

CCMISS

Nota informativa / Mayo de 2021

El Manejo Forestal Comunitario: 40 años caminando (1978-2018)

Sergio Madrid
Sara Cuervo





Acerca del CCMSS: El Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible es una asociación civil no lucrativa, formada por personas y organizaciones; desde 1994 trabaja directamente con comunidades de diversos estados del país para impulsar el manejo forestal comunitario. Su misión es contribuir a mejorar las condiciones de vida y de participación de las comunidades rurales que viven en regiones forestales del país. Más información: www.ccmss.org.mx.

Mayo 2021

Foto de portada: Manejo forestal en Amanalco, Estado de México.
Foto: Etienne Forcada.



Tabla de contenido

Presentación	5
El manejo de los bosques y selvas por comunidades campesinas	7
Evolución histórica del manejo forestal comunitario en México.	
Factores que facilitaron su surgimiento y permanencia	9
Propiedad de la tierra y dotación de un marco institucional	9
Primeros destellos del manejo forestal comunitario	10
Recuperación definitiva de los derechos de uso de los recursos del bosque por las comunidades	11
Período cuesta arriba: giro de timón en la política económica	13
La búsqueda por remediar la adversidad	14
Conclusiones	16
Referencias	17

ODRENASIJ A.C.

81



**2y3
MAYO**

**SAN
PABLO
MACUILTIANGUIS
OAXACA**

**ENCUENTRO
DE
COMUNIDADES
FORESTALES**

Presentación

En la mayoría de los países del mundo, la gestión de los bosques ha estado tradicionalmente en manos de grandes empresas madereras. Estas empresas se han hecho cargo del aprovechamiento forestal en terrenos propios, o bien, en terrenos concesionados por el Estado. Así, los beneficios y las utilidades de esta actividad económica han quedado mayoritariamente en los gobiernos y las empresas madereras privadas. Las comunidades que habitan estas regiones por lo general han sido marginadas de los beneficios de esta actividad económica, salvo por algunos empleos generados localmente.

No obstante la predominancia de ese modelo en el mundo, otros esquemas de manejo de bosques se han consolidado en los pasados 40 años. En diversas regiones forestales las comunidades locales han luchado por la defensa de sus derechos, unos como pueblos originarios, muchos como dueños legítimos de los bosques, todos por sus derechos a la tierra y a su usufructo. Como resultado de estas luchas, algunos gobiernos de América Latina han hecho cambios en sus políticas para permitir y facilitar que las comunidades gocen de una mejor participación en el manejo de sus territorios forestales. De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) el 28% de los bosques del mundo, distribuidos en 62 países, están ahora bajo algún esquema de manejo forestal comunitario (MFC)¹.

Este enfoque, se ha dado en paralelo a la creciente preocupación mundial por el acelerado proceso de pérdida de la cobertura forestal y deterioro de los bosques y selvas. El reconocimiento de derechos a las comunidades que habitan regiones forestales se ha visto como una oportunidad para cambiar dicha tendencia, a través de esquemas en los que las comunidades locales tienen una participación preponderante en la toma de decisiones y en las actividades de protección y aprovechamiento del bosque. Múltiples investigaciones² han constatado que cuando se dan estos esquemas se registra un mejoramiento en los niveles de vida de las comunidades, a la vez que se mantienen o mejoran las funciones ecológicas de los ecosistemas forestales³.

México brinda al mundo cúmulos de experiencia en torno al manejo forestal comunitario y evidencias de sus enormes bondades para el mantenimiento del capital natural y el fortalecimiento integral de las comunidades dueñas de estos bosques:

¹ Gilmour, D. (2016). “Forty years of community-based forestry. A review of its extent and effectiveness”. *FAO Forestry Paper*, 176. Roma: Food and Agriculture Organization (FAO).

² FAO. (2018). *El Estado de los Bosques del Mundo 2018*. Roma: Food and Agriculture Organization (FAO).

³ *Ídem*.



Los bosques bajo manejo de la comunidad de Capulálpam de Méndez, Oaxaca. Gracias a sus buenas prácticas forestales, esta comunidad está certificada por FSC desde hace 20 años. Nadir Quiroz / CCMSS.

más de dos mil comunidades⁴ en México han conformado y/o consolidado instituciones locales y regionales y han gestionado para sus bosques un programa de manejo forestal en más de cuatro millones de hectáreas⁵. Es una historia de vaivenes por un equilibrio que ofreciera oportunidades dignas para el desarrollo comunitario. Los destellos de una lucha social y la pericia de

un Estado proveedor caracterizan esta historia. ¿Qué elementos fueron determinantes para el desarrollo forestal comunitario en México? ¿Ha sido éste un proceso vigoroso y creciente que sirve de modelo a otros países? ¿Ha encontrado intersticios institucionales que le han implicado obstáculos o retrocesos?

⁴ *Ídem.*

⁵ CONAFOR (2018). Programas de manejo forestal autorizados con base en la información del Sistema Nacional de Gestión Forestal con corte del 5 de enero del 2018.

