



UNIVERSIDAD DE QUINTANA ROO

**División de Ciencias Políticas y Humanidades
Departamento de Estudios Políticos e Internacionales**

**La influencia de la apertura comercial en las reformas a
la ley forestal de 1992 al 2003: El caso de la regulación
de plantaciones forestales comerciales**

**TESIS
Para obtener el grado de
LICENCIADA EN RELACIONES INTERNACIONALES**

**Presenta
Elvira Esmeralda Rincón Gabourel**

**Director de Tesis
Dr. Martín Saúl Vargas Paredes**

Chetumal, Quintana Roo, México, octubre de 2007.



UNIVERSIDAD DE QUINTANA ROO

**División de Ciencias Políticas y Humanidades
Departamento de Estudios Políticos e Internacionales**

Tesis elaborada bajo la supervisión del comité de Tesis del programa de Licenciatura y aprobada como requisito para obtener el grado de:

LICENCIADA EN RELACIONES INTERNACIONALES

COMITÉ DE TESIS

Director: _____
Dr. Martín Saúl Vargas Paredes

Asesor: _____
M.E.S. Natalia Armijo Canto

Asesor: _____
Dr. Ricardo Torres Lara

Chetumal, Quintana Roo, México, octubre de 2007

AGRADECIMIENTOS

A Dios...

Por la vida, sus bendiciones, y brindarme la capacidad de luchar, amar, perdonar y aceptar mis errores.

A mi familia...

Porque son lo más importante en mi vida, y siempre me han apoyado. Simplemente Gracias.

A mis amigos...

No necesito verlos a menudo para considerarlos como parte de mi familia, gracias por los momentos que me dan.

A mis profesores...

Por los conocimientos que me obsequiaron y por darme las herramientas necesarias para mi lucha profesional.

Al Comité de Supervisión de Tesis...

Muchas gracias por contribuir a lo que ustedes mismos consideran una buena tesis, sin ustedes no lo sería.

Al América ehjhjj

Sorry, ya sé que no checa con lo que puse anteriormente, pero es mi equipo que puedo hacer...

Los grandes logros de la vida, son los que nos roban más tiempo

Tienen mayor dificultad pero cuando se realizan

No sólo te das cuenta que valió la pena

También que tus más grandes sueños se te pueden cumplir

Sólo se necesita ESFUERZO

INDICE

INTRODUCCIÓN ----- (I-XII)

I.- Neoliberalismo económico y regulación: La influencia de la apertura comercial en las leyes forestales de América Latina.

Introducción-----	(1)
I.1.- Neoliberalismo económico y regulación: El papel del Estado regulador	
a) ¿Qué es neoliberalismo económico?-----	(4)
b) La intervención estatal -----	(8)
c) La regulación y el neoliberalismo económico -----	(10)
d) Apertura comercial y regulación ambiental -----	(14)
I.2.- Apertura comercial y leyes forestales en América Latina: El desarrollo de las plantaciones forestales	
a) La importancia de las plantaciones forestales -----	(17)
b) Fomento del sector privado: Su papel inversionista en el desarrollo de las plantaciones forestales -----	(21)
Conclusión -----	(25)

II.- La influencia de la apertura comercial en la ley forestal de 1992

Introducción-----	(27)
II.1.- El proceso de reforma	
a) Causantes: La precaria situación forestal y el beneficio de las plantaciones----	(28)
b) El papel del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) -----	(31)
II.2.- Diferencias entre la ley forestal de 1986 y la de 1992	
a) El papel de las comunidades y el sector privado -----	(36)
b) Control en el manejo y aprovechamiento forestal -----	(37)
c) Las plantaciones forestales y el papel del Estado -----	(39)
d) Efectos que provocaron la oposición de las organizaciones forestales campesinas -----	(40)
Conclusión-----	(43)

III.- La influencia de la apertura comercial en la ley forestal de 1997

Introducción-----	(44)
III.1.- El Proceso de Reforma: Las demandas de las comunidades forestales y el sector privado	
a) Las demandas de las organizaciones forestales campesinas -----	(46)
b) Las demandas de las empresas forestales -----	(47)
III.2.- Influencia de la apertura comercial en la ley forestal: La regulación de plantaciones forestales	
a) Plantaciones forestales -----	(49)
b) PRODEPLAN y PRODEFOR -----	(50)
c) El control en el manejo y aprovechamiento forestal -----	(53)
Conclusión-----	(56)

IV.- Apertura comercial y desarrollo sustentable en la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable (LGDFS)

Introducción-----	(58)
IV.1.- Proceso de formulación de la LGDFS	
a) México en el desarrollo forestal sustentable: Contexto internacional -----	(60)
b) La situación del subsector forestal y las iniciativas de ley: Contexto nacional -----	(62)
IV.2.- Desarrollo sustentable y apertura comercial en la LGDFS	
a) La participación de las comunidades forestales -----	(67)
b) Control en el manejo y aprovechamiento forestal -----	(69)
c) Las unidades de manejo forestal (UMAFOR) y la certificación forestal -----	(71)
d) La regulación de las plantaciones forestales -----	(74)
Conclusión-----	(79)

V.- Conclusiones

Introducción-----	(82)
a) Neoliberalismo y regulación: Leyes forestales y apertura comercial -----	(82)
b) La ley forestal de 1992 congruente con la apertura comercial -----	(85)
c) Ley forestal de 1997: La relación entre apertura comercial y la regulación de plantaciones forestales -----	(87)
d) La regulación de plantaciones forestales entre apertura comercial y desarrollo sustentable -----	(88)
Bibliografía-----	(98)

INTRODUCCIÓN

La siguiente investigación analiza la influencia de la apertura comercial, en las reformas a la ley forestal mexicana en 1992, 1997 y 2003. De manera particular, la investigación examinará los apartados de la ley que se relacionan con la apertura comercial (la regulación de plantaciones forestales comerciales, simplificación de controles en el manejo y aprovechamiento de bosques y las medidas que se establecieron para atraer inversiones). El objetivo de la investigación es analizar el grado de influencia de la apertura comercial en dichas reformas.

El problema central de este trabajo, es que la influencia de la apertura comercial en la formulación de la ley forestal, ha dado lugar al impulso de las plantaciones forestales con fines comerciales, por medio de subsidios, con el objetivo de desarrollar la actividad en forma sustentable y de lograr su competitividad en el mercado internacional, a la vez, se observa, la simplificación de controles para el aprovechamiento de los recursos forestales y el privilegio del sector privado para acceder a los bosques. La investigación se enfocará a analizar en que grado la influencia de la apertura comercial en la formulación de la ley forestal, ha llevado al protagonismo de las plantaciones forestales en su regulación, y a la afectación de la regulación sustentable de los bosques nativos.

De acuerdo a lo mencionado, este estudio considera las siguientes preguntas de investigación:

¿Cuál es la orientación de la regulación en el neoliberalismo económico y cómo se relaciona con la importancia que la apertura comercial toma en la formulación de la ley forestal?

¿Cuáles son los aspectos más importantes de la influencia de la apertura comercial en la ley forestal de 1992?

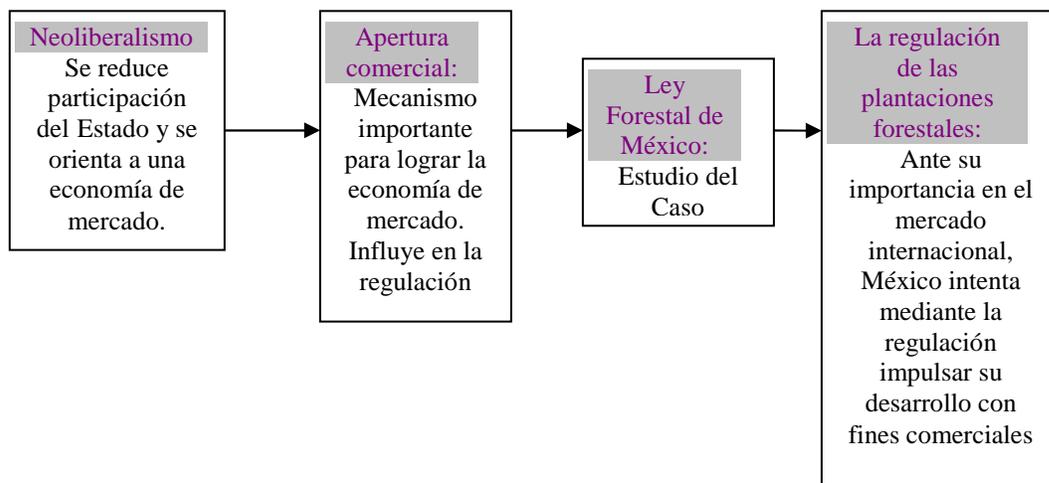
¿Cómo influye la apertura comercial en la regulación de las plantaciones forestales en la ley forestal de 1997?

¿Cómo ha influido la apertura comercial en la regulación de las plantaciones forestales, específicamente sobre cuáles mecanismos sustentables para el manejo forestal en la LGDFS?

El objetivo general de este trabajo es analizar la influencia de la apertura comercial en las reformas hechas a la ley forestal, en 1992, 1997 y 2003. Los objetivos particulares son: Analizar la relación entre neoliberalismo y regulación, describir la influencia de la apertura comercial en las reformas a la ley forestal, analizar la regulación de las plantaciones forestales en la ley y su importancia para la apertura comercial.

Se considera como hipótesis que a mayor apertura comercial, mayores cambios en la ley forestal, y por lo tanto menor regulación en las plantaciones forestales, por lo que su número y producción aumentan.

Las variables se relacionan de la siguiente manera:



La investigación resalta tres variables: Apertura comercial como variable independiente, la ley forestal como variable interviniente y las plantaciones forestales como variable dependiente. La investigación relaciona las variables de la siguiente manera: La influencia de la apertura comercial en la ley forestal afecta la regulación de plantaciones forestales, regulación que se dirige a impulsar plantaciones forestales con fines comerciales.

El trabajo de investigación, utiliza la siguiente definición de plantaciones forestales comerciales: “Establecimiento, cultivo y manejo de vegetación forestal en terrenos temporalmente forestales o preferentemente forestales, cuyo objetivo principal es la producción de materias primas forestales destinadas a su industrialización y/o comercialización” (PRODEPLAN, 2003).

Desde la década de los setenta, en América Latina se observa la presencia de la apertura comercial, en algunos países sudamericanos (Chile, Uruguay), Sin embargo, es a partir del decenio de los ochenta, que se marca una significativa tendencia por parte de los gobiernos latinoamericanos, de implementar las políticas de ajuste estructural del Banco Mundial (BM) y del Fondo Monetario Internacional (FMI), por las cuales los países latinoamericanos dirigieron sus economías nacionales a los mercados internacionales. A principios de los setenta, Chile fue el primero en dirigirse a la apertura comercial, en 1983 lo hizo Costa Rica, en 1985 iniciaron el proceso de liberalización comercial, Bolivia y México, y a principios de los noventa, lo hicieron Argentina, Brasil, Perú, Venezuela y Colombia (Raigosa, 2002).

Algunas políticas de ajuste estructural favorecieron la influencia de la apertura comercial en las legislaciones nacionales, como: “La desregulación para aumentar la competencia y facilitar la inversión del sector privado en las actividades económicas, y garantizar los derechos de propiedad para estimular la inversión privada nacional y extranjera” (Cruz, 2002: 21).

Con la desregulación, tanto financiera como comercial, los capitales tuvieron mayor fluidez, la mayor facilidad provino de la eliminación de restricciones jurídicas. Entre los ejemplos más importantes, estuvieron “la flexibilización de legislaciones laborales y ecológicas” (Cruz, 2002:21). Es necesario acentuar que la influencia de la apertura comercial en las legislaciones nacionales, también fueron propiciadas por el papel que el neoliberalismo le dio al Estado, que pasó de regular la economía y asistir a la sociedad, a “asignar recursos a las actividades más rentables y productivas” (Cruz, 2002: 21).

El término ‘neoliberalismo’, se le puede considerar un concepto multidisciplinario. En este estudio, la definición del neoliberalismo está relacionada con el papel del Estado, ya que de éste depende el grado de influencia de cualquier factor externo en la ley forestal, en este caso, de la apertura comercial.

Desde el punto de vista neoliberal, el Estado es la institución que promueve sus políticas [de mercado] y las aplica en la sociedad, a través de diversos programas. Es decir, “la fuerza motriz del neoliberalismo, son sus políticas de mercado y sus directrices determinan la conducción de los países en la actualidad” (Cruz, 2002: 22). De estos criterios, se desarrollan definiciones políticas como aquellas que señalan que el neoliberalismo es “el promotor y legitimador de los nuevos contenidos y formas de procesos generales de acumulación” (Soto, 2002: 20), o la “política económica que los países avanzados procuran imponer en todo el mundo por ser la más conveniente a sus intereses políticos y económicos” (Paz, 2005: 116).

Por ser una definición más completa y más afín con el objeto de estudio, que es la influencia de la apertura comercial en la ley forestal, la investigación utiliza la siguiente definición económica de neoliberalismo: Corriente económica que reduce la participación del Estado en la economía, y promueve la economía de mercado tanto interna, por medio de la liberalización de precios y mercados, así como externa, la cual se basa en una apertura comercial y financiera (Marturet, s.f.: 6).

La economía de mercado se refiere a la dirección de la economía hacia la “oferta y expansión de mercado de bienes y capitales” (Marturet, s.f.: 3), y la participación del Estado se refiere a su función como promotor de la iniciativa privada (Martínez, s.f.). La economía de mercado se basa en la autorregulación. El mercado es espontáneo y por medio de la libre empresa y competencia, se genera la interacción entre agentes económicos. Para ello es necesaria la liberalización de mercados. En la investigación se utiliza el término apertura comercial, la cual se define como: Mecanismo del libre mercado, sin barreras arancelarias, con una competencia de precios internacionales, libertad cambiaria y de inversiones, y el impulso de exportaciones (Velasco, 2004).

El neoliberalismo “sostiene que la apertura comercial impulsa a las empresas a modernizar su tecnología, elevar la calidad de la fuerza de trabajo, abrir nuevos mercados al exterior en un breve tiempo” (Paz, 2005: 115). Sin embargo, a medida que la apertura comercial gana terreno en las relaciones económicas, su influencia en las políticas públicas de los países, sobre todo en vías de desarrollo, se vuelve mayor. Para los opositores del neoliberalismo, las ventajas de la apertura comercial solo son para los países desarrollados, ya que los mayores beneficios siempre los obtendrán aquellos que controlen el mercado, es decir, los que logren la competitividad internacional, difícil aspiración para los productos de países subdesarrollados. En América Latina varias industrias nacionales han tenido que cerrar por falta de inversiones y porque las empresas transnacionales opacan la competitividad incluso en el mercado interno (Arroyo, 1996: 91-92).

La influencia de la apertura comercial en las legislaciones nacionales de América Latina, se observa en la dirección de sus políticas públicas: la libertad absoluta de mercados, limitación del Estado a funciones básicas de asistencia social, favoritismo del sector privado para atraer inversión extranjera, y el abandono de principios sustentables a cambio de criterios de rentabilidad, se extienden las privatizaciones a monopolios estatales, y se impulsan las exportaciones (Barone, 1998: 11).

En el caso mexicano, la ley forestal es el instrumento jurídico que tiene el objetivo de regular el uso de los bosques. La ley forestal a partir de 1992, es muy diferente, a las anteriores, sobre todo, a la ley forestal de 1986. Ésta presentaba un protagonismo campesino, participación activa del Estado y poco acceso al sector privado. A partir de 1992, la ley limita la participación del Estado, lo mismo que las comunidades campesinas. La prioridad es para el sector privado, las inversiones, y las grandes empresas forestales (De Ita, 1997; Merino, 2004).

En la ley forestal de 1997, se apoyan las plantaciones con subsidios, y persiste la desregulación de los bosques nativos. Es hasta el 2003, después de largos debates iniciados desde 1992, por grupos ambientalistas y particularmente, organizaciones campesinas, que se hacen nuevas reformas que dan lugar a la Ley General de Desarrollo

Forestal Sustentable (LGDFS), una ley que en apariencia contiene más medidas sustentables que ninguna otra haya tenido, pero que es necesario ampliar su estudio para poder constatar el avance de la ley forestal en la regulación sustentable de los bosques.

Parte del objetivo de esta investigación es ahondar más sobre el estudio de la actual ley forestal, lo suficiente como para poder concluir el avance ó retroceso de la ley en cuanto a la regulación sustentable de los bosques, de acuerdo a este objetivo es importante establecer, el concepto de desarrollo sustentable que la investigación utilizará para analizar la regulación sustentable de los bosques en la ley forestal: “se refiere a un crecimiento económico capaz de satisfacer necesidades de nuestras sociedades en términos de bienestar, a corto, medio y largo plazo..., debe responder a las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras” (Fernández, 2004). Es decir, el uso de los bosques, debe ser en una forma racional, benéfica a la sociedad, sin perjudicar el aprovechamiento forestal de las siguientes generaciones. El problema de investigación, considera que la influencia de la apertura comercial en la ley forestal tiene efecto sobre la regulación sustentable de los bosques nativos.

Básicamente las tres reformas se escogieron por dos aspectos comunes entre ellas: a) La apertura comercial y la regulación de plantaciones se presenta en las tres reformas, y b) Las tres últimas reformas de la ley forestal representa un tema actual y de enorme importancia para el México de hoy y, quizá el de mañana.

El neoliberalismo ha sido eje de discusión en cuanto a su impacto en la región latinoamericana, incluso su relación con el medio ambiente (eg. Banko, 2003; Barone, 1998; Gaviria, 2002; Ffrench-Davis, 2006). Sin embargo, el estudio del neoliberalismo en relación a la ley forestal mexicana, y sobre todo, de la apertura comercial es nuevo. Hay pocos autores que han hecho algún tipo de análisis con estas variables (eg. Castilleja, 1993; Papa, 2004; Muñoz, 2003; Vázquez, s.f.), y son sus propios trabajos de investigación los que definen que el grado de importancia de dicho tema es considerable.

La investigación es pertinente en los siguientes aspectos: la variable independiente es la apertura comercial, que surge de los fundamentos básicos del neoliberalismo: Reducción de la participación del Estado y promoción de la economía de mercado, por lo que la apertura comercial y financiera son mecanismos indispensables.

La variable interviniente es la ley forestal mexicana. El debate alrededor de ésta es sobre su evolución dentro de la formulación e implementación en la regulación de los bosques (eg. García-Peña, 2001; Cedeño, et. Al., s.f.; De Ita, 1997; Merino, 2004; Sánchez, et. al., s.f.). Pocos son los autores que han examinado factores externos que influyen en las reformas de la ley forestal, (eg. De Ita, 1997; Merino, 2004) y es precisamente lo que este trabajo tratará de analizar.

La variable dependiente son las plantaciones forestales comerciales, caso concreto de la ley forestal en el que se puede verificar la influencia de la apertura comercial, es un tema muy difundido entre los investigadores. Los autores se han enfocado al debate ecológico que ha suscitado el establecimiento de las plantaciones (eg. Budowski, 2003; Leff, et. Al., 2003; Lara, et. Al., 2002) y a responder si las plantaciones son una ventaja económico-ambiental para México (eg. Álvarez-Icaza, et. Al., 1996; Castilleja, 1993; Merino y Barton, 2004, De Ita, 1997).

En América Latina, las plantaciones forestales comerciales (90's) se han convertido en la modalidad por la que los bosques se aprovechan con fines comerciales (sobresalen Chile, Brasil, Colombia, Venezuela y México). Ante el debate ecológico a que se presta las plantaciones forestales, y ante el debate de la relación entre comercio y medio ambiente (Leff, 2002, Lichtinger, 1997), es importante el estudio que esta tesis hará de la regulación sustentable de los bosques nativos en la ley forestal, relacionándolo como parte del efecto de la influencia de la apertura comercial.

Es necesario mencionar la pertinencia que tiene el estudio de cualquier problema acerca de los bosques. Estos tienen una importancia a nivel mundial, con sus servicios ambientales y como principales abastecedores de materias primas, sobre todo madera y derivados. Más de la mitad de la superficie forestal en el mundo se encuentra distribuida

en solo siete países, entre ellos Canadá y Estados Unidos que juntos, cuentan con el 13% de la superficie forestal mundial. México se encuentra en octavo lugar con 55 millones de hectáreas, y en segundo lugar de los países latinoamericanos (De la Mora, 2003: 4). El primero es Brasil.

Los bosques constituyen la riqueza natural de México, su buen aprovechamiento y manejo pueden generar la competitividad del subsector forestal en el comercio internacional. Para la administración de los recursos forestales es necesario el compromiso entre el gobierno y la comunidad forestal. Es necesario una administración de los bosques basada en; la formulación de políticas, programas, planes e iniciativas viables y específicas de los problemas forestales de México (CONAFOR/UNFF, 2003).

Parte del estudio de las Relaciones Internacionales se enfoca a las diversas corrientes económicas que han impactado en la interacción de los países en el Sistema Internacional, como lo es el neoliberalismo (la apertura comercial) y que actualmente rige las relaciones económicas. Gracias al impacto en la ley forestal, se puede hablar de modelos de privatización de ejidos e inversiones directas del sector privado en la producción forestal (Castilleja, 1993).

Este estudio es afín a los actuales estudios de las relaciones internacionales, lo cual se puede confirmar con un breve análisis de las variables del estudio:

La apertura comercial, es un mecanismo indispensable para llevar a cabo el mercado libre o economía mercado, conceptos que el enfoque neoclásico (neoliberalismo) ha introducido en las políticas públicas.

La apertura comercial es el mecanismo del libre mercado, sin barreras arancelarias, con una competencia de precios internacionales, libertad cambiaria y de inversiones, y el impulso de exportaciones (Velasco, 2004). De acuerdo a esta definición utilizada en este trabajo, en la actualidad, la apertura comercial es importante en las relaciones económicas internacionales, tan solo obsérvese el número de acuerdos de libre comercio en la región latinoamericana. La Organización Mundial de Comercio (OMC) indica que

en el 2002 habían aproximadamente 162 acuerdos regionales, y para el 2007 se calcula que habrá alrededor de 300 acuerdos regionales (CEPAL, 2005), acuerdos que propician el libre comercio entre países integrantes de un mismo bloque comercial. Los países latinoamericanos tratan de impulsar sus sectores económicos y de incrementar sus exportaciones, elementos que se contemplan en sus políticas de desarrollo económico, tanto en bloques regionales como en forma unilateral.

En la actualidad la importancia de las políticas públicas en las relaciones internacionales, consiste en la influencia que la apertura comercial tiene en ellas, una influencia que ha permitido la eliminación o significativa reducción de aranceles, eliminación de obstáculos para la inversión extranjera directa (IED), y sobre todo, que ha permitido la desregulación de procedimientos para que los países sean más atractivos a la IED (CEPAL, 2005).

Las Políticas Públicas en una definición general, se entienden como los programas, reglamentos, acciones y decisiones que toma el Estado para el bien de la sociedad (Lahera, 2004). Es decir, las políticas públicas incluyen salud, educación, seguridad, trabajo, vivienda, recursos naturales, entre otros. En los últimos años, los países han dirigido sus economías nacionales a los mercados internacionales, y la desregulación o flexibilización de las políticas públicas se ha llevado a cabo, con el fin de lograr la competitividad internacional de los sectores económicos y la atracción de la inversión extranjera, básicamente en esto radica la importancia de las políticas públicas en las relaciones internacionales.

El trabajo de investigación toma a la ley forestal mexicana, como un caso de la influencia de la apertura comercial en las políticas públicas del mundo. En México, el instrumento jurídico más importante en cuanto a la regulación del uso de los bosques, es la ley forestal, en la que se decretan programas, reglamentos, acciones y decisiones que se llevan a cabo para el buen aprovechamiento y uso de los bosques. La ley forestal es la segunda variable de la investigación.

Las plantaciones forestales comerciales, son un caso concreto que la investigación estudiará para verificar el grado de influencia de la apertura comercial en la ley forestal mexicana. El estudio de la regulación de las plantaciones forestales de tipo comercial es importante, éstas han sido parte de un debate ecológico a nivel internacional, su implementación a nivel mundial, ha creado dudas sobre sus ventajas y desventajas en el plano ecológico. Las plantaciones forestales de tipo comercial, es un tema actual y es afín al estudio de las relaciones internacionales, si se considera la relación estrecha entre la apertura comercial y el establecimiento de éstas, ya que los países han tomado el establecimiento de las plantaciones como una estrategia para lograr la competitividad internacional de sus sectores forestales.

Al analizar la regulación de los bosques nativos en la ley forestal, es necesario tocar el tema de desarrollo sustentable, que se ha vuelto congruente con el desarrollo económico que persiguen los países, presentándose en foros y acuerdos internacionales, y en los últimos años en las políticas públicas (Fernández, 2004, Gil y Ortega, 1995, Leff, 2002, Lichtinger, 1997, Merino, 2004). El desarrollo sustentable se ha vuelto fundamental en las relaciones internacionales.

El enfoque internacional del tema de investigación se especifica más al enlazar las variables del estudio, la influencia de la apertura comercial en las reformas a la ley forestal, se concibe como un caso de la influencia de la apertura comercial en las políticas públicas de los países. Para analizar el caso mexicano, se escogió la ley forestal por ser el instrumento jurídico más importante que regula el uso de los bosques. El caso de las plantaciones forestales comerciales, refuerza el enfoque internacional de la investigación, ya que es la nueva modalidad por la que se aprovechan los recursos forestales, y que gracias a la influencia de la apertura comercial, las políticas públicas encargadas de la regulación del uso de los bosques (políticas forestales), han brindado privilegios para el impulso de las plantaciones en el mercado internacional. Este trabajo trata de contribuir al estudio que las relaciones internacionales hacen sobre la importancia de la apertura comercial en las políticas públicas de los países.

La metodología utilizada para la investigación fue por medio de un estudio comparativo, primero, entre la ley forestal de 1986 y la ley de 1992, con el objetivo de exponer las divergencias que demuestren la influencia de la apertura comercial en la ley forestal de 1992. Después, se hizo un estudio comparativo entre las reformas de 1992, 1997 y 2003, que permitirá analizar la influencia de la apertura comercial en la ley forestal. Por medio de la comparación, entre las tres reformas, también se analizará el avance ó retroceso en la regulación de las plantaciones y bosques nativos. Para realizar el estudio comparativo, se utilizarán diversas fuentes de información, tanto análisis académicos impresos, como información bibliográfica y hemerográfica que se encuentre en línea. Dentro de la bibliografía consultada destacaran libros que en general su contenido sea del neoliberalismo, apertura comercial y medio ambiente. La información en línea es específica del tema.

El objetivo del primer capítulo es analizar la relación entre neoliberalismo y regulación, y describir la influencia de la apertura comercial en las leyes forestales de América Latina. El primer apartado, es un breve análisis de lo que es el neoliberalismo económico, y se analiza la regulación del Estado durante la implementación de este modelo. El segundo apartado analiza la influencia de la apertura comercial en las leyes forestales de América Latina.

El objetivo del segundo capítulo es analizar el grado de influencia de la apertura comercial en la ley forestal de 1992. La primera sección abarca el proceso por el cual se da la reforma de la ley forestal de 1992 (El sector forestal mexicano en el TLCAN). En la segunda sección se compara la ley forestal de 1986 y 1992.

El objetivo del tercer capítulo es analizar la influencia de la apertura comercial en la ley forestal de 1997. En la primera sección se describe el proceso de reforma por el que se impulsa el desarrollo de las plantaciones forestales con fines comerciales. En la segunda sección se compara la regulación entre bosques nativos y plantaciones forestales.

El objetivo del cuarto capítulo es analizar la influencia de la apertura comercial en la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable y el enfoque sustentable de dicha ley.

