmente y en una proyección futura.

Con el ánimo de incrementar la producción forestal maderable en nuestro país, deben considerarse dos vertientes: la primera en bosques naturales, donde es necesario identificar y resolver las causas de la baja cosecha de madera en las superficies actuales bajo manejo forestal y con autorizaciones de aprovechamiento, y también fomentar la aplicación de la silvicultura intensiva en aquellas áreas con mayor potencial, sin menoscabo del equilibrio ecológico; así como la restauración de recursos forestales degradados para su incorporación productiva en el futuro.

La segunda vertiente consiste en rediseñar el programa de Plantaciones Forestales Comerciales con esquemas flexibles tanto en el aspecto normativo como de financiamiento, con diferenciación de los sujetos elegibles. Este programa debe ser un enorme aliado en la recuperación de la superficie forestal en áreas tropicales que se han convertido en áreas agrícolas o de agostadero, alguna de ellas ya improductivas.

Se propone también considerar el enorme potencial de las áreas forestales (tropicales, templadas y semiáridas) para el desarrollo de servicios turísticos y productos no maderables, vinculando la producción a la búsqueda y promoción de mercados para este importante pero olvidado rubro dentro del sector forestal.

En materia de comercialización, se propone aplicar una enérgica estrategia de mercadotecnia y aumentar la competitividad de nuestros productos forestales de origen legal, tanto en el mercado nacional como internacional, definir una estricta defensa y promoción de los

Empresas comunitarias forestales en diversas regiones del país.

mismos, protegiendo la producción nacional frente a prácticas desleales de comercio y, estudiar la posibilidad y conveniencia de proteger mediante aranceles la entrada de productos extranjeros y favorecer la producción y consumo de productos nacionales.

3.5
Inversión pública incluyente, eficaz y transparente.

La conservación de la riqueza biológica que albergan los ecosistemas forestales de México es una preocupación de la sociedad del país y también una responsabilidad internacional. Asimismo, en los bosques, selvas y zonas áridas habitan millones de mexicanos que son propietarios de los recursos forestales y una amplia proporción de ellos dependen de esos recursos para su desarrollo económico y social.

La inversión pública para el desarrollo del sector forestal se debe orientar en dos vertientes: a) Manejo forestal sustentable comunitario, encauzado al cultivo, cosecha e industrialización primaria de menor escala; b) La segunda vertiente está relacionada con la industria de mayor escala y complejidad tecnológica. Aunque se señalan separadas, ambas vertientes son concomitantes.

Esta inversión pública está justificada y es necesaria para promover la justicia social en vastos segmentos de nuestra sociedad, los dueños de los recursos forestales, principalmente ejidos, comunidades y pequeños propietarios. Es necesario invertir en:

a. Organización para la producción entre los ejidos, comunidades y pequeños propietarios, aspirando a la creación de polos de desarrollo. Esta organización permitirá la articulación de cadenas de valor bajo la perspectiva de equidad de oportunidades para todos los participantes, llegando hasta las industrias grandes y los medios de distribución y comercialización final.
b. Organización de los propietarios particulares, ejidos y comunidades. El problema agrario del país aún está presente, no sólo en la definición de colindancias sino también en la organización interna de los sujetos agrarios, lo cual es esencial en el ordenamiento del uso de los recursos y la gobernanza, que es base de la sustentabilidad. Aunque la legislación prevé los reglamentos ejidales y los estatutos comunales, muchos núcleos agrarios

Aprovechamiento maderable en la Península de Yucatán.

no tienen actualizados esos instrumentos organizativos, lo que es fuente de problemas y limita el desarrollo productivo. Por su parte, es indispensable promover el asociacionismo de los pequeños propietarios y poseedores particulares, para su mejor participación en las actividades económicas del sector.

