



# [R]EVOLUCIÓN FORESTAL

Hacia una nueva política forestal para detener el cambio climático

## Índice

Revolución Forestal. Hacia una nueva política forestal para detener el cambio climático	3
Balance de la actual política forestal	6
Propuestas para construir una nueva política forestal para detener el cambio climático	18
<b>1 El por qué de una nueva política forestal</b>	19
<b>2 Principales componentes de la nueva política forestal</b>	20
2.1 Todas las actividades que contribuyan –directa o indirectamente- a la preservación de los ecosistemas forestales y sus servicios ambientales deberán ser consideradas actividades de interés público	
2.2 La preservación de los ecosistemas forestales debe ser un eje transversal de la nueva política forestal	
2.3 La nueva política forestal debe conducirse bajo un enfoque de Desarrollo Rural Territorial	
<b>3 Atender las presiones y oportunidades derivadas de la interacción urbano-rural</b>	22
<b>4 Valorar de manera efectiva los ecosistemas forestales y sus servicios ambientales.</b>	24
4.1 Incorporar relaciones contractuales en el ámbito del Pago por Servicios Ambientales	
4.2 Establecer criterios sobre los mercados y las relaciones contractuales en torno a los servicios ambientales	
4.3 Promover nuevas opciones de certificación, como instrumentos de valoración de los recursos forestales	
4.4 Promover alianzas para potenciar las capacidades locales de gestión de los ecosistemas forestales	
	27
<b>5 Replantear los instrumentos de política y la visión del manejo y aprovechamiento forestal comunitario</b>	
5.1 Reorientar la estrategia de apoyo al manejo y aprovechamiento forestal hacia el manejo forestal comunitario	
5.2 Fortalecer a las comunidades en sus procesos de conservación, protección y manejo sustentable de los ecosistemas forestales	
5.3 Generar mayor conocimiento e información sobre el potencial de expansión de la gestión forestal comunitaria	
	30
<b>6 Evaluar de manera efectiva y transparente la política forestal y sus instrumentos</b>	
6.1 Establecer un monitoreo territorial de la política forestal y sus instrumentos	
6.2 Replantear la evaluación y medición de las tendencias de deforestación	
6.3 Dimensionar por regiones los procesos de expansión y contracción de la frontera agrícola-pecuaria y su impacto	

## [R] EVOLUCIÓN FORESTAL

Hacia una nueva política forestal para detener el cambio climático



En La Malinche (área natural protegida entre Puebla y Tlaxcala), las principales causas directas de deforestación son la demanda de tierras para el uso agrícola-ganadero, la tala ilegal y el desarrollo urbano. Estas son las razones por las cuales México permanece entre los 5 países con mayor deforestación en el mundo.

Este documento reúne propuestas de académicos y organizaciones de la sociedad civil para reorientar la actual política forestal de nuestro país, con un propósito muy claro: detener la deforestación en México a más tardar en el año 2020.

Los bosques desempeñan un rol fundamental en la mitigación del cambio climático; esto nos obliga a revisar qué estamos haciendo y qué debemos hacer para frenar el grave problema de deforestación y degradación que aqueja a los ecosistemas forestales de nuestro país.

Por este motivo, Greenpeace plantea esta Revolución Forestal. Hacia una nueva política forestal para detener el cambio climático, una propuesta abierta a la reflexión y discusión y que busca sentar las bases de una política que propicie el manejo integral y preservación de los ecosistemas forestales y los invaluable beneficios ambientales que brindan a la población. Sólo cambiando la política podremos hacer un aprovechamiento justo y sostenible de nuestros bosques.

La nueva política forestal empieza por reconocer que los ecosistemas son un complejo dinámico de plantas, animales y microorganismos que interactúa con su entorno físico en una unidad funcional e incluye a los humanos<sup>1</sup>. Este reconocimiento contrasta con la visión tradicional que se centra

<sup>1</sup> Evaluación de los ecosistemas del Milenio. <http://www.maweb.org/es/index.aspx>



© Greenpeace / Prometeo Lucero

En Cuetzalan, Puebla, cerca de 6 mil socios de 60 comunidades formaron la cooperativa Tosepan Titataniske, para aprovechar el bosque sin tener que destruirlo. Ellos realizan turismo alternativo en esta región, clasificada entre los Pueblos mágicos de nuestro país.

en valorar el estado de un ecosistema con base en las presiones e impactos de las actividades antropogénicas, ubicando al humano “fuera” de la estructura y funcionalidad de los ecosistemas y asignándole un papel esencialmente perturbador.

La visión de “ecosistema humano” considera que “los servicios ambientales son las condiciones y los procesos a través de los cuales los ecosistemas naturales y las especies que los conforman dan sostén a la vida en el planeta”<sup>2</sup> y, por lo tanto, son el vínculo central entre capital natural y bienestar social.

Esto resulta evidente al considerar los distintos servicios ambientales que brindan los ecosistemas, especialmente los bosques:

- servicios de aprovisionamiento o suministro: bienes producidos o proporcionados por los ecosistemas como alimentos, agua pura, madera, leña, combustibles, fibras, minerales, bioquímicos y recursos genéticos;
- servicios de regulación: beneficios obtenidos a partir de la regulación del ambiente y los procesos propios de los ecosistemas como la regulación del clima, degradación de suelos, retención de sedimentos, control de la erosión, control biológico de plagas y enfermedades, regulación y purificación del agua, mantenimiento de la calidad del aire, absorción de desechos, mitigación de riesgos;

2      Ibid



- servicios de soporte: aquellos que mantienen las condiciones básicas para la vida en el planeta; es decir, los procesos necesarios para la generación de todos los demás servicios de los ecosistemas: producción de materias primas y oxígeno, formación del suelo y del ciclo de los nutrientes o producción primaria, polinización y provisión de hábitat;
- servicios culturales: beneficios intangibles, no materiales, que las personas obtenemos de los ecosistemas y que nos permiten lograr el enriquecimiento espiritual, el desarrollo cognitivo, la reflexión, la recreación, las experiencias estéticas y la herencia de valores (patrimonio cultural).

El modelo de ecosistema humano nos permite comprender que los ámbitos rural y urbano no son ajenos entre sí. De hecho, integra los asentamientos humanos en el conjunto de ecosistemas de cada país y muestra cómo la población, tanto urbana como rural, requiere de la biodiversidad, sus ecosistemas y sus servicios ambientales.

Una nueva política forestal significa que sociedad y gobierno consideran totalmente inaceptable la pérdida y degradación de los bosques, el deterioro de los ecosistemas forestales y sus servicios ambientales y, en consecuencia, actúan para evitarlo, es decir, para preservarlos. Esta acción prioriza la preservación de los ecosistemas forestales e impulsa el manejo forestal sustentable por parte de comunidades y ejidos, como vínculo directo entre los bosques y los servicios ambientales que éstos brindan.

*Hacia una nueva política forestal* significa que en el año 2020 no habrá deforestación en México, pues se habrán revertido las causas de fondo que la ocasionan y, por tanto, los ecosistemas forestales se manejan de manera integral y sostenible, es decir, se preservan al mismo tiempo que se aprovechan los beneficios ambientales que brindan y se impulsa el desarrollo rural.

Los elementos necesarios para construir una **nueva política forestal** son:

1. No es monopolio ni es coordinada exclusivamente por el gobierno, ni ningún actor o interés excluyente.
2. Es incluyente y sus acuerdos son resultado de consensos en los que participan comunidades forestales, ciudadanía, organizaciones ambientalistas, tomadores de decisiones, instituciones gubernamentales y académicos, entre otros actores. De esta forma, la política es propiedad de todos y no queda atrapada en el discurso de las instituciones de gobierno y su manejo sesgado de las tendencias de deforestación.

El discurso gubernamental asegura que estamos próximos a resolver el problema de la deforestación y que comenzaremos a recuperar los bosques. Con tal discurso se corre el riesgo de que la deforestación sea relegada en la agenda gobierno y pierden fuerza la argumentación de que México requiere una estrategia nacional para la Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación (REDD+) tanto en el país como en la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático.

El sustento de este discurso gubernamental es endeble, por lo que es necesario replantear las formas de evaluación y medición de las tendencias de deforestación en el país.

3. Está centrada en el manejo integral y preservación de los ecosistemas forestales y resguarda los derechos ambientales de la ciudadanía.
4. Promueve que el país cuente con una batería de instrumentos para:
  - a. identificar los frentes de deforestación y las zonas con procesos de degradación, a fin de darles prioridad de acuerdo con el valor de los ecosistemas en riesgo y los beneficios ambientales que brindan;
  - b. la rendición pública de cuentas del ejercicio y los impactos de la política forestal, con base en indicadores cuantitativos y cualitativos, a diversas escalas.
5. Lo anterior se cristaliza en la creación de un organismo público no gubernamental (OPNG) -una defensoría de los derechos ambientales con presupuesto, capacidad técnica y estructura suficientes- encargado de vigilar el estado de los ecosistemas forestales y de evaluar el desempeño e impacto de la política forestal y que:
  - a. garantice el monitoreo y evaluación transparente y confiable de la política forestal y sus instrumentos a escala nacional, estatal y por regiones y zonas críticas.
  - b. permita una efectiva rendición de cuentas de los responsables de la política forestal, de los agentes económicos involucrados en las cadenas de valor silvícolas y los organismos académicos y de apoyo a las tareas de conservación.