En el primer apartado se estudia el contexto nacional e internacional por el que México se dirige al desarrollo forestal sustentable. El segundo apartado describe los aspectos regulatorios que se relacionan con la regulación de plantaciones forestales con fines comerciales y se analiza el enfoque sustentable de la ley.

Quinto capítulo: Se establecen las conclusiones de la tesis.

I.- Neoliberalismo económico y regulación: La influencia de la apertura comercial en las leyes forestales de América Latina.

Introducción

En este capítulo se realiza un análisis de la influencia de la apertura comercial en las leyes forestales de América Latina. La hipótesis de este apartado es que el neoliberalismo económico ha contribuido a que el Estado, por medio de la regulación, establezca como objetivo prioritario lograr la apertura de mercados, lo que ha generado un significativo grado de influencia de la apertura comercial en las leyes forestales de América Latina.

El objetivo general de este capítulo es analizar la relación entre neoliberalismo y regulación, y el objetivo específico es describir la influencia de la apertura comercial en las leyes forestales de América Latina.

En la primera sección se analiza en qué consiste el neoliberalismo económico, y cómo se relaciona con la regulación que hace el Estado. Este apartado de la investigación se concentra en cuatro temas, en los cuales se va a profundizar el papel del Estado y su función reguladora dentro del contexto neoliberal. Primero, una definición clara de lo que es el neoliberalismo económico. Segundo, el papel del Estado dentro del neoliberalismo. Tercero, la importancia de la regulación en la implementación de dicho modelo económico. Cuarto, se expone la importancia de la apertura comercial en la relación neoliberalismo-regulación, y se describe un breve panorama del debate entre comercio y medio ambiente.

La crisis económica en el decenio de los ochenta y las políticas de ajuste estructural del Fondo Monetario Internacional (FMI) fueron dos factores importantes para la implementación del neoliberalismo en América Latina. A mediados de los ochenta, la región latinoamericana busca la apertura de mercados: con medidas de privatización, desregulación del sistema financiero, reducción del gasto fiscal, así como la reducción de obstáculos para el libre comercio (Gigli, s.f.: 12).

Ante la implementación del neoliberalismo en América Latina, el Estado disminuye sus obligaciones sociales en educación, empleo, vivienda, salud, entre otros, y la regulación se dirige a buscar la rentabilidad de las actividades económicas (Martínez, s.f.: 8-9).

Se ha estudiado el impacto del neoliberalismo, tanto en el ámbito económico, político y social de América Latina (Bejarano, s.f.; Gerschman, 1999; Gigli, s.f.; Martínez y García, 1999), y se ha concluido que el neoliberalismo ha generado efectos negativos como el incremento del nivel de desempleo y mayor exclusión social. Se considera que las políticas públicas del decenio de los noventa, se orientaron a la reducción de las funciones del Estado para la sociedad, el papel del sector privado aumentó, y se implementaron reformas en educación, salud, trabajo y medio ambiente, entre otros (Colás, 2007).

En América Latina, durante el decenio de los noventa, la tasa de desempleo subió de 8.1% a 8.7%, porcentaje mayor al obtenido durante la crisis de la deuda externa. Las reformas laborales llevaron a la flexibilización laboral que se define la tendencia al deterioro de las condiciones laborales (reducción de salarios, de seguridad laboral y contratos de trabajo), el objetivo era reducir los costos laborales. Entre los países que flexibilizaron sus relaciones laborales fueron Bolivia, Chile, El Salvador, México, Colombia, Perú, Argentina y Uruguay (Colás, 2007).

Argentina tenía 21.9% de sus trabajadores sin contrato y en 1997 aumentó a 33%. En ese mismo período mantuvo 29.9% y 37.3% sin seguridad social, respectivamente. En 1989 Brasil tenía 35.1% empleados sin contrato de trabajo y en 1996 se incrementó a 46.3%, y 26.9% (1989) y 34.9% (1996) sin seguridad social. México tenía 32.4% (1989) y 36.3% (1996) trabajadores sin contrato y 31% (1989) y 28.5% (1996) sin seguridad social. Alrededor de 66 millones de personas laboraban en el sector informal, que proveía 48% de los empleos en las zonas urbanas de América Latina en 1999.

En cuanto al incremento de la pobreza: En 1990 se estima habían 200 millones de personas pobres en la región (48.3%). En estadísticas recientes (2003) se consideraron 225 millones de personas pobres (43.9%) (Gaviria, 2005).

De acuerdo al neoliberalismo, la apertura comercial sobresale como uno de los mecanismos más importantes, para lograr el crecimiento económico. En la segunda sección, se toma como estudio del caso, la influencia de la apertura comercial en las leyes forestales de América Latina. En esta sección, se estudian dos indicadores de la influencia de la apertura comercial en las leyes forestales: La importancia de las plantaciones forestales con fines comerciales para lograr la rentabilidad del sector forestal y el fomento del sector privado, para el desarrollo de las mismas.

La importancia de las leyes forestales radica en que son el instrumento jurídico que se encarga de la regulación del aprovechamiento y manejo forestal. Algunos autores han dirigido sus investigaciones a estudiar la influencia de la apertura comercial en las leyes forestales de América Latina (Merino, 2004; Castilleja, 1993; Raigosa, 2002; Soto Reyes, 2003). Este proyecto pretende contribuir a dicha investigación.

I.1.- Neoliberalismo económico y regulación: El papel del Estado regulador

a) ¿Qué es neoliberalismo económico?

El liberalismo económico (S. XVIII) es considerado el antecedente doctrinal del neoliberalismo. Aquél argumenta que el individuo puede lograr el bienestar colectivo por medio del intercambio comercial. Define al mercado como el orden espontáneo para asignar recursos, y el Estado se restringe a solucionar problemas comunes entre los individuos, por medio de sus instrumentos (v.g políticas públicas). Dicho concepto se complementa con el liberalismo político que manifiesta la importancia de un marco legal, que facilite el intercambio comercial y voluntario de los individuos (Bejarano, s.f.; Arroyo, 1996:18).

Tanto el liberalismo como el neoliberalismo, resaltan la importancia del mercado y la libre competencia. El primero se define como “un conjunto de mecanismos mediante los cuales los compradores y vendedores de un bien o servicio están en contacto para comerciarlo” (Arroyo, 1996; 25-28), y libre competencia se refiere a la entrada de empresas a cierto sector productivo para competir con las que ya están en el mercado (Arroyo, 1996).

Friedman (1980), menciona que el intercambio comercial es voluntario: Por medio del modelo de equilibrio Walrasiano se explica que en todos los mercados hay una especie de remate al mejor postor. Entre compradores y vendedores se llega al punto de equilibrio, porque al ajustarse el precio de determinado producto, significa que tanto el comprador como el vendedor están satisfechos con la transacción (Meller, 1986: 3-5).

Friedman (1980) menciona que la importación de productos afecta a empleados y empresarios nacionales, no al consumidor, y se entiende que el riesgo de hacer negocios es que hay ganadores y perdedores (Arroyo, 1996: 114-116). Entonces, el intercambio voluntario no es congruente con la satisfacción de intereses de ambas partes (comprador-vendedor), siendo una falla inherente al mercado, la desigualdad de

distribución. Para el keynesianismo son las fallas del mercado las que justifican la intervención del Estado en la economía.

Por fallas de mercado se entiende la “distorsión que provoca que las percepciones de los agentes sobre los costos de los bienes y servicios o de los instrumentos difieran de los verdaderos” (Contreras y Haddou, 2003). Se generalizan tres fallas del mercado:

Externalidades.- Las actividades económicas producen efectos externos ya sean beneficios ó costos, los cuales no pueden cobrarse al productor (se tiende a producir poco ó demasiado).

La que deriva de los rendimientos crecientes.- En algunas actividades económicas, cuando se está sujeta a rendimientos crecientes y costos marginales decrecientes, es difícil alcanzar un resultado eficiente, y surge un solo productor capaz de minimizar costos de producción (Monopolios).

Se carece de justicia distributiva.- Cuando los precios y los tipos de interés no indican la escasez relativa y costos de oportunidad, cuando los consumidores no tiene un acceso igual a la información de productos y mercados, cuando los productores no acceden equitativamente a las oportunidades de mercado y a la tecnología, entonces la asignación de recursos no es eficiente, da como resultado una distribución desigual (Rivera, 2004: 316-318).

Respecto a las fallas del mercado, algunos autores (Vargas, 2001; Contreras y Haddou, 2003; Martínez y García, 1999), mencionan que el mercado libre origina el óptimo de Pareto: Este modelo explica, que cuando un individuo en sus actividades comerciales obtiene una utilidad sin disminuir ó afectar la utilidad de otro, a esto se le llama, mejoramiento Paretiano. Sin embargo, a largo plazo, se dan sucesivos mejoramientos lo que hace que un individuo en sus actividades comerciales alcance una situación óptima, es decir, nadie puede conseguir un aumento en su utilidad sin que disminuya la utilidad de otro o, al incrementar un bienestar, disminuye otro (Vargas, 2001).

Entonces, bajo el paradigma de competencia perfecta, la economía mercado es eficiente en términos de Pareto. Cada agente económico actúa en forma independiente, buscando su propio beneficio, el resultado eficiente es lo que se denomina de ‘primer mejor’. Para el neoliberalismo económico, el Estado debe intervenir solo en el establecimiento y operación de instituciones que velen por la propiedad privada y derechos de la propiedad. Si el Estado interviene sólo lo indispensable, el resultado de ‘primer mejor’ se logra (Contreras y Haddou, 2003).

Para el neoliberalismo la prioridad es el crecimiento económico mediante el incremento de la oferta. “Toda oferta crea su propia demanda, y los factores que contribuyen al crecimiento de la oferta, también contribuyen al crecimiento económico” (Bilbao, s.f.: 2), a diferencia del keynesianismo que “sostiene que el nivel de actividad económica se determina por el nivel de demanda agregada (DA)” (Palley, s.f.: 139). Entiéndase por DA, “el nivel total de la demanda de bienes y servicios en la economía” (Palley, s.f.). Para este modelo económico la inversión de empresarios privados depende de las expectativas de beneficio, si hay una pobre expectativa, la inversión es menor, lo mismo que la demanda de trabajo (Guerrero y Guerrero, 2000: 5 y 12). Para el keynesianismo lo más importante es el crecimiento de la demanda, crecimiento del salario, disminuir diferencias salariales, y conseguir el pleno empleo (Bilbao, s.f.: 1-2).

Parte del fundamento neoliberal referente a la oferta creciente son la teoría de la distribución del ingreso y la teoría de la determinación del empleo agregado. La primera manifiesta que los factores de producción (trabajo y capital) se pagan de acuerdo a su valor: El pago depende de la escasez de factores (oferta) y su productividad (que afecta la demanda). La segunda, afirma que en el mercado libre ningún factor de producción es desperdiciado. Las economías se ajustan al pleno empleo en una forma automática (Palley, s.f., 138-139).

El keynesianismo expone que la distribución del ingreso depende de factores institucionales. La participación de sindicatos, leyes que determinen el salario mínimo, leyes laborales y sistemas de seguridad social (v.g. seguro de desempleo), son importantes para la regulación económica (Palley, s.f.: 139). La intervención del Estado

se sugiere como un “área de gestión económica objetivamente socializada” (Bilbao, 2004: 3).

La postura del neoliberalismo económico, es que persiste una demanda decreciente frente a una oferta creciente: El exceso de oferta da lugar a una competencia de oferentes, por esta competencia se reducen los precios de los productos, como efecto habría una competencia de compradores, al subir el precio, se crea un equilibrio entre oferta y demanda (Guerrero y Guerrero, 2000: 9-10).

Mientras para el keynesianismo, el crecimiento económico debe ser a corto plazo, para el neoliberalismo es a largo plazo. El largo plazo, en el modelo neoclásico se observa de dos maneras. Por un lado, el modelo neoclásico tradicional, supone que hay una certeza del futuro. Se fundamentan en la teoría de la asignación intertemporal de recursos. Ésta consiste en que las decisiones de los agentes tanto presentes como futuras se toman desde el inicio. Por otro, el enfoque moderno monetarista reconoce la incertidumbre acerca del futuro, pero éste puede ser previsto por medio del conocimiento probabilístico. Esta idea se complementa con el supuesto de racionalidad. Según este principio, los agentes económicos utilizan la información presente para hacer el conocimiento probabilística. Cuando aparece nueva información utilizan un comportamiento racional, para modificar sus decisiones y acciones, se aprende de los errores para que las acciones en un futuro sean mejores (Meller, 1986: 20-28).

De acuerdo a lo antes mencionado, entiéndase por neoliberalismo económico, como el modelo económico que reduce la participación del Estado en la economía, y promueve la economía mercado tanto interna, por medio de la liberalización de precios y mercados, así como externa, la cual se basa en una apertura comercial y financiera (Marturet, s.f.: 6).

b) La intervención estatal

Para el neoliberalismo económico cualquier intervención que obstaculice la dinámica espontánea del mercado, como la fijación libre de precios, elimina la eficiencia económica de la sociedad. Como la intervención del Estado, que el neoliberalismo expone como la raíz de las deficiencias de la sociedad. Algunos de los aspectos que el neoliberalismo económico critica al Estado interventor son los siguientes:

- 1.- Procedimientos lentos respecto a trámites burocráticos, que son excesivos y son parte de la necesidad del Estado por controlar la legalidad, y por mantener una cultura burocrática regida por intereses de funcionarios.
- 2.- Escasez de recursos públicos y distorsión en la asignación de recursos. Por ejemplo en programas de vivienda subsidiada dirigidos a los más pobres, que terminan favoreciendo a los de clase media.
- 3.- Poca capacidad de reforma adaptativa del Estado, las normas públicas no estimulan la innovación, es difícil aprender y perfeccionarse por el camino de ensayo y error.
- 4.- Proyectos de corto plazo, se entablan acciones que difícilmente el próximo gobierno le dará continuidad.
- 5.- La crítica más importante al Estado, como actor económico es su dificultad para establecer y hacer cumplir las reglas (Boeninger, 1999, 36-40).

De acuerdo a lo antes mencionado, las funciones que el Estado tiene en el neoliberalismo económico se sintetizan en los siguientes aspectos:

Lograr la desburocratización.- El neoliberalismo considera al Estado como ineficiente e inoperante, pierde sus recursos en los enormes salarios que se les brinda a los funcionarios públicos (Gerschman, 1999: 294).

Reducir el gasto público.- El Estado no puede seguir en su función de asistente social. En décadas pasadas (1945-1982, predominio del modelo económico keynesiano), el Estado causó el incremento del gasto público y a su vez el incremento de la deuda pública, que terminó en las crisis económicas de los setenta y ochenta (Gerschman,

1999: 294). De seguir asistiendo a la sociedad, llegaría un momento en que el Estado no tendría los suficientes recursos para financiar sus obligaciones sociales.

Transferir empresas oficiales al sector privado y descentralizar prestaciones a servicios, mediante transferencia a concesionarios.- El mercado libre proporciona una asignación eficiente de recursos y el sector privado es el agente económico protagonista de este modelo (Meller, 1986: 38-40). La privatización se justifica por la competencia que se fomenta con ella, ante la baja de precios y la mejoría en calidad de los servicios (Martínez y García, 1999).

Los objetivos del neoliberalismo económico son: Acabar con la inflación, donde el Estado ayuda en la reducción del déficit gubernamental, en la liberalización de precios, y con un patrón de salarios, entre otros; dirigir el intervencionismo del Estado a la regulación económica que facilite el libre mercado, es decir, como promotor del sector privado; y lograr la apertura completa hacia el exterior, sin barreras arancelarias, lograr una competencia de precios internacionales, incorporar el mercado nacional al mercado internacional con una libertad cambiaria y de inversiones, impulsar exportaciones, e importar los bienes que el país no produce competitivamente (Velasco, 2004; Arroyo, 1996: 6).

La desregulación económica definida como la “eliminación parcial o total de la regulación vigente en algún sector económico o área regulatoria específica” (Contreras y Haddou, 2003), se percibe como uno de los efectos más significativos del neoliberalismo. Sin embargo, de acuerdo a las funciones del Estado, para Friedman (1980), enfocado a eliminar el déficit público (el gobierno gasta más de lo recaudado por los impuestos), y mediante la regulación, eliminar monopolios, oligopolios y sindicatos, que solo afectan el mercado de trabajo (Maglio, 1999), la regulación es importante para el neoliberalismo. El Estado sigue regulando la economía, pero ahora enfocado a lograr y mantener el libre mercado (teoría económica de la regulación) (Rivera, 2004: 312).

El Estado reduce su participación como asistente social y se vuelve promotor del sector privado, regula las diversas actividades de los sectores económicos, con el objetivo de lograr el libre mercado (e.g. con privatización, atracción de inversión extranjera, trato nacional a empresas extranjeras, entre otros). La eliminación parcial de determinado sector ó actividad económica, es más bien la regulación dirigida hacia la apertura comercial.

La reducción del Estado referente a su intervención en la economía; se basa en que el Estado ya no se comporta como un ente dirigido exclusivamente a la asistencia social (Estado de bienestar), y por ende, regula en su totalidad la economía, como: fijación de precios, prescripción de calidad y condiciones de servicio, entre otros (teoría tradicional de la regulación).

c) La regulación y el neoliberalismo económico

El neoliberalismo define a la sociedad, como un “conjunto de individuos iguales que tienen las mismas posibilidades para incrementar su utilidad individual” (Huerta, María, 2005: 139) lo que reduce la importancia de una estructura de gestión pública en el ámbito económico. El mercado proporciona los medios adecuados para que el individuo incremente sus propias riquezas y satisfaga sus necesidades, y el Estado es el medio que diseña y aplica los marcos regulatorios para ese fin. El Estado reduce sus funciones públicas a la regulación de las relaciones mercantiles (Huerta, María, 2005: 139-140).

La importancia de la regulación radica en su propia definición. Junto a la gestión gubernamental forman el conjunto de instrumentos jurídicos que el Estado emplea para establecer “obligaciones, acciones y procesos que tienen que cumplir particulares, empresas y hasta el mismo gobierno” (Contreras y Haddou, 2003). Es decir, la regulación son las leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, o normas, por los que se logra la estabilidad macroeconómica, se incrementan las fuentes de empleo, calidad de servicios sociales, desarrollo empresarial, entre otros (Contreras y Haddou, 2003).

El debate respecto al Estado regulador inició en Europa y Norteamérica, a finales de los años 70. La regulación que ejercían los gobiernos generó problemas económicos, y se desarrolló la teoría de los “fallos del Estado”, que se complementó con las fallas del mercado, dicha teoría concluía la importancia de la regulación económica. Se empezó a formar un Estado regulador que perseguía básicamente dos objetivos: Eliminar barreras al libre comercio y acabar con la inflación y confusión de leyes por medio de la simplificación y transparencia de regulaciones vigentes (Ecos de Economía, 2004: 13-14).

Los administradores del Estado regulador consideran que debido a las fallas del mercado, los resultados de éste no son totalmente eficientes. La Escuela de la Elección Pública (*Public Choice*), menciona que tampoco se debe dar el control total al Estado, ya que la historia ha demostrado que en algunas ocasiones (como las crisis económicas de los decenios de los setenta y ochenta, los resultados pueden ser más deficientes que los del mercado. Por lo que la combinación de la participación del Estado con el mercado, sería lo idóneo. El Estado debe corregir las fallas del mercado, ya no por la asignación de recursos o prestación de servicios, sino por medidas regulatorias (Ecos de Economía, 2004: 16).

El neoliberalismo modifica las funciones del Estado, y por ende la regulación, que ahora se enfoca a establecer reglas, acuerdos y decretos, con los mismos objetivos: Estabilidad macroeconómica, mayores fuentes de empleo, entre otros. Sin embargo, con la implementación del neoliberalismo, las estrategias cambian. Parte de su enfoque es que con la apertura de mercados cada individuo en sus diversas actividades económicas contribuye al bienestar colectivo ó social. La regulación se sigue basando en lograr el bienestar social, pero las reglas, los acuerdos y decretos se vuelven congruentes a la apertura de mercados.

El estado neoliberal enfoca sus funciones en un sentido regulador, se encarga de crear esquemas jurídicos y económicos que salvaguarden la libertad individual y fomente la libre iniciativa empresarial de los individuos. Se cambia la regulación económica por la que interviene el Estado por una regulación de mercado que se basa en el fomento y

promoción de la empresa privada, en la garantía de los derechos de propiedad y la libertad económica (Huerta, María, 2005: 137-138).

Dentro del contexto neoliberal, se define regulación como el: “Conjunto de normas generales y específicas impuestas por [el Estado] que interfieren directamente en el mecanismo de asignación de los mercados, o indirectamente alterando las decisiones de oferta y demanda de los usuarios y de las empresas prestadoras del servicio”. Con esta definición, se entiende la relevancia de la regulación y por ende del Estado en el modelo neoliberal, ya que la regulación puede limitar la libertad de los individuos y de las empresas, por razones de interés público (Ecos de Economía, 2004: 19-20).

Entre las regulaciones que hace el Estado, están las sociales, administrativas y económicas, siendo esta la relevante para el presente análisis. La regulación económica tiene el objetivo de “establecer reglas y atribuciones para el gobierno con el fin de sistematizar los términos y condiciones en los diversos bienes o servicios que deben de proveerse o prestarse, así como los sujetos destinatarios de los mismos” (Contreras y Haddou, 2003).

El Estado regula la economía, la cual dirige a la atracción de inversión extranjera, al fomento del sector privado, a la apertura de las diversas actividades económicas, a eliminar los obstáculos al comercio, entre otros. La relación entre la regulación y el neoliberalismo se acentúa en las nuevas estrategias que incluye la regulación para garantizar el bienestar social, donde la apertura de mercados es la base de las mismas. La regulación económica que hace el Estado bien puede llamarse regulación del mercado.

Las regulaciones de mercado, dentro del contexto neoliberal, son aquellas con las que el gobierno interviene directamente en el mercado, como: Fijación de precios y normas que establezcan o anulen barreras para la entrada o salida de empresas en el mercado. Con la regulación económica, el Estado pretende promover la libre competencia, incrementar la capacidad económica, aumentar el bienestar de consumidores e

inversionistas. Es decir, para el neoliberalismo, el objetivo de la regulación económica es aminorar las fallas del mercado (Ecos de Economía, 2004: 20).

El Estado desarrolla la regulación del mercado, al reducir su intervención económica y transfiere los activos públicos al capital privado, de esta manera se racionaliza las acciones del gobierno, elimina políticas de redistribución del ingreso (e.g. programas de asistencia social), y se enfoca a imponer reglas y formas de comportamiento que faciliten la operación de los mercados. Por ejemplo el caso mexicano, para solución de la crisis económica se desarrolló la racionalidad económica y eficiencia en gastos e ingresos públicos, como resultado se redujo el déficit público, pasando de un 41.4% del PIB en 1983 a 27.7% en 1991. Esto mediante la reducción de programas sociales en educación y salud, eliminación de subsidios al campo y sector productivo, entre otras medidas. Cabe mencionar que la pobreza aumentó en forma significativa, para el año 2000, se consideró 41.1% pobres de la población total (Huerta, 2005: 140, 141-147, 148).

Cuando el Estado es débil, como en los países subdesarrollados, la apertura comercial más que un medio directo de crecimiento, se convierte en un factor de influencia en el Estado regulador, en donde las políticas públicas tienden a ejercer un papel regulador más que interventor en el ámbito comercial con las necesidades de la sociedad, dando como resultado la preferencia de los principios mercantiles por sobre los del bienestar social (Vázquez, s.f.).

Desde el inicio de la apertura comercial, se tiende a priorizar las “políticas de tipo sectorial por sobre aquellas de tipo integrador” (CEPAL, 2002: 167). El aspecto económico, suele predominar sobre la sustentabilidad ecológica, cuando la importancia de una política, por ejemplo en materia ambiental, radica en que ésta contempla, programas, reglamentos, proyectos, decisiones que van a impactar en el manejo ambiental, en la explotación de recursos naturales, algunos no renovables.

d) Apertura comercial y regulación ambiental

Desde inicios de los años noventa, se ha expuesto un continuo debate entre libre comercio y medio ambiente. Por un lado, los que favorecen al libre comercio, manifiestan que este es un mecanismo necesario para lograr el crecimiento económico, y por ende provee los recursos económicos necesarios para llevar a cabo políticas de protección ambiental, sobre todo, en la aplicación de leyes forestales (Eiras y Schaefer, 2001). Señalan que la pobreza es un factor significativo para la degradación ambiental, y el comercio contribuye a disminuir la pobreza, por lo que de alguna forma contribuye a la protección del medio ambiente (Alfie 2003: 120-121).

La regulación ambiental “tiene por objeto promover la creación y mantenimiento de los bienes públicos ambientales que se asocian con el desarrollo sustentable” (INE). Para los ambientalistas, el libre comercio privilegia a grandes empresas y menoscaba el cuidado de los recursos naturales, por la explotación indiscriminada de los mismos (Alfie 2003: 120-121).

Se considera que la apertura comercial implica: “reducción de costos, reducción o eliminación de barreras que se oponen al libre movimiento de bienes y servicios para el exportador y reducción del precio para el importador” (Richards, s.f.). La apertura comercial trata mediante diversas medidas de estimular el comercio.

El libre comercio de forma directa o indirecta, tiende a debilitar leyes nacionales y acuerdos internacionales de protección ambiental y fomentar inversiones a países donde los requerimientos ambientales son menores, o se pueden evadir con facilidad (Lichtinger, 1997).

El debate entre libre comercio y medio ambiente, incluye problemas tales como la pérdida de competitividad por la regulación ambiental estricta, relocalización de empresas contaminadoras a países subdesarrollados con leyes débiles, impactos ambientales transfronterizos (e.g. lluvia ácida) y “destrucción de ecosistemas por actividades productivas destinadas a la exportación” (Bec, et. al., 1995: 59).

Para los que favorecen el libre comercio, las políticas proteccionistas y rigurosas en la regulación, solo ofrecen un buen discurso, con resultados aparentemente precisos, generando la idea de que el Estado está haciendo algo por el medio ambiente. Políticas que solo brindan discrecionalidad y poder a la burocracia, y que por la falta de control en la aplicación de las mismas, son fáciles de evadirlas. (Bec, et. al., 1995: 67).

En cuanto al sector forestal, la liberalización comercial, consiste en la reducción de barreras al comercio, ya sea la eliminación de prohibiciones a la exportación de madera, la eliminación o flexibilización de reglamentos fitosanitarios, de normas de calidad de productos, o incluso de políticas y leyes nacionales que regulen el aprovechamiento forestal (Richards, s.f.).

Sin embargo, es difícil que el libre comercio se convierta en el factor de cambio en las políticas públicas, cuando prevalece un buen gobierno a nivel nacional, de ser así, las interacciones entre apertura comercial, desarrollo de mercados y gobernanza forestal pueden resultar positivos (Mersmann, 2004).

Si la capacidad institucional o administrativa no es eficaz, la liberalización comercial tiene una mayor oportunidad de influir en el Estado y sus políticas públicas. En ocasiones esta influencia puede agravar algunos problemas ya sea en materia ambiental, social, económica o política. Por ejemplo, en México la ley forestal de 1992 se reformó para lograr la apertura comercial del sector forestal, como fase preliminar al ingreso de México al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994. El resultado de la apertura comercial acelerada fue el incremento de la tala ilegal en México. Cuando las leyes son débiles es producto de la ineficiencia del Estado, no de la liberalización. Pero, cuando el Estado es débil, la liberalización comercial se convierte en un factor de influencia, que recae en la regulación ambiental, como las políticas de los bosques, en el caso del sector forestal (Richards, s.f.).