El manejo de los bosques y selvas por comunidades campesinas

La forestería comunitaria en México es icónica por los años de experiencia, y su dimensión. Hasta hace cuarenta años, la mayor parte de las comunidades campesinas e indígenas en México no tenían posibilidades de hacer uso de los recursos forestales, puesto que sus bosques estaban bajo vedas o concesionados a terceros. Esta situación cambió, debido a factores que se analizarán en este artículo; entre ellos que el marco legal fue modificado para permitirles a las comunidades dueñas de territorios forestales ser los titulares de los permisos de aprovechamiento de la madera. Como resultado de los cambios en la política forestal del país, aunados a un conjunto de elementos propicios inherentes a las comunidades, más de dos mil núcleos agrarios⁶ gestionaron sus permisos de aprovechamiento forestal, y avanzaron (de manera diferenciada) en la apropiación de sus bosques y el control de los medios de producción.

Dada la cantidad y calidad de los bosques, las capacidades organizativas de las comunidades reflejadas desde procesos identitarios colectivos y las posibilidades de acceder y negociar en los mercados, el manejo forestal comunitario en México ha tenido resultados diversos en términos comerciales y empresariales, pero en sí mismo, el proceso ha significado un incentivo positivo para que campesinos e indígenas de miles de comunidades construyan sus medios de vida y patrimonio en torno a él. Por consiguiente, la protección, la conservación y la defensa de estos territorios brota orgánicamente. La propiedad colectiva del bosque y la gobernanza que ejercen las comunidades sobre éstos han asegurado el patrimonio de miles de familias campesinas e indígenas y la protección y conservación de más de diez millones de hectáreas⁷ de los terrenos forestales en México.

Las comunidades que han mantenido la propiedad social y adoptado instrumentos de ordenamiento como los programas de manejo han sido los mejores aliados para la conservación, ya que han protegido y defendido sus territorios y sus bosques de las amenazas que se ciernen sobre ellos, como son los megaproyectos (minería, agroindustria, turismo, entre otros), la delincuencia organizada, los incendios, la tala ilegal y las plagas, etc. además de desarrollar prácticas de manejo forestal orientadas a mejorar las funciones ecológicas del bosque.

Además de lo anterior, la producción maderable del país proviene mayoritariamente de los territorios forestales de comunidades que han conformado en su interior empresas, con diferentes niveles de organización y grados de avance para aprovechar sus bosques bajo el modelo de “Manejo Forestal Comunitario”. En sín-

⁶ *Ídem.*

⁷ *Ídem.*

tesis, hoy día el país tiene en la propiedad social y en el manejo comunitario de los bosques un activo de enorme valor.

Este documento presenta un breve recuento histórico de cómo se fue forjando lo anterior, destacando

los factores habilitantes del manejo forestal comunitario en México, así como los que permitieron su mantenimiento en el tiempo como modelo eficaz de desarrollo sostenible de los paisajes rurales.



Evolución histórica del manejo forestal comunitario en México. Factores que facilitaron su surgimiento y permanencia

Propiedad de la tierra y dotación de un marco institucional

El reconocimiento y titulación de los derechos de propiedad de la tierra a pueblos indígenas y campesinos fue un largo y complicado proceso que logró extenderse por todo el territorio nacional. Ese proceso reconoció e impulsó dos figuras asociativas generando así una plataforma para el desarrollo de la propiedad social y comunitaria de la tierra, característica peculiar de la reforma agraria mexicana: el ejido y la comunidad agraria. La primera es fruto de un proceso de dotación y titulación de tierras a campesinos solicitantes, mientras que la segunda figura es fruto de un proceso de reconocimiento a la propiedad ancestral de la tierra a comunidades originarias.

Si bien desde la Constitución de 1917 quedó plasmado el marco general que daba sustento al reparto de la tierra, la consolidación de este reparto se dio en un proceso que duró los siguientes 60 años, el cual fue caminando gracias a la presión y demanda de un sector pujante de la sociedad: el campesinado. Sin él, la reforma agraria en México hubiera sido absolutamente marginal. Los procesos de lucha lograron que la redistribución de la tierra fuera de gran escala, de tal manera que a finales de la década de los ochenta más de 31 mil comunidades y ejidos habían sido delimitados y les habían sido otorgados sus respectivos títulos de propiedad, emitidos cada uno mediante decreto presidencial. De esta manera, la propiedad social en México está presente en todo el país, cubriendo para el año 2012 cerca del 53 por ciento del territorio nacional.⁸

Junto con el reparto y la titulación de la tierra, el Estado mexicano fijó de manera obligatoria y dispuso en ley (desde la década de los treinta) un esquema de gobernanza al interior de los núcleos agrarios, que a la fecha define en detalle las estructuras de representación y toma de decisiones dentro de los núcleos agrarios, así como un conjunto de normas de funcionamiento, derechos, obligaciones y sanciones. Se instituyó la Asamblea de comuneros/ejidatarios como la máxima autoridad y al Comisariado de bienes comunales/ejidales como su representante legal, con el reconocimiento y respaldo del Estado mexicano. Las disposiciones legales instauraron, por si lo anterior resultara poco, el proceso de nombramiento, funciones y temporalidad de estos cargos de representación.