Las propuestas que se presentan a continuación fueron formuladas con la intención de enriquecer la discusión sobre el tema forestal y reposicionarlo en la agenda pública y de gobierno. Son propuestas ambiciosas, acordes con las dimensiones y complejidad de la problemática de los ecosistemas forestales y su manejo integral para asegurar el mantenimiento de los servicios ambientales y medios de vida que proveen.

Con el fin de hacer una revolución forestal efectiva que nos lleve a la cero deforestación se han retomado planteamientos y recomendaciones de diversas organizaciones y especialistas. Sin embargo, continúa siendo necesario que todos los actores se apropien de los planteamientos y propuestas a fin de jerarquizarlas, enriquecerlas, modificarlas y generar mayor sinergia entre ellas.

## Balance de la actual política forestal

### Antes de entrar en materia

Un balance de la política forestal puede perderse en el abigarrado mundo de las declaraciones programáticas contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales y especiales, en la amplia gama de programas sustantivos y menores o, inclusive, en la maraña de atribuciones institucionales. Para evitar esto, vamos a definir qué entendemos por política pública:

*"Una política pública es un curso de acción del gobierno en interacción con actores, políticos y sociales, en un doble sentido: es el curso de acción deliberadamente diseñado y es el curso de acción efectivamente seguido.*

*Una política pública exige plantearse una combinación viable de objetivos que perfilen un cambio sustancial entre la situación actual y la deseada, para lo cual debe atender a una gama de procesos causales de dicha situación, tensiones, obstáculos e inercias institucionales.*



© Greenpeace / Gustavo Graf

**Izquierda.** Durante 2007, el programa Proárbol destinó recursos por 74,337.90 pesos para reforestar 70 hectáreas con 56 mil árboles de eucalipto en San José de Gracia, Aguascalientes. En marzo de 2008 Greenpeace vistió la zona y constató que ninguno de los árboles había sobrevivido.

**Derecha.** En León, Guanajuato, la inversión para reforestación fue de 148,675.80 pesos para plantar 66 mil árboles de pino en 60 hectáreas. En abril de 2008, Greenpeace detectó que 90% de los árboles estaban muertos, 9.8% marchitos o enfermos y sanos sólo 0.2%.

*En este sentido, un programa, un incentivo o una estrategia específica, deben verse y aplicarse como instrumentos de una política pública, como uno de los medios para concretar el curso de acción deseado, viable y acordado" <sup>3</sup>.*

Los programas forestales, inclusive el Proárbol, son solamente instrumentos de política (con las reservas que se apuntan más adelante) que pretenden responder a un curso de acción para atender procesos causales específicos. Es decir, no son la política forestal en sí, sino que responden a ésta.

También es cierto que sin instrumentos no hay política, por lo que una política pública debe contar con un núcleo de instrumentos cuyos objetivos no se contradigan y cuya operación sea sinérgica. Cada instrumento debe concentrarse en un objetivo específico y no, como suele ocurrir, convertir sus beneficios colaterales en los ejes del diseño del programa. Asimismo, deben brindar el soporte necesario para hacer viable el curso de acción trazado para alcanzar el escenario deseado y concertado.

Las políticas adquieren su carácter de públicas cuando se basan en procesos de deliberación pública y creación de una base social<sup>4</sup>, cuando en sus fases de diseño, instrumentación y evaluación se incorpora la "mejor" información y conocimiento disponibles y cuando se comunican de forma efectiva a la sociedad.

La comunicación social debe ser un eje de las políticas públicas, que se traduce en espacios y momentos para la rendición de cuentas, la revisión de compromisos, la evaluación de la política y la creación de espacios reales de participación social.

<sup>3</sup> A partir de las antologías denominadas El Estudio de las Políticas Públicas y La Hechura de las Políticas Públicas; Luis F. Aguilar Villanueva es el compilador y autor de los estudios introductorios de ambas antologías, mismas que han sido publicadas en varias ediciones por Editorial Porrúa y el Fondo de Cultura Económica.

<sup>4</sup> Se entiende por base social a los actores y segmentos de la población involucrados en la política y que participan y le brindan soporte por estar convencidos de su pertinencia. Es en el seno de esta base social donde se conforman las denominadas *redes de política*.

Otro criterio central de toda política pública es la eficacia. Este concepto se suele desvirtuar al equiparlo únicamente con el cumplimiento de metas de programas u otros instrumentos, con informes de labores o de eficiencia en el ejercicio del presupuesto, sin considerar el impacto real de las políticas y sus instrumentos en el logro del escenario deseado.

La eficacia de la política se refiere directamente a aspectos tanto de política como de gobernabilidad ya que presupone, por un lado, mantener su orientación durante largos periodos, creando certidumbre y, por el otro, adaptarse rápidamente a los cambios o innovar cuando no hay resultados. Asimismo, implica lograr un cumplimiento efectivo de acuerdos y normas y adoptar medidas que se centren en el interés público.

Es decir, la eficacia implica que: los procesos de deliberación, negociación, aprobación y ejecución de las políticas son tan importantes como el contenido específico de las políticas mismas<sup>5</sup>. Estos procesos le dan forma a las políticas públicas, garantizan su adecuada ejecución y sustento en el tiempo y, por lo tanto, determinan la calidad de las mismas.

En resumen, hay diversas situaciones que trastocan las políticas públicas en materia forestal y su balance:

1. un uso excesivo e indiscriminado del término políticas públicas, que degrada el discurso institucional y obstaculiza la conjunción de visiones e intereses legítimos de los actores;
2. una proliferación de aparentes políticas sin instrumentos, que no van más allá de planteamientos programáticos;
3. la multiplicación de instrumentos sin política que los oriente y articule, lo que genera todo tipo de distorsiones e incentivos para mantener inercias, y;
4. la permanencia de políticas con instrumentos insuficientes, que no son eficaces ni brindan certidumbre (los dos grandes déficit de la acción pública en materia forestal, y en general, en temas rurales).

## La política forestal en México

Para hacer un balance de la política forestal es necesario considerar tres elementos que condicionan las políticas públicas dirigidas al mundo rural, incluyendo el tema forestal, los cuales dificultan enormemente su desempeño, rediseño y mejora.

1. **La implacable lógica y acción sectorizada del gobierno**, que determina las reglas de operación, el contenido de la rendición de cuentas y la evaluación, los alcances de las reformas a las políticas y sus instrumentos, refuerza la estrategia asistencialista para el mundo rural y cierra posibilidades a las iniciativas de transversalidad y coordinación.
1. **La aplicación generalizada de políticas e instrumentos**, que cancela posibilidades de diseñar y aplicar políticas diferenciadas territorialmente e ignora el potencial de articulación de políticas e instrumentos en el ámbito local.

<sup>5</sup> "La política de las políticas públicas: Progreso económico y social en América Latina"; INFORME 2006, Coordinadores: Ernesto Stein, Mariano Tomás, Koldo Echebarría, Eduardo Lora y Mark Payne, Banco Interamericano de Desarrollo, 2006.



- 1. La escasa gobernabilidad sobre los recursos naturales**, que se refleja en la permanencia e intensificación de los procesos de deterioro del capital natural, en especial de los ecosistemas forestales. La ingobernabilidad está determinada por atribuciones institucionales difusas y déficit de la gestión pública, ineficiencia e ineficacia de la legislación, derechos de propiedad inciertos, deficiencias en el acceso a la información, participación y representación y por políticas públicas contrarias a la dinámica de los mercados locales y regionales.

El núcleo de los principales instrumentos de la política forestal lo conforman los programas que conduce Conafor, agrupados en el Proárbol, aunque, también tienen un papel determinante algunos programas ubicados en la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), la Comisión Nacional del Agua (CNA), la Comisión Nacional para el Conocimiento y uso de la Biodiversidad (Conabio), la Secretaría de Agricultura Pesca y Alimentación (Sagarpa), la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) e, inclusive, en la secretarías de Economía (SE), la de Turismo (Sector) y algunos gobiernos estatales.

Vista aérea de zonas ganaderas que en otro tiempo fueron bosques en Tabasco. Esta entidad es uno de los casos más dramáticos de degradación ambiental en México, donde las políticas públicas alentaron el desmonte de bosques y selvas para transformarlos en zonas ganaderas y agrícolas.

El Programa Institucional 2007-2012 de Conafor establece los siguientes objetivos generales:

- Reducir la pérdida de superficie forestal, incrementar la superficie forestal restaurada y proteger la capacidad de los ecosistemas forestales para proporcionar bienes y servicios ambientales.
- Generar desarrollo y expansión económica.
- Contribuir a la disminución de los índices de pobreza y marginación de las zonas forestales del país.



Estos objetivos son una variante de la definición de desarrollo sustentable en su modalidad de las tres “Es”: Ecología, Economía y Equidad, lo cual puede ser adecuado, pero su nivel de generalidad resulta poco útil para conducir una institución, para enmarcar y encauzar sus programas y, más bien, propicia que cada programa responda a objetivos diversos.

En consecuencia se facilita y promueve la dispersión de los programas, el traslapes entre ellos y la incongruencia entre el diseño, alcance y dimensiones de cada uno y la problemática que pretende resolver, entre otros males.