Entiéndase políticas forestales como: “El conjunto de acciones o medidas que un Estado adopta para salvaguardar los intereses u objetivos de las comunidades sobre los bosques, frente a sus múltiples usos y variedad de valores o funciones” (Bifani, 2004: 14).

La importancia de las políticas forestales radica en que en éstas se plasman los objetivos del manejo y aprovechamiento forestal, objetivos que deben tomar en cuenta los demás sectores, tanto económicos como sociales. En general, los objetivos de las políticas forestales son manejar de una forma sustentable los bosques y al mismo tiempo, beneficiar a los usufructuarios de los recursos forestales, organizar a empresas y a sus finanzas y manejar a la infraestructura del sector forestal (Bifani, 2004: 15).

El instrumento jurídico más importante en la regulación ambiental, es la ley. En su definición se comprueba su importancia, en el caso de los bosques, por ejemplo, véase lo estipulado en el Capítulo 1, primer artículo de la ley forestal de México que expone las disposiciones de la ley de orden público e interés social en todo el territorio nacional y su función de regular, abarca el “fomento, la conservación, protección, restauración, aprovechamiento, manejo y producción de los recursos forestales en el país” (Ley Forestal, 1992). La ley forestal no solo contiene el procedimiento para el manejo y aprovechamiento forestal, sino las obligaciones (incluyendo sanciones) tanto del gobierno, como de los usuarios forestales en la aplicación de la misma.

Con la apertura comercial, los bosques se vuelven más sensibles a la explotación, y la ley forestal se convierte en el eje central para su buen manejo y aprovechamiento. Desde mediados de los noventa hasta la actualidad, el comercio de productos forestales ha aumentado en más de 400%, lo mismo que la preocupación por la degradación de los bosques. Tan solo en el 2003, se considera que la producción forestal en madera en rollo, aserrada, pasta y papel fue de 150,000 millones de dólares aproximadamente. Para la OMC solo es cuestión de formular políticas coherentes con los problemas y condiciones económicas de un país, y encontrar la colaboración intersectorial para que el libre comercio y el manejo forestal sostenible se apoyen mutuamente. (Mersmann, 2004).

I.2.- Apertura comercial y leyes forestales en América Latina: El desarrollo de las plantaciones forestales.

a) La importancia de las plantaciones forestales

Las plantaciones forestales tienen varias ventajas para fines comerciales, que han generado su mayor rentabilidad: Crecen más rápido que muchas especies nativas (e.g. Gmelina y Eucalyptus), tienen mejor forma (Pinus y Eucalyptus), retoñan vigorosamente (Eucalyptus y Gmelina) y algunas especies pueden crecer en terrenos pobres (Pinus y Acacia) (Budowski, 2002). Todas estas cualidades de las plantaciones han hecho que los países latinoamericanos se dirijan a utilizarlas como una actividad económica que genere la rentabilidad de su sector forestal.

En América Latina, se han establecido aproximadamente 12,7 millones de hectáreas (has) de plantaciones. Las plantaciones forestales industriales de la región, son consideradas de las más productivas del mundo (11,7 millones de has) predominando el eucalyptus con 3,4 y pinus con 3,8 millones de has. El 43% de la superficie total de plantaciones en el mundo, se encuentra en la región (Zaror, et. Al., 1998: 158). Sin embargo, se estima que 86% de las plantaciones de América Latina se encuentran en solamente 5 países: Brasil (5,4 millones de has), Chile (2,7), Argentina (1,2), Uruguay (0,8) y Venezuela (0,8), es decir, que las plantaciones sobresalen en Sudamérica. En Centroamérica se han establecido alrededor de 450 mil has (Galloway, et. al., 2005: 18).

Las plantaciones se han vuelto importantes en América Latina, sobre todo porque se utilizan como fuente de madera, y se han vuelto un recurso esencial para la competitividad del sector forestal en el mercado internacional, proveen 27% de madera rolliza. Brasil y Chile son los mayores exportadores de productos forestales en la región. En el 2003 tenían 83% del total de exportaciones, de los cuales 57% recaía en la producción de pulpa y papel, la mayor parte de la materia prima venía de las plantaciones (Galloway, et. al., 2005: 18).

Prácticamente, la expansión de las plantaciones se ha debido a sus beneficios económicos, entre los que sobresalen la reactivación económica ya sea local o regional, reducción del déficit en la balanza comercial forestal, reducción en costos de transporte y extracción, y la obtención de mayor productividad en comparación con bosques nativos. La expansión de las plantaciones se justifica con la exposición de beneficios sociales (generación de empleos, prestaciones sociales e introducción de servicios) y ambientales, de los cuales se consideran: captura y retención de carbono, recarga de mantos acuíferos, protección y enriquecimiento de la biodiversidad, entre otros (Monreal y Fierros, s.f.: 1).

El establecimiento de plantaciones ha generado un debate en torno a sus beneficios ambientales. Grupos ambientalistas consideran que al establecer plantaciones hay que tomar en cuenta sus efectos negativos. Pueden ser atacadas por plagas que no hay en su país de origen, se necesita un período largo de investigación, ya que falta mucho por conocer sobre su silvicultura, cuando la procedencia de semillas es dudosa puede resultar en árboles de mala calidad (e.g. *Pinus caribaea* en Venezuela, y *Tectona grandis*, en Panamá). Algunas especies pueden ser invasoras naturales y desplazar bosques nativos, también se considera que las plantaciones mal manejadas, crean erosión (Budowski, 2002).

En América Latina, las leyes forestales se han encargado de ser el instrumento que legalice su expansión, por medio de privilegios al sector privado en cuanto al acceso a la tierra e incentivos que permitan el desarrollo de plantaciones para competir en el mercado internacional.

En 1967, Brasil creó la política de incentivos fiscales a la repoblación, la idea era reforestar con plantaciones forestales de *Pinus* y *Eucalyptus*. Las plantaciones se incentivaron en un 89%, pero los incentivos se otorgaron en forma desigual, la mayoría eran para las grandes empresas forestales. Para mediados de los ochenta, se habían reforestado 6,525 mil has, Brasil se convirtió en el principal productor forestal de la región latinoamericana (De Albuquerque, 2002: 20).

En la Ley de Gestión de los Bosques Públicos (2005) de Brasil, se expone que las áreas con menos de 20 has no están obligadas a ser reserva forestal. En Brasil, la Manta Atlántica y el Pantanal, son subregiones donde predominan áreas de bosques menores a 20 has, sin un control de estas áreas, se prestan a su conversión agrícola, o su aprovechamiento sin manejo sustentable. Todo lo contrario pasa con las plantaciones, la ley estipula que aunque sean pequeños predios, tienen que estar bajo reserva forestal (Tosta, 2000).

En Guatemala, se paga 10% del valor de la madera en pie por el aprovechamiento forestal del bosque nativo, pero, las plantaciones registradas en el Instituto Nacional de Bosques (INAB) que no se establecieron por obligación para reforestar, y que están bajo el plan de manejo de la misma secretaría, no pagan. Plan de Manejo que se ha criticado por constituir simplemente un plan de corta de árboles, y no promueven la sustentabilidad de los bosques (Pratt, L. y Chacón, C., 1996: 102-106).

En Costa Rica, en el artículo 19 de la ley forestal se hace una distinción en la regulación de bosques nativos y plantaciones forestales, el primero requiere permisos del Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC), tanto para aprovechamiento como para el transporte. Mientras que las plantaciones solamente es necesario que demuestren el origen de la madera con un certificado de origen par quedar exentos de control estatal (Pratt, L. y Chacón, C., 1996: 15-20).

La regulación de plantaciones se relaciona con la sustitución de bosques nativos por la expansión de plantaciones y varios impactos negativos ambientales. En Colombia en la década de los años 70, se denunciaron impactos negativos originados por plantaciones de coníferas en el Departamento de Cauca, los cuales destruían ecosistemas naturales. Para 1990, varios municipios prohibieron plantaciones en cuencas abastecedoras de agua y sancionaron a empresas forestales, por reemplazar bosques nativos para establecer plantaciones. La palma africana también está causando incertidumbre entre ambientalistas. En 1999 se habían establecido más de 150,000 has. Mientras sus efectos negativos se resumen en el decrecimiento de la producción de agua, y la modificación de estructura y composición de suelos. En el municipio de Tumaco, Colombia, la

denudación del bosque nativo se relaciona con el establecimiento de la palma, situación que se cree incrementará en los próximos años, ya que se planea establecer 300,000 has de dicho cultivo (World Rain Forest Movement, 2001).

La abundancia y composición de la fauna y flora, también han sido afectadas por las plantaciones, tal es el caso de la gmelina en la Península de Osa, en Ecuador, que ha afectado la población de loros y guacamayos del Parque Nacional Corcovado. Las especies del género teca han provocado erosión de suelos, causado por la concentración y rápida liberación de grandes gotas de lluvia que caen de sus hojas. El eucalipto ha reducido el flujo de agua hacia los acuíferos. El palmito está provocando la deforestación en zonas como Napo, Sucumbíos, Morona Santiago y Pastaza (World Rain Forest Movement, 2000).

En Chile, la base de la competitividad internacional del sector forestal se basa en plantaciones de Pinus y Eucalyptus. Sin embargo, las estadísticas demuestran que la expansión de plantaciones, ha repercutido en la conversión de bosques de áreas para bosques nativos. En 1992, habían 1,4 millones de has de plantaciones, las que aumentan 75,000 has cada año (Lara, 2002). El Decreto Ley 701 (1974) de Chile permite que las plantaciones sean subsidiadas en un 75%, hay exoneración de impuestos nacionales y los impuestos sobre ingresos se reducen en un 50% (Castilleja, 1993: 3).

En Chile, algunos de los efectos que se le han atribuido a la expansión de plantaciones, durante la década de los noventa, son: El despido de campesinos y la migración de los mismos. En el plano ambiental, fue la sustitución de bosques nativos y la contaminación de suelos y agua por el uso excesivo de plaguicidas (pentaclorofenol) (Araya, 2003: 5).

Actualmente, el establecimiento de plantaciones es parte de los programas de reforestación de los países latinoamericanos. Gracias a la rentabilidad que generan las actividades forestales provenientes de las plantaciones con fines comerciales, éstas reciben toda clase de incentivos (subsidios, exención ó reducción de impuestos, reembolso de costos, entre otros), por ejemplo en Sudamérica: Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Paraguay y Uruguay; en Centroamérica: Costa Rica, El Salvador y Panamá; y

en el Caribe: Cuba (LACFC, 1998). Las plantaciones han sido apoyadas no solo por el gobierno, también por empresas privadas, las cuales dominan esta actividad. Un caso muy notable es el de Uruguay, donde 4 grandes compañías poseen el 40% de la superficie plantada, además, los incentivos de éstas, llegan a ser exenciones de impuestos (Zaror, et. Al., 1998: 179).

b) Fomento del Sector Privado: Su papel inversionista en el desarrollo de plantaciones forestales.

La Ley de Gestión de los Bosques Públicos (2005) de Brasil, se percibe como un instrumento jurídico que dirige aun más el aprovechamiento forestal a la apertura de mercados. Esta ley es considerada como la Privatización Legal del Amazonas, se pretende que alrededor de 5 millones de km² sean explotados por medio de licitaciones, la forma en que se puede obtener los permisos de aprovechamiento demuestra que el sector privado será el más beneficiado. De acuerdo al artículo 26 de dicha ley, las licitaciones se obtienen después de hacer una evaluación de impacto ambiental, y estudios socioeconómicos que expongan el beneficio social directo, y el diseño de estrategias que añadan mayor valor a los productos y servicios ambientales en el área de concesión. Para estos requisitos se necesita bastante capital financiero que solo tiene las grandes empresas forestales (2005, Actualidad Forestal Tropical: 7).

En Chile, los bosques se han convertido en tercera fuente de divisas para el país. Gran parte del éxito del sector forestal se debe al sistema de incentivos que generó el Decreto Ley 701 (1974) (Castilleja, 1993: 3-4). La mayoría de los incentivos se otorgan a las grandes empresas, el sector forestal chileno, es monopolizado por empresas transnacionales: Su control es aproximadamente de 80%, manejando precios de insumos y productos, formas de producción, incluso en tomas de decisiones para la formulación de políticas forestales (Merino, 2004: 188).

El Decreto Ley 701 (1974) de Chile ha apoyado para atraer la inversión extranjera: Niega la posibilidad de nacionalizar y permite la reconversión forestal, donde los bosques nativos son inadecuados para el uso comercial, esto ha dado lugar a que el sector privado realice operaciones a gran escala (Castilleja, 1993: 3-4).

Por el Decreto Ley 701, se privatizaron empresas estatales como, la propiedad de Celulosa, Arauco y Constitución y se levantó la prohibición de exportar productos del sector forestal sin elaborar o semi elaborados y se eliminaron las barreras a la importación que favoreció la adquisición de insumos importados a menor precio. La ley forestal favoreció el aumento de las exportaciones forestales y por ende la contribución del sector en el PIB (10%) (De Albuquerque, 2000: 22).

La Ley de Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal (reciente ley forestal chilena), se expone como un proyecto que pretende incentivar en 85% a propietarios forestales que realicen manejo sustentable. Sin embargo, ha creado un debate entre la industria forestal, organizaciones campesinas y grupos ambientalistas. En los artículos del 19 al 23, permite la destrucción de bosques esclerófilos, reconocidos por la importancia que tiene en la conservación de aguas y para la biodiversidad. Esta destrucción favorece a la industria frutícola y vitivinícola que pretenden expandirse. Otra disposición que genera discusión es que la ley describe el tamaño de un bosque nativo en 0,5 hectáreas y 40 metros de ancho mínimo, dejando fuera lo que en Chile se conoce como bosquetes, pequeños bosques de 3 mil metros cuadrados aproximadamente y con menos de 40 metros de ancho, del cual dependen muchos propietarios. Por último, está el procedimiento para obtener los incentivos por medio de un concurso público, que consiste en que los propietarios tienen que hacer un estructurado proyecto, lo que prácticamente, favorece a las grandes empresas forestales, que son las que cuentan con los recursos necesarios para llevar a cabo un buen proyecto de manejo y aprovechamiento forestal (CONECIF).

En Costa Rica, al establecerse la *Ston Forestal*, subsidiaria de la *Ston Container*, alrededor de 300 familias tuvieron que dejar sus tierras en el sur de Costa Rica, que fueron ocupadas por plantaciones de gmelina, las cuales provocaron desecación de

humedales. En el norte de Costa Rica, al pueblo indígena Melku, le quitaron 40,000 has, para establecer plantaciones subsidiadas por el gobiernos, mientras que ellos no recibieron algún tipo de compensación para recuperar el mastate (*Poulsenia armata*), especie casi en extinción y que es el recurso básico de la artesanía local (World Rain Forest Movement, 2000).

En Honduras las personas dedicadas al aprovechamiento forestal pueden contar con socios y capital extranjero. La comercialización aunque sea de empresas privadas está sujeta a las mismas disposiciones que tiene un productor local, ya sea en materia forestal, aduanera, tributaria, convenios internacionales, entre otros (Pratt, L. y Chacón, C., 1996: 83-86).

En Colombia las plantaciones están en manos de empresas privadas desde el decenio de los sesenta, y desde entonces han sido favorecidas, sobre todo en trámites legales. Por ejemplo, la empresa Smurfit Cartón de Colombia, es parte de la multinacional Jefferson Smurfit Group plc, de Irlanda. Esta empresa es uno de los mayores productores de empaque a base de papel, a nivel mundial. Las mayores ganancias las obtiene de América Latina. En 1993, el 70% de sus ganancias las obtuvo de Colombia, México y Venezuela. La ley 99 publicada en 1993, brinda reducciones de impuestos a Smurfit Cartón de Colombia: 20% en el impuesto a la renta, deducción 80% del valor imputable sobre la venta de su producción, y la exoneración de impuestos sobre prestación de servicios técnicos relacionado con las plantaciones forestales (World Rain Forest Movement, 2001).

Actualmente, en Ecuador se prepara un proyecto para expandir plantaciones de eucalipto, en la provincia de Esmeraldas. El 80% de la inversión proviene del gobierno japonés y de la Electric Power Development Co. Ltd. La Sumimoto Corporation, Mitsubishi Papers Mills y Waltz Internacional aportan el 20% restante, en conjunto estas empresas forman el EUCAPACIFIC, o Eucalyptus Pacífico S.A. y pretenden plantar más de 10,000 has en los próximos 6 años, de esa forma aprovechar ventajas comparativas que ofrece Ecuador como: el clima, la situación geográfica, mano de obra barata, bajos costos de la tierra, y sobre todo, la debilidad de la regulación ambiental y

las exenciones impositivas de la provincia de Esmeraldas, principalmente en exportaciones (World Rain Forest Movement, 2000).

En la actualidad, el sector forestal sigue siendo poco redituable para los países latinoamericanos, con las excepciones de Brasil y Chile, la contribución del sector forestal al Producto Interno Bruto (PIB) de los países de la Región ha sido generalmente de 1% o menos. En la mayoría de los países, la balanza comercial de productos forestales ha sido negativa, principalmente debido a la importación de pulpa y papel (Zaror, et. al., 1998: 155). Por las estadísticas mencionadas, se observa que en la mayoría de los países latinoamericanos la contribución del sector forestal al PIB no va más allá del 1%. Solamente países como Chile y Brasil, se han convertido en los más importantes productores forestales de la región, siendo éstos los que más medidas de apertura comercial han implementado en sus sectores forestales.

En las leyes forestales de América Latina, se observa diferente regulación de bosques nativos y de plantaciones, no solo porque estas reciben mayores incentivos en su manejo, sino porque se propicia más su uso sustentable y se aminora el control en el aprovechamiento de recursos forestales provenientes de bosques nativos. El desarrollo sustentable es un proceso largo, y a la región todavía le falta mucho por recorrer, sin duda alguna, los avances se verán a medida que los que toman las decisiones logren el equilibrio y sepan complementar la apertura comercial y el manejo sustentable de los bosques.

El caso de México, es diferente. No se pueden concretar efectos provenientes de las plantaciones, puesto que su desarrollo es reciente, pero sí se puede establecer el grado de la influencia de la apertura comercial en la formulación de la ley forestal, con base en los mismos indicadores que se utilizaron para el estudio de las leyes forestales del resto de América Latina, el fomento del sector privado y la regulación de plantaciones, son algunos de los aspectos que se analizará en el siguiente capítulo, enfocado a la ley forestal mexicana de 1992.

Conclusión

En este capítulo se presentó una definición del neoliberalismo económico, muy acorde a la relación del Estado regulador. Reduce la participación del Estado: Ésta menor intervención se refiere a la asistencia social que éste desempeñaba (modelo keynesianismo), la reduce porque el modelo neoliberal asegura que el Estado a largo plazo es incapaz de sostener todas las obligaciones sociales (educación, seguridad, salud, vivienda, entre otros). Favorece una economía mercado: El Estado al reducir sus obligaciones sociales, está disponible para contribuir a la eficiencia del mercado. De acuerdo a lo expuesto las funciones del Estado en el neoliberalismo económico, se reducen a la regulación del mercado.

Como se analizó, las fallas del mercado persisten, y son estas fallas, las que hacen del Estado y su regulación elementos importantes para la apertura de mercados. El Estado regula la economía, y el acto de regulación se convierte en el conjunto de instrumentos que sistematiza la economía mercado, por ejemplo, así como puede evitar la entrada de un producto al mercado interno, da facilidades a las empresas extranjeras para expandir su mercado.

Los instrumentos regulatorios, como las leyes, se convierten en un elemento significativo para la apertura de mercados y el Estado la forma de influir en ellas. En este capítulo se explica cómo la apertura comercial en un Estado débil, pasa de ser un instrumento de apoyo al crecimiento económico, al objetivo primordial del Estado.

La influencia de la apertura comercial en la regulación ambiental, ha generado debates, por ejemplo, la importancia del libre comercio, por sobre el medio ambiente, las regulaciones ambientales sujetas a medidas de liberalización comercial, entre otros.

En este capítulo se explica el caso de la influencia de la apertura comercial en las leyes forestales de América Latina. Un factor relevante de dicha influencia, son las plantaciones forestales con fines comerciales, se exponen los beneficios de su desarrollo, y sobre todo, su importancia económica, para los países latinoamericanos.

El estudio de la influencia de la apertura comercial tomando como indicador el establecimiento de plantaciones forestales con fines comerciales, concluye lo siguiente: la influencia se verifica por que las plantaciones se han convertido en la nueva modalidad por la que las actividades forestales adquieren mayor rentabilidad, obtienen mayores incentivos en comparación con el bosque nativo, y el sector privado se ha convertido en el inversionista principal de su desarrollo. En el capítulo se presentaron las facilidades que se le ha brindado para obtener la propiedad forestal y como dicha accesibilidad ha llevado a incrementar disputas territoriales con las comunidades forestales.

Los proyectos del Estado con grandes empresas forestales y las significativas superficies de tierra que se les han dado al sector privado, todos con plantaciones forestales comerciales, son resultados de la influencia de la apertura comercial, primero porque el sector privado se vuelve relevante en su papel de inversionista forestal y segundo, que la mayoría del capital que da el sector privado y los proyectos que realizan son dirigidos al desarrollo de las plantaciones forestales con fines comerciales. El objetivo del Estado es lograr la apertura comercial de sus productos forestales, hacer rentable el sector forestal por medio de productos forestales provenientes de plantaciones.

En los próximos capítulos se aborda el caso de las leyes forestales, y el objetivo es analizar el grado de influencia de la apertura comercial en ellas, ya teniendo una perspectiva de lo que pasa en el resto de América Latina.

II.- La influencia de la apertura comercial en la ley forestal mexicana de 1992

Introducción

El desarrollo de las plantaciones forestales en México es reciente en comparación con otros países latinoamericanos, no se puede concluir los mismos resultados. Sin embargo, la regulación forestal marca características similares a las expuestas del resto de los países latinoamericanos: Prioridad a inversionistas privados para desarrollar plantaciones forestales con fines comerciales, desregulación del manejo y aprovechamiento en bosques nativos, mayores incentivos a plantaciones forestales, entre otros. El objetivo de este capítulo es analizar la influencia de la apertura comercial en la ley forestal de 1992. En el primer apartado se describe el proceso de reforma, con el fin de exponer el precedente de la influencia de la apertura comercial en la ley forestal. En esta sección se estudian las causas de reforma, y el papel que tuvo el TLCAN en el contenido de la misma.

En el segundo apartado se analizan las diferencias entre la ley forestal de 1986 y 1992, diferencias enfocadas a describir la influencia de la apertura comercial en las reformas hechas a la ley forestal en 1992. Los aspectos a analizar son: El papel de las comunidades forestales y el sector privado, el control del manejo y aprovechamiento forestal, la importancia de las plantaciones forestales y la participación del Estado en la regulación forestal. Para complementar el estudio de la influencia de la apertura comercial en la ley, también se analizan algunos efectos que provocaron la oposición de organizaciones forestales campesinas a la ley, y los aspectos de la regulación a los que se oponían.

La hipótesis de este capítulo se centra en considerar que las facilidades de acceso del sector privado a la propiedad y recursos forestales, y el impulso de las plantaciones forestales en la ley forestal de 1992, demuestran que la influencia de la apertura comercial en dicha ley es significativa en comparación con el contenido de la ley forestal de 1986.

II.1.- El proceso de reforma

a) Causantes: La precaria situación forestal y los beneficios de las plantaciones

Entre 1985 y 1990, el país tenía aproximadamente 50 millones de has en bosques, esto es alrededor del 25%. Sin embargo, esta biodiversidad contrastaba con los principales problemas del bosque como, la alta tasa de deforestación (entre 1974 y 1990 se estimó una deforestación anual de 371 mil has), la disminución de la producción forestal, el aumento de importaciones y la pobreza de los productores forestales (Téllez, 1994: 261-263).

El gobierno mexicano consideró como obstáculos del sector forestal para competir en el mercado internacional, una tecnología obsoleta, los altos costos de transporte, desde producción hasta comercialización y bajos niveles de producción (los ejidos o asociaciones con una explotación adecuada eran pocos). La producción nacional dependía de bosques nativos, que tienen baja productividad (1 m³ por hectárea por año) comparado con plantaciones subsidiadas y bajo el manejo empresarial, éstas pueden tener una producción 30 veces mayores (Sánchez, et. al., 2005: 29).

Por último, está el marco institucional, la ley forestal de 1986, se consideró un obstáculo para la rentabilidad del sector forestal, aquella favoreció al campesino y el Estado tenía mayor participación. Las inversiones eran pocas, e incluso el deterioro de los bosques se percibía como un problema proveniente de la ley forestal de 1986 (Merino, 2004).

De acuerdo a los problemas del bosque, el gobierno mexicano decidió que las políticas forestales debían dirigir sus metas, a aumentar la productividad del bosque nativo y a establecer plantaciones con fines comerciales, para las cuales se consideraba que México tenía ventajas comparativas suficientes para impulsar su sector forestal al mercado internacional, ventajas como: El clima, suelo, cercanía a mercados y el aumento de la demanda internacional. En el país se identificaron 22 millones de has compatibles a las plantaciones, la mayoría en el sureste mexicano (Téllez, 1994: 261-263).

El impulso de las plantaciones forestales en México, tuvo los siguientes objetivos:

- Generar materia prima de calidad, sobre todo en celulosa y madera, para satisfacer la demanda del mercado interno, y lograr un excedente para las exportaciones, de esa forma el sector forestal podría reducir importaciones de algunos productos forestales.
- Aumentar la entrada de divisas.
- Disminuir el desempleo.
- Contribuir a la protección ambiental. Aunque varios grupos ambientalistas temieron que la experiencia de Chile se repetiría en el país, tales como: la sustitución de bosques nativos por plantaciones, que ciertos monocultivos puedan cambiar el proceso hidrológico, o modificar el uso de suelos (Sánchez y Robles, s.f.: 13-15).

En 1992, se inician reformas a la legislación nacional, el objetivo era hacer al país más atractivo a inversiones extranjeras y sus sectores económicos más competitivos a nivel internacional. El primer paso fue entrar al TLCAN, acto que se realizaría dos años después, en 1994 (Merino, 2004). El Tratado se visualizó como el medio idóneo para lograr la apertura comercial.

La primera legislación en modificarse fue la Constitución Mexicana, el artículo 27 permitió que la propiedad comunal pueda venderse o rentarse, de esa forma se atraía a las inversiones. Esta modificación, dio facilidad a las privatizaciones. Otras leyes que se modificaron fue la agraria, de aguas y la forestal, ésta última dio grandes beneficios a los inversionistas, éstos accedieron a la tierra por medio de asociaciones con las comunidades campesinas (García-Peña, 2001: 19).

De acuerdo a lo antes expuesto, el gobierno mexicano consideró tres aspectos en general, para reformar la ley forestal:

Las necesidades y demandas que provenían de un sector forestal débil.- La contribución del sector forestal al PIB era de 1%, la producción forestal se redujo, e incrementó la pobreza en las comunidades forestales. La deforestación también aumentó, lo mismo que las importaciones de productos forestales (Castilleja, 1993). En 1993, el consumo de tableros fue de 408,000 toneladas, y se compraron al exterior 398.000 toneladas. La celulosa tenía 963,000 toneladas en consumo, por medio de la importación se obtuvieron 619.000. Los productos forestales que provocaron menos déficit fueron el papel y el cartón. Las importaciones representaron el 22,8% del consumo total (De León Gómez, s.f.: 4-5).

Las experiencias de sectores forestales de otros países en plantaciones (Brasil y Chile).- Para inicios de los noventa, las exportaciones forestales chilenas, eran de 855,3 millones de dólares, siendo las plantaciones de *Pinus radiata*, la base principal del aumento de sus exportaciones (Castilleja, 1993). Y Brasil se estaba convirtiendo en el principal abastecedor de madera blanda de Estados Unidos, después de Canadá, y sobre todo, se estaba convirtiendo en el principal productor forestal de América Latina (De Albuquerque, 2002: 50).