c. Capacitación a los propietarios de los recursos forestales, para que se inserten en las actividades productivas, como las empresas forestales comunitarias y otras. La capacitación debe enriquecer el capital social, mejorando las capacidades individuales y colectivas para la organización, así como las capacidades individuales para trabajos específicos.
d. Apoyar las inversiones en activos públicos como infraestructura de comunicación, electrificación, educación, salud y otros servicios básicos.
e. Impulsar estímulos fiscales y subsidios que motiven la inversión en proyectos productivos mediante el cultivo de los bosques, plantaciones, agregación de valor o actividades no extractivas.
f. Desarrollar la investigación para promover el uso de especies de origen local que tengan potencial de producción rentable, desarrollando paquetes tecnológicos, sin cancelar la opción de emplear especies introducidas, con la previsión debida de riesgos ecológicos y sanitarios.
g. Modernizar los sistemas de cosecha de productos forestales maderables, que actualmente se ve afectada por el uso de una infraestructura deficiente e insuficiente, tecnologías de alto impacto ambiental y altos costos de operación por la falta de inversiones para actualizar la maquinaria y equipo obsoletos, que impiden la optimización del valor de los productos forestales maderables y no maderables.
h. Hacer el ordenamiento de los territorios forestales con base en cuencas de abasto de materias primas forestales para el desarrollo de complejos industriales con base en su potencial productivo.
i. Superar la carencia de certeza jurídica para el manejo, cosecha y transporte de los productos forestales y las restricciones normativas para integrar superficies a escalas suficientes que permitan abatir los costos de producción de materias primas.
j. Promover el establecimiento y diversificación de industrias mayores, hoy casi ausentes en el país, como fábricas de celulosa, tableros y otras, que puedan consumir materias primas que los productores primarios

Aprovechamiento sustentable del bosque de José María Morelos, Quintana Roo.

no empleen en empresas forestales comunitarias, estas últimas deberían tener un trato marcadamente preferencial en la inversión pública. La promoción de las grandes industrias se basaría en estímulos fiscales o de naturaleza semejante.

k. Incluir el concepto de ecoeficiencia en todos los tipos de industria forestal.

3.6 Conservación y Servicios Ambientales

En las últimas décadas se han reconocido los diferentes servicios ambientales vitales que los ecosistemas forestales brindan a la sociedad, como la regulación del régimen hidrológico, la estabilidad de taludes y la reducción de derrumbes, la regulación climática, la captura y almacenamiento de carbono, la belleza escénica para el esparcimiento, la contemplación de paisajes y el desarrollo de servicios turísticos.

En este escenario, es importante desarrollar acciones que aseguren y mejoren la provisión de los servicios ambientales en el tiempo, para lo cual es necesario; promover el manejo productivo sustentable, el ordenamiento territorial y el freno al avance de la agricultura y la ganadería extensiva en áreas forestales, fortalecer los esquemas de reforestación, motivando la recuperación de especies locales y retomando el papel de los acahuales como sistemas de transición que pueden ser incorporados a las actividades forestales y agrosilvícolas.

En México, la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, responsable del manejo y administración de las Áreas Naturales Protegidas (ANP) ha quedado rebasada en la práctica debido en parte a una limitación financiera, así como a la falta de planes de manejo que consideren a la población incluida en los polígonos, la limitación del desarrollo de actividades productivas en su interior, la regulación compleja y costosa para el desarrollo de actividades forestales, como es la aplicación de programas de manejo forestal para el aprovechamiento de recursos maderables y no maderables, lo que desalienta a las comunidades y motiva la extracción ilegal. Las ANP terrestres también deben revisarse en cuanto a la sobre-representación de algunos tipos de recursos forestales y la falta de adecuada representación de otros.

Un esquema que ha funcionado a nivel nacional e internacional para impulsar las acciones de conservación y provisión de los servicios ambientales, han sido los esquemas de pagos por servicios ambientales mediante el esquema de fondos concurrentes. Mediante esos pagos se genera un reconocimiento a las comunidades, ejidos y particulares sobre el buen manejo que realizan de sus bosques, por lo que es necesario que estos esquemas se fortalezcan y transparenten en su diseño, asignación y cumplimiento de compromisos.

Actualmente se ubican diversas amenazas sobre la permanencia de los bosques y selvas

Apicultura. Fotografía de GAIA.

que brindan estos servicios ambientales; una de estas son los incendios forestales, los cuales requieren ser atendidos de manera inmediata en contingencia, sin embargo y sin dejar de lado el punto anterior, es importante fortalecer las acciones de prevención de incendios en el marco de la estrategia de manejo del fuego, ya incluida en la LGDFS.

