Una propuesta para enfrentar la sobre regulación que afecta al sector forestal

- **Uno de los principales obstáculos para el crecimiento y desarrollo del sector es la compleja regulación que pesa sobre la gestión forestal.**
- **Es de gran relevancia avanzar hacia un proceso que permita simplificar todo el sistema de gestión de permisos y autorizaciones.**
- **La nueva Ley Forestal debe establecer un mandato preciso a la Semarnat para que avance en un proceso de descentralización de funciones y las transfiera hacia los gobiernos de los estados.**
- **Se debe recompensar el bien actuar de las empresas forestales comunitarias y no ponerles trabas, que en muchas ocasiones las obligan a detener su operación.**

México es un país mega diverso, que alberga alrededor del 10 por ciento de las especies del mundo y que cuenta con una superficie forestal de más de 138 millones de hectáreas que equivalen al 70 por ciento del territorio nacional; esta cantidad de bosques es muy superior a la de países como Finlandia, pero nuestra producción forestal es 10 veces menor a la del país nórdico.[1]

En el año 2000 el gobierno mexicano, asistido por el gobierno finlandés, preparó el Programa Estrategia Forestal 2025 (PEF-2025) que planteaba una ruta para el crecimiento del sector forestal. Sin embargo, 16 años más tarde, nos encontramos que la producción maderable ha venido descendiendo y al día de hoy solo se produce el 30 por ciento de la demanda interna de productos forestales, que ronda los 17 millones de metros cúbicos de madera; el resto, se importa de países como Chile, China, Perú y Estados Unidos; generando un déficit de la balanza comercial de más de 6,000 millones de dólares.

La caída de la producción maderable no es lo más grave que le sucede al sector forestal; sino que, los dueños de los territorios forestales han visto frenado su desarrollo; han retrocedido en sus capacidades de control de sus territorios forestales y de los procesos productivos. Todo esto tiene impactos importantes en las condiciones del bosque, que hoy día están inmersos en un fuerte proceso de deterioro debido al avance de las plagas, la tala ilegal y a la falta de un manejo adecuado.

Uno de los principales obstáculos para el crecimiento y desarrollo del sector, que se identificaba en el PEF-2025 era la compleja regulación que pesa sobre la gestión forestal. Para poder aprovechar los recursos naturales de sus bosques, las comunidades y ejidos deben cumplir con alrededor de 50 requisitos ante la autoridad,[2] además, estos requisitos y trámites implican gastos de cientos de miles de pesos y les puede tomar hasta un par de años obtener la autorización del plan de manejo y aprovechamiento de su bosque por las demoras en los resolutivos de las distintas ventanillas gubernamentales. Y si el resolutivo de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) es negativo, el ejido o comunidad deberá realizar nuevamente todo el proceso y tramitología para solicitar la autorización de su plan de manejo forestal, lo cual implica más tiempo y gasto de recursos, mientras su operación productiva se encuentra detenida. Además, cuando el dueño de la tierra ya cuenta con su autorización la historia

[1] Reforestamos México e Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), Índice de competitividad forestal estatal (2014). Disponible en http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2014/07/Indice_Forestal_2014.pdf

[2] Fernández, Eugenio y Noé Mendoza, Sobrerregulación Forestal. Un obstáculo para el desarrollo sustentable de México (2014), CCMSS. Disponible en: http://www.ccmss.org.mx/wp-content/uploads/2015/05/Sobrerregulacion-Mendoza-FernandezVazquez-CCMSS.pdf

de los requisitos no acaba; al contrario, el proceso tramitológico se puede complicar aún más con la tramitación de la documentación para el transporte, los permisos de cortas sanitarias, o permisos para realizar cualquier cambio en la estrategia de manejo.

La complejidad del esquema regulatorio para la gestión de los bosques tiene impactos muy importantes en el sector forestal ya que los dueños de los terrenos forestales, que son mayoritariamente comunidades con altos niveles de marginación, difícilmente pueden mantener los costos que conlleva el cumplimiento de los requisitos, tramites y pago de derechos y, por ello optan por suspender el aprovechamiento comercial del bosque y buscar alternativas de ingreso en la venta de madera ilegal o el cambio de uso de suelo.