Los compromisos internacionales (TLCAN).- Para el gobierno mexicano, el Tratado era un elemento indispensable para su apertura económica, y sobre todo para el impulso del sector forestal. El gobierno pretendía incrementar la competitividad al fortalecer tanto inversiones privadas locales como extranjeras a largo plazo, crear fuentes de empleo, incrementar el poder adquisitivo de los trabajadores, y en general, impulsar la economía nacional. Cabe mencionar que Canadá y Estados Unidos representan el 14% de la superficie forestal del mundo y los mayores productores forestales mundiales. Estados Unidos y Canadá suman casi el 90% de los bosques en la región (Sánchez, et. Al., 2005: 3 y 10).

De acuerdo a los objetivos señalados para entrar al TLCAN, el gobierno mexicano decidió modificar la legislación nacional con las siguientes estrategias y ajustes:

- Fomento de inversión extranjera
- Innovación en las instituciones públicas para mejorar la eficiencia
- Privatización de compañías paraestatales, específicamente del sector forestal
- Liberalización del Estado de proveer asistencia técnica a través de extensión y capacitación dentro de programas de desarrollo rural
- Otorgamiento de préstamos y financiamiento solo a aquellos productores con alta competitividad y generación de divisas (e.g. productores de exportación)
- Exención de impuestos ó reducción para productos importados del TLCAN
- Cambio en el sistema de propiedad de las tierras forestales (asociaciones de las comunidades forestales con el sector privado) (Sánchez, et. al., 2005: 10)

b) El papel del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)

Sin embargo, desde la entrada de México al TLCAN, el país ha aumentado sus importaciones, de 1993 a 1999, los productos forestales provenientes de Estados Unidos, pasaron de 3 mil millones a 5,726 millones de dólares. Los productos forestales importados a México por Canadá, llegan a 190 millones de dólares (1993-1999). En ese período prevaleció un saldo negativo en la balanza comercial forestal de México, pasando de dos mil millones a tres mil quinientos millones de dólares. En cuanto a empleos remunerados en el sector forestal mexicano, van a la baja, en 1990, había aproximadamente 237,000, para 1998 eran 200,000. Particularmente en la industria maderera pasaron de 148,000 a 115,000 empleos, entre 1990 y 1998 (CESPEDES/CEMDA, 2002: 142, 146 y 155).

Las inversiones en el sector forestal, son consideradas mínimas, en parte por los problemas en el derecho a la propiedad e ineficiencia de mercados forestales. Aunque, la inversión al sector forestal va muy de acuerdo a las tendencias mundiales y especulaciones de especialistas, siendo las plantaciones forestales las que reciben el mayor capital de inversión. En el caso mexicano, las inversiones se destinan a

plantaciones en producción de celulósicos y aserríos (Chiapas, Campeche y Veracruz) (CESPEDES/CEMDA, 2002: 155).

Después de firmado el TLCAN, en México, algunas empresas provenientes de Estados Unidos han obtenido buenos resultados de sus inversiones. Entre 1995 y 1998, al menos 15 compañías madereras de Estados Unidos se encontraban operando en el país, la mayoría interesada en fibras provenientes de bosques primarios. Por ejemplo: La *International Paper* ha establecido 100,000 has de plantaciones de eucalipto y pinos de rápido crecimiento en Chiapas, la *Simpson Corporation* extrae madera de bosques nativos en Chihuahua, ésta junto a la *Temple Inland Forest Products* establecieron 70,000 has de plantaciones en Tabasco y Veracruz (Sánchez, et. al.2005: 13).

Al comparar los niveles de exportación entre los socios comerciales del TLCAN, en el período 1984-2002, México exportó aproximadamente 188 millones de dólares, Estados Unidos exportó 13,079 millones de dólares y Canadá 20,170 millones de dólares (Sánchez, et. al., 2005: 19).

El impacto del TLCAN tiene mayores efectos negativos para México, pero las disposiciones del Tratado no son el causante directo de dicha situación, cuando entra en vigor el TLCAN el contexto regional se caracterizaba por los siguientes aspectos:

Debilidades estructurales del sector forestal.- Persisten las limitaciones de la economía forestal, por la débil respuesta local a la demanda, falta de estructuras locales de comercialización, altos costos de producción, aumento de la importación, falta de estrategia de mercado, y problemas en la tenencia de la tierra (CESPEDES/CEMDA, 2002: 241-243).

El Estado cambió la política de desarrollo por una simple promoción de libre comercio.- El Estado dejó de ser la guía para canalizar la inversión a sectores estratégicos, abandona instrumentos de intervención directa en el mercado, se favoreció la inversión a corto plazo y especulativa por sobre la productiva, los avances en aspectos de eficiencia se dan al nivel de plantas productoras, pero el entorno regional

sigue siendo atrasado y poco competitivo, las políticas favorecieron la alta concentración de capital, pero la empresa pequeña y mediana tenía poco margen para competir (CESPEDES/CEMDA, 2002: 241-243).

México se enfocó a hacer una apertura comercial acelerada, sin considerar que sus condiciones económicas, podrían ser susceptibles a ciertos efectos provenientes de la propia apertura, ya estudiadas en el capítulo anterior, y denominadas fallas del mercado.

El TLCAN contribuyó con algunas disposiciones y negociaciones que influyeron en la dirección aperturista de la ley forestal. Las negociaciones del TLCAN se concentraron en reforzar la seguridad de inversionistas: Se crearon disposiciones que favorecen la inversión extranjera, la protección a la inversión se convirtió en un instrumento de defensa para los países miembro del Tratado. La protección al inversionista se detalla en el capítulo 11 del Tratado, se otorga a los inversionistas extranjeros privilegios en el proceso de formulación de políticas, “sin la responsabilidad de la divulgación pública de las demandas” (Alfie, 2003: 122-124). Por su parte, la ley forestal de 1992, abrió la puerta a la privatización de ejidos, por medio del acceso de inversiones directas del sector privado en la producción forestal. Sin embargo, en México, alrededor del 71% de la superficie aprovechada es de propiedad ejidal, el 14% comunal y 15% de propiedad privada, por lo que el problema de la tenencia de la tierra, se incrementó.

En el capítulo 9 del acuerdo comercial se estipula el derecho de los miembros del Tratado a imponer requerimientos técnicos (e.g. resistencia y uso de químicos en la madera) con el objetivo de proteger al consumidor y medio ambiente. Requerimientos que están condicionados a los principios de Trato Nacional y Nación Más Favorecida, y a que determinado requerimiento no sea catalogado como obstáculo al comercio (CESPEDES/CEMDA, 2002: 112).

Parte del objetivo del gobierno mexicano en la regulación de los bosques, fue dirigir la actividad forestal a la apertura comercial, sin obstáculos, como efecto se disminuyeron los controles para el manejo y aprovechamiento forestal. Por ejemplo, en la regulación del transporte de productos, el único requerimiento era la impresión de una marca de

martillo en los troncos (cada ejido tenía un sello único). Este método hizo difícil el registro estadístico de la producción por año. La tala clandestina, se considera uno de los efectos negativos más sobresalientes de la disminución de controles para el manejo y aprovechamiento forestal que provocó la ley forestal de 1992 (CESPEDES/CEMDA, 2002: 120).

Además, de la influencia del TLCAN en las reformas hechas a la ley forestal en 1992, se reconoce que el Tratado afecta la dinámica del sector forestal mexicano en el mercado. Por ejemplo el capítulo de importaciones, en el que se anula llevar a cabo una política de oferta, como cuotas, permisos o prohibiciones. El TLCAN lo que pretende es dejar al mercado como única forma de regulación, siendo los aranceles de importación, la única medida proteccionista del mercado nacional. El Tratado obliga a la reducción de aranceles, algunos productos tienen plazos muy largos de desgravación, como las tablas de pino. El nivel de protección que ofrecen las tasas arancelarias no son suficientes para cubrir la diferencia de precios, sobre todo, entre México y Estados Unidos, por ejemplo, la Southern Pine Marketing Council, una empresa comercializadora estadounidense, que ofrece madera de pino a precios muy bajos, dicha empresa empezó a laborar en 1993 (INE, 1996). La madera aserrada de pino es 25% más cara en México que la proveniente de Estados Unidos y la madera en rollo de México es 40% más cara (Sánchez, et. al., 2005: 29).

Aunque se pretende la eliminación total de aranceles, todavía prevalecen barreras no arancelarias, como estándares fitosanitarios, regulaciones técnicas referentes a la salud, normas de etiquetado, sobre todo aplicado a productos mexicanos. Por ejemplo la Norma Internacional para Medidas Fitosanitarias No. 15, ésta se refiere a la importación de embalaje de madera proveniente de los países afiliados a la Organización Norteamericana de Protección a las Plantas, como México, la madera para embalaje y empaque debe ser tratada químicamente para evitar la propagación de plagas, esto ha restringido la exportación de madera mexicana (Sánchez, et. al., 2005: 27).

México tiene una gran desventaja ante Estados Unidos y Canadá. Entonces, ¿Porqué México comparte un Acuerdo Comercial junto a países con los que difiere negativamente, en costos de producción y otros factores? Al seguir la lógica de la Teoría Económica, México puede colocar sus productos forestales en dos de los principales consumidores forestales en el mundo, y los consumidores mexicanos tienen la oportunidad de acceder a productos forestales de mayor calidad y más baratos. La especialización en ciertos bienes y servicios del bosque se convierten en el instrumento ideal, para contrarrestar las diferencias entre socios. A largo plazo, las actividades alternativas a las que se dedique México, le traerán riqueza, que en parte podrá utilizar para implementar el manejo sustentable de los bosques (CESPEDES/CEMDA, 2002: 109).

Hay que reconocer que la importancia de la apertura comercial en las relaciones económicas ha aumentado, México no puede alejarse de lo que es parte del orden internacional, puesto que caería en una inviabilidad económica. Sin embargo, cada país debe moverse en el mercado internacional, conforme sus posibilidades. Cuando la producción trata con recursos naturales, como lo es el bosque, es necesario considerar el cuidado ambiental de los recursos forestales, y en general el manejo sustentable de los mismos.

II.2.- Diferencias entre la ley forestal de 1986 y la de 1992

a) El papel de las comunidades forestales y el sector privado

En la ley forestal de 1986 se permitió que los campesinos aplicaran su papel de dueños de los bosques, el sector privado accedía a la tierra por medio de contratos a corto plazo, en ese tiempo solo la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH) u organizaciones forestales regionales, podían proporcionar los servicios técnicos, la mayoría se cedían a campesinos, siempre y cuando demostrarán un buen manejo forestal. El derecho al aprovechamiento forestal se daba por un plan de manejo que tenía que estar totalmente vinculado a medidas de protección ambiental (Muñoz, 2003: 192-194).

La ley forestal de 1986 impulsó la forestería comunitaria, con el Estado como tutor. En contraste, la ley de 1992, propuso el desarrollo de la industria forestal dirigido por el Estado, encargado de impulsar plantaciones forestales y el manejo y aprovechamiento forestal, ambas a la apertura comercial (Merino y Barton, 2004).

En sus artículos 9 y 50, la ley forestal de 1986 expone el favoritismo campesino: El primero otorga estímulos para el aprovechamiento y conservación forestal a organizaciones sociales y sociedades cooperativas. El segundo, menciona que el aprovechamiento forestal directo es exclusivo para connacionales (Cláusula de exclusión a extranjeros). Cabe mencionar, que en el apartado de infracciones (Art. 81) las cometidas por el sector privado, tenían multas equivalentes al doble del acto cometido (Ley Forestal, 1986).

En la ley forestal de 1986, el manejo de recursos forestales tenía una perspectiva regional, se crearon Unidades de Desarrollo Forestal (UCODEFO), que monopolizaron los servicios técnicos forestales, las cuales podían cederse a organizaciones campesinas, siempre y cuando contaran con la capacidad técnica requerida. Este favoritismo a las comunidades forestales dio lugar a que su producción forestal aumentara, en 1992,

aportaban 40% de la producción nacional de materia prima y 15% de madera aserrada (Merino, 2004: 192).

Entre 1986 y 1992, se entregaron 83 concesiones, casi la mitad a comunidades y organizaciones campesinas como: La Comunidad de Nuevo San Juan Parangaricutiro, la Unión de Comunidades Forestales de Oaxaca (UCEFO), la Sociedad de Productores Forestales Ejidales de Quintana Roo (SPFEQR), la Organización de Ejidos Productores Forestales de la Zona Maya (OEPFZM), entre otros (Merino y Barton, 2004).

La ley forestal de 1992, expone el acceso a inversiones del sector privado. Las empresas del sector privado podían tener 20 has en predios y expandirse por medio de asociaciones con las comunidades forestales (Merino, 2004). Los servicios técnicos forestales se privatizaron, por lo que las comunidades campesinas se encontraron en desventaja para acceder a ellos (Merino y Barton, 2004).

El artículo 11 de la ley forestal de 1992, termina con los privilegios campesinos, se permite que los permisos de aprovechamiento forestal se transfieran. Este artículo es la continuación de lo empezado en el artículo 27 de la Constitución Mexicana, que crea la pequeña propiedad forestal (800 has). La ley forestal, complementa la confianza de inversionistas privados, con el acceso a la propiedad forestal por medio de asociaciones, participación, renta y medierías de tierras (Ley Forestal, 1992; INE, 1996).

La atracción del sector en la ley de 1992, condujo a simplificar controles de manejo y aprovechamiento forestal, para facilitarles el acceso con la reducción de trámites y costos de operación (Merino, 2004).

b) Control en el manejo y aprovechamiento forestal

La ley forestal de 1986, declara en los artículos 23 y 25, la racionalidad ecológica y social. Por ejemplo, los permisos para el cambio de uso de tierras forestales con fines agrícolas y ganaderos deben fundamentarse en estudios técnicos y socioeconómicos que garanticen el buen uso de los recursos forestales y evitar la erosión de suelos. En el

artículo 72, se menciona que la SARH propone a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de Comercio y Fomento Industrial, el establecimiento de aranceles y mecanismos que disminuyan importaciones de productos forestales (Ley Forestal, 1986; INE, 1996).

Como se ha mencionado, en la ley forestal de 1986, los servicios técnicos forestales tenían que ser especializados, y eran establecidos solamente por la SARH. La ley forestal de 1992, simplificó controles en el manejo y aprovechamiento forestal: Se permitió la libre contratación de servicios técnicos para los planes de manejo, no manejó criterios de calidad (el precio se convirtió en el criterio principal) y se redujeron controles en transporte. (Muñoz, 2003: 193).

La ley forestal de 1992, no previó el alcance de sus normas, por ejemplo, al estipular que los requisitos que autorizan a un inspector forestal se publicarían en el Diario Oficial de la Federación (D.O.F.), aspecto que no apareció en dicho documento, durante los años de vigencia de la ley forestal (Merino, 2004: 194-198).

En la simplificación de controles (Art. 13), la ley de 1992 permitió autorizaciones por omisión, al no establecerse en la ley, se da por hecho que se pueden realizar, esto dio lugar al manejo y aprovechamiento forestal sin características sustentables (Ley forestal, 1992).

Los controles de transporte se redujeron a la utilización de marcadores para la madera en trozo (art. 21), sin controles en almacenes y suprime obligaciones a las industrias, excluyendo de esta norma, a aquellas que se consideren que hacen o pueden llegar a hacer un manejo forestal de gran riesgo para el medio ambiente (art. 22) (Ley forestal, 1992; INE, 1996).

Aunque las plantaciones forestales no tuvieron una gran participación en la ley forestal de 1992, de acuerdo a lo esperado de la visión del gobierno salinista. Pero, si se dirige a su desarrollo comercial, en comparación con la ley forestal de 1986.

c) Las plantaciones forestales y el papel del Estado

En la ley forestal de 1986, las plantaciones se establecieron más como parte de la protección ambiental, en “Protección de cuencas, producción silvícola y apoyo a la agricultura y ganadería” (Ley forestal, 1986: Art. 3), que con fines comerciales.

El gobierno mexicano, intentó que la ley forestal de 1992, apoyara por medio de incentivos el desarrollo de las plantaciones forestales con fines comerciales, el impulso de las plantaciones, se complementó con la participación del sector privado como inversionista de su desarrollo. (Merino y Barton, 2004).

La importancia de la participación de empresas privadas, no solo significó el establecimiento de plantaciones forestales, sino un debate sobre la participación del Estado.

El artículo 9 de la ley forestal de 1986, se delimita que la articulación y congruencia de políticas y programas federales con los Estados y Municipios, para regular el uso de los bosques es competencia del Estado (Ley forestal, 1986).

Se pretende conseguir la rentabilidad del sector, por lo que al Estado le aumenta la carga de trabajo, para regular el manejo adecuado de los recursos forestales. Sin embargo, el texto final de la ley forestal de 1992, menciona que el Estado puede intervenir bajo proyectos específicos y por petición de las partes (Ley forestal, 1992). Por lo que se quedan desprotegidas las empresas sociales, en su mayoría comunidades forestales, a las cuales les es difícil hacer un buen manejo forestal, sin apoyo del gobierno por medio de los programas rurales que en la anterior ley se presentaban (INE, 1996).

d) Efectos que provocaron la oposición de las organizaciones forestales campesinas.

La simplificación de controles, es considerado el aspecto más negativo de las reformas a la ley forestal, produjo el aumento de la tala ilegal. Por ejemplo, al desregularse los aserraderos, estos aumentaron, y entre 1993 y 1998 pasaron de 108 a 309 aserraderos (Merino y Barton, 2004: 64-66).

La tala ilegal, es un problema grave, tanto en el ámbito socioeconómico como ambiental. La tala ilegal permite la extracción y aprovechamiento de la madera a bajo costo, por la nula sustentabilidad que se utiliza en la extracción, y porque se pasa por alto cualquier tipo de restricción, esto causa: La explotación irracional de los bosques, la pérdida total ó parcial del lugar donde se extrae el recurso forestal y económicamente, pueden causar pérdidas significativas a los productores forestales, ya que en el mercado es difícil distinguir la procedencia lícita o ilícita de la materia prima forestal (Merino, 2004: 243-244).

El acceso al sector privado, produjo la privatización de empresas paraestatales forestales, lo cual contribuyó al problema social de los bosques, el terreno forestal lo protagonizaban dos tipos de empresas con diferentes condiciones (Las comunidades forestales y las empresas privadas), por lo que se incrementó la exclusión social y aumentaron las disputas territoriales (Muñoz, 2003: 193).

Ante el impacto social negativo de la ley forestal que repercutió en las comunidades forestales, varias organizaciones campesinas se manifestaron, con el fin de crear nuevas reformas, esta vez más afines con las necesidades de las comunidades campesinas forestales y con criterios de mayor sustentabilidad para regular el manejo y aprovechamiento de los bosques. Estas organizaciones crearon la Red Mexicana de Organizaciones Campesinas Forestales, también llamada Red Mocaf (en 1992, era conocida como Nocaf).

Fueron varios los aspectos de la ley con los que la Red Mocaf estaba en contra, aspectos que fueron tratados en el Primer Encuentro Internacional Forestal, en el cual se llegó a las siguientes conclusiones:

- La legalización de las asociaciones mercantiles, permitió, el acceso a grandes extensiones de tierra y por largo plazo, a las empresas privadas, y también permitió el despojo de tierras a los campesinos (De Ita, 1997)
- El establecimiento de las plantaciones forestales, a largo plazo va a generar lo mismo que en Chile: "...destrucción de los suelos y biodiversidad, ruptura del tejido social provocada por la necesidad de los campesinos de abandonar sus tierras, falta de empleo para la mayoría..., y la definición de las políticas forestales de acuerdo a los intereses de las transnacionales" (De Ita, 1997).
- La ley es deficiente en tres aspectos generales: Propiedad social de los recursos forestales, participación del Estado y el deterioro ambiental". Este último se basó en la simplificación de controles para el aprovechamiento forestal, la apertura de servicios técnicos de baja calidad y el incremento de la tala clandestina (INE, 1996).

La deficiencia sobre la propiedad social, se refería a la oposición que tuvieron los campesinos ante las asociaciones mercantiles que permitió la ley, y que solo propiciaron beneficios para inversionistas privados, al tener éstos los recursos financieros, en varios casos, lograron que el papel de los campesinos se relegara de propietarios a simples trabajadores de la tierra, en el mejor de los casos. Aunque los campesinos seguían con el título de propietarios, las mayores ganancias eran para el que ponía el mayor capital, es decir, el sector privado (INE, 1996; Merino, 2004).

En cuanto a la participación del Estado, las organizaciones campesinas ven confuso el papel que la ley da al Estado en la regulación de los bosques, al ya no intervenir en la promoción de empresas sociales. Las empresas forestales comunitarias integradas por campesinos e indígenas son el sector más pobre de la población, sin el apoyo del Estado se quedan sin la capacidad y los medios de producción para el buen manejo y aprovechamiento forestal, lo que hace posible que las empresas comunitarias o quiebren ó queden a merced de las empresas privadas, en el peor de los casos, esto ha propiciado

un mal manejo de los recursos forestales, estas circunstancias también propiciaron el aumento de la tala ilegal (INE, 1996).

En 1996 se concluyó, que la ley mantenía ciertos elementos técnicos y de administración que obstruían su eficaz regulación, y que al contrario, generaban problemas ecológicos, en ese mismo año, se creó la Norma Oficial Mexicana de Emergencia (NOM-EM-002-SEMARNAP/SAGAR-1996) “documento donde se establecen criterios generales de protección ambiental y mecanismos para la evaluación y calificación de las plantaciones forestales comerciales”. Esta norma contaba con la facultad de obstaculizar la puesta en marcha de proyectos considerados riesgosos para el medio ambiente (Álvarez y Viveros, 1996). Este documento fue el primer acto legal, que indicaba que las nuevas reformas a la ley forestal eran casi un hecho.

Conclusión

En el segundo capítulo de esta tesis se demuestra por medio de un análisis comparativo, que la ley forestal de 1992, (sujeto/predicado) tiene una significativa influencia de la apertura comercial, influencia que se verifica desde el proceso de reforma, por dos causales predominantes, la precaria situación del sector forestal mexicano con muy poca rentabilidad y contribución al PIB, y la importancia que tomaba el desarrollo de plantaciones forestales en otros países latinoamericanos, para la cual el gobierno mexicano encontró varias ventajas comparativas.

El TLCAN toma el papel de impulsor del sector forestal mexicano al mercado internacional. Las negociaciones y algunas disposiciones del tratado, sobre todo en inversiones, y a la vez, el desarrollo de plantaciones forestales con fines comerciales, hacen que el gobierno mexicano se dirija a establecer reformas con sentido aperturista, siendo la atracción de inversiones, el principal objetivo de las mismas.

La menor participación del Estado en la ley forestal de 1992 en comparación con la ley forestal de 1986 es uno de los principales efectos de la influencia de la apertura comercial. Se amplía la participación del sector privado, por medio de su papel como inversionista, sobre todo en el establecimiento de plantaciones forestales y disminuye el papel del Estado, precisamente como inversionista forestal. El Estado deja de contribuir con las comunidades forestales por medio de programas de apoyo a las actividades forestales que aquellas realizan, y se dedica a fomentar la participación del sector privado. Se analizaron algunos efectos tanto sociales como ambientales, que provocaron la oposición de las organizaciones forestales campesinas a las reformas hechas a la ley forestal en 1992. Se presentaron las privatizaciones, disputas territoriales y la tala ilegal, como algunos efectos directos de la regulación forestal, y se concluye que estos problemas afectaron mayormente a las comunidades forestales, y que la dirección hacia la apertura comercial contempladas en la ley forestal, fue acelerada, tanto como para afectar la eficacia de la regulación forestal. Dichos problemas y oposiciones iniciaron nuevamente el proceso de reforma, que terminaron en la ley forestal de 1997, que se analiza en el siguiente capítulo.

III.- La influencia de la apertura comercial en la ley forestal mexicana de 1997

Introducción

En el capítulo anterior se explicó que la tala clandestina fue uno de los principales problemas que generó la ley forestal de 1992, y que el gobierno estaba decidido a cambiar con nuevas reformas. Otro objetivo seguía siendo aumentar la producción forestal del país, por medio del desarrollo de plantaciones forestales comerciales. Para ambos objetivos, el gobierno mexicano consideró que era necesario un mayor control en el manejo y aprovechamiento forestal y mayor dirección de la regulación a la apertura comercial.

La ley forestal de 1992 era deficiente, desde el punto de vista de inversionistas privados así como de las comunidades forestales. Los primeros la consideraron insuficiente para el desarrollo de plantaciones forestales con fines comerciales. Las comunidades forestales, la observaban como limitante de sus derechos como dueños y poseedores de los recursos forestales.

El gobierno mexicano presidido por Ernesto Zedillo, consideró que los resultados de la apertura comercial no eran los adecuados y que la ley forestal contribuyó a esto. A pesar de los 21 millones de hectáreas (has) de bosques considerados en México con potencialidad para el comercio, y con posible productividad de 1 metro cúbico (m³) por hectárea al año, es decir, 21 millones de m³ por año, en 1998 la producción forestal seguía en 8.3 millones de m³ anuales (González, s.f.).

En este capítulo se tiene como objetivo, analizar la influencia de la apertura comercial en la ley forestal de 1997, la hipótesis de este apartado es demostrar que el objetivo de desarrollar plantaciones forestales con fines comerciales es el factor principal de la influencia de la apertura comercial en la ley forestal de 1997.

El capítulo se divide en dos secciones: En el primero se exponen las principales ideas que prevalecieron en las reformas a la ley, tanto de las comunidades como de las grandes empresas forestales.

En el segundo apartado, se estudia la influencia de la apertura comercial en la ley, por medio de los aspectos regulatorios que favorecieron el desarrollo de plantaciones forestales con fines comerciales, también se analizan algunos aspectos de la regulación del sistema de control en el manejo y aprovechamiento forestal, que hicieron de la ley anterior ineficiente y que las reformas de 1997 trataron de reparar. Por último se comparan los apoyos económicos que tuvieron las plantaciones forestales por medio del PRODEPLAN (Programa para el Desarrollo de Plantaciones Forestales Comerciales) y las actividades forestales, en su mayoría provenientes de bosques nativos, realizadas por las comunidades forestales por medio del PRODEFOR (Programa para el Desarrollo Forestal) ambos programas surgieron en 1997, como parte de los subsidios decretados en la ley forestal. En este subtema, se estudian los primeros años de vigencia de dichos programas.

El objetivo del segundo apartado es analizar el grado de influencia que tuvo la apertura comercial en la ley forestal de 1997, mediante la regulación y desarrollo de las plantaciones forestales.

III.-1.- El Proceso de Reforma: Las demandas de las comunidades forestales y el sector privado.

a) Las demandas de las organizaciones forestales campesinas

Los primeros en manifestar su descontento con la ley forestal de 1992, fueron las comunidades forestales, los campesinos se integraron a organizaciones que formaron la Red Mocaf, y esta se unió a Productores Forestales y Agropecuarios de la República Mexicana (Profoagremex), la Unión Nacional de Organizaciones en Forestería Comunal (UNOFOC), la Confederación Nacional Campesina (CNC), la Unión Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas Autónomas (UNORCA) y la Unión Nacional de Productores Forestales y Frutícolas (UNAPROFF) (Merino, 2004).