⁸ Registro Agrario Nacional (2012). *Potencial de Servicios Ambientales en la Propiedad Social en México*. México: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).

La provisión de este esquema de gobernanza pudo haber reducido la autonomía de los colectivos sociales respecto a sus formas legítimas de organización y de reproducción social, y haber afectado el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas; más en la práctica fue una plataforma efectiva para la gestión de los recursos de uso común, con respaldo institucional e incentivos para la acción colectiva, elementos fundamentales para el afianzamiento de la propiedad social forestal y el desarrollo posterior del manejo forestal comunitario.

Primeros destellos del manejo forestal comunitario

Si bien la reforma agraria mexicana puede caracterizarse como un proceso hondamente generoso como se describió en el apartado anterior, debe destacarse que se dio acompañado de una serie de políticas públicas que restringieron a las comunidades y ejidos el acceso a los recursos naturales de sus territorios.

Desde 1926, en amplias regiones del país se decretaron vedas forestales que prohibieron todo tipo de aprovechamiento forestal. Posteriormente, con la emisión de Ley Forestal de 1940, el gobierno federal otorgó concesiones a empresas madereras privadas y paraestatales para la explotación forestal de grandes territorios bajo propiedad social. Las comunidades y los ejidos fueron excluidos de la gestión forestal y toda decisión relativa al aprovechamiento del bosque quedó en manos de las empresas concesionarias. Habiéndosele asignado la gestión forestal a terceros y no a los legítimos dueños de los bosques, se dejó en la marginación a cientos de comunidades y ejidos. Además, dado el poco compromiso de las empresas concesionarias para con el bosque, éstas desarrollaban actividades extractivas bajo la lógica de aumentar el rendimiento y la productividad lo cual fue impactando notablemente la calidad del recurso forestal con implicaciones devastadoras a la fecha⁹. La industria forestal estaba muy ocupada en generar utilidades sin suponer que los considerandos de conservación

⁹ Un ejemplo de ello fue el descreme de las selvas del estado de Quintana Roo por la empresa MIQROO.

y bienestar social hacían parte de la ecuación de su propia sostenibilidad.

La política forestal basada en concesiones se mantuvo hasta la aprobación de la ley forestal de 1986, pero cabe destacar que, desde los inicios de la década de los años setenta, se desarrollaron diversas experiencias comunitarias de manejo del bosque que generaron aprendizajes y constituyeron una importante base para la multiplicación futura del manejo forestal comunitario.

Estas experiencias comunitarias pioneras fueron fruto de la conjunción de dos factores. Por un lado, la lucha surgida del descontento social, que llevó a que comunidades y ejidos de diversas regiones se movilizaran demandando cambios en esa política que les negaba su derecho al uso de los recursos forestales¹⁰. Por el otro lado, la administración del gobierno federal del período 1970-1976 impulsó el desarrollo de la economía rural campesina ampliando notablemente la infraestructura de riego y caminos, y creando instituciones de soporte como el Banco de Crédito Rural, entre otras, así como el reconocimiento de los ejidos como sujetos mercantiles y crediticios. Si bien este gobierno mantuvo vigentes las concesiones previamente otorgadas, de manera paralela impulsó la creación de empresas forestales con participación comunitaria, partiendo del desarrollo de dos instituciones clave: el Fondo de Fomento Ejidal (Fonafe) y la Dirección General de Desarrollo Forestal (DGDF)¹¹. Aunque los instrumentos preponderantes de la política forestal continuaban favoreciendo el esquema concesionario, ambas instituciones apostaron a la generación y fortalecimiento de capacidades dentro de las comunidades y los ejidos para que, bajo esquemas colectivos, manejaran sus bosques y realizaran el aprovechamiento forestal.

¹⁰ Caso emblemático es el de la Unión de Ejidos Emiliano Zapata en Durango en contra de la empresa concesionaria PROFORMEX en 1974. La Construcción de la (Silvi)Cultura Empresarial Comunitaria citado en Alatorre, G. (2000). *La construcción de una cultura gerencial democrática en las empresas forestales comunitarias*. México: Procuraduría Agraria/ Juan Pablo Editor.

¹¹ La DGDF se incorporó dentro de la Subsecretaría Forestal de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hídricos (SARH).