En muchas regiones del país, la actividad minera y en general el desarrollo de megaproyectos (energéticos o de infraestructura) afectan y debilitan a los bosques, lo que pone en riesgo a las comunidades inmediatas en el corto plazo, pero en el mediano y largo plazos, afecta los ecosistemas de manera general. Es necesario que, en los procesos de planeación y consulta de dichos megaproyectos, se apliquen puntualmente las salvaguardas sociales y ambientales, que protejan a los propietarios y legítimos poseedores de los recursos forestales que serán afectados.

3.7 Un marco legal progresista y aplicable

La recién publicada Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable contiene una serie de inconsistencias que es necesario modificar, para lo cual se requiere generar una iniciativa de reforma a diversos artículos, elaborada mediante un proceso incluyente de discusión. Paralelamente se debe formular su Reglamento, alineado a dicha modificación de la Ley.

La iniciativa de reforma a la Ley deberá definir de forma clara y diferenciada la responsabilidad de los propietarios del bosque (ejidatarios, comuneros y particulares), de los responsables técnicos y asesores, así como de los funcionarios.

En la actualidad muchos de los casos de demora en los trámites de autorizaciones que se realizan en SEMARNAT se atribuyen a las deficiencias que se presentan en el Sistema de Gestión. Es urgente la revisión de los procedimientos actuales para simplificar los trámites, acompañada del desarrollo y aplicación de un Sistema Nacional de Gestión Forestal eficiente y de fácil operación, que migre lo más rápidamente que sea posible hacia la gestión digital descentralizada.

Revisar y actualizar las normas oficiales y mexicanas existentes, desarrollar la normalización del manejo de los productos forestales no maderables, así como la elaboración de la norma de evaluación de servicios técnicos forestales. Incluir el análisis de la NOM-059 para darle una visión de paisaje, con el objetivo de proteger poblaciones de individuos, no las especies en forma general.

Elaborar y desarrollar un programa integral a favor de la legalidad, orientado a promover la producción y consumo de materias primas forestales provenientes de fuentes autorizadas, crear la distinción de "Producto legal", fomentando así su preferencia en los mercados y haciendo obligatorio su consumo en compras gubernamentales.

Concurrencia y participación de los propietarios en la vigilancia de sus recursos naturales, retomar el esquema de las brigadas comunitarias voluntarias, otorgándoles mayores atribuciones y capacitándolas a la par que a las autoridades involucradas.

Se deben fomentar y apoyar los procesos de certificación del buen manejo forestal a nivel del programa de manejo (ATP), de la certificación nacional (NMX-143) y de la certificación internacional (FSC, SGS, PEFC, etc.) y establecer

un trato preferencial en la aplicación de la regulación a predios certificados, así como a los sujetos regulados de acuerdo con un historial de buen desempeño y cumplimiento de las normas (incluye a propietarios, responsables técnicos y asesores). Ese trato preferencial debe incluir, entre otros incentivos, la autorización automática de los programas de manejo, avanzando hacia una autogestión supervisada. En cualquier caso, el criterio de evaluación deberá ser el impacto del manejo forestal sobre el desarrollo integral de las comunidades.

En el proceso se debe incluir la certificación de la cadena de custodia, lo que facilitará el seguimiento o trazabilidad de las materias primas dentro de la cadena productiva, desde el bosque hasta los centros de transformación y distribución.

Erradicar la criminalización y persecución de los defensores de los derechos humanos, incluidos el derecho al agua y a un ambiente sano. Otorgar el recurso de defensa a los propietarios ante la amenaza de proyectos que afecten su patrimonio económico y natural.

3.8 Una nueva institucionalidad para el Sector Forestal

Un nuevo proyecto requiere un nuevo arreglo institucional que siga los ejes rectores del nuevo gobierno y se adapte a las necesidades del sector. Entre los objetivos principales para un mejor arreglo institucional, están: una gestión participativa; el fortalecimiento regional y la descentralización; el acercamiento de las instituciones al terreno de los hechos; la suficiencia gubernamental para atender la agenda; la agilización de trámites, la supervisión y evaluación técnica y la concurrencia intersectorial.