Las organizaciones forestales campesinas presentaron un proyecto de reforma en enero de 1997, en este propusieron la participación de los dueños de los bosques como principal condición para el aprovechamiento forestal en forma sustentable (promoción del manejo forestal tipo comunal). Sin estar en contra de las plantaciones, las organizaciones pretendieron que sólo bajo su consentimiento y con beneficios claros para ellos se establecieran plantaciones en sus tierras, propusieron la asociación entre organizaciones del sector social y no solamente con el sector privado. Tenían una oposición clara a la desregulación de plantaciones y favorecieron la regulación similar para el aprovechamiento del bosque nativo y plantaciones. Una de sus principales demandas era que no se establecieran plantaciones por contrato de arrendamientos, ya que el precio de la renta siempre era menor al de las materias primas (De Ita, 1997: 6).

Un aspecto importante que expusieron en su proyecto las organizaciones forestales, fue la significativa participación del Estado, al cual consideraron como la institución que establezca subsidios para la actividad forestal, subsidios directos a titulares de las áreas forestales o de los programas de manejo ambiental. Las organizaciones forestales consideraron que las plantaciones por ser actividad rentable no deben ser subsidiadas. (De Ita, 1997: 6).

Las organizaciones forestales tuvieron una alianza inestable, lo que debilitó sus actos de negociación y no ejercieron la suficiente presión para que el gobierno contemplara todas sus demandas en las reformas a la ley forestal (Merino, 2004). Sus demandas favorecidas fueron mínimas en comparación con las expuestas por las empresas forestales (plantadores).

b) Las demandas de las empresas forestales

Desde los primeros borradores del proyecto de reforma, se veía la intención por parte del gobierno y de las empresas forestales de eliminar los obstáculos regulatorios para el desarrollo de las plantaciones. Se propuso diferenciar las regulaciones de bosques nativos bajo esquemas sustentables, y el de plantaciones bajo una perspectiva de desregulación, con mayores incentivos con el fin de fomentar el establecimiento y expansión de plantaciones forestales con fines comerciales. Desde esta perspectiva, a las comunidades forestales les tocaba la responsabilidad de realizar el aprovechamiento forestal con medidas sustentables, y a las grandes empresas forestales, la libertad de hacer, para generar mayor productividad forestal (De Ita, 1997: 5).

El gobierno tenía interés en el desarrollo de plantaciones forestales con fines comerciales, sobre todo en la producción pulpa y papel, al mismo tiempo era presionado por las grandes empresas forestales. Por ejemplo, el presidente Zedillo recibió una carta fechada con 1995, de la empresa *International Paper*, en la que sugería que la competitividad internacional de México necesitaba de las plantaciones, y para su desarrollo era necesario el acceso del sector privado, exponiendo estos aspectos como prioritarios en la regulación forestal. Incluso la *International Paper* financió el viaje de funcionarios de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP, actualmente Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales) a Chile, para que conocieran directamente los programas de promoción de plantaciones de ese país (Merino y Barton, 2004).

Básicamente las medidas por las que presionaba la International Paper al gobierno fueron: El establecimiento de una dependencia del gobierno que se encargara exclusivamente de la promoción de plantaciones, subsidios, desarrollo de infraestructura, para la comunicación eficiente de plantaciones con centros industriales y una clara regulación sobre las asociaciones entre empresas privadas y comunidades forestales (Merino y Barton, 2004).

En general, eran tres demandas las que tenían las empresas forestales, las cuales fueron: Regulaciones diferentes entre plantaciones forestales y bosque nativo, seguridad para el aprovechamiento de productos provenientes de sus plantaciones, y el apoyo económico para el desarrollo de las mismas (De Ita, 1997).

De acuerdo a las perspectivas de las comunidades forestales sobre el manejo forestal sustentable, y de las empresas forestales sobre el desarrollo de plantaciones para generar mayor rentabilidad del sector forestal, el gobierno mexicano realizó reformas a la ley forestal, con base en los siguientes objetivos:

- Regular el control en manejo y aprovechamiento forestal, para reducir la tala clandestina
- Regular las plantaciones forestales con fines comerciales, para disminuir impactos ambientales
- Establecer servicios técnicos forestales de mayor utilidad a las necesidades del sector forestal
- Fortalecer la relación ambiental-forestal, para desarrollar criterios sustentables en la ley forestal
- Reforzar los mecanismos de autorización para el aprovechamiento forestal y,
- Facilitar la participación del sector social en el proceso productivo del sector forestal (SEMARNAT, s.f.).

III.2.- Influencia de la apertura comercial en la ley forestal: La regulación de plantaciones forestales.

a) Plantaciones forestales

La regulación de las plantaciones forestales es muy congruente con el objetivo de su desarrollo y expansión en México, y se enfoca en dos aspectos: ambiental y comercial. En el artículo 3 Bis, se consideran las plantaciones como sinónimo de forestación, las cuales se establecen en terrenos no forestales, con propósitos de conservación, restauración ó producción comercial. La ley justifica el desarrollo de las plantaciones para la protección ambiental, y trata de respaldarlo con medidas que aminoren los impactos ambientales. El artículo 19 Bis 3, prohíbe la sustitución de bosques nativos por plantaciones, esto como medida de prevención para eliminar las posibilidades de que la expansión de plantaciones acabe con los bosques nativos, tal como sucedió en Chile (Ley Forestal, 1997).

Sin embargo, en las medidas ambientales se presentan facilidades para el establecimiento de plantaciones con una superficie menor de 20 has, que tenía como requisitos: nombre del propietario, título de propiedad, ubicación del predio y superficie a forestar (Ley Forestal, 1997, art. 16). Prácticamente cualquiera podía forestar un predio de menos de 20 has, siempre y cuando fuera un terreno no forestal.

La ley presentó una regulación de plantaciones más acorde con criterios ambientales, en superficies mayores a 20 has. Para las plantaciones forestales entre 20 y 250 has, se pidió la identificación de impactos ambientales y las medidas para su prevención o mitigación (Programa Integrado de Manejo Ambiental y Forestación) (art. 17), y para mayores de 250 has era necesario la “descripción de los aspectos socioeconómicos del área en que se establecerá la forestación y... la vinculación con las disposiciones, normas y regulaciones, sobre ordenamiento ecológico del territorio en el área correspondiente” (Ley Forestal, 1997, art. 19; De Ita, 1997: 8).

Parte de las facilidades al comercio, se presentan en el artículo 19, en el que se brinda a los plantadores, seguridad en el aprovechamiento forestal, se estableció que los titulares pueden realizar el aprovechamiento de los recursos forestales obtenidos en la forestación y se excluye el decreto de vedas forestales (Restricción total o parcial del aprovechamiento de recursos forestales en una superficie determinada) en el lugar donde se establezcan plantaciones (Ley Forestal, 1997; Reglamento de la ley forestal de 1997, art. 2, XXII).

El aspecto más importante que privilegió la regulación de plantaciones forestales, fueron los subsidios que otorgó la ley forestal para el desarrollo de las mismas. Se modificó el artículo 33 para explicar el apoyo económico en la forestación: “La Secretaría y las demás dependencias de la Administración Pública...tomando en consideración el valor, potencialidades y costos de los recursos y actividades forestales establecerán medidas, programas e instrumentos económicos para fomentar, inducir e impulsar la inversión y participación de los sectores social y privado...así como para la promoción y desarrollo de forestaciones” (Ley Forestal, 1997; De Ita, 1997: 8).

La ley forestal decretó la puesta en marcha de dos programas de apoyos económicos para impulsar las actividades forestales que propicien productividad económica. Fuera de las facilidades de plantar y de la seguridad de aprovechar los productos obtenidos de las plantaciones, la ley dio mayor financiamiento al PRODEPLAN dirigido al desarrollo de plantaciones forestales con fines comerciales, que al PRODEFOR, dirigido a la generación de mayor productividad de recursos forestales provenientes de las actividades realizadas por el sector social, es decir, de bosques nativos. Ambos programas están vigentes.

b) PRODEPLAN y PRODEFOR

El PRODEPLAN tiene como objetivo apoyar a un sector potencialmente productivo, el beneficio era para las personas físicas o morales, que aseguren mayor productividad, la mayoría de los subsidios de este programa eran destinados al sector privado. El PRODEFOR tiene como objetivo apoyar a los propietarios y poseedores de recursos

forestales para aumentar la productividad del sector forestal, es decir, la mayoría del apoyo de este programa era para las comunidades forestales. (SEMARNAT, s.f.).

El PRODEPLAN se puso en marcha en abril de 1997, se propuso como un programa de subsidios para el desarrollo de plantaciones forestales, abarcando el 65% de los costos en establecimiento, esto era parte de la estrategia del gobierno para lograr la rentabilidad del sector forestal, siguiendo los proyectos forestales de naciones latinoamericanas sobresalientes (Chile y Brasil) en el comercio forestal (González, s.f.).

El PRODEPLAN tenía como objetivo a largo plazo (25 años) tener 875 mil has de plantaciones en plena operación con una producción de 18 millones de metros cúbicos (m³) de madera en rollo cada año, con 332 mil empleos directos y el triple de éste como indirectos, y con una inversión de 8,600 millones de dólares (mdd) en la industria relacionada con plantaciones y casi 3,800 mdd por ahorro de divisas. Con el PRODEPLAN, el gobierno pretendía pasar de país dependiente de importaciones forestales (celulosa y papel) a resolver necesidades del mercado interno y sobresalir en el externo, captando divisas que se utilizarían en otros sectores de la economía (González, s.f.).

Para otorgar los subsidios del PRODEPLAN, se realizó una subasta pública en 1997, con la cual se escogieron 17 proyectos a los que se apoyaría con 143.7 millones de pesos para desarrollar 48,500 has, de los cuales 31 mil serían destinados a productos celulósicos y el resto para otros productos forestales maderables. En los primeros tres años se esperaban los siguientes beneficios: Una producción anual de madera de 1 millón de m³ en rollo, 4,850 empleos directos e indirectos, 235 millones de pesos como ingreso anual por venta de materia prima, y una superficie de 7,275 has destinada a conservación (FAO, 2003).

En la realidad, el PRODEPLAN logró incorporar 14 mil has entre 1997 y 1999, para el 2004 había 34 mil has de plantaciones establecidas, esta cantidad demuestra que el programa ha sido mucho más lento de lo esperado, considerando que se esperaba establecer 48,500 has antes del 2000 (Merino, 2004: 246).

El principal objetivo de la creación del PRODEPLAN era acabar con el déficit de la balanza comercial forestal. En 1998, la participación del sector forestal en el PIB nacional aumentó a 1.2%. Sin embargo, la balanza comercial de productos forestales siguió manteniendo un déficit significativo de 1,074 millones de dólares, 11% más que en 1997 que fue de 967 millones. El déficit se dio principalmente en productos celulósicos, sus importaciones fueron de 404 millones de dólares en 1998 (FAO, 2003). En su primer año, el PRODEFOR tuvo un presupuesto de \$24 millones de pesos menos que el monto de subsidios directos a plantaciones. 50% de los recursos debían proveerse por los gobiernos estatales, cuando se retrasaba la entrega de subsidios, el programa no se ejercía. La distribución de los apoyos económicos es 30% para productores potenciales, 25% para productores que venden madera en pie, 25% para los que venden materia prima y 20% para productores con capacidad de transformación y comercialización (Merino y Barton, 2004).

Al depender de recursos federales, se carece del apoyo económico para desarrollar actividades de promoción del programa y de financiamiento para proyectos. La falta de promoción ocasiona que el PRODEFOR sea aprovechado por comunidades forestales de mejores condiciones. La promoción del programa es por medio de prestadores de servicios técnicos forestales, el financiamiento de los proyectos se limita a las comunidades donde los técnicos tienen intereses (Merino, 2004: 204).

En 1998, Silvano Aureoles, coordinador de la Red Mexicana de Organizaciones Campesinas Forestales (MOCAF), expuso la preocupación de las organizaciones forestales por las notables diferencias entre el PRODEPLAN y PRODEFOR, preocupaciones que se referían al control de tierras, generación de empleos, equidad de beneficios e impactos ambientales de las plantaciones (Merino y Barton, 2004).

Para las organizaciones forestales campesinas, el apoyo no fue suficiente. Las comunidades forestales, grupos ambientalistas y el Congreso Nacional Indígena, consideraron que la ley forestal de 1997 desreguló las plantaciones forestales para beneficiar a las grandes empresas forestales, contrastó con el aprovechamiento sustentable y provocó impactos negativos para el sector social forestal (De Ita, 1997: 7).

Cabe mencionar que la ley de 1997 dio mayor importancia a las comunidades forestales, en comparación con la anterior ley, con la creación del Consejo Técnico Consultivo Nacional Forestal, que funge como órgano de consulta de la Secretaría. La ley no permite el cambio de régimen de la propiedad forestal, acreditó la propiedad de los recursos forestales a núcleos agrarios (SEMARNAT, s.f.). Además, tuvo una mejor regulación del control en el manejo y aprovechamiento forestal que la ley de 1992.

c) El control en el manejo y aprovechamiento forestal

La ley forestal de 1997, presentó mayor vinculación con la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA), esta última fue creada en 1988 y es considerada la regulación ambiental más importante en México. El vínculo que se estableció entre la ley forestal y la LGEEPA fue para incorporar a la ley forestal criterios de sustentabilidad como: Conservación, protección y restauración de recursos forestales, el desarrollo económico de las comunidades forestales y rentabilidad de la actividad forestal (SEMARNAT, s.f.).

Para mejorar controles de regulación de impacto ambiental, se creó el Programa Integrado de Manejo Ambiental y Forestación, que contiene los requisitos y acciones para la forestación con propósitos comerciales, como la presentación de características físicas y biológicas de la superficie a forestar, especies forestales a utilizar, identificación del impacto ambiental y sus medidas de prevención o mitigación (Ley Forestal, 1997).

En la ley de 1992, se presentó un problema en la calidad de los servicios técnicos forestales, éstos se privatizaron y al mismo tiempo se desregularon, el precio se convirtió en el principal criterio de acreditación. En la ley forestal de 1997, persistía la libre contratación, pero los prestadores de servicios serían responsables junto con los titulares de que se cumpla con el programa de manejo forestal (SEMARNAT, s.f.).

Entiéndase por servicios técnicos forestales: “Las actividades relacionadas con la elaboración de los programas de manejo forestal, la planeación de su infraestructura, la organización de la producción forestal, la aplicación de prácticas silvícolas, la protección contra incendios y plagas, la restauración de áreas degradadas y la capacitación de los productores forestales “ (Ley Forestal, 1997, art. 3 Bis). De acuerdo a su definición, queda claro que el gobierno mexicano consideraba que para la protección ambiental de los bosques, era necesario establecer servicios técnicos forestales de mayor calidad.

El sistema de control en manejo y aprovechamiento forestal, en actividades de transporte, transformación y almacenamiento consistió en avisos de aprovechamiento mediante marcas, sellos ó códigos de identificación, en el caso de madera en rollo, y remisiones forestales, facturas o documentos de venta en los demás casos, al igual que registros de vigencia para almacenamientos o transformación, siendo la SEMARNAP, la encargada de autorizar y supervisar la aplicación de dichos instrumentos (Ley Forestal, 1997, Cáp. V).

Sin embargo, al permitir que la autorización de centros de almacenamientos y transformación consistiera en un aviso de funcionamiento, dio lugar a que la capacidad instalada de almacenamiento y transformación de materias primas forestales fuera mucho mayor que el volumen de aprovechamiento de madera autorizada, este mecanismo permitió la legalización de madera proveniente de fuentes ilegales (Merino, 2004: 202). Otro error, se presenta en el artículo 44 de la ley, se señaló que los procedimientos de inspección y auditorías técnicas deben ajustarse a la LGEEPA, ésta establece que la acción se realice con quien se encuentre, esto deja al interesado sin posibilidad de presenciar el desarrollo del acto, aclarar dudas, mostrar documentación y conocer en el momento, las conclusiones de la inspección o auditoría (Ley Forestal, 1997).

Aunque la ley presentó algunos problemas de confusión en la explicación de procedimientos, como los antes mencionados, se reconoce que fue más completa en la regulación de controles. Se establecen medidas para el aseguramiento precautorio de

materias primas y otros bienes, la clausura temporal de maquinaria, instalaciones o equipos, la suspensión de actividades forestales relacionados con acciones ilegales, se hacen consideraciones para infractores de bajos recursos, y se permite el pago de la multa, por medio de la realización de “trabajos o inversiones equivalentes en materia de conservación, protección o restauración de recursos forestales” (Ley Forestal, 1997, Art. 45).

Conclusión

En este capítulo se concluye que el desarrollo de las plantaciones forestales comerciales era considerado prioritario en 1997. Su regulación establece medidas de impacto ambiental, pero sobre todo, apoyos económicos para su desarrollo, por medio del PRODEPLAN, además se les brinda seguridad al sector privado, en el aprovechamiento de los productos provenientes de las plantaciones.

La comparación del apoyo económico y la accesibilidad a los programas del PRODEPLAN y PRODEFOR, demuestran que el gobierno, al menos en los primeros años, apoyó a productores que garantizaron mayor productividad, incluso en el PRODEFOR, las comunidades beneficiadas eran las que tenían mejores condiciones para producir. También persistió la diferencia entre el financiamiento otorgado a PRODEPLAN, mayor que el otorgado a PRODEFOR, esto fue parte de la seguridad que se pretendió dar a inversionistas privados para expandir plantaciones en México.

La regulación ambiental de las plantaciones, es congruente con las facilidades que se les brindó a los plantadores en el manejo y aprovechamiento forestal, aunque se expone como requisito indispensable en superficies mayores de 20 has la identificación de impacto ambiental y sus medidas de prevención, también se excluyen a las plantaciones del decreto de veda forestal, de acuerdo a la definición de este término, se comprende que la implementación de vedas forestales, se utiliza en caso de riesgo al medio ambiente. La ley establece medidas para evitar impactos negativos ambientales de las plantaciones, pero al ser excluidas las vedas forestales, se entiende que ante un riesgo severo al medio ambiente, ocasionado por las plantaciones se tomarían medidas de mitigación sin llegar a la prohibición del uso de la superficie.

Diferencias de regulación entre plantaciones y bosques nativos, seguridad en el aprovechamiento de recursos forestales y subsidios para plantar, eran los principales aspectos regulatorios que las empresas forestales pretendían en las reformas de 1997, medidas que se presentaron en la ley forestal, por ser comunes a los objetivos del

gobierno mexicano, desarrollar plantaciones forestales comerciales para lograr la rentabilidad del sector forestal.

La influencia de la apertura comercial siguió siendo significativa en la ley forestal de 1997, por el desarrollo de plantaciones forestales comerciales, actividad que siguió respaldada por el sector privado, ambos fueron factores significativos para que la regulación mantuviera su sentido aperturista. Sin embargo, en esta ley se empezó a conjugar la apertura comercial con criterios sustentables, (programa de manejo forestal) que se presentan con mayor relevancia en la siguiente ley, la cual se analiza en el siguiente capítulo.

IV.- Apertura comercial y desarrollo sustentable en la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable (LGDFS).

Introducción

En el primer capítulo se analizó la relación entre neoliberalismo económico y regulación. Dicho modelo económico contribuye a que la regulación que hace el Estado se dirija a la apertura de mercados. En ese mismo apartado se describieron algunos ejemplos de la influencia de la apertura comercial en las leyes forestales de América Latina, como Colombia, Chile, Brasil y Costa Rica.

El análisis del segundo capítulo se enfocó a la influencia de la apertura comercial en la ley forestal de 1992. El ingreso de México al TLCAN favoreció la búsqueda de apertura de mercados por medio de la regulación. En el caso de los bosques, se estudió como la simplificación de controles se relaciona con la seguridad que el Estado estableció para atraer inversiones del sector privado, simplificación que se relaciona con la tala ilegal.

En el tercer capítulo se estudió la regulación de las plantaciones forestales que tuvieron fines comerciales más que de protección ambiental. Se expuso como el impulso al desarrollo de plantaciones afectó el manejo y aprovechamiento provenientes de bosques nativos y a sus usufructuarios las comunidades forestales, sobre todo en el apoyo económico.

El capítulo cuarto que a continuación se aborda tiene como objetivo, analizar la influencia de la apertura comercial y el desarrollo sustentable de la LGDFS. La hipótesis de este capítulo es que la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, expone la regulación de plantaciones forestales con fines comerciales, más que de conservación ambiental.

Se entiende por desarrollo sustentable, como aquel que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades (Dávalos y Morosini: 2000; 5).

La Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable (LGDFS) entra en vigencia a partir del 25 de mayo del 2003. Es importante estudiar la regulación de los bosques en México a partir de dicho año, cómo se llega a este decreto, y cómo se relaciona con la dirección aperturista que el gobierno mexicano expuso en la regulación forestal con la ley forestal de 1992 y las reformas de 1997.

La ley general de desarrollo forestal sustentable es novedosa en ciertas medidas, en comparación con la ley de 1992 y 1997, por ejemplo: Amplía la participación de las comunidades forestales e indígenas tanto en la propiedad de los recursos forestales, y reconoce sus conocimientos y usos tradicionales de la vegetación. También en el control y manejo forestal promueve una nueva medida, las Unidades de Manejo Forestal (UMAFOR), referente a la distribución de subsidios se crea el Fondo Forestal Mexicano enfocado a proyectos de servicios ambientales y cadenas productivas. Estas medidas novedosas y de contenido sustentable contrastan con la regulación de plantaciones forestales, dirigidas prácticamente al comercio (Montes de Oca, 2004: 41).

Este capítulo se divide en dos secciones. En el primero se sintetiza el proceso de formulación de la LGDFS, el objetivo es analizar el contexto internacional en el que México se dirigió al desarrollo forestal sustentable, en este apartado se estudia la participación de México en el Proceso de Montreal. En este mismo apartado se analiza parte del contexto nacional en el que México se dirige al desarrollo forestal sustentable, se describen algunos aspectos de la situación del sector forestal que expone la necesidad de orientar su desarrollo con criterios y medidas sustentables, también se exponen las principales iniciativas que respaldaron dicho desarrollo.

En el segundo apartado, se estudian tres aspectos de la regulación para analizar el contenido sustentable de la ley, el estudio se enfoca a la regulación del sistema de control en el manejo y aprovechamiento forestal, el apoyo a las comunidades forestales incluyendo a la población indígena y la regulación sobre conservación y restauración forestal, el estudio se enfoca a las Unidades de Manejo Forestal y la certificación forestal. La regulación de las plantaciones forestales se estudia con el objetivo de analizar la influencia de la apertura comercial.

IV.1.- Proceso de formulación de la LGDFS

a) México en el desarrollo forestal sustentable: El Contexto internacional.

La gestión del desarrollo forestal sustentable tomó gran relevancia desde 1992, en la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD). A partir de esta conferencia, gobiernos, organizaciones no gubernamentales (ONGs) y el sector forestal privado, crearon varias iniciativas a nivel nacional, regional e internacional para fomentar el desarrollo forestal sustentable. Los gobiernos se centraron en elaborar criterios de sustentabilidad a nivel nacional y regional. Para el año 2000, más de 140 países pertenecían a algunos de los procesos sobre criterios sustentables. Por su parte, las ONGs y las empresas forestales se centraron en desarrollar la certificación forestal, para las primeras, la certificación era el instrumento propicio para promover la conservación de bosques, y para los segundos, era una herramienta de mercado, de esa forma comunicaban al consumidor su compromiso con con el desarrollo forestal sustentable (Daniluk y Bustos, s.f.).

Entiéndase por desarrollo forestal sustentable como: “...proceso evaluable y medible mediante criterios e indicadores de carácter ambiental, silvícola, económico y social que tienda a alcanzar una productividad óptima y sostenida de los recursos forestales sin comprometer el rendimiento, equilibrio e integridad de los ecosistemas forestales, que mejore el ingreso y la calidad de vida de las personas que participan en la actividad forestal y promueva la generación de valor agregado en las regiones forestales diversificando las alternativas productivas y creando fuentes de empleo en el sector...” (LGDFS, 2003, art. 30).

En México la certificación se realiza por la organización Rainforest Alliance en colaboración con el Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sustentable A.C. (CCMSS), quienes a través del Programa SmartWood (SW), acreditan la certificación ante el Forest Stewardship Council (FSC). El proceso de certificación abarca desde el estudio de aspectos silvícolas, ambientales, económicos y sociales de aprovechamiento forestal, hasta el proceso de transformación y su posición en el mercado. La

certificación se representa por un logotipo de FSC en los productos, que informa al consumidor que los artículos provienen del manejo forestal sustentable (Martínez y Colín, 2003: 46).

Hasta mediados del 2003, México contaba con 613,671 has certificadas, que representa el 20% de la superficie total reconocida bajo manejo forestal (2.97 millones de has). Los resultados de la certificación son mínimos en comparación con otros países como, Chile, que es considerado el país con mayores certificaciones forestales de América Latina, de acuerdo a cifras del año 2000, este país cuenta con 1.6 millones de has certificadas (Martínez y Colín, 2003).

En cuanto a la aplicación de criterios sustentables, México se integró al Proceso de Montreal, creado en 1993, este tiene como objetivo desarrollar e impulsar criterios sustentables en el manejo de los bosques, a nivel internacional. Aunque México inició con una fuerte participación del Ministerio de Relaciones Exteriores, este transfirió su trabajo técnico al Instituto Nacional de Investigaciones Forestales Agrícolas y Pecuarias (INIFAP), su labor con el proceso de Montreal dura hasta 1997, cuando se transfiere dicho trabajo a la SEMARNAT, secretaría que ha delegado el trabajo técnico en varias instituciones. Lo que ha propiciado la lenta implementación y coordinación de los criterios dentro del país. A México le ha faltado establecer una sola institución responsable de la implementación del proceso (Ochoa, 2001). Sin embargo, hay que reconocer el avance del país en algunas acciones relacionadas con el proceso de Montreal como:

- Establecer el Comité Asesor Técnico (CAT) que se ha encargado de adaptar algunos criterios e indicadores sustentables a condiciones nacionales.
- Promover el proceso de Montreal en los estados y la responsabilidad del país en dicho proceso.
- Incluir datos relacionados con el proceso en el Inventario Nacional Forestal del año 2000 (Ochoa, 2001).

Parte de la deficiencia en la implementación del proceso de Montreal, era que en México no había información amplia y homogénea entre estados, esto dificultó la recopilación de datos a nivel nacional. Además, la información se dividió en varias instituciones y niveles administrativos. En general, México no cuenta con una base de datos amplia para desarrollar indicadores y criterios sustentables, pero existen proyectos enfocados a tal objetivo (Ochoa, 2001).

El proceso de Montreal marca siete criterios sustentables, que los países integrantes deben llevar a cabo: Conservación y protección forestal, mantenimiento de la capacidad productiva, sanidad forestal, contribución al ciclo de carbono, beneficios socioeconómicos de largo plazo para las comunidades forestales y el marco institucional y económico para conservación y manejo sustentable de los bosques. Se considera que México tiene mucho por recorrer en la implementación de dichos criterios, y que de hecho de los 12 países integrantes es el más atrasado en la implementación del proceso (Danilux y Bustos, s.f.).

En el 2000 el gobierno mexicano expuso algunas medidas a desarrollar con el fin de mejorar su participación en el Proceso de Montreal como: Modificar el Programa Nacional de Reforestación (PRONARE) para incluir la protección de plantas de vivero de especies nativas después de la plantación y restaurar áreas dañadas por incendios, crear programas nacionales que brinden subsidios en el manejo sustentable tanto de bosques nativos como de plantaciones forestales comerciales, y como principal medida, modificar la ley forestal para hacerla más congruente con el desarrollo sustentable (Ochoa, 2001).

b) La situación del subsector forestal y las iniciativas de ley: Contexto nacional.