Para 1975 el Fonafe ya había logrado conformar 135 empresas comunitarias¹² en Chihuahua, Durango, Oaxaca, Chiapas, Campeche y Quintana Roo. Si bien, la estructura organizativa y de gobernanza de estas empresas comunitarias respetaba la estructura ejidal ordenada por la Ley Agraria, llevaba consigo prácticas corporativas, caciquiles y poco democráticas. Sin embargo, las experiencias desarrolladas fueron en sí un factor de enorme importancia para la generación de aprendizajes al interior de las comunidades y de otros actores que se sumarían posteriormente al impulso de la forestería comunitaria. Algunos casos icónicos de estas empresas son Santa Cruz Tanaco, IXCAXIT, la Unión de ejidos de Campeche y la Unión de ejidos Emiliano Zapata. Por su parte, la DGDF realizó un trabajo mucho más planificado y consistente para lograr que las comunidades y ejidos tomaran el control del manejo forestal, y en un período de diez años (1973-1983) logró que más de 310 comunidades y ejidos avanzaran en el control del proceso productivo vinculados al aprovechamiento forestal, mediante esquemas organizativos más democráticos, como las Unidades de Producción de Materia Prima, figura acoplada al esquema de gobernanza ejidal. La DGDF desarrolló diversas líneas de acción dando especial atención al componente de acompañamiento técnico a las comunidades, generando un servicio público comprometido y logrando demostrar la viabilidad de la propuesta comunitaria de manejo forestal. A contracorriente con los intereses de las empresas concesionarias y sectores gubernamentales, el trabajo de esta Dirección fue fundamental para que en años posteriores se logaran los cambios en la Ley Forestal y también para la generación de confianza para que muchos ejidos decidieran avanzar en el control de los procesos productivos forestales en sus territorios.

En uno de sus artículos, León Jorge Castaños, fundador de esta Dirección, reúne acertadamente los elementos clave de este período, diciendo:

La DGDF entendió las circunstancias, reconoció la realidad de la dominante pro-

¹² Bray Barton D., Merino L. (2004). *La experiencia de las comunidades forestales en México; 25 años de silvicultura y construcción de empresas forestales comunitarias*. INE-SEMARNAT/CCMSS.

piedad social..., se dedicó a reparar el más serio error hecho en la actividad forestal en México al no permitir ni favorecer la participación y apropiación activa de los ejidos, comunidades y pequeños propietarios en el proceso productivo, con el aprovechamiento y manejo de sus montes naturales, y en el cuidado de los bosques; se propuso poner en el centro del proceso productivo y del cuidado de los bosques a los campesinos, tenerles confianza, apoyarlos, transferirles conocimiento; a ellos y no a alguien en su lugar.¹³

En este periodo, el surgimiento de las primeras experiencias comunitarias de manejo del bosque fue posible porque las comunidades disponían de derechos de tenencia claramente definidos y garantizados; porque habían adoptado y puesto en marcha un marco institucional que les permitía funcionar como entes colectivos para la administración de los recursos de uso común; porque el Estado, frente a una presión y movilización social, había flexibilizado su política forestal y les había permitido acceder a los recursos forestales. Además, el desarrollo de esas primeras experiencias fue posible gracias a una acertada intervención gubernamental. Como afirma León Jorge Castaños; “la Dirección entendió que el papel del Estado no es solo fungir como agente regulador, sino también como promotor del desarrollo económico, social y ambiental”.

Recuperación definitiva de los derechos de uso de los recursos del bosque por las comunidades

Si bien en la década de los setenta, dentro del gobierno se habían desarrollado dos instancias que impulsaban acciones a favor del desarrollo forestal basado en el manejo comunitario, en todos esos años prevalecía

¹³ Castaños Martínez LJ. (2015). “Esfuerzos pioneros de política pública para la gestión forestal en comunidades: la Dirección General para el Desarrollo Forestal (1973-1985)”, en Torres Rojo JM. (ed.) *Desarrollo forestal comunitario. La política pública*. Ciudad de México: CIDE.

el poderío e intereses de las grandes empresas que se abastecían de la madera extraída de amplios territorios ejidales y comunales. A inicios de 1980, y estando cerca del fin de los periodos de concesión, las contradicciones entre empresas concesionarias y comunidades afectadas llegaron a su punto más álgido. Decenas de comunidades en Oaxaca, Guerrero, Distrito Federal y Durango dieron una lucha frontal contra las empresas concesionarias restringiéndole a sus operarios el acceso al bosque, imponiendo amparos y demandas en los juzgados y reduciendo las posibilidades de abasto de materias primas a sus industrias.

Es en este marco que el Congreso del Unión emitió en 1986 una nueva ley forestal que cambió el rumbo de la política para los bosques y las comunidades; esto constituye el parteaguas más importante de la política forestal en México y un paso determinante para el desarrollo forestal comunitario. En esta ley desaparece el esquema de concesiones forestales que había dominado el marco normativo en los pasados 45 años estableciendo que *serán los dueños de la tierra los titulares de las autorizaciones de aprovechamiento forestal*¹⁴. Esta ordenanza fue clave para el empoderamiento de las comunidades y ejidos, puesto que permitió que cambiara la correlación de fuerzas en las negociaciones con la industria, aun cuando el gobierno mantuvo el control de los servicios técnicos forestales¹⁵ limitando la autonomía de las comunidades dueñas de los territorios.

El otorgamiento de las autorizaciones de aprovechamiento forestal a las comunidades y ejidos, sumado al fruto de las luchas anteriores, fue el nuevo elemento que dio certeza desde el Estado a los derechos de propiedad colectiva sobre la tierra forestal y generó una fórmula que estimuló positivamente la organización de comunidades y ejidos en torno al manejo y cuidado del bosque.