El resultado es una familia de programas que no son instrumentos consolidados ni cuentan con una política que los enmarque, articule y encauce hacia un escenario deseado. Debido a esto, es difícil afirmar que cada programa o grupo de programas conforman un instrumento de política pública ya que no existe una política pública forestal concertada que oriente su aplicación hacia un escenario deseado. Son programas que se intentan hacer pasar por instrumentos.

Esto empeora con la incertidumbre de los programas en términos de tiempos y reglas (constantemente cambian las reglas de operación), con las contradicciones entre programas y los desbalances derivados de desiguales y coberturas diferentes en términos espaciales y de población.

Además, en el universo de programas relacionados con los ecosistemas forestales están presentes los sesgos crónicos de la gestión pública: sectorización, evaluación fragmentada y con indicadores difusos (por ejemplo la superficie bajo manejo forestal), criterios operativos que están por encima de los objetivos del programa (por ejemplo, el imperativo por un ejercicio completo del presupuesto), entre otros.

## Reforestación vs tendencias en la deforestación

El balance de la actual política forestal debe partir de las tendencias en la deforestación y abordar dos temas clave: los impactos del énfasis de la actual administración en la reforestación y las distorsiones que han provocado las estimaciones oficiales sobre la pérdida de cobertura forestal.

A las debilidades crónicas de la política dirigida al mundo rural, ya mencionadas, la presente administración le agregó una conducción de la política forestal centrada en la reforestación, que trastocó prioridades, coherencia y continuidad.

De hecho, los esfuerzos de reforestación agregaron nuevas fallas a la política forestal, entre ellas:

- la reforestación en suelos no forestales y la falta de focalización en zonas críticas y pertinentes para su restauración;
- el bajo índice de supervivencia de los árboles plantados;
- los apoyos otorgados a los productores que participan en las campañas de reforestación son muy bajos y en el mediano plazo causan un daño profundo ya que esta modalidad de transferencia de recursos (un subsidio más que una compensación por un trabajo permanente de restauración) genera un efecto pernicioso tanto sobre la cultura productiva de las comunidades y los productores, como en sus estrategias económicas;
- dados los pobres resultados de los programas de reforestación, significa una enorme dilapidación de recursos públicos.



© Greenpeace / Gustavo Graf

En noviembre de 2009, activistas de Greenpeace colocaron una ofrenda de muertos frente a Palacio Nacional, dedicada a los bosques y selvas de México que están desapareciendo debido a las políticas que ponen más atención en la reforestación que en la pérdida de masa forestal.

El gobierno asegura que las campañas de reforestación son absolutamente eficientes, pero lo cierto es que los bosques no son sólo un conjunto de árboles, sino que son ecosistemas complejos formados por una gran diversidad de especies. Es decir, incluso si sobreviviera 100 por ciento de los árboles plantados, la reforestación no daría como resultado un bosque ni proporcionaría los servicios ambientales característicos de los ecosistemas forestales.

El complemento de este énfasis en la reforestación está en las tendencias de deforestación admitidas por el gobierno mexicano, el cual afirma que el ritmo al que se pierden los bosques y selvas en el país se ha reducido y que actualmente es de sólo 155 mil hectáreas anuales.

En contraste, tanto el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) como la UNAM reportan que el país presenta una tasa de deforestación más de tres veces superior a la que el gobierno mexicano admite: el INEGI indica que cada año se deforestan 478 mil 922 hectáreas de bosques y selvas, en tanto que la Universidad señala que la cifra es de casi 484 mil hectáreas anuales.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Francisco Takaki Takaki: Información Básica para la Construcción de la Tasa de Deforestación. México, INEGI, Dirección General de Geografía, presentación no publicada, 2009. Disponible en: <http://cerodeforestacion.blogspot.com/2010/03/deforestacion-en-mexico-dimensiones.html>; y Sánchez Colón, S., A. Flores Martínez, I.A. Cruz-Leyva y A. Velázquez. 2009. Estado y transformación de los ecosistemas terrestres por causas humanas, en Capital natural de México, vol. II: Estado de conservación y tendencias de cambio. Conabio, México, pp. 75-129.



Los muy celebrados datos de deforestación del gobierno mexicano fueron elaborados para el reporte “Evaluación de los Recursos Forestales Mundiales 2010”, que lleva a cabo la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), con parámetros de este organismo que no necesariamente son adecuados para conocer lo que sucede en los bosques de nuestro país.

Por ejemplo, desde una perspectiva de biodiversidad y provisión de servicios ambientales, es necesario centrarse no sólo en las pérdidas de bosques y selvas, sino también en su degradación. Ésta es una de las carencias más graves de la definición de la FAO, instancia que define la deforestación como “la conversión de bosques a otro uso de la tierra o la reducción a largo plazo de la cubierta del dosel por debajo del 10 por ciento”.

Así, para la FAO, las zonas forestales degradadas que conservan una cubierta forestal por encima del 10 por ciento de su cobertura original no son zonas deforestadas ni degradadas. Es decir, la tala clandestina, los aprovechamientos no sustentables, los cambios de uso de suelo para fines agropecuarios o para construcción de infraestructura urbana, carretera, turística o minera, no son considerados deforestación si afectan menos del 90 por ciento de la cobertura. Esta definición ignora la funcionalidad ecológica de las zonas forestales.

Los estándares de FAO, que pueden ser adecuados en otras regiones del planeta, no contemplan ecosistemas sumamente importantes para nuestro país como los matorrales -que cubren el 26.2 por ciento del territorio nacional-, entre otros. Estos ecosistemas son de gran relevancia debido a la alta diversidad biológica que albergan.

Las estadísticas sobre deforestación del gobierno mexicano tienen otro grave problema: no han valorado la precisión y confiabilidad derivada de la escala de la cartografía elaborada por el INEGI. En la escala utilizada por el INEGI en la cartografía de uso de suelo y vegetación -base utilizada por la Comisión Nacional Forestal (Conafor) para elaborar el Inventario Nacional Forestal y las estadísticas de deforestación-, no se detectan procesos de degradación al interior de masas de bosques, ni se perciben terrenos de media hectárea que es la superficie mínima que define FAO para considerar un terreno como bosque.

En consecuencia, la información disponible sobre el estado de los bosques del país no es suficientemente confiable ni precisa para la toma de decisiones, rediseño y evaluación de la política forestal, ni para mejorar la agenda pública y de gobierno. Es decir, las estadísticas de deforestación no son útiles para elaborar la política pública y, de no tomarse con reserva, llevan a distorsionar la situación real.

Las mediciones oficiales de deforestación (entregadas por México a la FAO) pueden servir para las estadísticas comparativas entre países, regiones y subregiones que realiza Naciones Unidas, pero son una aproximación muy limitada al proceso de deforestación. No deben ser utilizadas en México para la toma de decisiones o para el diseño y evaluación de políticas diferenciadas territorialmente, ni para la identificación de los procesos de degradación y destrucción que sufren nuestros ecosistemas forestales.

### Procesos que causan la deforestación y degradación de los ecosistemas forestales

La mayor falla de la actual política forestal es no reconocer los procesos que causan la deforestación y, en consecuencia, no priorizar su atención.



© Greenpeace / Guadalupe Szymanski

En Los Tuxtlas, Veracruz, había 250,000 hectáreas de bosques hace 60 o 70 años. Hoy queda menos de 10 por ciento de la vegetación natural debido al desmonte para el pastoreo. Esta política agraria sigue avanzando sobre la frontera forestal a pesar de las graves consecuencias que ha tenido la deforestación en la entidad.

Lo cierto es que no se valoran suficiente y adecuadamente los ecosistemas forestales y los beneficios que nos brindan y esto determina la acelerada pérdida de los bosques y está en la raíz de las causas de este fenómeno.

Al no haber esta valoración, la conservación de estos ecosistemas no tiene un papel relevante en la agenda pública y de gobierno y, tampoco se valoran ni impulsan las acciones que promueven de manera efectiva la conservación y uso sustentable de los bosques. De hecho, en la actual política sobre el tema, no es clara la relación entre la escasa valoración de los bosques y sus servicios ambientales con las causas de fondo de la deforestación y degradación.

La prueba de esto es la desmedida prioridad que se da a las campañas de reforestación y a manipular las cifras sobre deforestación, al tiempo que se intenta, sin éxito, hacer pasar las acciones del programa de Pago por Servicios Ambientales (PSA) por una política efectiva de valoración de los ecosistemas forestales, cuando son exactamente lo contrario.

El PSA tiene serias debilidades y no ha sido una respuesta efectiva ante la deforestación. Aunque bajo determinadas circunstancias el PSA ha mostrado una limitada capacidad para contener temporalmente la deforestación, al no atender a las causas de fondo, esta disminución en el ritmo de cambio de uso de suelo depende más de factores externos como el precio de los productos básicos, que de las acciones de este programa.



Los montos y la permanencia a largo plazo de los apoyos que otorga el PSA como medida de compensación a los propietarios de los boques por no utilizarlos -que es casi la única estrategia de este programa para la conservación de los servicios ambientales- no están garantizados, ya que descansan en el presupuesto gubernamental y en reglas de operación que cambian constantemente. Esto genera incertidumbre en los beneficiarios.

En el actual esquema de PSA prevalecen otras distorsiones, tales como los criterios patrimonialistas y paternalistas; además, estos apoyos no generan compromisos vinculantes, medibles, verificables ni transparentes; los montos y tiempos en los que se dan las transferencias de recursos públicos no corresponden a las realidades de cada región; las cuentas son por hectárea y no consideran las reglas -formales e informales- de las comunidades y ejidos sobre derechos de posesión, ni los “minifundios forestales”.