La dirección a la apertura comercial en forma acelerada de inicios de la década de los noventa, no funcionó, las reformas realizadas en 1997, que conjugaron en parte el proceso aperturista con algunos criterios sustentables, redujo algunas de las deficiencias

de la anterior ley, pero no fue suficiente para obtener los resultados planeados en los plazos señalados, por ejemplo en el PRODEPLAN. A pesar que se otorgó apoyos para el establecimiento de 3,171 proyectos en 351,000 has de plantaciones forestales comerciales, estimando para el año 2000, contar con 150,000 has plantadas, la realidad es que para ese año solo se establecieron 5,000 has de este tipo con apoyos de gobierno (NAFC, 2006: 3).

Para el año 2000, los resultados en la producción eran los siguientes: Casi el total de la producción (77.3%) se dirigió a la industria de construcción, el 11.9% al de la celulosa y el papel, el 4.6% se utilizó en combustible, y el 1.3% en la producción de muebles y madera. Por otra parte, no se pudo satisfacer la demanda de madera en el sector de la celulosa y el papel, en el período de 1996-2000 se dio un déficit continuo en la balanza comercial de este rubro (Martínez y Colín, 2003: 50).

En las exportaciones, los productos más importantes son los no manufacturados (e.g. listones y molduras, madera aserrada y aglomerados). Sin embargo, entre 1996 y 2000 destacan las exportaciones de carbón vegetal, con una tasa media anual de 11.5%, es el único rubro del sector forestal donde se tiene superávit, y parte del éxito es por la creciente demanda del carbón certificado en Europa. En Durango se cuentan con tres ejidos que tienen certificados en dicho rubro (Martínez y Colín, 2003: 50-51).

En México, son varios los ejemplos del aprovechamiento sustentable de los bosques con la participación directa de las comunidades forestales como: San Juan Nuevo, Michoacán, ejido el Lago, Chihuahua, Unión de Ejidos Emiliano Zapata, Durango, sierra de Oaxaca, zona maya de Quintana Roo. El desarrollo forestal sustentable en esos lugares se caracteriza por el apoyo que les brindó el gobierno. (Meneses, s.f.).

Sin embargo, uno de los grandes obstáculos para el desarrollo forestal sustentable son los recursos económicos. En el 2000, el crédito a la silvicultura representó el 0.88% del total destinado al sector primario y lo destinado a la industria forestal fue de 1.5%, del monto total dirigido a la industria en general (Meneses, s.f.). El gobierno mexicano percibió que la rentabilidad del sector forestal basado en la apertura comercial que se

manifestó desde la regulación forestal de 1992, no era suficiente, es por eso que consideró necesario formular una nueva ley, bajo un esquema sustentable, la regulación forestal debía considerar los siguientes aspectos:

- Condiciones económicas del país, para no verse limitada en su implementación como las anteriores leyes
- Descentralización de facultades a los gobiernos estatales, para que tuvieran mayor participación en la actividad forestal
- Organización y participación de las comunidades forestales para que participen directamente en el aprovechamiento y manejo forestal
- Fomento de la actividad forestal, por medio de subsidios y toda clase de incentivos para la actividad productiva
- Fortalecimiento de las capacidades de las dependencias para el fomento, regulación y vigilancia de la actividad forestal (Meneses, s.f.).

El 21 de agosto del 2002, se presentó un anteproyecto de ley forestal, creada en foros de consultas realizados en varios estados de la República. Foros en los que participaron las comunidades forestales (campesinas e indígenas), plantadores, técnicos forestales, comerciantes, organizaciones no gubernamentales especializadas en asuntos silvícolas y ambientales y cámaras empresariales, entre otros. Este anteproyecto se formuló por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) y la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR, s.f.), este proyecto se denominó ley general forestal (Rojas, 2002).

Por otra parte, también se presentaron iniciativas partidistas: La senadora Bertha Lavara Mejía del Partido Verde Ecologista (PVEM), presentó su proyecto de reforma el 18 de octubre del 2001, el senador Germán Sierra Sánchez del Partido Revolucionario Institucional (PRI) presentó su proyecto de Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, el 23 de abril de 2002, y por último, el senador Rómulo de Jesús Campuzano González del Partido Acción Nacional (PAN), presentó un proyecto de ley forestal el 31 de octubre de 2002 (Rojas, 2002; LVIII, 2002).

En síntesis los partidos políticos propusieron:

- Establecer los procedimientos de concurrencia en materia forestal, entre la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios.
- Organizar el Servicio Nacional Forestal, presidido por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT).
- Instaurar la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR, s.f.), como un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios.
- Crear el Fondo Forestal Mexicano.
- Constituir el Inventario Nacional Forestal y de Suelos (LVIII, 2002).

La iniciativa de ley partidista pretendió la creación de un organismo público descentralizado, el cual sería responsable en todas las funciones en materia forestal incluyendo la investigación y la vigilancia, así como expedición de permisos y la emisión de normas oficiales mexicanas, al que denominaron Servicio Nacional Forestal. Mientras que la ley general forestal, expuso a la SEMARNAT como la encargada de todas las funciones regulatorias y la CONAFOR la ejecutora de los programas operativos de protección, restauración y fomento de la actividad forestal (LVIII, 2002; Meneses, s.f.).

En ambas propuestas se percibió la importancia de plantaciones forestales con fines comerciales. Las propuestas pretendían permisos para superficies mayores a 800 has., en los que únicamente se requerirá un aviso, y como parte de este aviso un programa de manejo forestal simplificado. También se prevé un capítulo referente a servicios ambientales, para promover la valoración y retribución de los mismos y proponen instrumentos económicos para fomentar el desarrollo de la actividad forestal. En la ley general forestal se denominó fondo forestal mexicano, mientras que la iniciativa partidista lo llamó fondo nacional para el desarrollo forestal sustentable (Meneses, s.f.).

Los proyectos contemplan requerimientos para acreditar la legal procedencia de materias primas forestales y sus productos, la diferencia es que mientras en la iniciativa de ley partidista se señala que la expedirán las autoridades competentes, en la ley general forestal, la expedirán los gobiernos de los estados. En el caso del aprovechamiento forestal maderable, la iniciativa de ley prevé que transcurridos los plazos para las autorizaciones, si no hay resolución se entenderá que ha sido autorizado, a diferencia de la ley general forestal que señala se entenderá por negado (Meneses, s.f.). Estos proyectos de ley se integraron para crear la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable que entró en vigor el 26 de mayo del 2003.

El compromiso internacional de México en el Proceso de Montreal y la situación del sector forestal previo a la LGDFS fueron los dos factores principales por las que el país se dirige al desarrollo forestal sustentable. Por un lado, México no está satisfecho con el atraso de su trabajo en el proceso, y por otro, los resultados de las leyes forestales anteriores, no fueron suficientes para lograr la rentabilidad del sector forestal. Tanto el contexto nacional como el internacional obligan al país a establecer medidas sustentables en el manejo de sus bosques.

IV.2.- Desarrollo sustentable y apertura comercial en la LGDFS.

a) La participación de las comunidades forestales

Parte de los objetivos específicos de la ley se refieren a la participación social: Garantizar la participación de las comunidades forestales e indígenas, en aplicación, evaluación y seguimiento de la política forestal (Proceso de Montreal, 2003: 183), objetivo que trata de respaldarse con medidas expuestas en varios artículos de la ley, para lo cual el Estado tiene un papel relevante, impulsar la participación directa de las comunidades forestales tanto en conservación como en aprovechamiento forestal (LGDFS, 2003, art. 8). De hecho, la nueva funcionalidad de la ley se considera en forma de federación, con la que se distribuyen competencias a los estados, el Distrito Federal y municipios, el objetivo es eficientar la implementación del desarrollo forestal sustentable pretendido en la LGDFS (Proceso de Montreal, 2003: 181).

Dentro de las funciones del CONAFOR, aparecen ciertas especificaciones con las comunidades forestales e indígenas como: coordinar con autoridades estatales y municipales, programas y acciones que mejoren las condiciones de vida de los pueblos indígenas, mediante la capacitación técnica en manejo y aprovechamiento forestal y promoción del desarrollo sustentable de sus tierras. También la CONAFOR se obliga a apoyar al sector social y privado, en la creación de empresas, bajo esquemas sustentables (LGDFS, 2003, art. 22 y 154).

Se le reconoce a las comunidades forestales, el derecho de elaborar propuestas de políticas forestales. La ley presenta como acreedores a este derecho a: "...dueños de los recursos naturales, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, las organizaciones de productores..." (LGDFS, 2003, art. 152). El artículo 5 especifica el derecho de las comunidades forestales (incluyendo comunidades indígenas) como dueños de la propiedad de los recursos forestales (Montes de Oca, 2004: 44).

El apoyo técnico y financiero que se les proporciona a las comunidades forestales para cubrir los costos de elaboración del programa de manejo forestal (art. 109), se toma de la anterior ley. Lo novedoso se relata en el artículo 110, que presenta el derecho de las

comunidades forestales a crear un comité técnico auxiliar en la gestión de manejo y aprovechamiento forestal, incluyendo plantaciones forestales comerciales (LGDFS, 2003).

La ley reconoce los derechos indígenas como poseedores de la tierra y libres en la realización de sus tradiciones. Por ejemplo, el artículo 72, establece como obligatorio que los procedimientos y mecanismos referentes a autorizaciones sean traducidos a las lenguas de los solicitantes o titulares del aprovechamiento forestal, o bien asegurar que le sea interpretado el contenido. En el caso de que una autorización pueda afectar el hábitat de alguna comunidad indígena, la autoridad deberá recabar el parecer de los representantes de dicha comunidad. En general, la SEMARNAT tiene la obligación de verificar que los aprovechamientos forestales sean congruentes con los derechos indígenas que marca la ley (LGDFS, 2003).

La ley regula lo relacionado con el uso y recopilación de recursos biológicos forestales con fines científicos, esta recopilación debe reconocer el derecho de los indígenas a la propiedad y el aporte de sus conocimientos, mediante convenios. Específicamente el artículo 105 señala el apoyo de programas que promuevan conocimientos biológicos tradicionales de las comunidades indígenas y comunidades forestales en general (Proceso de Montreal, 2003: 185).

Son varios artículos que reconocen los derechos de las comunidades indígenas y el resto de las comunidades forestales, tanto en conservación como en comercialización de recursos forestales. Los artículos dejan claro, que parte del desarrollo forestal sustentable debe relacionarse con el beneficio a la sociedad, en este caso al sector social forestal, se reconoce que la LGDFS es más completa en dicho aspecto en comparación con las anteriores leyes forestales.

En la ley forestal de 1992 se expusieron que los controles en manejo y aprovechamiento forestal eran deficientes, tanto que provocaron el aumento de la tala clandestina, y aunque las reformas de 1997, trataron de solucionar el problema, la regulación en este

aspecto no fue suficiente. Sin embargo, la LGDFS hace una mejor regulación de los controles en el manejo forestal bajo criterios sustentables.

b) Control en el manejo y aprovechamiento forestal

Uno de los principales objetivos de la ley, es terminar con la ilegalidad, para eso es necesario tener un mejor control en el manejo y aprovechamiento de recursos forestales. Con la LGDFS se ha perseverado en cuanto a la regulación de controles, trata de reducir la tala clandestina y la degradación de ecosistemas forestales (Montes de Oca, 2004: 41).

A diferencia de la ley de 1997, que autoriza el almacenamiento y transformación con un aviso de funcionamiento como requisito. La ley del 2003, detalla los requerimientos y los vuelve más rígidos. Los artículos 115 y 116 exponen la regulación del transporte, almacenamiento y transformación de materias primas y productos forestales de acuerdo a requerimientos establecidos en el reglamento de la ley, las normas oficiales mexicanas y la propia ley. Los requisitos se relacionan con cartas de abastecimiento, contratos, balances de oferta-demanda, registro de entradas y salidas, entre otros. Estos requerimientos se complementan con las autorizaciones locales (LGDFS, 2003).

En cuanto a medidas de seguridad, no hay cambios significativos a los establecidos en la anterior ley, que de hecho fue uno de los aspectos mejor regulados en las reformas de 1997. El aseguramiento precautorio de productos, materias primas forestales, bienes, vehículos, utensilios, maquinaria, herramientas y otros tipos de instrumentos relacionados con la acción u omisión que ocasione la degradación de ecosistemas forestales. La seguridad se amplía a la clausura temporal de instalaciones en donde se lleven a cabo los actos ilícitos y, la suspensión ya sea temporal o total de autorizaciones al aprovechamiento forestal, cualquiera que sea. Específicamente el artículo 162, deja claro que al indicar la sanción se debe establecer el plazo de la misma (Rojas, 2002).

En cuanto a infracciones, el capítulo V establece como causa cualquier acción que de forma directa o indirecta degrade el uso de los bosques. Las multas que sancionan las

faltas, van de acuerdo a dos montos, las que equivalen de 40 a 1,000 veces el salario mínimo y las equivalentes de 100 a 20,000 veces el salario mínimo. En el primer monto, se consideran infracciones como la realización de pastoreo y cultivos agrícolas en terrenos forestales sin apego a las medidas señaladas en el programa de manejo forestal autorizado, prestar servicios técnicos sin la acreditación o al prestarlos realizar acciones u omitir algunas que contravengan las disposiciones de la ley, y evitar el control de plagas, enfermedades e incendios forestales (Rojas, 2002).

Algunas de las infracciones sujetas a multas equivalente de 100 a 20,000 veces el salario mínimo son: Cambiar el uso de terrenos forestales y depositar residuos peligrosos en terrenos forestales sin autorización, y realizar quemas en terrenos agropecuarios en forma negligente que propague el fuego en terrenos forestales aledaños (Rojas, 2002).

Aunque la ley de 1997 establecía que los reincidentes en cometer infracciones, tendrían que pagar doble multa, en esta no detalla a lo que la ley se refiere con reincidente. La LGDFS complementa este aspecto, y establece en el artículo 170 que se considerará reincidente al que cometa infracciones a un mismo precepto más de una vez en un período de cinco años, contando desde la fecha en que se hizo la primera falta (LGDFS, 2003; Rojas , 2002).

La ley general de desarrollo forestal sustentable, tiene mejores controles en el manejo y aprovechamiento forestal que las de 1992 y 1997. Aunque retoma algunos aspectos de las reformas de 1997, se reconoce que la LGDFS complementa y brinda una mejor explicación de las normas, para evitar confusiones en la implementación de la ley. Al ser más explícita en los aspectos que regula, no presenta mecanismos de autorización por omisión. Se vuelve innovadora en aspectos de conservación y restauración forestal, creando las Unidades de Manejo Forestal (UMAFOR) y desarrollando la certificación forestal.

c) Las Unidades de Manejo Forestal (UMAFOR) y la certificación forestal

El sector forestal necesitaba la planeación sólida de las actividades y buen manejo de recursos forestales, para lo cual se necesitaba la organización de los titulares de aprovechamiento forestal. Básicamente el objetivo de la unidad de manejo forestal, es lograr la ordenación forestal sustentable. Entiéndase por ordenación forestal sustentable, “mecanismo por medio del cual México desarrolla y aplica sistemas sostenibles de producción adaptados a los diferentes ecosistemas forestales”. Estos sistemas deben incluir en forma integrada elementos científicos, económicos, sociales, educativos y financieros que garanticen la sustentabilidad (Proceso de Montreal, 2003: 208).

Parte de la organización del sector forestal con bases sustentables, se hace por medio de las unidades de manejo forestal, de acuerdo al artículo 7 de la ley, una unidad de manejo forestal se define como el territorio que cuenta con las condiciones físicas, ambientales, sociales y económicas que sean congruentes con el manejo forestal sustentable (LGDFS, 2003).

Los objetivos de la operación de unidades de manejo forestal son: Desarrollar el manejo forestal en base a programas regionales que generen la autogestión de silvicultores, para que estos se beneficien de los programas que realiza la CONAFOR en reforestación, como sanidad y vigilancia comunitaria; fortalecer la participación de silvicultores en la toma de decisiones para aprovechamiento forestal y en la definición e instrumentación de la política forestal; y lograr la ordenación del manejo forestal sustentable dirigida a incrementar la productividad y competitividad (CONAFOR, s.f.).

Como se ha mencionado, las unidades de manejo forestal son responsabilidad de los titulares de los aprovechamientos forestales. El artículo 62 expone con claridad la obligación de los titulares en plantaciones para cooperar en la elaboración del estudio de ordenación forestal de la UMAFOR. El artículo 83 es muy específico en la negación de la autorización para el aprovechamiento forestal cuando el programa de manejo forestal no sea congruente con el estudio regional de la UMAFOR de la que forme parte el predio a utilizar (LGDFS, 2003).

Las unidades de manejo forestal están limitadas a ciertos indicadores como: Regiones forestales por estado, localización de cuencas hidrológico-forestales, distritos de desarrollo rural por municipio, superficies con potencialidad para el desarrollo de plantaciones forestales comerciales, áreas naturales protegidas, entre otros (CONAFOR, s.f.).

La CONAFOR y los gobiernos de las entidades federativas son los encargados de organizar a los titulares de que tengan predios para aprovechamiento forestal dentro de las unidades de manejo forestal. La organización de titulares dentro de una unidad de manejo forestal consiste en la realización de actividades como: La integración de información silvícola generada en cada predio que se encuentre dentro de una unidad, estudios regionales que apoyen el manejo forestal, realización de prácticas comunes para conservación y restauración de recursos forestales, control y prevención de plagas, enfermedades, incendios y tala clandestina, evaluación y restauración de daños causados por dichos factores, producción de planta para apoyar la reforestación con fines de producción, conservación y restauración por predio, presentación de avances en la ejecución del programa regional y distribución entre los integrantes de costos adicionales del manejo forestal (LGDFS, 2003, art. 112).

A parte de las unidades de manejo forestal, otro elemento importante para el manejo y aprovechamiento forestal sustentable es la certificación forestal, medio que acredita el adecuado manejo forestal, mejora la protección de los bosques y facilita el acceso a mercados tanto nacionales como internacionales que se preocupen por el buen manejo forestal (LGDFS, 2003, art. 114).

La CONAFOR es la encargada de promover la certificación forestal, en base a las siguientes actividades:

- Apoyo a propietarios forestales para que estos obtengan el certificado, por medio de promotorías de desarrollo forestal.

- Tareas de promoción de compras responsables dirigidas a compradores nacionales e internacionales de productos forestales, compra responsable basada no solo en precio y calidad, sino también en sustentabilidad de recursos forestales.
- Combatir la tala clandestina y sobreexplotación de recursos forestales.
- Promover la emisión de bonos que acrediten la conservación de recursos forestales (LGDFS, 2003, art. 114).

La emisión de bonos para acreditar la conservación de recursos forestales es un incentivo económico que se brinda a propietarios y poseedores de terrenos forestales, con el fin de recompensar el servicio ambiental que se genera en sus predios. En el 2003 el pago por servicios ambientales se enfocó a los servicios hidrológicos del bosque, como la recarga de mantos acuíferos, conservación de manantiales y mantenimiento de calidad de agua (Proceso de Montreal, 2003: 209-210).

El Fondo Forestal Mexicano integra los recursos económicos por el cual se desarrollan los mecanismos de cobro y pago por servicios ambientales, de conservación, restauración y aprovechamiento sustentable de los recursos forestales y proyectos que contribuyan la integración y competitividad de la cadena productiva. Algunos de los emisores de aportaciones económicas al Fondo son los gobiernos federales, estatales, Distrito Federal y municipales, al igual que organismos nacionales e internacionales y empresas privadas (LGDFS, 2003, art. 142).

Cabe mencionar que dentro de la mejora en conservación y restauración forestal, la ley establece en el artículo 30, la observancia de principios que aseguren la calidad y constancia de servicios ambientales. En el artículo 33, entre los criterios obligatorios de la política forestal están: Contribuir a la fijación de carbono y liberación de oxígeno, conservación de la biodiversidad y especies endémicas en peligro de extinción (Proceso de Montreal, 2003: 184-185).

Los estados con mayores certificaciones forestales son Chihuahua, Durango, Michoacán, Oaxaca y Quintana Roo, estados que suman el 40% del total de la superficie forestal en México. Hasta el 2000, se tenía la certificación de 1,029,665 m³ de madera

en rollo, considerando la superficie forestal de México, la superficie certificada es mínima (0.96% del total). Incluso al comparar el área certificada de México junto a 56 países, este cuenta con el 1.96% del total, superado por países pequeños (en superficie forestal) como Suiza, Inglaterra, Filipinas y Bolivia (Martínez y Colín, 2003: 47-48).

La demanda internacional de madera certificada en rollo ha aumentado, la oferta de madera certificada proveniente de México es poca, por lo que empresas y productores forestales se han estado interesando en este rubro para competir en el mercado internacional (Martínez y Colín, 2003: 51). Esto sugiere que la certificación forestal no solo se relaciona con el manejo y aprovechamiento forestal sustentable en mercados nacionales, sino con el incremento de competitividad en el mercado internacional, bajo los mismos criterios.

La LGDFS expone criterios sustentables en conservación y aprovechamiento forestal por medio de programas que fortalezcan las regulaciones en dichos aspectos. Se reconoce que la regulación de las unidades de manejo y la certificación forestal cuentan con una explicación completa de su operación, incluso en cuanto a recursos económicos, que de acuerdo a lo expuesto, es su funcionamiento el que los irá proporcionando, y se espera que a largo plazo, las medidas sustentables que la ley expone tengan eficientes resultados. Sin embargo, no se puede afirmar que la ley mantiene una regulación sustentable en el manejo y aprovechamiento forestal, la regulación de las plantaciones forestales es meramente con fines comerciales, y mantiene ciertas contradicciones con las medidas sustentables.

d) La regulación de las plantaciones forestales

La LGDFS define plantación forestal comercial como “El establecimiento, cultivo y manejo de vegetación forestal en terrenos temporalmente forestales o preferentemente forestales, cuyo objetivo principal es la producción de materias primas forestales destinadas a su industrialización y/o comercialización” (LGDFS, 2003, art. 58). Con esto se deduce el objetivo de desarrollar plantaciones forestales, destinadas a satisfacer

el mercado interno y a brindar excedentes para favorecer la rentabilidad del sector forestal en el mercado internacional.

La primera contradicción con las medidas sustentables, es que la ley permite la sustitución de bosques nativos por el establecimiento de plantaciones forestales comerciales, a largo plazo, puede propiciar la denudación de la vegetación forestal por la expansión de plantaciones forestales, tal como sucede en Chile.

La LGDFS permite la sustitución de bosques nativos, cuando se comprueba que el desarrollo de éstas no implica riesgos ambientales, cuando se considera que los bosques nativos no tienen gran valor comercial y ambiental, y cuando se crea conveniente el establecimiento de plantaciones forestales para favorecer la fauna y servicios ambientales (LGDFS, 2003, art. 85).

El artículo 87 marca la dirección de la regulación a la expansión de las mismas. Las plantaciones menores o iguales a 800 has, requieren de un aviso que integran requisitos como, la presentación del plano que indique si el predio se encuentra dentro de la Unidad de Manejo Forestal, el programa de manejo en forma simplificada, y una declaración sobre la situación legal del predio (LGDFS, 2003). Cuando en la ley de 1997 el programa de manejo forestal que incluía la identificación de impacto ambiental y las medidas de prevención y control se pedía desde superficies mayores a 20 y menores de 250 has (Ley Forestal, 1997).

El reglamento de la ley general de desarrollo forestal sustentable explica, lo que la ley expone como programa de manejo forestal simplificado, el cual debe integrar un inventario de la vegetación, análisis sobre la biodiversidad y servicios ambientales, el valor comercial de la vegetación nativa a sustituir, análisis de beneficios y costos del proyecto, incluyendo la justificación de las especies a plantar y los posibles impactos. Se le reconoce a la ley que los requisitos que integra el programa forestal, son más completos que los expuestos en la anterior ley. Sin embargo, la ley no menciona, ni proporciona alguna referencia de lo establecido en el reglamento: En el caso de

sustitución de bosques nativos de no autorizarse en el plazo establecido, se entiende que la autorización es negada (Reglamento de la LGDFS, 2005, art. 45).

El apoyo a las comunidades forestales, incluyendo a los pueblos indígenas permanece en el desarrollo de plantaciones. El artículo 88 es muy claro cuando establece que para la autorización del establecimiento de plantaciones forestales comerciales en propiedad de un ejido o comunidad, siendo solicitada por un tercero, se debe tener la acreditación del núcleo agrario, al que previamente se le debe haber otorgado la información necesaria sobre beneficios y costos que resultan de la utilización de su predio (LGDFS, 2003).

En la LGDFS, el apartado regulatorio de plantaciones lleva por título plantaciones forestales comerciales, la actual ley demuestra que los formuladores de la política forestal, les interesaba el desarrollo de plantaciones meramente con fines comerciales. Por ejemplo, en el artículo 89, se presenta el mecanismo de afirmativa ficta, la Secretaría tiene cinco días hábiles para emitir una constancia de registro en caso de plantaciones, sino lo hace, se da por hecho de que fue autorizado. En contraste, en el caso de la regulación de bosques nativos, el artículo 84 es muy claro al mencionar que la autorización es negada (negativa ficta), si la Secretaría no emite respuesta alguna en los plazos señalados (Montes de Oca, 2004: 42).

La ley favorece el establecimiento de más de 800 has, se da un plazo de 30 días, ya sea que la Secretaría autorice el establecimiento de plantaciones, lo niegue, o pida más requisitos, si pasan más de 30 días, se da por afirmativa ficta (Reglamento de la LGDFS, 2005, art. 50).

Los resultados de la regulación de plantaciones forestales comerciales, no han sido los esperados. En el 2004, se consideró una superficie de 75,000 has plantadas, siendo destinadas en su mayoría a la producción de tableros y madera sólida, contribuye con 5% de la producción nacional de madera en rollo para fines industriales (FAO, 2005:10). Aunque las estadísticas mencionadas son resultado de un año de implementación de la ley, de acuerdo a los principales problemas del desarrollo del

sector forestal que la FAO expone, se deduce que son aspectos que desde hace mucho se han relacionado con la regulación y las condiciones económicas del país.

En el 2004 se consideraron entre los principales problemas que obstaculizan la rentabilidad forestal: Los insuficientes apoyos otorgados para plantar, los subsidios cubren menos del 30% de los costos de establecimiento; la localización a distancia de las industrias tiene sus efectos en altos costos de transporte y bajos precios en materias primas forestales; y son varios propietarios para pequeñas superficies con aptitud para plantaciones, lo que obstaculiza la creación de cuencas productoras de importancia (FAO, 2005: 10).

Por más que la ley permite el establecimiento de 800 has, bajo un mismo título de propiedad, la realidad, es que la capacidad de los productores es incongruente con la expansión de plantaciones pretendida, en México los predios son de pequeñas superficies y los usufructuarios por cada predio son muchos. A pesar de la rentabilidad aparente que ofrecen las inversiones forestales, ya sea en plantaciones forestales comerciales, aprovechamientos de bosques nativos o en la industrialización de madera, tal parece que el sector privado se opone a realizar inversiones fijas o de largo plazo de maduración. Propietarios y empresarios perciben que invertir en el sector forestal mexicano es riesgoso, percepción que ni siquiera la regulación forestal dirigida a la apertura comercial ha logrado cambiar (FAO, 2005: 24).

La ley general de desarrollo forestal sustentable estableció lineamientos más congruentes con la sustentabilidad del aprovechamiento y manejo de los bosques. Sin embargo, la regulación de plantaciones forestales comerciales es más congruente con el comercio que con la protección ambiental. Aunque la ley trata de mantener medidas sustentables por medio del programa de manejo forestal, el permiso de superficies a plantar es mucho mayor que en las anteriores leyes, lo que implica el descontrol en prevención y restauración ante la posibilidad de impactos ambientales con efectos negativos.