A partir de entonces y durante los siguientes diez años, desaparecieron los programas de fomento e

impulso al manejo forestal comunitario. La presencia institucional se diluyó. Sin embargo, con el nuevo marco normativo, el proceso organizativo de las comunidades forestales siguió creciendo y madurando. Este proceso fue nutrido con la participación de personas de diversos sectores de la sociedad (organizaciones no gubernamentales, universidades e incluso órdenes religiosas como los jesuitas). Comunidades y ejidos en todas las regiones forestales del país echaron mano de la oportunidad, gestionaron sus permisos de aprovechamiento y establecieron nuevos esquemas de relación con la industria forestal. En este contexto, las comunidades se vieron obligadas a adaptar y fortalecer sus esquemas de gobernanza, a adoptar responsabilidades laborales, a generar puestos de trabajo con funciones específicas, a administrar recursos económicos importantes, manteniendo siempre como base el esquema institucional proveído por el estado a través de la Ley Agraria.

Las comunidades y ejidos que poseían bosques de calidad comercial se transformaron en un período corto; pasaron de ser comunidades agrícolas de autoconsumo a empresarios, con la enorme diferencia de estar aprovechando un recurso de propiedad colectiva, lo que determinó (y sigue determinando hoy día) la lógica del manejo forestal comunitario, en donde la generación de utilidades no es la prioridad. Otros valores tienen en verdad mayor peso, como la generación de empleos y de activos públicos, el fortalecimiento de capacidades humanas, la provisión de servicios sociales para la comunidad, la inversión en obras de uso común y el cuidado y conservación del patrimonio natural. La generación de estos beneficios ha sido un factor clave que ha estimulado a los ejidatarios a mantener vigentes sus proyectos y sus empresas.

A su vez, las comunidades y ejidos supieron aprovechar la herencia de las concesiones, materializada principalmente en infraestructura caminera, capital humano y un mercado funcional que demandaba materias primas forestales¹⁶. La competencia entre indus-

¹⁴ Ley Forestal de 1986. Artículo 50.

¹⁵ El control de los servicios técnicos forestales estuvo a cargo de la SARH hasta el año de 1992. Posteriormente, estos servicios quedaron bajo la responsabilidad de *ingenieros forestales autorizados* por el gobierno a través de su Secretaría, obligando a las comunidades y ejidos a contratar ingenieros para el manejo y aprovechamiento de sus bosques.

¹⁶ Las comunidades de la Sierra Norte de Oaxaca aprovecharon la extensa red de caminos forestales que construyó la Fábrica de Papel Tuxtepec y ocuparon a los comuneros que fueron obreros en ella, logrando rápidamente tomar el control de las actividades de corte, extracción, carga y transporte de

triales por asegurar su abasto de materias primas (madera en troncos de bosques templados y tropicales) favoreció a las comunidades en las negociaciones de precios y condiciones de compra-venta. Este factor se considera también clave para el despegue inminente de las iniciativas de empresas forestales comunitarias.

Período cuesta arriba: giro de timón en la política económica

Frente a los cambios de la política forestal incorporados en Ley Forestal de 1986 la industria instalada no podía mantener sus estrategias tradicionales de suministro de materia prima, así que los empresarios tuvieron que adaptarse a las nuevas condiciones. La competencia entre los mismos empresarios por el abasto abrió nuevas oportunidades que favorecían a las comunidades en el proceso de negociación de precios y condiciones de compra-venta. De esta manera y con el respaldo de la nueva ley, las iniciativas comunitarias tenían acceso a mercados demandantes y seguros para sus productos y con esto una enorme oportunidad para consolidarse al no tener que invertir grandes esfuerzos en el tema de comercialización.

La nueva legislación forestal que apostaba por las empresas forestales comunitarias pronto arrojó buenos resultados: la producción forestal se reactivaba, la industria forestal se abastecía y se activaban las economías locales. Sin embargo, estas condiciones favorables no duraron mucho tiempo. Con la llegada de la administración del presidente Carlos Salinas de Gortari (1988 – 1994) se puso en marcha una estrategia de retirada del Estado de lo que en otro tiempo fuera la construcción de una economía incluyente. La liquidación de las empresas paraestatales, entre ellas la industria de la celulosa, implicó que las comunidades y los ejidos perdieran sus canales de comercialización, teniendo fuertes problemas para la colocación de su producción forestal a la fecha¹⁷.

madera. Historias similares se pueden encontrar en la Costa Grande de Guerrero, Chihuahua, Durango, Michoacán, la Sierra Sur de Oaxaca y el sur de Quintana Roo.

¹⁷ En particular, los diámetros menores que eran destinados para la industria de la celulosa se quedaron sin mercados, encareciendo el manejo de los bosques templados.



Ejido de Salto de Camellones, Durango. Foto: Karol Hernández.

Además, durante el gobierno de Salinas de Gortari se impulsaron acuerdos comerciales globales como el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio “GATT” y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte “TLCAN”, complicando enormemente la salud de los emprendimientos forestales comunitarios y aumentando la brecha de desigualdad en el país. El mercado nacional se vio inundado de madera de importación con precios bajos, poniendo en crisis al sector productivo nacional. México eliminó los aranceles a la entrada de productos forestales, los importadores de madera inundaron las madererías de madera aserrada, triplay y enchapados de pino provenientes de plantaciones forestales de rápido crecimiento de varios países de Sudamérica y Asia. Esto modificó radicalmente la situación benévola en la que se hallaban las empresas forestales comunitarias; las condiciones de compra-venta cambiaron y fueron las madererías urbanas las que impusieron los precios y formas de pago.