Sociedad Cooperativa Carbón de Leña Verde, José María Morelos, Quintana Roo.

Específicamente se propone:

a. Fortalecer a la SEMARNAT como cabeza de sector y como entidad responsable de la gestión de regulación, con capacidades en infraestructura y en cantidad y calidad de personal en las delegaciones federales que conformen la estructura operativa del nuevo gobierno. La supervisión técnica será un instrumento de prevención clave para el manejo forestal sustentable que deberá fortalecerse sustancialmente en la SEMARNAT. Esta institución como entidad normativa, deberá conservar la facultad de otorgar las autorizaciones de aprovechamiento forestal, así como la emisión, entrega y gestión de la documentación de transporte forestal que le den certeza jurídica a los diferentes agentes productivos forestales.
b. La CONAFOR por su parte deberá mantenerse como órgano responsable del fomento e impulso del desarrollo forestal con la capacidad de concertar con las instancias adecuadas para el impulso del programa de MFC y PFC.

Trabajo en agricultura familiar. Fotografía de GAIA.

c. Fomentar la participación social en cuanto a: fortalecimiento del CONAF, de los Consejos Estatales Forestales y de los órganos del ramo ambiental; homologación y coordinación de órganos de participación, especialmente el Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable y sus expresiones estatales, regionales y municipales, buscando incrementar el papel de los actores de la sociedad; creación y fortalecimiento de capacidades, tanto en los agentes gubernamentales como en los civiles.
d. Desarrollo y consolidación de mecanismos de co- gestión con flexibilidad y adaptación a las condiciones regionales, tales como los comités de abasto e industria o las juntas de caminos. Particularmente, instrumentar los mecanismos de coadyuvancia señalados en la ley para la agilización y mejora de calidad en los procedimientos de autorización de aprovechamientos.
e. Avanzar hacia la descentralización de las gestiones, mediante la creación y fortalecimiento de capacidades en los territorios forestales y las entidades federativas; la armonización y coordinación interinstitucional; la gestión digital; el establecimiento de unidades promotoras en regiones estratégicas.
f. Fomento de la organización local y regional, incluyendo figuras mercantiles para empresas sociales, privadas y de asociación, con respeto de los procesos locales y la libertad de asociación.
g. Sectorizar la investigación forestal en SEMARNAT.
h. Estrategia Nacional contra la tala clandestina y el comercio ilegal, incluyente y en toda la cadena de valor, fortaleciendo la supervisión técnica, la certificación en todas sus modalidades, programa de borrón y cuenta nueva, fortalecimiento y aplicación de la ley (TFLET), uso de tecnologías avanzadas para trazabilidad, brigadas de vigilancia participativa, mucho mayor coordinación de las instituciones de seguridad y procuración ambiental.

3.9 Fomento a la investigación, desarrollo de capacidades e impulso a la asistencia técnica

Hoy, el conocimiento disponible para una sociedad, define las oportunidades de sus habitantes. Respecto a los recursos forestales, que son relevantes y trascendentes para nuestro país, es imprescindible generar, adaptar y adoptar la mayor y mejor información científica y técnica disponible para el manejo forestal sustentable, que haga viable el disfrute de los beneficios que aportan esos recursos, por parte de millones de mexicanos para superar sus agobiantes condiciones de desigualdad social, a la vez que permitan la conservación del equilibrio ecológico

y de la gran diversidad biológica que albergan nuestros ecosistemas forestales.

Para lograr lo anterior, es indispensable formar ciudadanos, hombres y mujeres, que sean capaces de generar los conocimientos y desarrollar las tecnologías requeridas, llevar las soluciones al bosque y estar comprometidos con esos millones de mexicanos vinculados a los recursos forestales, muchos de ellos identificados como grupos vulnerables, principalmente las comunidades indígenas.

De 1958-1985, operó el Instituto Nacional de Investigaciones Forestales (INIF), que logró importantes avances para el sector. En 1985, el INIF desapareció al crearse el Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias (INIFAP), sectorizado en SAGARPA, por lo que la investigación forestal del INIFAP se redujo y no tiene vínculos inmediatos con las instituciones forestales, sectorizadas en SEMARNAT.