Se desvalora la utilidad del programa de manejo forestal, cuando la ley da la autorización automática, porque la Secretaría no emite una resolución en el plazo señalado. Si se sigue la lógica de que el retardo de la resolución puede ser porque la Secretaría necesita más tiempo para evaluar el posible riesgo ambiental o porque el interesado no ha entregado la documentación completa, se concluye que la afirmativa ficta puede resultar contraproducente para la protección ambiental

Conclusión

De este capítulo se concluye que fueron dos factores los fundamentales para crear una nueva ley forestal basada en criterios sustentables más que comerciales. Por un lado, el compromiso internacional de México con el Proceso de Montreal fue el principal elemento externo que obligó al país a modificar la ley de 1997. Por otro lado, el compromiso interno, la situación del sector forestal no era tan redituable ni congruente con los objetivos que el gobierno persiguió tanto con la ley forestal de 1992 como con las reformas de 1997.

Del contexto internacional se percibe que la relevancia del manejo sustentable de los bosques se relaciona con el mercado. Como se mencionó en el primer apartado de este capítulo, los empresarios utilizan el certificado forestal como sinónimo de calidad, una herramienta que les permite subir precios y demostrarles a los consumidores que el producto vale por el buen manejo de recursos forestales, el certificado brinda la seguridad que el consumidor necesita. Y al mismo tiempo el mercado disminuye la desconfianza que se ha propiciado sobre la congruencia entre libre comercio y medio ambiente.

El contexto nacional previo a la ley, proporciona las ideas concisas sobre la dirección que tomó la regulación forestal: las comunidades forestales son las principales en lograr certificados forestales en México, y son las que con poca ayuda por parte del gobierno han generado un manejo sustentable de los recursos forestales, la regulación de plantaciones forestales comerciales no dio los resultados deseados en el desarrollo de éstas, y en general la rentabilidad del sector forestal era mínima a la que se pretendió, más la poca participación que México tenía en el proceso de Montreal, influyeron en los formuladores de la ley forestal para dirigir la regulación de los bosques bajo criterios sustentables.

Se puede concluir que la conexión entre las propuestas de reforma, se dio por la conformidad de los participantes de la formulación de la ley con el desarrollo sustentable en materia forestal. En las anteriores leyes se difería sobre la importancia de

la apertura comercial y la conservación de los bosques. En la LGDFS todas las partes están de acuerdo, que mediante el desarrollo forestal sustentable, se genera la conservación de los bosques y la rentabilidad del sector. La ley intenta cubrir estos aspectos, principalmente mediante tres medidas:

Primero, la participación social, el apoyo que se refleja en la ley para el sector social forestal, es mayor al establecido en las anteriores leyes. A parte de apoyarlos económicamente, se mejora su papel en la formulación y diseño de políticas forestales, en esta ley se reconoce el buen manejo forestal de las comunidades y el derecho indígena a sus tierras, tradiciones y en general al respeto de su cultura.

Segundo, el control en el aprovechamiento y manejo forestal. En esta ley se pretende desarrollar mayor eficiencia en el sistema de control para el buen manejo forestal. Prácticamente, las medidas son las mismas que la anterior ley, pero la LGDFS da una mejor explicación y complementación de las medidas, para evitar confusiones y mecanismos de autorización por omisión en la implementación de la misma. De acuerdo a las medidas establecidas, la reducción de la ilegalidad, es el objetivo de la ley, ilegalidad que puede crear corrupción, fraude, deficiente manejo de recursos económicos, y en materia ambiental, tala clandestina y deterioro de los bosques. Al mismo tiempo que la ley reduce la ilegalidad, trata de combatir dichos efectos.

Tercero, la protección ambiental. El cuidado de los bosques, es uno de los elementos más importantes que persigue el desarrollo forestal sustentable. La LGDFS trató de regular el manejo forestal sustentable, enfocándose a dos medidas de protección, las Unidades de Manejo Forestal (UMAFOR) y la certificación forestal. De acuerdo a lo estudiado, se comprende que la ley pretende conformar estas unidades como un mecanismo de control para las zonas forestales más importantes en biodiversidad y por ende, importantes en protección ambiental, al mismo tiempo se vigila y organiza el aprovechamiento forestal de los predios dentro de las unidades de manejo forestal. En el caso de la certificación forestal, se concluye que en la ley influye el factor externo, considerando que el mercado requiere de productos de calidad y de buen manejo forestal, avalados por la certificación forestal, y el factor interno, la importancia que

tienen las comunidades como generadores de materia prima y productos forestales certificados.

Sin embargo, el apartado expuesto en la ley sobre la certificación forestal, demuestra que en este mecanismo, a México le falta mucho por hacer, pero se reconocen los criterios sustentables que la ley expone, como el inicio de una mayor integración en las políticas forestales para el desarrollo del sector forestal y para el manejo sustentable de los recursos forestales.

Cabe mencionar, que la apertura comercial seguirá influyendo en la legislación forestal, pero se percibe que la implementación del desarrollo forestal sustentable, puede generar el equilibrio necesario entre rentabilidad y protección de los bosques. En materia forestal, México ha iniciado la operación conjunta de apertura comercial y desarrollo sustentable, por medio de la LGDFS, aunque le falta concretar aspectos de integración intersectorial y de políticas públicas, y sobre todo, formular los instrumentos económicos que el país necesita para lograr el desarrollo forestal sustentable. Un desarrollo que implica mejorar la calidad de vida de los usufructuarios forestales, por medio de la rentabilidad del sector, y al mismo tiempo lograr el buen uso y aprovechamiento de los bosques.

V.- Conclusiones

Introducción

En este capítulo se tiene como objetivo exponer los resultados finales del estudio realizado. El primer apartado tiene como objetivo explicar la relación entre las variables: Neoliberalismo, apertura comercial, ley forestal y regulación de plantaciones forestales. El objetivo de la segunda sección es exponer la importancia que tuvo la apertura comercial en la ley forestal de 1992 de acuerdo a los aspectos que se estudiaron en el segundo capítulo. En el tercer apartado se tiene como objetivo describir como afectó la apertura comercial la regulación de plantaciones forestales. En la cuarta sección se analiza la importancia de la apertura comercial y el desarrollo sustentable en la regulación de plantaciones forestales de la ley del 2003.

a) Neoliberalismo y regulación: Leyes forestales y apertura comercial

En este trabajo se detallaron los principales aspectos que incluye el modelo económico del neoliberalismo. Se concluye que los elementos principales de éste, son la economía de mercado basada en la libertad del individuo, considerado como un agente económico que se encarga de conseguir su bienestar mediante actividades comerciales, dicha libertad se relaciona con un mercado espontáneo que no debe tener obstáculos para su funcionamiento. Es en este aspecto, donde el Estado se dirige a establecer reglas que aminoren los obstáculos, o más bien que faciliten la economía de mercado.

En la definición de neoliberalismo económico se marcó la importancia de la apertura comercial y apertura financiera para lograr la economía de mercado. Precisamente en la utilidad que la apertura comercial tiene para el neoliberalismo, se basa la primera relación entre variables.

Queda clara la importancia de la regulación, en particular para la dinámica económica y en general para facilitar las funciones que el Estado realiza para conseguir el bienestar

social. Se descarta la idea que el neoliberalismo provoca desregulación económica, se considera más bien una nueva forma de regulación, ahora dirigida al mercado.

Ante la importancia que el neoliberalismo tuvo para solucionar los problemas de la crisis económica, es lógico que la apertura comercial tomara un papel predominante en las reformas que los países latinoamericanos hicieron como parte del ajuste estructural que impulsó el FMI. El panorama de las leyes forestales de América Latina proporciona la pauta para entender el caso mexicano. La importancia del sector privado en su papel de inversionista forestal y el apoyo que la regulación proporciona al desarrollo de plantaciones forestales con fines comerciales se relacionan con la apertura comercial. El desarrollo de estas se promueve para reducir importaciones y déficit de la balanza del comercio forestal.

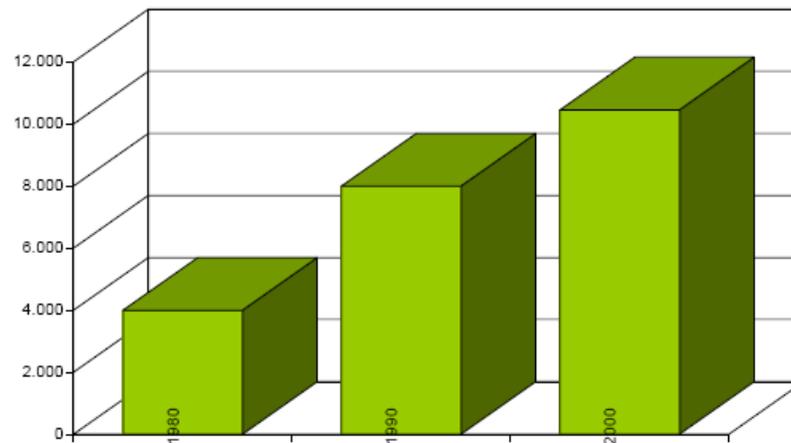
Las leyes forestales de América Latina tienen aspectos regulatorios muy congruentes con la apertura comercial. En el primer capítulo se expusieron ejemplos de cómo la regulación se orientó a atraer inversión extranjera. Se expuso como en Chile se negó la posibilidad de nacionalizar y permitió la reconversión forestal, en Brasil con su nueva ley se le prestan facilidades al sector privado para acceder a grandes porciones del Amazonas por medio de licitaciones, que de acuerdo a sus requisitos las grandes empresas forestales tienen ventajas para lograr. En Colombia la *Smurfit* tiene significativos privilegios y el proyecto con el que Ecuador pretende desarrollar plantaciones en la provincia de Esmeraldas tiene como principales inversionistas a empresas transnacionales de renombre, aunque ahora solo participan con el 20%, es cuestión de tiempo para que la *Sumimoto Corporation* y la *Mitsubishi Papers Mills* aumenten inversiones. Tal como pasó en Costa Rica con la *Ston Forestal* o como pasa en Uruguay y Chile, donde el sector forestal está monopolizado por las grandes empresas forestales pertenecientes al sector privado.

Lo mencionado anteriormente sobre el estudio de las leyes forestales de América Latina relaciona el incremento de la participación del sector privado como inversionistas con el desarrollo de plantaciones forestales.

Ante la implementación del neoliberalismo, la apertura comercial tiene un papel importante entre los objetivos de política económica de los países latinoamericanos. Al igual que otras reformas, la regulación forestal se enfoca a lograr la rentabilidad del sector forestal. En el primer capítulo se describe la importancia que las plantaciones forestales tienen en la obtención tanto de beneficios económicos, ambientales y sociales, es por eso que este trabajo se enfocó a su estudio. Su importancia se verifica con su expansión en la región.

En el cuadro 1 se observa que de 1980 al 2000, el desarrollo de plantaciones ha ido en aumento, en términos de has, se ha duplicado. Gran parte de este desarrollo es gracias a los incentivos que la regulación forestal en América Latina ha creado.

Cuadro 1



Fuente: FAO

FIGURA 07 – EVOLUCIÓN DEL ÁREA DE PLANTACIONES FORESTALES EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (1980-2000)

(Fuente: Tomaselli, 2002: 17)

En el siguiente apartado se analiza la presencia de la apertura comercial en la regulación forestal de 1992. Este apartado se enfoca a demostrar que la importancia de la apertura comercial es congruente al incremento de la participación del sector privado en la ley.

b) La ley forestal de 1992 congruente con la apertura comercial

La ley forestal de México en 1992 es similar en objetivos y resultados a la regulación forestal chilena. Primero, se releva la importancia de las comunidades forestales y se le otorga al sector privado. Segundo, las facilidades que se les brindaron se relacionaron con la simplificación de controles que la ley hizo. Tercero, los resultados fueron parecidos, en Chile hubo sustitución de bosques nativos, en México se incrementó la tala clandestina.

En el capítulo dos se describe la apertura comercial acelerada de México: Inversión a corto plazo y especulativa, la mediana y pequeña empresa casi no tienen oportunidad ante la dirección de las políticas hacia la concentración de gran capital. Se ingresa al TLCAN con la visión gubernamental que se generarían más fuentes de empleo, se mejoraría el papel del sector forestal en el mercado internacional y se reducirían las importaciones.

Cuadro 2

PRINCIPALES PAÍSES IMPORTADORES Y EXPORTADORES FORESTALES DE 1997			
Importadores	(1000 dól.)	Exportadores	(1000 dól.)
Estados Unidos	24.134.454	Canadá	25.647.813
Japón	16.684.401	Estados Unidos	19.835.072
Alemania	10.916.458	Finlandia	10.414.170
Reino Unido	9.992.619	Suecia	10.295.373
Italia	6.823.034	Alemania	9.828.224
Francia	5.866.290	Indonesia	5.142.289
China (continental)	5.661.407	Francia	4.663.716
Holanda	4.657.664	Malasia	3.951.831
Canadá	3.976.011	Austria	3.834.619
China - Hong Kong	3.835.956	Federación de Rusia	3.007.700
República de Corea	3.739.716	Holanda	2.667.467
España	3.719.661	Italia	2.650.942
Bélgica - Luxemburgo	3.371.632	Brasil	2.647.469
Taiwan (China)	3.144.211	Bélgica y Luxemburgo	2.446.365
Suiza	2.211.772	China - Hong Kong	2.267.271
Austria	2.016.214	Reino Unido	2.124.055
Dinamarca	1.950.245	Suiza	1.893.527

Tailandia	1.528.178	España	1.698.686
Australia	1.498.010	Noruega	1.655.114
México	1.470.208	Japón	1.640.459
Total Mundial	144.980.524	Total Mundial	138.280.840

(Fuente: Bourke, I.J., 2000)

La apertura comercial a la que se dirige el sector forestal mexicano no tuvo los resultados esperados. En el cuadro 2 se expone los principales países exportadores e importadores forestales del mundo de 1997, en la cual se comprueba que México a parte de estar entre los primeros veinte países importadores, era el único país de América Latina considerado en dicha lista. En la tabla también figura como Estados Unidos fue el principal importador, pero mantuvo equilibrio al ser el segundo país de mayores exportaciones forestales. Otro aspecto importante, es que para 1997, Canadá y Estados Unidos eran los principales exportadores de productos forestales, países con quien México integra el TLCAN desde 1994.

En la ley forestal de 1992, la influencia de la apertura comercial se verifica en el incremento de la participación del sector privado. Aunque la regulación de plantaciones forestales fue algo incipiente, el acceso que se le dio al sector privado con las asociaciones, renta y medierías de tierra y la simplificación de controles que redujeron trámites y costos de operación, pretendió el aumento de inversiones forestales.

La influencia de la apertura comercial en la ley forestal de 1992 se basó en la mayor participación del sector privado con el fin de atraer inversiones que otorgaran los recursos económicos necesarios para generar la rentabilidad del sector forestal, objetivo que se opacó ante el incremento de la tala ilegal.

A continuación se expone la influencia de la apertura comercial en la ley forestal de 1997, se enfatiza el papel que juega el desarrollo de plantaciones forestales y el apoyo que se les da al sector privado y comunidades forestales.

c) Ley forestal de 1997: La relación entre apertura comercial y la regulación de plantaciones forestales

La ley forestal expone innovaciones en el sistema de control para el manejo y aprovechamiento forestal como el aseguramiento precautorio de herramientas que se hayan utilizado para realizar un acto ilegal y el programa integrado de manejo ambiental y forestación por el que los requisitos para plantar son mayores y están más relacionados con el cuidado ambiental.

La regulación de plantaciones forestales se vincula con el comercio en los siguientes aspectos regulatorios: Con el artículo 19 los inversionistas tenían seguridad para obtener los beneficios de los productos provenientes de plantaciones, y el artículo 33 brinda subsidios que en comparación a los otorgados a las comunidades forestales para sus cultivos en bosques nativos fueron mayores. De estas medidas se percibe que se pretendía la expansión de plantaciones forestales con fines comerciales con el apoyo de inversiones del sector privado a los que se les daba seguridad en el manejo y aprovechamiento forestal y se les brindaba subsidios para plantar.

La visión del desarrollo de plantaciones forestales con fines comerciales, era relevante por algo más que mayores ingresos, se pretendía reducir importaciones, satisfacer demanda del mercado interno, y ampliar participación en el mercado externo. Esta visión aperturista de productos forestales por medio de plantaciones, se convierte en el elemento principal por el que la regulación se dirige a impulsar el desarrollo de éstas.

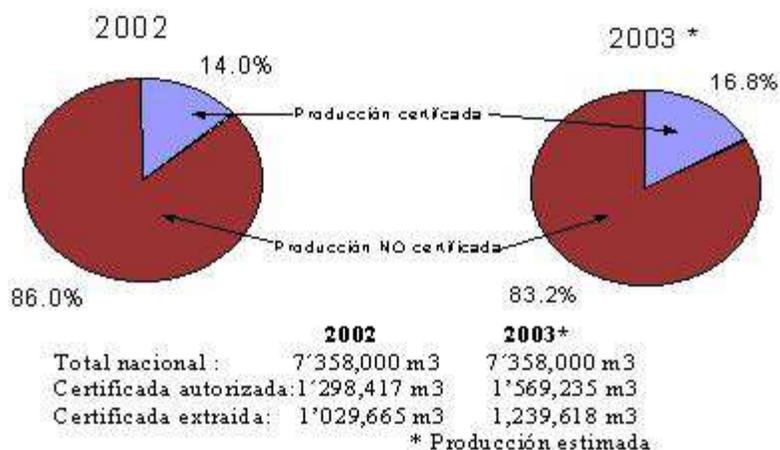
En el siguiente apartado se expone cómo el desarrollo de plantaciones forestales con fines comerciales adquiere mayor fuerza, tanto que en la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable el apartado dedicado a aquellas se titula plantaciones forestales comerciales. La importancia del siguiente apartado se enfoca a que por su denominación la ley debe tener mayores criterios sustentables que las anteriores leyes. En esta sección se analiza la relación entre apertura comercial y desarrollo sustentable por medio de la regulación de plantaciones forestales.

d) La regulación de plantaciones forestales entre apertura comercial y desarrollo sustentable

Es importante analizar el contexto internacional en el que se da la gestión del desarrollo forestal sustentable, puesto que es en los mismos años en los que predomina la apertura comercial entre los países de la región, la relevancia de exponer ambos contextos, es que se observa cómo la región de América Latina a inicios del decenio de los noventa no se vinculaba tanto con el desarrollo sustentable como con el comercio. Es hasta el año 2000, donde en general más de 140 países están comprometidos con algún proceso de criterios sustentables y en particular América Latina se liga con la certificación forestal.

Cuadro 3

Producción forestal maderable 2002 y 2003* en México (m³)



(Fuente: Martínez y Colín, 2003: 48).

Cuadro 4: Ejidos certificados por el Programa SmartWood en México

Ejidos certificados	Estado	Área (ha)
Comunidad de San Pedro El Alto	Oaxaca	18,804
Comunidad Indígena de Nuevo San Juan Parangaricutiro	Michoacán	8,449
Comunidad Ixtlán de Juárez	Oaxaca	8,082
Comunidad Santa Catarina Ixtepeji	Oaxaca	15,036
Comunidad Santiago Textitlán	Oaxaca	17,400
Ejido Colectivo Forestal Echeverría de la Sierra	Durango	2,846
Ejido El Encinal	Durango	4,879
Ejido El Largo y Anexos	Chihuahua	187,129
Ejido La Victoria	Durango	8,267
Ejido Mil Diez	Durango	2,485
Ejido Pueblo Nuevo	Durango	84,560
Ejido Salto de Camellones	Durango	5,000
Ejido San Diego de Tensaenz	Durango	16,800
Ejido San Esteban	Durango	6,128
El Ejido El Centenario	Durango	2,826
El Ejido Noh Bec	Quintana Roo	18,000
Sociedad Civil de Productores Forestales Ejidales de Quintana Roo (SPFEQR)	Quintana Roo	71,370
Unión de Comunidades Forestales Zapotecas-Chinantecas (UZACHI)	Oaxaca	5,845
Zona Maya-Ejido Laguna Kaná	Quintana Roo	10,000
Zona Maya-Ejido Naranjal Poniente	Quintana Roo	8,750
Total		502,656
Total de hectáreas certificadas en el mundo		28,827,037
Proporción de hectáreas certificadas en México con relación al total mundial		1.74%

(Fuente: Martínez y Colín, 2003: 50).

En los cuadros 3 y 4 se expone el incremento de las certificaciones forestales de México. El manejo forestal sustentable ha estado a cargo mayormente de las comunidades forestales. En el cuadro 3 se observa que el área certificada en el 2003 fue de 1'569, 235 de los 7'358,000 m³ de la producción total. México tiene el 1.74% de hectáreas en proporción al área certificada mundialmente. Es un hecho que las comunidades forestales tienen un papel muy importante en la certificación forestal y que para el aumento de la misma, el gobierno necesita incrementar el apoyo para el manejo sustentable de recursos forestales, fortalecer la supervisión de dicho aprovechamiento para constatar que el apoyo sea utilizado correctamente y sobre todo para verificar que la asistencia llegue a las comunidades forestales.

El apoyo a las comunidades no solo debe reflejarse en recursos económicos, también en asistencia técnica y herramientas que faciliten y permitan un aprovechamiento sustentable de los bosques. Esto no será fácil lograrlo, pero la conjunción de trabajo y compromiso entre SEMARNAT Y CONAFOR, puede crear y mantener un proyecto para las comunidades forestales que a largo plazo les permita generar productividad y ganancia suficiente como para hacer un continuo manejo y aprovechamiento forestal sustentable con recursos propios y menor dependencia económica del gobierno. Así como en la ley forestal del 2003 se favoreció el desarrollo de plantaciones con un apartado exclusivo para su regulación. En las próximas reformas es necesario detallar la regulación de la certificación forestal y el papel de las comunidades forestales para la misma.

En la ley forestal del 2003, es la regulación de plantaciones forestales comerciales donde se facilita el debate entre la dirección al comercio o desarrollo sustentable de la ley. Primero, la ley permite la sustitución de bosques nativos por plantaciones en algunos casos: Cuando no hay riesgo ambiental, cuando las plantaciones favorezcan a la flora y fauna y cuando haya provecho comercial o ambiental de los bosques nativos. Estos aspectos favorecen la expansión de plantaciones, ya que si se considera que el desarrollo de bosques nativos requiere de una larga maduración por su crecimiento, o que más de 20 millones de has son idóneas para plantar, al estudiar determinada área para concluir sobre el riesgo ambiental o privilegio de flora y fauna, cuantos casos más pueden resultar negativos para plantar, ó cuantos casos podrían favorecer el desarrollo de bosques nativos por encima de plantaciones.

Segundo, cómo sería el control de 800 has que permite plantar la ley por parte del gobierno con la débil supervisión forestal que se tiene. Y sobre todo quién puede tener el acceso a la producción de 800 has sino el sector privado. Como se mencionó en el capítulo cuatro, las comunidades forestales en México suelen tener pequeños predios entre varios socios.

Tercero, en la LGDFS se maneja el mecanismo de afirmativa ficta por el que se da por hecho que se puede plantar cuando la Secretaría no ha dado dictamen en el plazo que la ley señala.

La regulación actual de la ley es la que más ha propiciado el desarrollo de plantaciones forestales con fines comerciales. Aunque ha tenido más criterios sustentables, la realidad es que se necesita más que de plantaciones para que el sector forestal mejore su participación en el mercado internacional y satisfaga la demanda interna, y sobre todo para que reduzca sus importaciones. Los formuladores han pretendido que la regulación dirigida al comercio contribuya a obtener el ingreso necesario para llevar a cabo proyectos que apoyen a productores forestales, a la eficiente aplicación de la ley y a la protección de los bosques. Para México al igual que para el resto de América Latina es difícil competir en un mercado tan desigual como lo es el forestal.

Cuadro 5

CUADRO 11 – EVOLUCIÓN DE LAS EXPORTACIONES DE PRODUCTOS FORESTALES
(1993-2000)

ANO	PAPEL		CELULOSA		PANELES DE MADERA	
	ton	US\$	ton	US\$	m ³	US\$
1993	1.724.634	932.876	3.675.664	1.267.048	1.503.316	567.895
1994	1.933.162	1.122.728	3.815.876	1.629.989	1.798.856	654.755
1995	1.822.681	1.566.566	3.777.042	2.459.827	2.229.141	792.177
1996	1.791.353	1.413.120	4.114.700	1.863.743	2.261.969	748.795
1997	1.975.256	1.397.986	4.286.200	1.809.052	2.097.603	785.746
1998	1.620.247	1.116.971	4.748.537	1.832.549	1.662.368	567.259
1999	1.813.543	1.114.954	5.216.207	2.104.331	2.452.054	740.655
2000	1.737.905	1.099.175	5.103.188	2.877.155	2.924.538	801.943

Fuente: FAO

(Fuente: Tomaselli, 2002: 38)

Cuadro 6

CUADRO 12 – EVOLUCIÓN DE LAS IMPORTACIONES DE PRODUCTOS FORESTALES
(1993-2000)

AÑO	PAPEL		CELULOSA		PANELES DE MADERA	
	ton	US\$	ton	US\$	m ³	US\$
1993	3.706.363	2.357.525	1.195.660	462.339	790.152	275.214
1994	3.931.969	2.568.925	1.160.838	589.219	831.010	291.417
1995	4.199.213	3.696.862	1.532.324	983.366	802.851	295.263
1996	4.356.496	3.539.174	1.147.756	634.701	972.499	334.414
1997	5.424.380	4.341.285	1.157.733	589.477	1.081.656	354.975
1998	5.385.598	4.204.530	1.269.436	618.763	1.111.526	376.441
1999	5.736.172	4.227.694	1.373.647	690.399	1.281.769	451.139
2000	7.193.087	4.613.752	1.375.745	843.915	1.732.212	623.232

Fuente: FAO

(Fuente: Tomaselli, 2002: 38)

En el cuadro 5 y 6 se observa la diferencia entre importaciones y exportaciones de América Latina en tres rubros: Papel, madera y paneles de madera. Por las cifras que se exponen se verifica que la apertura comercial que siguió la región no fue la adecuada, de 1993 al 2000 las importaciones han incrementado significativamente. Mientras que las exportaciones han tenido un crecimiento leve, ascenso que no se ha mantenido. Por ejemplo en el papel donde se tienen mayores importaciones, en 1993 se exportaron 1'724,634 toneladas (ton.), en 1994 aumentaron a 1'933,162 ton., pero en 1995 bajaron a 1'822,681 ton., descenso que continuó en 1996.

La hipótesis de este trabajo se centró en demostrar que la influencia de la apertura comercial en la ley forestal se vincula con el impulso de las plantaciones forestales con fines comerciales. Básicamente, la relación se enfatiza en suponer que a mayor apertura comercial en la regulación forestal los cambios fueron mayores, y la regulación de las plantaciones forestales con fines comerciales tendió a impulsar la expansión de éstas.

De acuerdo al estudio realizado de las tres reformas, se concluye que la influencia de la apertura comercial en la ley forestal de 1992 se verifica más que en el incremento de las plantaciones forestales en la mayor importancia que se le da a la participación del sector privado, y esto se verifica con la simplificación de controles y aspectos regulatorios que les dio facilidades a este sector de acceder a la superficie y recursos forestales.

El impulso de las plantaciones forestales con fines comerciales se considera significativo en la ley forestal de 1997. Sin embargo, algunos aspectos regulatorios estuvieron dirigidos a equilibrar la apertura comercial con el cuidado ambiental. En la implementación se apoyó más la reforestación que el desarrollo de plantaciones forestales comerciales. Por último, la ley forestal del 2003 se dirige a apoyar más que las anteriores leyes el desarrollo de las plantaciones, pero mantiene mayores criterios sustentables que las reformas de 1992 y 1997.