Una de las mayores debilidades del actual esquema PSA es que en esencia consiste en otorgar un subsidio a los propietarios de los bosques, condicionado débilmente a no deforestar. Esto contradice la idea original de lo que debería ser un pago por servicios ambientales en el cual se otorga una compensación a cambio de un compromiso explícito, establecido en un convenio o contrato, para llevar a cabo actividades que garanticen la preservación de los servicios ambientales.

Debido a esto, el PSA corre el riesgo de quedar limitado a un programa asistencialista y el hecho de que el gobierno federal sea el único responsable del pago hace que sus costos de operación sean una creciente carga para el presupuesto federal.

Al impulsar un modelo en el que los dueños de los terrenos forestales tienen “garantizado” el pago por el servicio ambiental, el PSA desaprovecha su potencial para construir capacidades técnicas locales y desarrollar una institucionalidad regional en el manejo de los recursos forestales.

Finalmente, aunque las reglas de operación del PSA expresan la intención de generar mercados de servicios ambientales, no contienen mecanismos para lograrlo.

Aunque la Conafor ha introducido algunas mejoras en el PSA (empezar a darle un enfoque territorial y expandirlo hacia las Áreas Naturales Protegidas), éstas no logran atender los problemas inherentes al programa, ni convertirlo en un esquema efectivo para valorar los ecosistemas forestales y sus servicios ambientales.

Lo más grave es que el gobierno afirma que el PSA resarce la escasa valoración de los ecosistemas forestales, y con este discurso lo que hace es debilitar el alcance del programa y marginar cada vez más el tema de la agenda gubernamental, pues lo considera ya atendido.

Otros procesos que causan la deforestación y degradación de los bosques de nuestro país son los relacionados con la dimensión económica y urbana de los ecosistemas forestales: la dinámica de los mercados forestales, las cadenas de valor relacionadas con estos ecosistemas y las tendencias de la economía de las actividades silvícolas, entre otros.

Todos estos temas están interrelacionados por dos fenómenos transversales: el papel determinante de las ciudades en la situación de los ecosistemas forestales y la persistente debilidad de la economía forestal.

© Greenpeace / Gustavo Graf



En la Meseta Purépecha, Michoacán, se produce 75 por ciento del aguacate de todo el país. Sin embargo, ante la ausencia de una regulación efectiva para delimitar las áreas de conservación forestal, así como de alternativas reales y competitivas para el buen manejo de los recursos forestales, las plantaciones de aguacate crecieron 650 por ciento en los pasados 42 años, en muchos casos, a costa de los bosques.

En un contexto donde la población urbana supera por mucho a la rural, es cada vez más evidente el rol fundamental de las ciudades en la situación de los ecosistemas forestales. La concentración poblacional en las ciudades genera fuertes demandas y presiones más allá de su territorio, sobre todo en zonas de influencia urbana directa, derivada de factores como cercanía y conectividad (red carretera). Sin embargo, este tema no está siendo atendido por la actual política forestal y la política ambiental lo aborda de manera deficiente.

A fin de entender esta relación es necesario superar la visión basada en la artificial segmentación urbano-rural y considerar que la organización del territorio no obedece a funciones duales urbanas o rurales sino que tales funciones se traducen en asociaciones y dinámicas complejas entre ambos espacios. Es decir, el campo y la ciudad son sistemas socioculturales entrelazados, que se transforman juntos al tiempo que conservan sus especificidades.

Los servicios ambientales que brindan los bosques son el sostén de la interacción rural-urbana y permiten la vinculación campo-ciudad que genera mercados de bienes, servicios y trabajo. Estos servicios conforman el vínculo entre capital natural y bienestar social, especialmente para los pobladores urbanos; por esto, su resguardo es la vía para garantizar y ejercer los derechos ambientales.

Dado que la mayoría de los beneficiarios de los servicios ambientales son habitantes de centros urbanos, tanto los beneficios de la conservación como los impactos de la deforestación y degradación de los ecosistemas forestales no se limitan al lugar donde se desarrollan las actividades económicas primarias (rurales), sino que se expanden hacia el circuito urbano-industrial y los mercados.

Así, es necesario reconocer que en las ciudades ocurren y se transforman la mayoría de los procesos que causan de la deforestación y la degradación. La intensidad y vinculaciones entre las tendencias demográficas, los patrones y niveles de consumo, las tecnologías con sus prácticas productivas y las principales reglas de gobernabilidad de los recursos naturales -las causas más tangibles- están



© Greenpeace / Gustavo Graf

fuertemente ligados a la dinámica de las ciudades. Para revertir la grave situación de nuestros bosques, la política forestal debe considerar estos factores.

Por otro lado, la debilidad de la economía forestal está ampliamente documentada. De acuerdo con cifras del IV Informe de Gobierno (pag. 350 y 351) el valor de la producción del sector se mantiene con leves fluctuaciones (la mayor del orden de cinco por ciento), es decir, está estancada. El consumo de productos forestales (que supera en proporción de casi 4 a 1 a la producción) se solventa con importaciones.

En la primera mitad de los años noventa, existía un saldo negativo de la balanza comercial del sector silvícola pero no era significativo. A partir del año 2000, a consecuencia del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y la escasa competitividad del sector, el déficit comercial sufrió una acelerada tendencia a la alza hasta el 2008; en 2009 y 2010 la crisis económica internacional contuvo este déficit.

Esto no sólo tiene consecuencias económicas y sociales sino que, además, es una enorme limitante para que por la vía de los mercados y sus cadenas productivas se promueva una real valoración de los recursos forestales. Aunque la Conafor ha intentado impulsar la productividad del sector, en los hechos prevalece el crónico estancamiento<sup>7</sup> y el acentuado incremento del déficit en la balanza comercial del sector<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> La producción de madera en nuestro país pasó de 9.4 millones de metros cúbicos de madera en rollo en 2000, a 6.9 millones de metros cúbicos de madera en rollo en 2007; La superficie bajo manejo forestal sustentable se redujo de 8.6 a 6.1 millones de hectáreas en el mismo periodo.

<sup>8</sup> El déficit en la balanza comercial forestal alcanzó 5 mil 165 millones de dólares en 2006.





© Greenpeace / Gustavo Graf

**Página anterior y arriba.**

La comunidad de Ixtlán de Juárez, en Oaxaca tiene una gran experiencia en el manejo de sus bosques. Desde los años 80 ha elaborado un ordenamiento ecológico del territorio que le permite definir qué uso se le da al suelo (de aprovechamiento forestal, maderable, de conservación, agrícola, urbano, turístico) de acuerdo con las necesidades de la población y con las aptitudes y características del territorio.

Desde hace algunos años se debate constantemente el papel de la expansión de la frontera agropecuaria como causa de la deforestación y degradación de los ecosistemas forestales del país. Algunos actores afirman que esta frontera se ha estabilizado e incluso revertido, a grado tal que es uno de los principales factores que explican la supuesta reducción en el ritmo de deforestación. Las evidencias apuntan a fenómenos regionales tanto de expansión como de contracción que se compensan y brindan una imagen falsa de las tendencias.

Estos procesos de expansión y contracción de los terrenos destinados a la ganadería y agricultura intensivas derivan en cambios de uso de suelo y en uso de tierras inadecuadas (por su pendiente u otras características) y en la expansión de tierras severamente degradadas que impactan a los mercados, principalmente de productos básicos. La expansión de unidades de producción dedicadas a la ganadería extensiva también deriva en cambios de uso de suelo, degradación de bosques y selvas y de tierras aptas para la agricultura. Lejos de contenerse la presión agropecuaria, persiste la demanda de tierras aptas para siembra, pastoreo, construcción de infraestructura urbana y plantaciones forestales comerciales, que serán cada vez más incentivadas por la tendencia en materia de biocombustibles.

La falta de información confiable sobre el estado de los bosques del país contribuye a mantener la polémica sobre el papel de la agricultura y ganadería intensivas como procesos causales de la deforestación y degradación y, en consecuencia, la actual política forestal no actúa de manera efectiva ante esta situación. En contraste, entre las causas que han reducido al mínimo su intensidad están las relacionadas con las políticas de la segunda mitad del siglo XX orientadas a la colonización interna de regiones del país con poca población, que afectaron especialmente el sur-sureste del país, así como los megaproyectos regionales de desarrollo. Ahora, toman fuerza los grandes proyectos turísticos, que se suman a las presiones de las ciudades.

El manejo forestal comunitario en Ixtián de Juárez, Oaxaca es de los más importantes en el país por su estructura, organización, control de la producción forestal y la gestión de apoyos y recursos de diversas fuentes. En la foto, un detalle del invernadero ubicado en la comunidad.



© Greenpeace / Gustavo Graf

Por último, otro factor determinante en la deforestación y degradación de nuestros bosques es el bajo nivel de gobernabilidad. Si bien la gobernabilidad de los recursos forestales no es homogénea en el país, la mayoría de los factores de gobernabilidad (instituciones y leyes; derechos de participación y representación; nivel de autoridad; responsabilidad y transparencia; derechos de propiedad y tenencia; mercados y flujos financieros, y; ciencia y riesgo<sup>9</sup>) se encuentran en una situación precaria. Y lo cierto es que los altos niveles de ingobernabilidad sobre los recursos forestales no son compatibles con la supuesta baja en la tendencia de deforestación, que afirma la actual administración.