El cierre de la industria de la celulosa y la eliminación de los aranceles a la importación de productos forestales, son a la fecha dos elementos dominantes en la ralentización del sector forestal comunitario en México. Obedeciendo al comportamiento de la economía global, el Estado mexicano apostó por el desarrollo de diversos sectores de la economía nacional como el turismo y el energético, y descuidó y desvalorizó el sector forestal desaprovechando la oportunidad que representaba la creciente demanda de productos forestales por parte de las ciudades, la cual fue abastecida con enormes volúmenes de madera de importación. Se desaprovechó la posibilidad de convertir al

sector forestal en un sector económico importante: se tenían bosques productivos, actores sociales pujantes y capacitados y una demanda interna creciente. Sin embargo, los tomadores de decisiones optaron por facilitar la importación de madera con costos muy altos para la economía nacional¹⁸ y para las iniciativas comunitarias de manejo de bosque.

La búsqueda por remediar la adversidad

En el marco de la creciente preocupación mundial por el deterioro de los recursos naturales, aunado al establecimiento de diversos compromisos internacionales¹⁹, el Estado creó en 1994 un amplio marco institucional²⁰ para atender el tema del medio ambiente y los recursos naturales, incluyendo la conservación y el uso sostenible de los bosques. En este marco, reconociendo los procesos autogestivos de las comunidades librados durante toda una década y validando la necesidad de tomar medidas para frenar el deterioro de los ecosistemas forestales se creó, bajo el cobijo de la Secretaría de Medio Ambiente, un programa para impulsar y subsidiar el desarrollo de las empresas forestales comunitarias establecidas hasta entonces. Así en 1997 se puso en marcha la primera etapa del programa de desarrollo forestal comunitario (PROCYMAF)²¹, que apostaba explícitamente por la gestión de los bosques en manos de las comunidades y ejidos.

Este programa apoyaba y financiaba propuestas e iniciativas comunitarias vinculadas con la planificación colectiva del uso del territorio, la gobernanza forestal, la formalización organizacional de las empresas forestales, y el mejoramiento de la producción, industrialización y comercialización de los produc-

tos forestales. Dos características sobresalientes de su operación fueron:

- i) la intervención en las regiones a partir de un entendimiento y un diagnóstico de la problemática local atacando obstáculos multisectoriales (normativos, comerciales, capacidades, tecnológicos, y
- ii) un componente de acompañamiento a los procesos comunitarios que favorecería el fortalecimiento de las capacidades internas de las comunidades y ejidos.

El PROCYMAF ofreció a las instituciones públicas un conjunto de aprendizajes y modelos de intervención positivos, no obstante, la política forestal a escala nacional captó y replicó muy poco de esas experiencias. La Comisión Nacional Forestal²², a partir de un mandato de ley que le ordenaba impulsar el desarrollo forestal del país, operó un importante programa de subsidios en el período 2001–2018, y un presupuesto incremental, logrando un techo de más de 280 millones de dólares anuales, para subsidiar la actividad forestal a partir de convocatorias públicas y reglas de operación. Estos subsidios en el último sexenio sumaron más de 1,600 millones de dólares con resultados muy pobres²³ que ni siquiera lograron recobrar los niveles de producción maderable del año 2000 ni aumentar el área bajo manejo forestal.

El desarrollo de una política forestal que centró sus acciones en el reparto de subsidios sin atender el conjunto de la problemática sectorial ha representado un fracaso y desencadenado fuertes problemas respecto a la mercantilización de la asistencia técnica y el empoderamiento adverso de los prestadores de servicios técnicos forestales sobre las comunidades y ejidos.

Los prestadores de servicios técnicos conformaron despachos independientes que, salvo algunas excepciones, no han contribuido al desarrollo comunitario. Los prestadores de servicios técnicos forestales dedican menos esfuerzos en el trabajo del bosque o con las comunidades, pero más en las negociaciones con

¹⁸ Las importaciones de productos forestales incluidos el papel y la celulosa rebasan ya los 7 mil millones de dólares anuales.

¹⁹ Convenciones internacionales como la de Cambio Climático (CMNUCC) o la de Diversidad Biológica (CBD) y los “Principios Relativos a los Bosques” firmado en Río de Janeiro en 1992.

²⁰ En ese año se crea en México la Secretaría del Medio Ambientes y Recursos Naturales.

²¹ El PROCYMAF 1 se operó con un crédito del Banco Mundial, inicialmente en Oaxaca y posteriormente en los estados de Guerrero y Durango.

²² Breve texto sobre la institucionalización de la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR).

²³ Deschamps, P. y Madrid, S. (2018). *Subsidios forestales sin rumbo; apuntes para una política a favor de las comunidades y los bosques*. Ciudad de México: CCMSS

madereros, intermediando con las instituciones de gobierno, volviéndose voceros de las comunidades y adquiriendo cada vez más poder de decisión sobre el manejo de bosque.