En el cuadro 7 se expone la importancia que la reforestación tuvo después de los resultados negativos de la ley forestal de 1992 (tala clandestina). La ley forestal de 1997 al corregir el sistema de control, contribuye a que sus resultados se vean en la reforestación del 2001 y 2002. Sin embargo, el programa de reforestación parece no tener un continuo ascenso entre el 2003 y 2005. En contraste, las plantaciones forestales comerciales van en aumento en los primeros años de vigencia de la LGDFS.

Cuadro 7

Detalle anual de avances						
Conceptos	Avance 2001– 2005	Resultados				
Superficie en Hectáreas		2001	2002	2003	2004	2005
Total	1,002,265	172,343	229,816	194,068	208,010	198,028
Reforestación	954,800	164,823	224,772	186,715	195,818	182,672
Plantaciones forestales comerciales	47,465	7,520	5,044	7,353	12,192	15,356

(Fuente: Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006)

No hay indicadores de la relación entre la reducción de la reforestación del 2004 al 2005 con el incremento de las plantaciones forestales comerciales en el mismo período. Además la expansión de las plantaciones es mínima comparado a lo que se esperaba, hasta el 2005 se contaron 47,465 has verificables y un número semejante sin verificar.

El estudio concluye que la hipótesis se confirma en parte, efectivamente a mayor apertura comercial mayores cambios en la ley forestal, cambios como el fomento del sector privado con el fin de atraer inversiones al sector forestal. La regulación se dirigió a conseguir recursos económicos que permitieran la rentabilidad del sector, en parte las inversiones apoyarían el desarrollo de plantaciones forestales comerciales, por los beneficios antes mencionados éstas se consideraron una alternativa viable para obtener materias primas forestales.

Hay una menor regulación de plantaciones, se considera que se reduce la regulación en el control de su manejo y aprovechamiento. Como se ha mencionado no es que haya prevalecido una desregulación sino más bien persiste la regulación de mercado, en este caso de plantaciones forestales comerciales.

Sin embargo, no se puede considerar que la apertura comercial haya contribuido al incremento del número y producción de plantaciones. En la ley forestal de 1992 hubo un impulso de la participación del sector privado, pero no se puede afirmar lo mismo de las plantaciones forestales. En la ley forestal de 1997 la regulación de plantaciones forestales se convirtió en sinónimo de reforestación, aunque se le brindó mayor libertad y seguridad a productores potenciales para impulsar el establecimiento de plantaciones forestales comerciales, se da espacio para que el PRODEFOR y PRODEPLAN incluyan en la ejecución de tareas el cuidado ambiental. Hay mayor impulso de las plantaciones forestales comerciales en el 2003, no solo porque se empiezan a registrar las primeras cosechas del PRODEPLAN, también se empieza a concretar el financiamiento para el desarrollo de proyectos de las plantaciones.

Cuadro 8: Financiamiento para el desarrollo de proyectos de plantaciones forestales comerciales:

FIRA (Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura dependientes del Banco de México)	BANRURAL (Banco de Crédito Rural)	NAFIN (Nacional Financiera)
Participa como banca de segundo piso, apoyando con créditos hasta del 90% de los requerimientos de la inversión total para proyectos de plantaciones comerciales. Ha apoyado con 10 proyectos de plantaciones forestales con fines comerciales	Puede apoyar con financiamiento proyectos viables de productos forestales en los que concurren capitales, tecnología, capacitación y la asistencia técnica necesaria, de tal forma que tengan marcadas ventajas competitivas en el mercado nacional e internacional. Ha apoyado con 20 proyectos de plantaciones forestales comerciales.	Apoya con aportación accionaria de capital a proyectos de empresas pequeñas y medianas, principalmente manufactureras con alto potencial de exportación o que contribuyan a la sustitución de importaciones. La participación accionaria directa de NAFIN se conforma cuando se convierte en socio de los empresarios en el desarrollo de un proyecto de inversión específico.
FOCIR (Fondo de Capitalización e Inversión al Sector Rural) Tiene como una de sus funciones la participación accionaria en empresas del Sector Forestal, tanto en plantaciones, como en procesos de transformación, como aserraderos, estufas de secado, equipo de transporte y otros. La participación accionaria de FOCIR es de hasta un 25% del Capital Contable de la empresa y permanece en la misma el período necesario para la maduración del proyecto.	FONAES (Fondo Nacional de Empresas en Solidaridad de la SEDESOL) Aporta hasta el 35% de la inversión requerida para proyectos de plantaciones forestales comerciales, exclusivamente del sector social (en asociación o no) incluyendo su desarrollo, cosecha, transformación industrial y la comercialización de los productos derivados.	AGROASEMEX S. A. (Aseguradora Mexicana), Empresa del Gobierno Federal especializada en seguros para el campo. El Seguro Agrícola por Planta para Plantaciones Forestales Comerciales" con el que se protegen tanto plantaciones comerciales como la infraestructura productiva necesaria (viveros, instalaciones, etc.); con este seguro, en caso de siniestro, se indemniza el valor de las inversiones acumuladas para cada árbol, es decir un valor por planta, que resulta de dividir las inversiones actualizadas acumuladas por hectárea a través de los años de la plantación divididas entre el número de plantas por hectárea.

(Esta tabla se diseñó con la información de CONAFOR (s.f.). "Plantaciones forestales comerciales: Marco de referencia". Disponible en: <http://www.conafor.gob.mx/portal/index.php?s1=3&s2=5>)

Se puede marca un impulso al desarrollo de plantaciones forestales comerciales en las tres reformas, pero su irrelevancia en la ley de 1992 descarta que la apertura comercial haya influido en la regulación de plantaciones, se puede considerar la influencia en las reformas de 1997 y la LGDFS del 2003, sobre todo en esta última.

El número y producción de plantaciones no ha tenido un incremento importante, pero esto se debe a la falta de recursos económicos y falta de coordinación y continuidad de proyectos, que se relaciona con la falta de inversiones a largo plazo en el sector forestal.

La apertura comercial ha influido en la regulación de plantaciones forestales, pero esta influencia no se considera relevante en el incremento de éstas. Aunque como se ha mencionado este leve aumento tiene que ver más con la falta de recursos económicos, ya que si se considera la importancia de la apertura comercial en la regulación de plantaciones, entonces puede considerarse significativa, y su importancia fue en aumento, comparando la regulación de 1997 y 2003, y queda descartada la regulación de 1992.

El desarrollo forestal sustentable tiene mayor viabilidad para el sector forestal mexicano que una apertura comercial descontrolada. La demanda de productos certificados va en aumento, el tema del desarrollo sustentable está adquiriendo cada vez más fuerza, así como la orientación al comercio en algún momento era parte de la viabilidad económica a la que los países estaban obligados a dirigirse, ahora lo es este tipo de desarrollo.

El desarrollo sustentable podrá verse como un éxito de grupos ambientalistas o como parte de la reflexión de los gobiernos por los impactos ambientales negativos que ha tenido el descuido ambiental relacionado con un descontrolado libre comercio, ó tal vez su fuerza se deba a que es parte de ambos. Lo cierto es que México necesita mayores recursos económicos tanto para el cuidado de los bosques como para el desarrollo de las actividades forestales económicas.

México tiene el privilegio de contar con una amplia biodiversidad y una posición geográfica favorable para la apertura del mercado forestal. Posiblemente esa fue la razón por la que el gobierno se dirigió a una apertura comercial acelerada de la que no obtuvo beneficios significativos. El país necesita enfocarse más al desarrollo forestal sustentable, que a largo plazo su maduración se vea entre otros aspectos en la complementación de proyectos, implementación eficiente de la ley y distribución

equitativa de apoyos que se reflejarán en la reducción de la deforestación, en una mayor productividad y mejores beneficios para los usufructuarios.

Es por eso que este estudio busca no solo contribuir al estudio de la regulación forestal para proporcionar información que apoye a su mejoría. Sino que propone que parte de la investigación sobre temas forestales se enfoque a analizar propuestas sobre el desarrollo forestal sustentable, que de acuerdo a lo estudiado, sin duda alguna sería una dirección viable que los formuladores de la política forestal en México deben tomar en cuenta para las próximas correcciones a la ley.

BIBLIOGRAFÍA

- Alfie, Miriam. (2003). “El Debate Inconcluso entre Libre Comercio y Cuidado Ambiental”. **Revista Nueva Sociedad**, México, No. 188. Págs. 120-131.
- Araya Cornejo, José. (2003). **La invasión de las plantaciones forestales en Chile. Efectos de la actividad forestal en la población indígena mapuche**. Santiago, Chile, Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales, 12 Pp.
- Arroyo, Evelio. (1996). **Neoliberalismo y Globalización. Libre Competencia Vs. Estado Social**. Santo Domingo, República Dominicana. Editorial Diálogo.
- Barone, Víctor. (1998). “Globalización y Neoliberalismo. Elementos de una crítica”. Biblioteca Virtual, Documento de Trabajo No. 95. Buenos Aires, Argentina, CLACSO. Dirección URL: <http://www.clacso.org>
- Bec, Eugenia, et. al. (1995). **Comercio y Medio Ambiente. Derecho, economía y política**, México, D.F., Centro Mexicano de Derecho Ambiental, Págs. 55-68.
- Bejarano, Jesús Antonio. (s.f.). “¿Qué es Neoliberalismo?”, En Textos Selectos de Economía. Disponible en: <http://www.eumed.net/cursecon/textos/bej-liberalismo.htm>
- Bilbao, Andrés. (2004). “El keynesianismo y la reformabilidad del capitalismo”, Centro de Asesoría y Estudios Sociales, Madrid. Texto completo en: www.nodo50.org/.../sindicalismo_keynesiano_capitalismo_global/pdfs/keynesianismo_reforma_capitalismo.pdf
- Bifani, Patricia. (2004). **Enfoque de Género en los Marcos de Formulación y Gestión de Políticas Forestales**. Santiago, Chile, FAO/FODEPAL. 58 Pp.
- Boeninger, Edgardo. (1999). “El papel del estado en América Latina”, en Luders, Rolf y Rubio, Luis (eds.) **Estado y Economía en América Latina. Por un gobierno efectivo en la época actual**, México, CIDAC/CINDE. Págs. 69-75
- Bourke, I.J. y Leitch, Jeannette. (2000). “Las restricciones comerciales y su impacto sobre el comercio internacional de productos forestales”, FAO. Disponible en: <http://www.fao.org/docrep/003/X0104S/x0104s05.htm#TopOfPage>
- Budowski, Gerardo. (2002). ¿Plantar árboles exóticos o nativos?, II Encuentro Anual de Reforestadores con Especies Nativas, Panamá Noviembre. Documento Disponible en: <http://revistasvirtualespan.tripod.com/id123.htm>

- Castilleja G, “Cambios en las políticas forestales de América Latina: Los casos de Chile, Nicaragua y México” en **Unasylva**, Revista Internacional de Silvicultura e Industrias Forestales, FAO, 1993, No. 175, Vol. 44. Págs. 3 y 4
- Centro de Estudios del Sector Privado para el Desarrollo Sustentable, y Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CESPEDES/CEMDA). (2002). **Causas Económicas e Incidencia del Comercio Internacional en la Deforestación en México**, CESPEDES/CEMDA, México, Págs. 101-156 y 240-254.
- CEPAL. (2002). **La sostenibilidad del desarrollo en América Latina y el Caribe: desafíos y oportunidades**, Santiago, Chile, CEPAL/PNUMA, 159-181 Pp.
- Colás Griñán, S. (2007). “Tendencias actuales del empleo en América Latina”, en Observatorio de la Economía Latinoamericana. Texto completo en : <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/la/>
- CONAFOR (s.f). “Delimitación Territorial de las Unidades de Manejo Forestal”. Disponible en: <http://www.conafor.gob.mx/portal/index.php?s1=3&s2=10>
- CONAFOR (s.f). “Plantaciones forestales comerciales: Marco de referencia”. Disponible en: <http://www.conafor.gob.mx/portal/index.php?s1=3&s2=5>
- CONECIF. <15 de agosto del 2005>. Dirección URL : <http://www.conecif.cl/#>
- Contreras, Benjamín y Haddou, Alí. (2003). “Mejora Regulatoria: Hacia un Marco de Políticas Públicas y Regulaciones de Calidad, **Memorias del Primer Encuentro Internacional de Derecho Ambiental**. México, INE. Disponible en: http://www.ine.gob.mx/ueajei/publicaciones/libros/398/contreras.html?id_pub=398
- Cruz Soto, Luis Antonio. (2002). Neoliberalismo y Globalización Económica. **Revista Contaduría y Administración**. México, UNAM, No. 205, Abril-Junio, Págs. 13-26
- De Albuquerque David, M.; Brustlein, V; et. Al. (2000). **Perspectivas y restricciones al desarrollo sustentable de la producción forestal en América Latina**. Santiago, Chile, CEPAL, Serie Desarrollo Productivo, No. 85, 52 Pp.
- De Ita, Ana. (1997). “Política forestal: entre el bosque natural y las plantaciones forestales comerciales”. **Cuadernos del CECCAM**. México, D.F. Num. 25, junio, 15 p.
- De León Gómez, Jessica Claudia. (s.f). “El Sector Forestal en México”. Pág. 4-5. Disponible en: <http://www.gestiopolis.com/recursos/documentos/fulldocs/eco/secformx.htm>

- Daniluk, Gustavo y Bustos Letelier, Oscar. (s.f.). Influencias del Proceso de Montreal y los Procesos de Certificación en la Cosecha Forestal. Texto completo en: www.iufro.org/uploads/media/t1-daniluk-et-al.doc
- Dávalos Sotelo, Raymundo y Morosini Cordero, Francisco, (2000). Desarrollo Sostenible, Medio Ambiente y Economía en el Sector Forestal, **Madera y Bosques**, Universidad Veracruzana, Xalapa, Veracruz, México, 6(2), 3-12 Pp.
- Eiras, Ana I. y Schaefer, Brett D. (2001). “Comercio: La mejor forma de proteger al medio ambiente”, **ISSUES Trade and Economic Freedom**. Disponible en: <http://www.heritage.org/Research/TradeandForeignAid/EFP01-05.cfm>
- FAO. (2003). “Situación de la actividad forestal en México”. Disponible en: <http://www.fao.org/docrep/meeting/X4702S.htm>
- FAO. (2005). “Primera revisión del Programa Estratégico Forestal 2025 y del Programa Nacional Forestal 2001-2006”. Texto completo en: http://148.223.105.188:2222/snif_portal/secciones/demas/publicaciones/UTF%20MEX%20056%20Informe%20Final.pdf.
- Fernández, Iván Marcos. (2004). “El concepto de desarrollo sostenible”. Disponible en: <http://www.ecoport.net/content/view/full/36818>
- Galloway, Glenn, et. Al. (2005). “Cambios en los paradigmas del sector forestal de América Latina” en **Forest in the Global Balance – Changing Paradigms**, Volumen 17 de la serie IUFRO World Series, Viena, Austria, 35 Pp.
- García-Peña Valenzuela, Esteban. (2001). **Marco Institucional, Normativo y Político para el Manejo y Comercialización de Productos Forestales No Maderables en México**, México, UNEP-WCMC, Pág. 19
- Gaviria Ríos, M. A.(2005). “Neoliberalismo, Consenso de Washington y reformas estructurales en América Latina”, en Contribuciones a la Economía. Texto completo en: <http://www.eumed.net/ce>
- Gerschman, Silvia. (1999). “Las reformas del Estado, de las políticas sociales y de salud. Un balance del final del milenio”, **Cad. Saúde Pública**, Río de Janeiro, Fundacao Oswaldo Cruz, 15(2), abril-junio, Págs. 293-302
- Gigli, Juan M. (s.f.). “Neoliberalismo y Ajuste Estructural en América Latina”, 27 Pp. Texto completo en: http://www.juangigli.com.ar/ajuste_estructural_juan_gigli.pdf
- González Vicente, Carlos. (2000). “Plantaciones Forestales Comerciales”, México, D.F., CESPEDES. Disponible en: www.cce.org.mx/cespedes/publicaciones/revista/revista_8/PLANTACION.PDF

- Guerrero, Diego y Guerrero, Marina. (2000). “Desempleo, Keynesianismo y Teoría Laboral del Valor”, **Nómadas**, España, Universidad Complutense de Madrid-Red ALyC, Enero-Junio, No. 1, 26 Pp.
- Huerta Moreno, María G. (2005). “El neoliberalismo y la conformación del Estado subsidiario”, **Política y Cultura**, No. 24, Págs. 121-150
- Instituto Nacional de Ecología. (1996). “Panorama del Sector Forestal en México”, México, INE. **Gaceta No. 38**. Disponible en: <http://www.ine.gob.mx/ueajei/publicaciones/gacetas/gaceta38/pma27.html>.
- LACFC. (1998). “Situación Forestal en la Región de América Latina y el Caribe: Período 1996-1997”. **Tema 3 de la Agenda provisional en la Vigésima Reunión de la Comisión Forestal para América Latina y el Caribe**. Habana, Cuba, del 10 al 14 de septiembre. Texto Completo en: <http://www.rlc.fao.org/eventos/1998/septiemb/conflac/982s.htm>
- Lara, Antonio y Echeverría, Cristian. (2002). “Certificación Forestal: Una necesidad para la conservación de los bosques en Chile”. Disponible en: http://www.agroindustrias.org/1-10-02_forestal_certificacion.shtml
- Lichtinger, Víctor. (1997). “Comercio Internacional y Medio Ambiente”, **FORCES**, Québec, Canadá. No. 117. Disponible en: <http://www.copaqc.ca/forces/espagnol/article7.html>
- Maglio, Federico Martín. (1999). “Ideas”, Contexto Educativo, No. 12. 1 pp. Disponible en: <http://contexto-educativo.com.ar/1999/12/Maglio/ideas.htm>
- Martínez, Elizabeth y García, Arnoldo. (1999) ¿Qué es el Neoliberalismo?, **Revista del Sur**, Montevideo, Uruguay, No. 87/88 - Enero/Febrero. Disponible en: http://www.redtercermundo.org.uy/revista_del_sur/texto_completo.php?id=85
- Martínez Guzman, Anabel y Colín Castillo, Sergio. (2003). La Certificación Ambiental de los Bosques en México: Reporte Preliminar, **Gaceta Ecológica**, No. 67, INE, México, D.F. 45-60 Pp.
- Marturet, Hernán Javier. (s.f.). “Neoliberalismo y Exclusión”. Barcelona, UBA. Disponible en: <http://168.96.200.17/ar/libros/marturet.rtf>.
- Meller, Patricio. (1986). Keynesianismo y Monetarismo: Discrepancias Metodológicas, **Desarrollo Económico**, Santiago, Chile, CIEPLAN, 26(103), 45 Pp.
- Meneses Murillo, Luis. (s.f.). “El marco jurídico forestal”. Disponible en: <http://www.ine.gob.mx/ueajei/publicaciones/libros/398/meneses.html>

- Merino Pérez, Leticia. (2004). **Conservación o deterioro. El impacto de las políticas públicas en las instituciones comunitarias y en las prácticas de uso de los recursos forestales.** México, D.F., SEMARNAT.
- ---- y Barton Bray, David. (2004). **La Experiencia de las Comunidades Forestales en México.** México, INE. Págs. 64-70
- Mersmann, Christian. (2004). “Los vínculos entre el comercio y la ordenación forestal sostenible”. El Comercio y la Ordenación Forestal Sostenible, **Unasyva, Revista Internacional de Silvicultura e Industrias Forestales**, FAO, No. 219, Vol. 55.
- Monreal Rancel, Saúl B. y Fierros González, Aurelio M. (s.f.). “Beneficios Ambientales, Económicos y Sociales de las Plantaciones Forestales Comerciales Subsidiadas por el PRODEPLAN”. Disponible en: www.semarnat.gob.mx/dgeial/produccion/plantaciones/beneficios_ambientales.pdf
- Montes de Oca, Fernando J. (2004). La ley general de desarrollo forestal sustentable de México, **Gaceta Ecológica**, No. 73, México, INE, 37-44 Pp.
- Muñoz Piña, Carlos. (2003). “Cambio Institucional: Agenda Pendiente para las Políticas Públicas en México”. **Gaceta de Economía**. México, ITAM, Año 9, pág. 192-194
- North American Forest Comisión. (2006). **Principales logros en materia forestal en México**, FAO, Vancouver, Columbia Británica, Canadá, 5 Pp. Texto completo en: <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/meeting/011/ah482s.pdf>.
- Ochoa, Marcela. (2001). **Proceso de Montreal. Países: Argentina, Chile, México y Uruguay.** Santiago, Chile, FAO, 40-43 Pp.
- Paz Sánchez, Fernando. (2005). Neoimperialismo y Neoliberalismo. **Contaduría y Administración**. México, UNAM, No. 216, Mayo-Agosto, Págs. 101-117
- Palley, Thomas I. (s.f.). “Del keynesianismo al neoliberalismo: paradigmas cambiantes en economía”, **Economía**, México, UNAM, 2(4), Págs. 138-148
- Pratt, L. y Chacón C. M. (1996). **Desarrollo Sostenible en Centroamérica: Políticas Públicas, Marco Legal e Institucional.** Costa Rica, CLADS, 15-20, 83-86, 102-106 Pp.
- Proceso de Montreal. (2003). Aplicación de los Criterios e Indicadores para el manejo Forestal Sustentable, **Informe de México**. Págs. 177-215. Texto completo en: <http://www.mpci.org/rep-pub/2003/2003mexico.pdf>

- Raigosa Vargas, Edilia. (2002). “Impactos Ambientales de las Políticas de Apertura en América Latina y el Caribe”, **Revista Luna Azul**, Universidad de Caldas, Manizales, Colombia, No. 15, Julio-Diciembre. Texto completo en: lunazul.ucaldas.edu.co/downloads/Revista15_5.pdf
- Richards, Michael. (s.f.). “Políticas Comerciales y su Influencia sobre la Gobernanza Forestal”. Texto Completo en: <http://www.fao.org/docrep/008/y5918s/y5918s09.htm>
- Rivera Urrutia, Eugenio. (2004). “Teorías de la Regulación en las Perspectivas de las Políticas Públicas” en **Gestión y Política Pública**, Volumen XIII, No. 2, II Semestre, 309-368 Pp.
- Rojas Cano, Ana L. (2002). “Ley para ordenar explotación forestal”, **Análisis y Política**, No. 37. Texto completo en: http://www.teorema.com.mx/articulos.php?id_sec=52&id_art=1783&id_ejemplar=73
- Sánchez, César Rafael y Robles, Alejandro. (s.f.). “Una Breve Visión de la Política Forestal desde la conservación de la Biodiversidad” en **Revista CESPEDES**, México, D.F., Vol. 2, No. 9. Págs. 13-15. Disponible en: www.cce.org.mx/cespedes/publicaciones/revista/revista_9/breve.PDF
- Sánchez Vélez, A., Sánchez Fabián, V. y García Núñez, R.M. (2005). “La Situación del Subsector Forestal en México ante el TLCAN: Retos y Oportunidades 10 Años Después”, **Reporte de Investigación 76**. Chapingo, México, CIESTAAM/Universidad Autónoma Chapingo, 60 Pp. Disponible en: www.economia.gob.mx/pics/p/p1763/Forestal__030304.pdf
- SEMARNAT. (s.f.). “Últimas reformas a la ley forestal”. Disponible en: <http://www.trace-sc.com/cgi-bin/snif.pl?html/lf1.htm>
- Soto Reyes Garmendia, Ernesto, et. al. (coords). (2003). **Estado versus mercado: ¿ruptura o nueva forma de regulación?**, México, Universidad Autónoma Metropolitana, Págs. 41-79 y 139-154
- Téllez, Luis. (1994). **La Modernización del Sector Agropecuario y Forestal**, México, FCE, Págs. 261-263
- Tomaselli, Iván. (2002). *Tendencias y perspectivas del sector forestal en América Latina*, Santiago, Chile, FAO, 38 Pp.
- Tosta Faillace, Sandra. (2000). “Brasil: ¿Porqué el Gobierno promueve la destrucción de los bosques?”, **Ambiente Ecológico**, Año VII, Edición No. 67/ Febrero. Disponible en: <http://www.ambiente-ecologico.com/067-02-2000/infogral67d.htm>

- Vargas Hernández, José Guadalupe. (2001). “Los roles emergentes del estado en la gobernabilidad global”. Disponible en: <http://www.rcci.net/globalizacion/2001/fg187.htm>
- Vázquez, Rodolfo Ángel. (s.f.). “Neoliberalismo y Crisis Política”. Venezuela, UTAL. Disponible en: http://www.eft.com.ar/DOCTRINA/articulos/articulos-neoliberalismo_crisis_politica.htm
- Velasco, Víctor Manuel. (2004). “Por una Economía de Bienestar Social”, Primer Diálogo Nacional por un Proyecto de Nación con Libertad, justicia y Democracia, México, DF. Disponible en: <http://www.dialogonacional.org.mx/pon54.html>
- World Rain Forest Movement. (2001). “Colombia: Legislación a la Medida de Smurfit”. **Boletín de Movimiento Mundial por los Bosques Tropicales**, WRM, Montevideo, Uruguay. Febrero. No. 43. Disponible en: <http://www.wrm.org.uy/boletin/43/Colombia.html>
- World Rain Forest Movement. (2001). “Colombia: Incentivo Económico Perverso para la Plantación de Palma Aceitera”. **Boletín de Movimiento Mundial por los Bosques Tropicales**, WRM, Montevideo, Uruguay, Junio. No. 47. Disponible en: <http://www.wrm.org.uy/boletin/47/Colombia.html>
- World Rain Forest Movement. (2000). “Costa Rica: Los peligros de los monocultivos forestales”, **Boletín de Movimiento Mundial por los Bosques Tropicales**, WRM, Montevideo, Uruguay, Octubre. No. 39. Disponible en: <http://www.wrm.org.uy/boletin/39/CostaRica.html>
- World Rain Forest Movement. (2000). “Ecuador: Fiebre del palmito provoca deforestación”, **Boletín de Movimiento Mundial por los Bosques Tropicales**, WRM, Montevideo, Uruguay, Abril. No. 33. Disponible en: <http://www.wrm.org.uy/boletin/33/Ecuador.html>
- Zaror, C.; Parra, O. y González, P. (1998). **Desafíos Tecnológicos y Ambientales para la Gestión Sustentable del Sector Forestal en los Países de América Latina y el Caribe**, Centro de Ciencias Ambientales — EULA, Universidad de Concepción, Santiago, Chile, 153-199 Pp.
- (2005). “Actualidad Forestal Tropical”. OIMT. Texto completo en: [http://219.127.136.74/live/Live_Server/1155/tfu.2005.04\(07\).s.pdf](http://219.127.136.74/live/Live_Server/1155/tfu.2005.04(07).s.pdf)
- (2004). “Metamorfosis del Estado: de empresario a regulador: El caso de los servicios públicos domiciliarios en Colombia” en **Ecos de Economía**, No. 18, Medellín, Colombia, 9-21 Pp.
- (1986). **Ley Forestal**, México, D.F.
- (1992). **Ley Forestal**, México, D.F.

- (1997). **Ley Forestal**, México, D.F.
- (1997). **Reglamento de la ley forestal**, México, D.F.
- (2003). **Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable**, México, D.F.
- (2005). **Reglamento de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable**, México, D.F.
- (2006). **Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006**, México, D.F., SEMARNAT
- 1er. Período Ordinario de Sesiones del Tercer Año de Ejercicio de la LVIII Legislatura, Noviembre 21, 2002. Texto Completo en: <http://www.diputados.gob.mx/servicios/datorele/1po3/nov21/12.htm>
- <http://www.ine.gob.mx/ueajei/publicaciones/libros/47/cap2.html>