## Conclusión

Aunque en años recientes ha habido algunos cambios positivos en los programas (constantes innovaciones en su diseño, articulaciones, reglas de operación, etc.), éstos en conjunto no contribuyen a generar certidumbre ni a consolidar las estrategias económicas y de manejo sustentable de los bosques entre comunidades y ejidos, entre productores y agentes articulados por las cadenas productivas, entre directivos y personal de ANP, entre ONG, entre las emergentes Asociaciones de Desarrollo Rural (ADR), entre centros de investigación e investigadores comprometidos ni entre técnicos que ofertan servicios.

El balance general de la política forestal refleja que es necesaria una reforma de gran envergadura y no sólo una lista de cambios específicos en los programas.

<sup>9</sup> Informe sobre los Recursos Mundiales 2002-2004 "Decisiones sobre la tierra. Balance, voz y poder" publicado por el WRI, BM y PNUMA, p. 7 Recuadro 1.3. Los siete elementos de la gestión de los asuntos ambientales.



## Propuestas para construir una nueva política forestal para detener el cambio climático

### 1. El por qué de una nueva política forestal

Para reconstruir la política pública forestal hay que comenzar por reconocer la situación de ingobernabilidad y deterioro de nuestros ecosistemas forestales, derivada de causas específicas, en particular la debilidad económica en las actividades forestales y sus cadenas productivas, caracterizada por la caída constante en la producción, la superficie bajo aprovechamiento forestal y el incremento acelerado del déficit comercial del sector.

La nueva política debe ser resultado de la convergencia y el consenso y su objetivo debe ser contener los procesos que causan la deforestación; garantizar la permanencia de los servicios ambientales derivados de los ecosistemas forestales e impulsar el manejo y aprovechamiento sustentable de los bosques, en el que la silvicultura comunitaria tendrá un papel central.

Esta política renovada no se limita a atender los procesos directos de deterioro de los ecosistemas forestales. Es decir, no responde únicamente a la lógica del sector forestal, sino que es transversal y contempla a otros actores y sectores vinculados al desarrollo rural (sector agropecuario, ambiental, social, de combate a la pobreza, entre otros) y tiene un posicionamiento claro dentro de la agenda nacional.

Los objetivos de la nueva política forestal encaminada a combatir el cambio climático son:

- i. **Contener y revertir la disminución de la biodiversidad (el capital natural del país) presente en los bosques.** Con esto, se aseguran los medios de vida y servicios que sustentan la vida de la población y se fortalece la articulación de la política forestal con los instrumentos y programas ambientales y con los compromisos y acuerdos internacionales en materia ambiental.
- ii. **Contener y revertir el deterioro y la pérdida de los servicios ambientales provenientes de los bosques.** La política forestal debe identificar y modificar aquellas interacciones entre sistemas sociales y ecosistemas forestales que tengan impacto negativo en la preservación y manejo integrado (sostenible) de los ecosistemas forestales y sus servicios. Por ejemplo, deberá atender las cadenas productivas y su transición hacia cadenas de valor.
- iii. **Contener y revertir la reducción del bienestar humano. La política forestal se articula con la política social.** Esto no significa que los programas forestales transfieran recursos a pobladores en situaciones de pobreza, sino que al hacer una efectiva valoración de los bosques, logran que haya una compensación justa<sup>10</sup> para aquellos que participan en la promoción, fomento y fortalecimiento de las estrategias y planes de manejo integrado. Esta compensación no sólo proviene de las finanzas públicas sino que también se genera mediante mecanismos de compensación urbano-rurales.

<sup>10</sup> Una retribución económica a las actividades que contribuyan a preservar los ecosistemas forestales y sus servicios ambientales, proveniente de apoyos gubernamentales o de las interacciones urbano-rurales, entre otros.

## 2. Principales componentes de la nueva política forestal

### **2.1. Todas las actividades que contribuyan –directa o indirectamente- a la preservación de los ecosistemas forestales y sus servicios ambientales deberán ser consideradas de interés público**

Las actividades que contribuyan a preservar los bosques y sus servicios ambientales -protección y restauración, manejo y aprovechamiento sustentable, inserción en cadenas productivas, entre otras- deberán ser consideradas como de interés público<sup>11</sup> y como tales deberán ser respaldadas y compensadas por la sociedad y el gobierno, lo cual implica su valoración social y su justa retribución por diversos mecanismos, inclusive de mercado cuando éstos contribuyan a los objetivos de la política forestal<sup>12</sup>. Dicha retribución deberá garantizarse de manera permanente y en montos justos.

Para esto, es necesario:

- I. Visibilizar a los actores que contribuyen a la preservación de los ecosistemas forestales y a los beneficiarios de sus servicios ambientales.
- II. Involucrar a los beneficiarios de los servicios ambientales en el proceso de retribución, a fin de lograr la valoración social de los ecosistemas forestales, sus servicios y las actividades que contribuyen a su preservación.
- III. Rediseñar los instrumentos y programas de la Conafor bajo una lógica de gestión pública territorial de los ecosistemas forestales y sus servicios ambientales, de forma tal que dejen de estar encajonados en objetivos fragmentados.

La gama de opciones para retribuir estas actividades no debe ser excluyente; en muchos casos deben prevalecer combinaciones, por ejemplo, entre mercados de productos forestales y apoyos gubernamentales. Dado el limitado desarrollo de estos mecanismos de retribución es fundamental que el gobierno asuma un papel de catalizador para diseñarlos y activarlos.

### **2.2. La preservación de los ecosistemas forestales debe ser un eje transversal de la nueva política forestal**

Todos los planes, programas y acciones de la nueva política forestal deben de tener como eje principal la preservación y manejo integrado de los ecosistemas forestales y sus servicios ambientales. Este enfoque contempla actividades de cuidado, restauración, manejo y aprovechamiento sustentable de los recursos que se encuentran en los bosques, potenciando la producción sostenible (ver propuesta 4).

Para garantizar que prevalezca este enfoque, las intervenciones de la política forestal y, en particular de la Conafor, deberán tener una focalización territorial basada en la diversidad y estado de los ecosistemas forestales y en las condiciones económicas y sociales de cada región.

<sup>11</sup> Es decir, de interés para La Nación y todos sus habitantes y que, por lo tanto, deben priorizarse en la agenda pública y de gobierno.

<sup>12</sup> En este sentido, los mercados de carbono de REDD quedarían excluidos ya que no contribuyen a preservar los ecosistemas forestales y sus servicios ambientales, no contribuyen a mitigar el Cambio Climático y no contribuyen a contener la reducción del bienestar humano.

### **2.3. La nueva política forestal debe conducirse bajo un enfoque de Desarrollo Rural Territorial**

Para garantizar la preservación y gestión integrada de los bosques es necesario tener una visión territorial, es decir, que la política forestal se exprese en políticas diferenciadas territorialmente, de acuerdo con las condiciones ambientales y sociales de cada región. La nueva política forestal debe adoptar un enfoque de Desarrollo Rural Territorial<sup>13</sup> (DRT).

El DRT ve al territorio como una construcción social y presupone un proyecto (de escala regional/territorial), concertado socialmente, que busca detonar el desarrollo territorial. Los procesos para detonar el DRT se fundan en una visión compartida y en un contrato o pacto territorial entre todos los actores que operan en la región (privados y de gobierno), que tenga poder de decisión sobre el destino de los recursos, públicos y naturales, del territorio. Es decir, la introducción de relaciones contractuales es central para operar los instrumentos de la nueva política forestal.

Este contrato o proyecto territorial no surge de una planeación “de arriba hacia abajo”: emerge de la participación social en torno a propuestas compartidas que permiten establecer alianzas entre los poderes locales con la finalidad de detonar acciones que generen y pauten al desarrollo rural mediante programas, contratos o acuerdos.

Los elementos necesarios para impulsar procesos de DRT son: i) una visión compartida; ii) un contrato o pacto territorial y, iii) la conformación de alianzas entre los actores involucrados para definir conjuntamente el destino de los recursos.

El DRT tiene como propósito una reconversión del territorio y no sólo de algunas actividades productivas. Implica una transformación productiva que mejora la competitividad (productividad) de todos los recursos del territorio.

Dicha transformación debe estar sustentada y acompañada de: i) cambios institucionales que estimulen y faciliten la interacción y la concertación entre los actores locales y los agentes externos relevantes; ii) consolidar y regularizar los derechos de propiedad acordados; iii) reducir la exclusión social y orientar las acciones y los liderazgos a favor de la cooperación, coordinación y multisectorialidad.

El ordenamiento territorial es otro instrumento fundamental de las políticas territoriales. Debe incorporarse en el proceso de consolidación del proyecto territorial para darle una proyección que permita:

- aterrizar las políticas sectoriales en el ámbito territorial con el fin de articular los diversos programas e instrumentos de las políticas públicas;
- desarrollar una plataforma de información y conocimiento compartido que oriente e incentive acuerdos para un uso y ocupación adecuada del territorio;

<sup>13</sup> A partir de aportes de FAO, IICA, BID, OCDE, BM y otras agencias multinacionales buscando rescatar lo más relevante para el diseño y despliegue de políticas territoriales, para lo cual se comienza sintetizando lo básico y común del enfoque territorial: cada área/región tiene un “capital territorial” distintivo por diversos factores: localización, tamaño, dotación de factores producción, clima, tradiciones, recursos naturales, calidad de vida o aglomeración económica. De NO menor peso son los factores relativos a interdependencias formales y no formales, solidaridad, asistencia mutua y comunión de ideas que, en conjunto, facilitan a los actores económicos a cooperar. También es crucial la combinación de instituciones, reglas y prácticas, que hacen posible un cierto nivel de creatividad e innovación en un territorio.