Por lo anterior, es de gran relevancia avanzar hacia un proceso que permita simplificar todo el sistema de gestión de permisos y autorizaciones. De esta forma también se garantiza la conservación de los bosques a lo largo del tiempo, ya que las comunidades al obtener incentivos económicos que contribuyan a su bienestar, son los más interesados en conservarlos.

Distintas organizaciones, instituciones y centros de investigación como la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), el World Resourses Institute (WRI), Reforestamos México, Rights and Resourses Initiavie (RRI), entre muchos otros; han documentado que la sobrerregulación y centralización en la gestión de forestal que priva en el país, representa un freno para el desarrollo del sector y de las personas que habitan y dependen de los bosques.

En su más reciente estudio, *Ocho puntos para alcanzar las metas climáticas de México* (2016),[3] el World Resources Institute (WRI) destaca que es necesario "Tomar acción (bajo el liderazgo de la Conafor, la Semarnat y otras) para reducir la complejidad del marco legal del sector forestal al armonizar las leyes, regulaciones y metas federales relacionadas con el manejo forestal sostenible." Esto para reducir las emisiones por deforestación y degradación forestal y reactivar la productividad forestal para garantizar su conservación a largo plazo.

El propio Plan Nacional Forestal 2014-2018 (PNF) detalla en la parte de diagnóstico que "la compleja y engorrosa" legislación forestal en México propicia que "los productos forestales nacionales compiten en desventaja en los mercados, debido a los altos costos de transacción y la baja productividad."

Por su parte, el mismo director general de la Comisión Nacional Forestal (Conafor), Jorge Rescala Pérez, plantea que el proceso de asignación de autorizaciones para el aprovechamiento forestal sustentable es muy burocrático y por ello, la iniciativa de reforma a la Ley General de Desarrollo Forestal[4] que se discute en el Congreso plantea transferir las facultades para el otorgamiento de autorizaciones de aprovechamiento forestal sustentable de la Semarnat a la Conafor y con esto evitar toda la tramitología y burocratización, al tiempo de reducir los tiempos del proceso de dictaminación de los planes de manejo y aprovechamiento forestal que presentan los ejidos y comunidades.

Desde la perspectiva del Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible, la mera transferencia de facultades de una dependencia a otra no es la solución, puesto que este proceso seguirá centralizado en una única dependencia y eso mismo, genera prácticas de corrupción, tanto en las autorizaciones, como en la emisión de remisiones forestales (documentos indispensables para el transporte y venta de productos forestales).

[3] World Resourses Institute (WRI) México, Ocho puntos para alcanzar las metas climáticas de México. Disponible en: http://wrimexico.org/sites/default/files/WRI_OCN_Mexico_ExecSum_final_es-MX_Hi.pdf

El medio centenar de requisitos, trámites y pago de derechos para la obtención de una autorización para el aprovechamiento forestal sustentable, no solo representa un reto para las empresas forestales comunitarias, también lo es para las oficinas de la Semarnat, que carecen del personal suficiente para atender las más de 50 mil solicitudes de trámites que reciben cada año.

Ricardo Ríos, director de aprovechamiento forestal de la Dirección general de gestión forestal y suelos de la Semarnat, comentó en el Foro de legalidad forestal 2016, que la Secretaría realiza, al año, la dictaminación de 2 mil 500 autorizaciones de aprovechamiento y emisión de remisiones para el transporte de productos forestales; en general, 17 mil trámites al año.

Las reformas a la Ley de Desarrollo Forestal Sustentable, dijo, son una oportunidad para simplificar los trámites, bajar los costos de producción forestal y armonizar las alianzas.

Como en el caso de Estado de México, en donde la descentralización de funciones de la Semarnat hacia la Secretaría de medioambiente del estado, que lleva a cabo el proceso de dictaminación de los planes de manejo y aprovechamiento forestal, a través de la Protectora de Bosques (Probosque), que es un organismo público estatal que desde hace ya más de 10 años realiza funciones que ha logrado convenir con la Semarant a partir de un convenio de descentralización.