El manejo forestal sustentable, con cualquier propósito, requiere profesionales especializados en las diversas áreas del conocimiento concernientes con los ecosistemas forestales, así como en otras más generales como economía, desarrollo rural, industria, sanidad, administración, comercio e ingeniería financiera, y que tengan la competencia laboral que se requiere.

La oferta educativa relacionada con la actividad forestal, al nivel de licenciatura, comprende actualmente, por un lado, programas académicos especializados en áreas del quehacer forestal, y por otro, programas con enfoques más generales, como biología, recursos naturales renovables, agroecología, ciencias ambientales, y otros. La situación actual precisa definir, desde las instancias adecuadas de la actividad forestal, un perfil de profesionista con las variantes que sean pertinentes para apoyar las importantes iniciativas de desarrollo forestal sustentable que impulsará el próximo gobierno federal, respetando la autonomía de las universidades que ofrecen esos estudios.

Los programas de capacitación y entrenamiento forestal, frecuentemente se desarrollan desvinculados de las áreas operativas del sector forestal y sin que se cuente con un diagnóstico actualizado de necesidades, lo que ocasiona dispendio de recursos y bajos niveles de cumplimiento de sus objetivos.

Proponemos en materia de educación, capacitación, investigación, y transferencia de tecnología los siguientes elementos:

a. Fortalecer la investigación, el desarrollo tecnológico y la transferencia de tecnología, públicos y privados, para resolver problemas del sector forestal en todas sus ramas. Inclusive, crear el Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, en el sector forestal.
b. Revisar el esquema actual de prestación de servicios técnicos forestales. Generar una estrategia de acción que logre incidir positivamente en los prestadores de los servicios técnicos de tal manera que las comunidades forestales puedan tener acceso a un acompañamiento de calidad que impulse efectivamente el avance en el control comunitario de los procesos productivos y la formación de para-técnicos y promotores campesinos.
c. Impulsar la coordinación de las instituciones, para integrar un sistema de investigación y transferencia de tecnología, educación, capacitación y extensionismo para el sector, atendiendo la autonomía y fortalezas de cada institución.

d. Promover la vinculación academia-comunidades-empresa sobre el aprovechamiento y el uso sustentable de los recursos forestales y su conservación.
e. Definir perfiles actualizados de las capacidades que deben tener los cuadros técnicos y promover la actualización curricular.
f. Vincular los programas de capacitación y entrenamiento de todos los niveles, a las demandas reales del sector forestal, promoviendo la especialización de ramas estratégicas para el desarrollo forestal.
g. Fortalecer la cultura forestal en el país.
h. Desarrollar esquemas de certificación de los profesionales en determinadas áreas de la actividad forestal.

3.10 Atención a las agendas de Cambio Climático, Biodiversidad, Desertificación y Política Forestal

A nivel global México ha suscrito los tres principales convenios internacionales en materia ambiental, los cuales señalan políticas y líneas estratégicas para su cumplimiento.

La Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático (CMNUCC), en su última reunión acordó que los países miembros determinen sus compromisos obligatorios y opcionales para la mitigación y adaptación al cambio climático (INDC), en los cuales los bosques juegan un papel importante como reser-

Monitoreo a aves en Santa Cruz Tepetotutla, Oaxaca. Fotografía de Carlos Augusto Torres / Geoconservación.

vorios de carbono, así como para promover sistemas para la captura de carbono. Por tal razón deben instrumentarse políticas que promuevan esto, dado que está estrechamente relacionado con los servicios ambientales que dichos ecosistemas proporcionan a la sociedad. En este sentido es importante promover el Sistema Nacional de Comercio de Emisiones de Carbono, ya que esta es una estrategia financiera que, además de promover acciones de mitigación al cambio climático, permite favorecer a las comunidades, ejidos y pequeños propietarios, por lo que es necesario el reconocimiento de los derechos de carbono a favor de los propietarios de los bosques.