- desarrollar visiones compartidas para mejorar y ampliar las interacciones con otros territorios;
- detonar la discusión pública local sobre la reconversión del territorio y tomar decisiones informadas para que las acciones que se tomen sean congruentes con las características de cada territorio;
- establecer las condiciones de protección y mejoramiento de las zonas de producción agropecuaria y forestal, y
- resguardar y valorar los servicios ambientales críticos, determinantes de la interacción rural-urbana.

### 3. Atender las presiones y oportunidades derivadas de la interacción urbano-rural

Entre los aspectos más visibles de la interacción rural-urbana están los flujos de bienes, servicios y trabajo. Otros procesos menos evidentes, como la migración y la expansión de las zonas de influencia urbana, también son fundamentales. Los servicios ambientales destacan por su relevancia en estas interacciones.

Este enfoque es clave para focalizar la política forestal y poner en marcha políticas diferenciadas territorialmente, ya que la interacción urbano-rural y sus impactos en los ecosistemas forestales y los servicios que proporcionan son distintas en cada región. La política forestal debe ser una sola, pero debe ser planteada bajo modalidades que permitan su instrumentación a nivel regional y local, de acuerdo con las necesidades y circunstancias de cada territorio.

Es en las ciudades donde ocurren y se transforman los principales procesos causales de la deforestación y degradación de los ecosistemas forestales. Las tendencias demográficas, los patrones y niveles de consumo, las tecnologías con sus prácticas productivas y las reglas de gobernabilidad de los recursos naturales conforman los procesos causales más tangibles y fuertemente ligados a la dinámica de las ciudades.

El caso de la Ciudad de México y el suelo de conservación y, a una escala mayor, el del Gran Bosque del Agua (vinculado con las zonas metropolitanas de Ciudad de México, Toluca y Cuernavaca, y el cual se deforesta y degrada rápidamente comprometiendo el abasto de agua de la región), es emblemático no sólo por su importancia estratégica, sino también porque revela una severa ineficacia de las políticas forestales a nivel federal y local, incluso en condiciones aparentemente más propicias para una buena gestión.

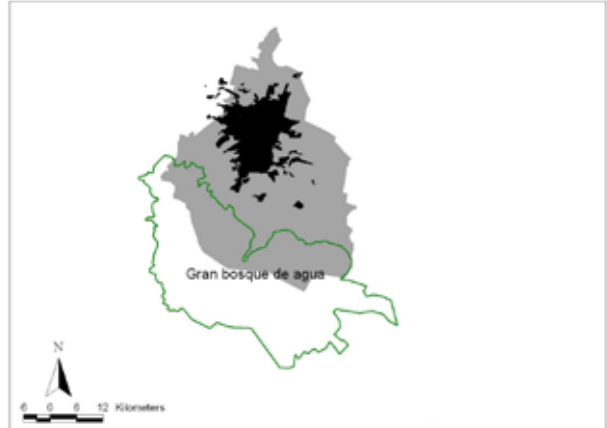
La nueva política forestal deberá visibilizar estas tendencias y atender el papel de las ciudades en el proceso de deforestación, a fin de dejar en claro que en las comunidades rurales sólo se encuentra uno de los eslabones de este problema y que es necesario ver el otro lado, para dar respuesta efectiva al deterioro de los ecosistemas forestales y sus servicios ambientales.

La respuesta pasa por la real valoración de los ecosistemas forestales y los servicios que brindan. Sólo teniendo claridad sobre las responsabilidades, las compensaciones y las capacidades, se podrán diseñar mecanismos de transferencias urbano-rurales para retribuir todas las actividades que contribuyan a la preservación de los ecosistemas y los beneficios que proveen.

Ciudad de México. 1941



Ciudad de México. 1959



Ciudad de México. 1970



Ciudad de México. 1980



Ciudad de México. 2000



Los mapas del crecimiento de la Ciudad de México muestran cómo desde 1940, la mancha urbana ha invadido cada vez más la zona donde se encuentra el Gran Bosque de Agua (GBA) (sur del DF, parte del Estado de México y del estado de Morelos). En 2010, con la aprobación de la Autopista Lerma – Tres Marías, quedó claro el riesgo que corren las cuencas del GBA. La vía está planeada para cruzar de lado a lado el bosque; hasta ahora sólo se ha autorizado una primera etapa ya que las comunidades de Tres Marías han impugnado el proyecto.





La comunidad de Ixtlán de Juárez, en Oaxaca, ha recibido numerosos reconocimientos y premios de instituciones internacionales, además de la certificación de manejo sustentable del bosque que otorga el Forest Stewardship Council (FSC) y que les permite garantizar que sus productos -madera y muebles- no provienen de la tala ilegal ni de la destrucción del bosque.

#### 4. Valorar de manera efectiva los ecosistemas forestales y sus servicios ambientales

Actualmente, la valoración de los bosques se considera responsabilidad exclusiva de gobierno, por lo que el discurso de la Conafor, la Semarnat e incluso el presidente Calderón se centra en reivindicar el programa de Pago por Servicios Ambientales (PSA), en sus diversas modalidades. Inclusive se invoca el papel de este programa como catalizador de la creación de mercados que lograrán esta valoración a futuro.

Con el PSA, el gobierno federal da por atendido el problema de la falta de valoración de los bosques y sus servicios. Este programa, más allá de sus limitadas bondades, se ha convertido en una justificación “bien intencionada” que genera una mayor marginación del tema en la agenda de la política forestal.

Para subsanar esta situación es necesario hacer cambios profundos en el enfoque y diseño de los instrumentos de política forestal de Conafor, especialmente del PSA. Algunas modificaciones puntuales son:

- El PSA debe propiciar el enriquecimiento de los programas de manejo de los bosques para que éstos se enmarquen en una visión de manejo integral y no sólo en la fase extractiva, así como en la inclusión de actividades para mejorar el desempeño hidrológico, entre otros.

- Replantear la focalización territorial del PSA: corregir sesgos y darle mayor alcance.
- El PSA debe ampliar sus apoyos a un abanico amplio de paisajes y no sólo terrenos forestales con alta densidad arbórea.

#### **4.1. Incorporar relaciones contractuales en el ámbito del PSA**

Al establecer una relación contractual, las partes involucradas reconocen y respaldan el valor de los ecosistemas forestales, sus servicios ambientales y los esfuerzos y acciones encaminados a su preservación

En todo esquema de compensación por servicios ambientales es un imperativo establecer, entre los beneficiarios directos o indirectos de los servicios ambientales y los dueños de los terrenos forestales o prestadores del servicio, contratos o convenios que definan compromisos vinculantes y medibles (por ejemplo, preservación de zonas de recarga de los mantos acuíferos, o acciones de mejora de la calidad y cantidad de agua) a cambio de una contraprestación (retribución económica) que valore efectivamente estos servicios y las acciones para preservarlos.

Por parte de los dueños de los bosques o proveedores de los servicios, los compromisos establecidos en los convenios deben incluir, por ejemplo, el establecimiento y operación de un plan de manejo enmarcado en un ordenamiento del territorio compatible con la prestación de los servicios ambientales y desarrollar, en un tiempo pertinente, un esquema de monitoreo interno para dar seguimiento al cumplimiento de metas.

El monto de la compensación debe diferenciarse por territorios, por origen de los recursos (si es un esquema urbano-rural o de apoyo gubernamental) y por regiones donde ocurre la deforestación. Esta contraprestación debe otorgarse a los dueños de los terrenos forestales y a todos los actores que participan en el convenio y que están involucrados en la preservación de los servicios ambientales.

El establecimiento de esta propuesta implica que el monto global de las compensaciones sería varias veces superior al que otorga actualmente el PSA, ya que los recursos provendrán de distintas fuentes y no sólo del gobierno. Y, más importante aún, estas retribuciones descansarían en mecanismos de financiamiento estables que generan certidumbre en el mediano y largo plazos.

#### **4.2. Establecer criterios sobre los mercados y las relaciones contractuales en torno a los servicios ambientales**

Tomando en cuenta que ha predominado una visión que considera viable el desarrollo y consolidación de mercados que garanticen, en tiempo y montos reales, la retribución a las actividades de preservación de los servicios ambientales, es indispensable analizar colectivamente cómo se visualizan estos mercados y su viabilidad, cuál es su articulación con las relaciones contractuales y establecer acuerdos que permitan la comunicación, divulgación y convergencia de actores y el posicionamiento de temas en la agenda forestal.

#### **4.3. Promover nuevas opciones de certificación, como instrumentos de valoración de los recursos forestales**

La certificación del buen manejo forestal (como la otorgada por el Forest Stewardship Council, FSC) es una herramienta que implícitamente reconoce el valor de esta actividad para la preservación de los ecosistemas y los servicios ambientales y busca retribuir dicho valor vía el pago de un

sobreprecio de los productos provenientes de este manejo en el mercado. Sin embargo, este instrumento tiene un alcance limitado porque está centrada en la extracción, procesamiento y comercialización de madera y no logra beneficiar a todos los dueños y poseedores de bosques ni a todos los ecosistemas forestales.