La propuesta del CCMSS para abatir la sobrerregulación

El CCMSS con base en el trabajo que desempeña en campo, en la industria y en el mercado; colaborando día a día con los ejidos forestales de Campeche, Quintana Roo y el Estado de México, ha podido documentar que el estancamiento de la productividad forestal del país tiene diversos orígenes pero que, en particular, el sistema regulatorio, tan complejo, contribuye de manera importante a mantener al sector forestal en un deprimido y bajo nivel de competitividad. Por esto, el hecho de trasladar las atribuciones de Semarnat a la Conafor en materia forestal, como plantea la iniciativa de reforma de Ley de Desarrollo Forestal que se dictamina en la Cámara de Diputados, no resolverá el problema, pues no hay ninguna innovación regulatoria que contribuyan a que la nueva administración de Conafor opere de manera diferente a como opera hasta el día de hoy la Semarnat.

La alternativa que plantea el CCMSS es que la nueva Ley Forestal establezca un mandato preciso a la Semarnat para que, en un periodo de dos a cuatro años, avance en un proceso de descentralización de funciones y las transfiera hacia los gobiernos de los estados, incluyendo el otorgamiento de permisos para el aprovechamiento forestal sustentable, tal y como hoy sucede con la Protectora de bosques (Probosque), en el Estado de México. De esa forma, la Semarnat se quedaría con la función normativa y de supervisión de las entidades estatales. Estas entidades, con el conocimiento cercano de su realidad forestal, podrán realizar un buen trabajo y operarán en un terreno sin corrupción, ya que tendrían a una entidad federal (Semarant) supervisando su desempeño.

En la actual operación de Probosque esto sucede así. Este órgano público descentralizado y sectorizado a la Secretaría del medio ambiente del Estado de México, tiene entre sus funciones y facultades la de "promover la organización productiva de los poseedores y propietarios forestales en el ámbito municipal, regional y estatal; así como gestionar la asesoría técnica y capacitación necesarias para el mejoramiento de sus procesos productivos." [5]

[5] Protectora de Bosques del Estado de México. Disponible en: http://probosque.edomex.gob.mx/index.php/acerca-de/funciones

Asimismo, producto del Convenio de asunción de funciones signado entre la Semarnat y el Estado de México, el Probosque ejerce "la atribución de otorgar, modificar, negar, suspender, anular y revocar las autorizaciones de aprovechamiento de recursos forestales maderables, bajo los lineamientos que establece la Semarnat."[6]

Además, la Semarnat supervisa, a través de la Dirección General de Gestión Forestal y de Suelos, y con el apoyo de su Delegación Federal en la entidad el desarrollo y ejecución de las funciones y atribuciones transferidas al Estado de México. Esta función de vigilancia coadyuvará a eliminar la corrupción y arbitrariedad que padecen los ejidos y comunidades a la hora de tramitar sus autorizaciones para el aprovechamiento y manejo de sus recursos forestales, y al solicitar la documentación para el transporte y comercialización de su producción forestal.

El Consejo Civil plantea la necesidad de replicar la experiencia de Probosque en los estados de importancia forestal, al menos 10 estados en una primera fase, para que posteriormente se puede avanzarse a todos los estados.

Este proceso de descentralizción deberá estar acompañado de un mandato de ley que permita avanzar en la generación de capacidades locales, operar los programas de manejo forestal regionales y contar con un esquema que exente de la obligatoriedad de gestionar autorizaciones de manejo forestal a aquellos dueños de bosque que hayan cumplido cabalmente con la aplicación de sus planes de manejo por más de 20 años.

Se debe recompensar el bien actuar de las empresas forestales comunitarias y no ponerles trabas, que en muchas ocasiones las obligan a detener su operación forestal hasta por dos años, lo cual no solo implica la pérdida de empleos en las actividades de monte, sino en aserraderos y centros de transformación. Esto genera presiones para el cambio de uso de suelo y fomenta la migración de la población rural.

Esperamos que esta coyuntura de la discusión una nueva Ley de desarrollo forestal sustentable, permita avanzar hacia una ley forestal que realmente contribuya a alcanzar una mejor gestión forestal en favor de los ejidos y comunidades forestales quienes han demostrado ser la piedra angular para la conservación de los bosques y selvas del país.

_____

[6] Convenio específico para la asunción de funciones en materia forestal entre Semarnat y Gobierno del Estado de México (2003). Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=692662&fecha=08/07/2003