En términos de adaptación al cambio climático, es necesario que los ecosistemas forestales sean parte de las acciones de adaptación al aprovechar la resiliencia natural de estos gracias a su biodiversidad, es decir promoviendo políticas y programas ligados a los bosques para realizar lo que se conoce como la Adaptación Basada en Ecosistemas (AbE).

Por otro lado, está el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB), el cual señala entre otras cosas, la necesidad de recuperar y fortalecer los esquemas locales de producción y conocimiento tradicional a través del Protocolo de Nagoya. Un esquema incluyente y participativo en el uso y manejo de los recursos locales genera no sólo la permanencia de la biodiversidad local, sino además el fortalecimiento de una gobernanza comunitaria. Por lo que fortalecer el proceso del Consentimiento Libre, Previo e Informado, así como un sistema de salvaguardas con indicadores en términos de biodiversidad y gobernanza, serán herramientas básicas para este objetivo.

Finalmente, el Convenio de las Naciones Unidas de Lucha Contra la Desertificación (CNULD), ha sido desafortunadamente el menos atendido en términos de financiamientos y políticas públicas. El objetivo de este convenio es luchar contra la desertificación y mitigar los efectos de la sequía, lo cual se espera sea reversible a través del manejo integrado de tierras en el largo plazo, para favorecer la producción, la rehabilitación y el aprovechamiento responsable de los recursos hídricos y la tierra, todo con el objetivo de impactar a las comunidades locales. Bajo este contexto la poca y nula aplicación de este convenio deja de lado la oportunidad de recuperar tierras de vocación forestal, por lo que quedan como tierras degradadas, erosionadas e inservibles para cualquier actividad productiva; políticas y financiamientos que consideren a estas tierras, son una oportunidad para fortalecer los sistemas y ecosistemas forestales. Se propone la designación de una instancia que impulse esta importante agenda, tomando en cuenta que, para México, la aplicación de este convenio es en todo el territorio nacional, incluyendo todos los ecosistemas.

Rumbo al aserradero comunitario.

4

Propuestas para el inicio del sexenio

Los primeros meses de una nueva administración federal en México no siempre encuentran las condiciones ideales para desarrollar todas las ideas e iniciativas que se han prometido a la ciudadanía, ya que se heredan inercias presupuestales, diseños institucionales, marcos legales y jurídicos, estructuras programáticas, entre otros aspectos, que lleva tiempo conocer y actualizar.

Sin embargo, una idea clara de lo que se requiere en materia de política pública, una buena dosis de iniciativa, voluntad política y convocatoria pueden lograr que el arranque de un nuevo gobierno no sea necesariamente inercial. A continuación, nuestras propuestas para este próximo inicio de sexenio en materia forestal.

A. **Una convocatoria amplia e incluyente para el diseño participativo de un Programa Estratégico Forestal de mediano y largo plazos vinculante**. El contar con una visión de largo aliento, que sirva para orientar las decisiones sobre los instrumentos de la política forestal, donde todos los actores del ámbito forestal se vean incluidos es fundamental para evitar las oscilaciones de política con los cambios de administración y para lograr los objetivos y metas planteados.

B. **Impulsar ante la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión una modificación urgente de los artículos de la nueva Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable** que notoriamente representan un riesgo o un retroceso en materia de derechos, así como los que se refieren a las atribuciones de SEMARNAT y

CONAFOR, la regulación sobre los recursos biológicos forestales y los recursos genéticos forestales, así como la definición de terrenos forestales que fomenta el cambio de uso de suelo, entre otros.

C. **Lanzar una campaña por la legalidad del mercado de la madera y de los productos forestales** invitando a participar a actores clave como la industria de la construcción, de fabricación de muebles y de embalajes y concertando con las diferentes dependencias federales y estatales que sus proveedores de productos y servicios se sumen a esta iniciativa. Desde luego la adhesión de las organizaciones de la sociedad civil es fundamental también. Generar una Estrategia Nacional contra la Tala Clandestina y el Comercio Ilegal de Productos Forestales, que a su vez se concrete en un *programa* para atención de esta problemática. La disminución de los niveles de inseguridad en los territorios forestales, también ayudarán en el combate a la ilegalidad.