Esta certificación reduce las posibilidades de certificación a un solo modelo de manejo o un tipo de productos en tanto que excluye de sus beneficios a comunidades y territorios en los que, por el tipo de ecosistemas forestales o por las condiciones de infraestructura y organización, la extracción de madera no es una actividad viable. Sin embargo, estos ecosistemas sí brindan servicios ambientales que se deben valorar y preservar.

Para que la certificación sea un instrumento de mayor alcance -en cobertura territorial y en beneficiarios- y corrija su sesgo excesivo hacia el mercado, es fundamental ampliar las opciones de actividades susceptibles de ser certificadas, siempre y cuando estén encaminadas a la preservación de los ecosistemas forestales y sus servicios.

Al ampliar las opciones de actividades susceptibles de ser certificadas, se sientan las bases para que este mecanismo refuerce la propuesta de considerar de interés público todas las actividades que contribuyan a preservar los ecosistemas forestales y sus servicios ambientales (propuesta 1.1); de hecho, es una forma de concretar la valoración.

Los principios para el buen manejo establecidos por el FSC sientan las bases para certificar diversas actividades, más allá de las productivas, con un enfoque de preservación de los bosques y los servicios ambientales. Los cinco principios que definen más claramente las condiciones para certificar actividades de interés público y que propician el establecer una relación contractual que contemple una retribución (independiente y adicional a los beneficios recibidos por las actividades productivas) proveniente de los beneficiarios o los recursos públicos son:

- Principio 1: Cumplimiento de leyes y principios del FSC, así como los tratados y acuerdos internacionales...
- Principio 2: ...los derechos de uso deben estar definidos claramente, documentados y establecidos legalmente.
- Principio 3: los derechos legales y tradicionales de los pueblos indígenas para poseer, utilizar y manejar sus tierras, territorios y recursos deben ser reconocidos y respetados.
- Principio 4: las actividades de manejo forestal deben mantener y propiciar el bienestar social y económico a largo plazo de los trabajadores forestales y de las comunidades locales.
- Principio 6: el manejo forestal debe conservar la diversidad biológica y sus valores asociados, los recursos hídricos, suelos, así como ecosistemas y paisajes únicos y frágiles y, al hacerlo, conservar las funciones ecológicas y la integridad del bosque.

#### **4.4. Promover alianzas para potenciar las capacidades locales de gestión de los ecosistemas forestales**

Desarrollar las capacidades locales de gestión de los bosques complementa las propuestas anteriores. Estas capacidades ya existen en buena medida pero están dispersas en diversos agentes locales y regionales: en las comunidades, organizaciones, centros de investigación, entidades de fomento de los tres órdenes de gobierno e, inclusive, agentes de la cadena productiva.



La cooperativa Tosepan Titataniske, en Cuetzalan, Puebla, produce pimienta, vainilla, canela, cítricos, zapote, nuez de macadamia, maíz y miel de abejas meliponas (una especie de abeja mexicana sin aguijón) además de café (su actividad primaria hasta hace unos años), todo enmarcado en una visión de manejo sustentable de sus recursos naturales. El aprovechamiento maderable es con bambú, especie introducida en los años 70; por ello, los árboles maderables de la región no son talados.

© Greenpeace / Prometeo Lucero

Es necesario promover alianzas y establecer convenios entre agentes locales para potenciar estas capacidades. También es indispensable que la gestión gubernamental promueva vertientes de gobernanza (regularización de derechos de propiedad, resolución de conflictos de tierra, por ejemplo) que faciliten la conjunción de capacidades y las opciones de certificación mencionadas.

## 5. Replantar los instrumentos de política y la visión del manejo y aprovechamiento forestal comunitario

La información sobre el panorama económico del aprovechamiento forestal que llevan a cabo comunidades y ejidos del país plantea un escenario adverso. Por el otro lado, se corre el riesgo de intentar replicar la visión tradicional de uso de los recursos que promueve la maximización a corto plazo de ganancias económicas obtenidas a partir de un sólo producto (o pocos), soslayando las acciones que se requieren para mantener a largo plazo la fuente que provee estos y otros recursos (sostenibilidad), que probablemente no tengan valor económico (servicios ecosistémicos).

En particular, es difícil aterrizar el potencial de la silvicultura comunitaria. Por este motivo, es necesario replantear el enfoque que la actual política forestal le ha dado al manejo forestal comunitario. A continuación se exponen algunas propuestas para consolidar el manejo y aprovechamiento forestal sustentable por parte de comunidades y ejidos como uno de los principales ejes de la política forestal

### **5.1. Reorientar la estrategia de apoyo al manejo y aprovechamiento forestal hacia el manejo forestal comunitario**

Actualmente, la política forestal ve el aprovechamiento forestal comunitario sólo desde su vertiente económica<sup>14</sup> (fomento de actividades productivas), por lo que sus instrumentos articulan casi de manera exclusiva actividades que promueven las cadenas productivas.

Las propias comunidades, empresas forestales comunitarias y otros actores del sector deben discutir y consensar de forma abierta y transparente cuál debe ser el propósito de que el manejo y aprovechamiento forestal comunitario sea uno de los ejes principales de la nueva política forestal.

Lo anterior no significa ignorar y dejar de lado los aportes que el aprovechamiento forestal hace en materia de medio ambiente, cohesión social o abatimiento de la pobreza, sino poner por delante un eje discursivo y práctico que permita rediseñar los instrumentos de política, buscando sinergias con otros programas y herramientas de la política forestal y de otros sectores.

Consideramos que el manejo integrado de los ecosistemas forestales, que asegura su preservación y la de sus servicios ambientales, provee el enfoque adecuado para la promoción del manejo y aprovechamiento forestal comunitario como eje principal de la nueva política forestal.

Este enfoque implica reconocer que el aprovechamiento forestal comunitario es una actividad de interés público (ver propuesta 1.1.) por su invaluable aporte a la preservación de los bosques y los servicios ambientales, y que beneficia de manera directa e indirecta a la población entera. En consecuencia, es necesario complementar las retribuciones económicas que se obtienen por esta actividad vía mercados, con otras retribuciones (de origen gubernamental o de la interacción urbano-rural, entre otros) para todas las actividades que contribuyan a que el aprovechamiento forestal comunitario se lleve a cabo bajo pautas integrales de sustentabilidad.

Este nuevo enfoque considera a los servicios ambientales como base de las interacciones urbano-rurales y coloca la gestión forestal comunitaria como centro de dichas interacciones. A diferencia de lo que sucede ahora, ya que las cadenas productivas y sus cadenas de valor son sólo una parte pequeña de la relación entre lo urbano y lo rural.

De esta manera, la promoción del aprovechamiento forestal comunitario tendrá una mejor articulación con otros instrumentos de la nueva política forestal, como la versión mejorada del PSA o las nuevas modalidades de certificación, entre otros.

### **5.2. Fortalecer a las comunidades en sus procesos de conservación, protección y manejo sustentable de los ecosistemas forestales**

Múltiples actores, entre ellos la Conafor y diversos investigadores, coinciden en marcar la importancia de fortalecer a las comunidades y ejidos forestales en sus procesos de conservación, protección y manejo sustentable de sus ecosistemas forestales.

Esto significa que el manejo y aprovechamiento forestal comunitario debe priorizarse no sólo por sus aportes económico-sociales, sino por su aporte a la preservación de los servicios ambientales, y que debe estar articulado con los instrumentos más relevantes de la Conafor, especialmente el PSA.

<sup>14</sup> "Objeto de la Conafor: Desarrollar, favorecer e impulsar las actividades productivas, de conservación y de restauración en materia forestal, así como participar en la formulación de los planes y programas y en la aplicación de la política de desarrollo forestal sustentable". [www.conafor.gob.mx](http://www.conafor.gob.mx)





© Greenpeace / Hernán Pérez Aguirre



© Greenpeace / Hernán Pérez Aguirre

Las comunidades mayas de Betania, municipio de Carrillo Puerto, Quintana Roo, saben que el bosque proporciona todo lo necesario para la vida. Ahí satisfacen sus requerimientos diarios de alimentos orgánicos para ellos y sus animales, material para la construcción de sus hogares, medicinas y la posibilidad de tener ingresos regulares mediante la extracción de la madera, chicle y miel.

En este sentido, es prioritario fortalecer los programas de atención a la silvicultura comunitaria y buscar una estrecha articulación de sus objetivos con los de la conservación. Esto debe reflejarse en el diseño de apoyos para la gran diversidad de opciones productivas y de conservación que existen en cada territorio, incluso en aquellos donde los recursos maderables tienen escaso valor comercial.

Por ejemplo, la nueva política forestal debe incluir instrumentos para promover usos alternativos del bosque y el aprovechamiento de productos forestales no-maderables, como el turismo rural o de naturaleza, la producción de agua de manantial embotellada y otras alternativas que ya se implementan en muchas comunidades, ya que actualmente no existe una estrategia de apoyo específica para estas actividades.