Haber reducido a la CONAFOR, institución encargada del fomento del sector forestal, a la operación de un programa de subsidios, significó convertirla en una ventanilla de gestión y trámite de apoyos; de hecho, es un desacierto que afectó el desarrollo forestal comunitario en México. Las obligaciones de una institución de fomento fueron relegadas y no se dio atención a las necesidades de resolución de los problemas en lo normativo, técnico, comercial, informático, seguridad y financiamiento.

El reconocimiento de los ejidos y comunidades como actores centrales del desarrollo rural de las regiones forestales se ha visto limitado, excluyéndolos del desarrollo de políticas de impulso sectorial como sí lo tuvieron otros sectores como el turismo o la maquila. Aunado a lo anterior el Estado desarrolló en los pasados 20 años una compleja normatividad vinculada con el aprovechamiento del bosque con la cual se obliga a los dueños de los bosques a cumplir con múltiples requisitos para la obtención de las autorizaciones de extracción, la instalación de centros de almacenamiento y para la tramitación de guías y remisiones para el transporte de la madera y otros productos no-maderables.

“El ser humano, inteligente y libre, no quiere limitarse a ser beneficiario de un proceso, sino que quiere ser actor y participante en el mismo. Solo de esa manera se convierte en sujeto y ciudadano” (Boff, 2015). En los pasados 3 gobiernos, de 2000 a 2018, período de vida de la institución nacional encargada de fomentar el sector forestal en México, año con año se ejerció un gasto subsidiario incremental, sin embargo, los grupos comunitarios que gestionan sus bosques se encuentran en fuertes dificultades dado un contexto comercial, fiscal, normativo, tecnológico y financiero adverso que ha provocado que diversas iniciativas productivas comunitarias hayan tenido que dar pasos para atrás en el proceso de integración vertical.

La historia de las comunidades forestales en México comprueba lo que la FAO²⁴ sostiene acerca de que el

manejo forestal comunitario es un poderoso vehículo para transitar hacia la sustentabilidad del manejo forestal, a la vez que contribuye a mejorar las condiciones de vida de la población local. Muestra también que los regímenes fuertes de MFC son resilientes y capaces de resistir choques internos y externos.

Este esquema sin embargo aún tiene que desarrollar mucho más su potencial, con una intervención gubernamental más efectiva. El reporte de la FAO se refiere a que en muchos países “la autoridad ha mantenido el poder de decisión sobre el manejo y uso de los recursos forestales y que, sin una devolución real de ese poder, los objetivos del manejo forestal comunitario difícilmente se podrán conseguir”.²⁵ En México la autoridad ha mantenido ese poder de decisión generando un complejo esquema para la obtención de autorizaciones que retrasa y encarece la gestión del bosque y en muchos casos hace inviable las iniciativas comunitarias de menor escala. El avance del manejo forestal comunitario está frenado por una intervención gubernamental obsoleta que requiere ser revisada para evolucionar hacia esquemas de devolución del poder de decisión a las comunidades sobre el manejo de sus bosques.

Esa evolución de la intervención gubernamental además requiere abrir áreas de acción que por una excesiva rigidez conceptual se ha limitado la participación de las instituciones de gobierno en temas sustantivos como el de los mercados. Dadas las condiciones socioeconómicas de la población rural en regiones forestales, las capacidades de cientos de comunidades para generar canales de comercialización son muy reducidas; por ello gran parte de la producción se queda en intermediarios que castigan al productor pagando precios muy reducidos. Esto ha limitado significativamente el desarrollo de las iniciativas comunitarias. La intervención gubernamental debiera ser mucho más proactiva en este rubro y promover y facilitar la comercialización a través de acuerdos comerciales y generación de cadenas de valor y suministro. Además, debiera generar información sobre producción, consumo y precios, así como estimular el consumo en el sector público y privado de productos provenientes del manejo forestal comunitario.

²⁴ Gilmour, D., *op. cit.*

²⁵ *Ídem.*

Conclusiones

No obstante que las políticas gubernamentales de las administraciones pasadas han sido en realidad poco favorables para el desarrollo forestal comunitario, cientos de comunidades, aferradas a sus tierras y sus recursos, se mantienen en pie, conservando, protegiendo y manejando sus bosques. Tres elementos han sido clave para que esto sucediera:

- La titulación de las tierras ejidales y comunales (lograda entre 1917 y 1992).
- La gobernanza de los bienes comunes a partir de la adopción de un marco institucional legislado y obligatorio.
- La generación de capacidades organizativas, técnicas y financieras para el aprovechamiento del bosque.
- El reconocimiento del derecho y propiedad sobre los recursos forestales a los dueños de la tierra.