D. **Fortalecimiento del Consejo Nacional Forestal** convocando a su relanzamiento o refundación, cambiando el formato de sus reuniones y la periodicidad de las mismas, actualizando su reglamento y favoreciendo el ejercicio de sus funciones de vigilancia, supervisión y evaluación, que serán claves para impulsar que la inversión pública sea más eficiente y transparente.

E. **Acciones concertadas con SAGARPA-CONAFOR** De manera coordinada ambas instituciones deberán poner en marcha un programa de Pago por Servicios Ambientales del Bosque para su implementación en regiones donde los subsidios tradicionales del sector agropecuario incentivan el cambio de uso de suelo forestal y requieren ser sustituidos por incentivos virtuosos.

Amanalco, Estado de México.

F. **Redirigir los esfuerzos de la CONAFOR.** La Comisión Nacional Forestal deberá dejar de ser una ventanilla de gestión de subsidios y deberá transformarse en una entidad verdaderamente de fomento al desarrollo forestal como le ordena la LGDFS poniendo en marcha, directamente, una estrategia que atienda la problemática que enfrentan las comunidades, ejidos y pequeños propietarios para la gestión del bosque en el plano técnico, normativo, comercial y organizacional. Deberá poner en marcha un esquema de acompañamiento a comunidades y dueños de terrenos forestales, orientado a generar capacidades para la gestión del bosque.

G. **Fortalecer la Dirección General Forestal de SEMARNAT.** Esta dirección general, así como las subdelegaciones de gestión forestal en los estados deberán ser fortalecidas con mayor presupuesto y personal capacitado de tal manera que esta Secretaría pueda cumplir cabalmente con las funciones que le asigna la LGDFS y facilitar la supervisión técnica y la gestión de permisos y documentación de transporte de productos a las comunidades, ejidos y pequeños propietarios.

5

Adherentes

5.1
Organizaciones

5.2
Personas

Dr. Antonino García García
Profesor investigador de la Universidad Autónoma Chapingo

Dr. Conrado Marqués Rosano
Profesor investigador de la Universidad Autónoma Chapingo

Dra. Leticia Merino
Coordinadora del Seminario Universitario de Sociedad, Medio Ambiente e Instituciones, de la UNAM

Índice

1. Articulando propuestas para una política forestal incluyente 5

2. Los Ejes Estratégicos de una nueva política forestal 7
- 2.1 Fortalecimiento de la participación ciudadana, de la transparencia, de la rendición de cuentas y de la inclusión 7
- 2.2 Manejo Forestal Comunitario (MFC) 8
- 2.3 Impulso a la producción forestal sustentable y disminución de las importaciones 8
- 2.4 Un acompañamiento integral, persistente y de calidad 9
- 2.5 Producción sustentable en sinergia con la conservación y restauración 9
- 2.6 Enfoque de territorio multifuncional 10
- 2.7 Inversión en infraestructura, activos públicos y desarrollo de capacidades en los territorios forestales 10
- 2.8 Fortalecimiento de los derechos sobre la tierra y los bosques 10

3. Diez propuestas para la construcción de un futuro con bosques 11
- 3.1 Un programa con visión de largo plazo 11
- 3.2 Perspectiva de derechos humanos en la política forestal 13
- 3.3 Impulso al Manejo Forestal Comunitario (MFC) 14
- 3.4 Fomento a la producción forestal sustentable, una de las claves de la nueva política forestal. 16
- 3.5 Inversión pública incluyente, eficaz y transparente. 18
- 3.6 Conservación y Servicios Ambientales 20
- 3.7 Un marco legal progresista y aplicable 21
- 3.8 Una nueva institucionalidad para el Sector Forestal 22
- 3.9 Fomento a la investigación, desarrollo de capacidades e impulso a la asistencia técnica 23
- 3.10 Atención a las agendas de Cambio Climático, Biodiversidad, Desertificación y Política Forestal 25

4. Propuestas para el inicio del sexenio 27

5. Adherentes 29
- 5.1 Organizaciones 29
- 5.2 Personas 30

Talleres comunitarios en Oaxaca. Fotografía de Carlos Augusto Torres / Geoconservación.