### **5.3. Generar mayor conocimiento e información sobre el potencial de expansión de la gestión forestal comunitaria**

La política pública debe basarse en la mejor información y conocimiento disponible. Aunque existen elementos suficientes para reposicionar el manejo y aprovechamiento forestal comunitario como eje central de la nueva política forestal, no contamos con información y conocimiento suficientes sobre las dimensiones y facetas de su problemática, así como las opciones viables y deseables para su consolidación y expansión.

Con el fin de resolver este problema es necesario llevar a cabo las siguientes acciones:

- realizar un estudio nacional que permita tener una mejor comprensión del sector forestal;
- desarrollar un sistema nacional para estandarizar la recolección y captura de datos, así como para la integración de conocimiento comunitario y lecciones aprendidas sobre el sector, el cual podría integrarse al proceso administrativo para obtener permisos de aprovechamiento forestal;
- ampliar los estudios sobre la deforestación y la dinámica de cambio en la cobertura forestal del territorio nacional, con evaluaciones de la recuperación de coberturas forestales en los territorios de propiedad comunal e incluir otros indicadores de la contribución de los bosques comunitarios a la conservación de la biodiversidad.

## 6. Evaluar de manera efectiva y transparente la política forestal y sus instrumentos

Con el fin de garantizar su efectividad, transparencia y buen funcionamiento, es necesario realizar evaluaciones globales de la política forestal y de sus principales instrumentos, con un enfoque territorial. Una evaluación objetiva y útil, tiene claro que la acción gubernamental es sólo una de las partes de la situación de los bosques e incorpora otras intervenciones de alto impacto: otros programas gubernamentales; cambios en las políticas e instrumentos ambientales (ordenamientos territoriales, gestión integrada de cuencas, zonas de protección ambiental, etc.); innovaciones en el ámbito de la cooperación internacional vinculadas con el cambio climático (como REDD); intervenciones de agentes económicos relevantes a escala internacional, nacional, regional y subregional (aguacate y madera, por ejemplo); cambios en mercados (por ejemplo, cambios de precios en productos básicos y auge de los biocombustibles), fenómenos climáticos adversos y acciones de combate a la pobreza que determinan las estrategias económicas de los pequeños productores.

Asimismo, es necesario diseñar un núcleo de indicadores cuantitativos y cualitativos que den cuenta de la presencia territorial real del programa o instrumento que se esté evaluando. Estos indicadores deben estar centrados en la eficacia e impacto real y no solamente en la gestión y desempeño del programa.

Las dos propuestas anteriores se ensamblan con la necesidad de establecer un monitoreo territorial de los cambios en la salud de los ecosistemas forestales, y de sentar las bases indispensables para un proceso de mejoramiento y maduración de la política del sector y sus instrumentos. Para esto, es necesario desarrollar nuevos indicadores para medir los fenómenos de deforestación, degradación y fragmentación, por regiones y frentes de deforestación y degradación.

### 6.1. Establecer un monitoreo territorial de la política forestal y sus instrumentos

La incorporación de un enfoque territorial es indispensable para concretar bases conceptuales, elementos metodológicos, indicadores, regionalización, delimitación de unidades de estudio y especialmente, la conformación de un monitoreo eficiente, transparente y adaptativo (a los cambios en factores que influyen en el sector, como la cobertura forestal, entre otros).



© Greenpeace / Prometeo Lucero

La comunidad maya de Betania, en Carrillo Puerto, Quintana Roo, logró agregar valor a la madera y no sólo vender materia prima. Ahora, además de la caoba y el cedro rojo, aprovechan maderas blandas tropicales como chaca, amapola, sacchaca y paa'sak; maderas duras tropicales como tzalam, chechen, chactetok y chicozapote, entre otras. Como resultado de este manejo, las tasas de deforestación en la Zona Maya fueron muy bajas o incluso insignificantes (-0,0004 por ciento) entre 1984 y 2000, y en realidad experimentaron una recuperación de sus bosques en el período 2000-2004 (0,002%).

Es necesario conocer la presencia territorial de los instrumentos y programas de la política forestal, partiendo de dónde operan y a dónde se planea extenderlos. Actualmente, los reportes de la mayoría de los programas dan datos sólo a nivel estatal y la idea de población atendida sigue la vieja lógica de sumar y acumular beneficiarios en lugar de comunidades que con el programa resuelven su problemática.

El enfoque territorial y su evaluación obliga a que todo monitoreo esté condicionado a un criterio rector: los impactos positivos de cada programa se determinan por otras intervenciones territoriales. Esto obliga a que la línea base y sus indicadores no se limiten a considerar las acciones del programa respectivo, sino que también contemplen las acciones de otros programas que operan en el mismo territorio. En otras palabras, se requiere de un enfoque de monitoreo territorial económico-ambiental que permita identificar otras intervenciones determinantes.

## **6.2. Replantear la evaluación y medición de las tendencias de deforestación**

El problema de la no confiabilidad está vigente: no es precisa la información oficial sobre la deforestación y las dinámicas de cambio que afectan a los bosques y esto limita gravemente la toma de decisiones, rediseño y evaluación de la política forestal. Es decir, las estadísticas de deforestación no son útiles para el diseño y ejecución de la política pública.

Este problema es aceptado por el propio gobierno federal que, en el documento “Visión de México sobre REDD+”<sup>15</sup>, presentado en diciembre de 2010 durante la 16ª Conferencia de las Partes de

15

“Visión de México sobre REDD. Hacia una estrategia nacional”. Comisión Nacional Forestal. Primera edición, diciembre 2010



la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático, afirma que “se reconoce la necesidad de avanzar tanto en un consenso para la cuantificación y valoración cualitativa de estos procesos, como para mejorar los instrumentos de evaluación que aumenten la precisión de las estimaciones [de la deforestación y degradación]”.

Hay que replantear la forma en que se elaboran la información y el discurso sobre las tendencias de la deforestación en México. Para tener una dimensión real del problema es necesario centrarse en las pérdidas de los ecosistemas forestales (no sólo en los que predominan los paisajes arbolados) y su degradación, es decir, se requiere una perspectiva de la biodiversidad y los servicios ambientales. Desde el punto de vista metodológico, esto marca una enorme diferencia respecto al enfoque que utiliza actualmente el gobierno mexicano (basado en las definiciones de bosques y deforestación de la FAO y que se refleja en el *Informe Situación de los bosques 2010*).

Es preciso establecer, de manera participativa y transparente, definiciones y parámetros metodológicos adecuados para conocer la situación y las dinámicas de cambio de los ecosistemas forestales y los servicios ambientales. Sólo así será posible contar con información confiable que sirva de base para el diseño, monitoreo y evaluación de la nueva política forestal y sus instrumentos.

### **6.3. Dimensionar por regiones los procesos de expansión y contracción de la frontera agrícola-pecuaria y su impacto**

Tanto las estadísticas oficiales sobre la supuesta tendencia a la baja en la tasa de deforestación, como el balance nacional de la frontera agrícola y pecuaria que apunta a una aparente estabilización en su superficie conducen a la subvaloración del papel que desempeña la expansión agropecuaria como causa de la pérdida y degradación de los bosques. En consecuencia, se tiende a marginar de la agenda forestal el impacto de estas actividades sobre los bosques.

Es preciso llevar a cabo un análisis para saber claramente el papel de la expansión de la frontera agrícola y pecuaria como causa de la deforestación y degradación de los bosques. Este análisis no debe limitarse a identificar los cambios en la frontera agrícola, sino que debe priorizar el análisis en zonas de alto valor ambiental, en términos de biodiversidad o de afectación de servicios ambientales críticos, como recarga de acuíferos o erosión de suelos, entre otros.

Este estudio debe dimensionar las tendencias de la ganadería extensiva por regiones, con énfasis en los cambios de uso de suelo y debe identificar los factores catalizadores de este proceso, como los mercados o los incentivos gubernamentales, entre otros.

# GREENPEACE

Greenpeace es una organización ambientalista, no gubernamental e independiente política y económicamente, pues no recibe donativos ni presiones de empresas, gobiernos ni partidos políticos. En la campaña de bosques, Greenpeace combate las causas fundamentales de la deforestación -el avance de las fronteras agrícola-ganadera y urbana y la tala ilegal- promoviendo el manejo forestal comunitario y visibilizando todos los beneficios que estos ecosistemas nos brindan: capturan agua, son cinturones verdes que nos protegen del cambio climático y son el hogar de millones de personas. Greenpeace trabaja exclusivamente con las aportaciones voluntarias de personas que simpatizan con su forma de trabajar y que buscan un mundo más pacífico y con justicia ambiental.

## [R] EVOLUCIÓN FORESTAL

Hacia una nueva política forestal para detener el cambio climático

Es resultado de una consultoría encabezada por **Héctor Magallón**, coordinador de la campaña de bosques de GreenpeaceMéxico.

**Revisión técnica:** Paloma Neumann  
**Revisión editorial:** Raúl Estrada y Cecilia Navarro  
**Diseño editorial:** Alejandro Zamudio

© 2011. Greenpeace México A.C.  
Dirección: Sta. Margarita 227,  
Col. Del Valle, CP 03100  
Centro de contacto y atención a socios: 5687 8780,  
5687 8889 y conmutador 5687 9595.  
Página web: [www.greenpeace.org.mx](http://www.greenpeace.org.mx)  
Correos: [greenpeace.socios@greenpeace.org](mailto:greenpeace.socios@greenpeace.org)  
y [greenpeace.mexico@greenpeace.org](mailto:greenpeace.mexico@greenpeace.org).