Una de las investigaciones recientes sobre comunidades forestales liderada por Juan Manuel Torres Rojo (2015) reporta que en México existen 922 comunidades que manejan directamente su bosque y venden su madera en rollo o en tablas. Estas comunidades han mantenido el control de sus recursos por varias décadas demostrando la viabilidad del esquema. Si bien estas comunidades enfrentan múltiples problemas en el plano técnico, fiscal, financiero y comercial, sus empresas ofrecen trabajo y empleo a la población local, generan gobernabilidad en las regiones y representan una alternativa de ocupación y un modelo replicable que permite impulsar el desarrollo local y la conservación de los recursos forestales.

La historia de las comunidades forestales en México comprueba lo que el reporte de FAO (Gilmour, 2016) sostiene referente a que el manejo forestal comunitario es un poderoso vehículo para transitar hacia la sustentabilidad del manejo forestal, a la vez que contribuye a mejorar las condiciones de vida de la población local y que regímenes fuertes de MFC son resilientes y capaces de resistir choques internos y externos. Este esquema, sin embargo, aún tiene que desarrollar mucho más su potencial, el cual se podrá realizar con una intervención gubernamental más efectiva.

El reporte de la FAO se refiere a que en muchos países “la autoridad ha mantenido el poder de decisión sobre el manejo y uso de los recursos forestales y que sin una devolución real de ese poder los objetivos del manejo forestal comunitario difícilmente se podrán conseguir”. En México la autoridad ha mantenido el poder de decisión generando un complejo esquema para la obtención de autorizaciones que retrasa y encarece la gestión de bosque y en muchos casos hace inviable las iniciativas comunitarias de menor escala.



Ejido de Salto de Camellones, Durango. Foto: Karol Hernández.

El avance del manejo forestal comunitario está frenado por una intervención gubernamental obsoleta que requiere ser revisada y evolucionar hacia esquemas de devolución del poder de decisión a las comunidades sobre el manejo de sus bosques. Esa evolución de la intervención gubernamental requiere, además, abrirse a áreas de acción que por una excesiva rigidez conceptual han limitado la participación de las instituciones de gobierno en temas sustantivos como el de los mercados.

Dadas las condiciones socioeconómicas de la población rural en regiones forestales, las capacidades de cientos de comunidades para generar canales de

comercialización son muy reducidas; por ello, gran parte de la producción se queda en intermediarios que castigan al productor pagando precios muy reducidos. Esto ha limitado significativamente el desarrollo de las iniciativas comunitarias. La intervención gubernamental debiera ser mucho más proactiva en este rubro y promover y facilitar la comercialización a través de acuerdos comerciales y generación de cadenas de valor y suministro. Adicionalmente, debe generar información sobre producción, consumo y precios y estimular el consumo en el sector público y privado de productos provenientes del manejo forestal comunitario.

Referencias

1. Alatorre, G. (2000). *La construcción de una cultura gerencial democrática en las empresas forestales comunitarias*, México: Procuraduría Agraria/Juan Pablo Editores.
2. Bray Barton, D. y Merino, L. (2004). *La experiencia de las comunidades forestales en México; 25 años de silvicultura y construcción de empresas forestales comunitarias*. INESEMARNAT/CCMSS.
3. Castaños Martínez, LJ. (2015). “Esfuerzos pioneros de política pública para la gestión forestal en comunidades: la Dirección General para el Desarrollo Forestal (1973-1985)”, en Torres Rojo, JM. (ed.) *Desarrollo forestal comunitario. La política pública*. Ciudad de México: CIDE.
4. CONAFOR (2018). Programas de manejo forestal autorizados con base en la información del Sistema Nacional de Gestión Forestal. 05 de enero del 2018
5. Deschamps P., Madrid S. (2018). *Subsidios forestales sin rumbo; apuntes para una política a favor de las comunidades y los bosques*. Ciudad de México: CCMSS. Recuperado de: <https://www.ccmss.org.mx/acervo/subsidios-forestales-sin-rumbo-apuntes-para-una-politica-en-favor-de-las-comunidades-y-sus-bosques/>.
6. FAO. (2018). *El Estado de los Bosques del Mundo 2018*. Roma: Food and Agriculture Organization (FAO).
7. Gilmour, D. (2016). “Forty years of community-based forestry. A review of its extent and effectiveness”. *FAO Forestry Paper*, 176. Roma: Food and Agriculture Organization (FAO).
8. Ley Forestal de 1986. Publicada el 21 de abril de 1986.
9. Registro Agrario Nacional (2012). *Potencial de Servicios Ambientales en la Propiedad Social en México*. México: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).
10. Torres Rojo, JM (ed). (2015). *Manejo Forestal Comunitario. La política pública*. Ciudad de México: CIDE.



Aprendiendo a cubitar.



CCMSS

Consejo Civil Mexicano para
la Silvicultura Sostenible, A.C.

Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible, A.C.

Miguel Ángel de Quevedo # 103, Álvaro Obregón, Chimalistac,
01070 Ciudad de México

Teléfono: (52)(55) 56-61-85-74 Fax: (52)(55) 56-62-81-57

www.ccmss.org.mx

Nuestras redes:



@ccmss.org.mx



Twitter: @CCMSSAC

Redes de nuestras oficinas regionales:



@IniciativaAgua/
@yucatanpeninsulaCCMSS/



@iniciativa_agua
@PeninsulaCCMSS