

El futuro de los bosques y selvas en México

Joaquín Piña

Las perspectivas de los bosques y selvas tropicales en México como recursos naturales renovables, interesan desde tres ángulos diferentes: como principal componente de los ecosistemas, como un recurso económico y como un problema social, puesto que cientos de miles de mexicanos dependen de esta actividad.

Como componente de los ecosistemas, el bosque es una reserva de oxígeno, un regulador del clima y conservador de los suelos y el paisaje natural. La importancia económica de los bosques y selvas radica en su potencial para convertirse en una fuente de actividad que proporcione empleo, ingresos y divisas, sobre todo con una perspectiva de abrir sus mercados a nivel internacional.

De las 200 millones de hectáreas que conforman el territorio nacional, 140 millones pueden ser clasificadas como "superficie forestal" (el 70 por ciento del territorio nacional que actualmente está cubierto con vegetación forestal o que por sus condiciones y características debería estar cubierto). En principio esto no podría definirse como un país forestal, como Canadá, Finlandia, etc. Sin embargo, por múltiples razones el recurso se ha ido deteriorando, y tanto el manejo de bosques y selvas como la industria forestal atraviesan por un estancamiento total. La superficie arbolada en la actualidad se estima en 37 millones de hectáreas.

La situación del subsector forestal en México refleja la herencia de más de siete décadas de políticas inadecuadas y de actividades depredadoras del recurso. Los gobiernos en turno no han podido establecer instrumentos de política adecuados para formular planes y programas específicos, que permitan obtener de los bosques toda su capacidad productiva. Lo anterior se debe, entre otras cosas, a que no se ha establecido una política estable y duradera para que sea exitosa.

El manejo de la política forestal de los últimos tiempos ha demostrado poca eficacia, y esta tendencia continuará si no se realizan cambios estructurales como la reducción de instituciones oficiales y organismos paraestatales que intervienen en las decisiones del subsector, el impulso de nuevas formas de asociación entre productores y empresarios, así como una solución efectiva al minifundio forestal.

La idea que prevalece entre el público es que este subsector está atrasado en por lo menos 50 años. En la mayor parte de las regiones el bosque presenta un aspecto lamentable, deteriorado y fragmentado, las condiciones de vida de los campesinos en estas áreas son las peores del país, y los problemas sociales son acuciantes. Es decir, no solamente es el bosque el que atraviesa una dura crisis, la sufren también los seres humanos que con él conviven. Los usufructuarios de los bosques recurren a prácticas fuera de la ley para su aprovechamiento, manteniéndolos en constante deterioro al no tener otras opciones económicas para su sustento.

A pesar de la baja participación de la actividad forestal en el Producto Interno Bruto (la participación de la silvicultura en el PIB del sector primario de 1980 a 1990 varió entre 4.5 y 6.2 por ciento y en el PIB nacional se ubica alrededor del 0.5 por ciento), ésta tiene un carácter estratégico para la economía del país.

Se trata de un recurso natural renovable de poca disponibilidad a nivel mundial, da la posibilidad de generar empleo y distribuir ingreso en áreas tradicionalmente marginadas, así como de alcanzar la autosuficiencia en este renglón con una balanza de pagos equilibrada bajo la premisa de utilizar y mejorar el medio ambiente.

México es un país con vocación natural forestal en potencia. Los bosques ocupan el 19.9 por ciento de la superficie nacional, muy por arriba de Chile y Finlandia por ejemplo, que son países que han destacado a nivel internacional con sus productos forestales (México ocupa el 11 lugar en el mundo en cuanto a superficie forestal, ubicándose por encima de Chile y Finlandia).

Sin embargo, a pesar de que México cuenta con una base sólida para un importante desarrollo forestal, originado por un amplio y diversificado recurso que se estima en poco menos de 38 millones de hectáreas, la producción crece muy lentamente por debajo de la demanda, y el saldo negativo de la balanza comercial tiende a perpetuarse (en la última década se han importado en promedio anual unos 400 millones de dólares y se exportan unos 100 millones de dólares), lo cual pone de manifiesto la ineficiencia del subsector forestal.

No todos los instrumentos de política de apoyo a la silvicultura los maneja la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos que es la responsable del subsector. El crédito rural, instrumento de política importante para la producción forestal, se define dentro de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; la política de regulación de mercados se define en la Secretaría de Comercio; la de organización para la producción con base en la tenencia de la tierra en la Secretaría de la Reforma Agraria; las políticas tendientes a la conservación y mejoramiento del ambiente en la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, etc.

Es urgente crear una corporación nacional forestal a nivel federal encargada de fomentar, conservar el recurso y vigilar el cumplimiento de las normas de protección ecológica. Sin embargo, es sabido que la actual gestión tiene como objetivo controlar el gasto público como una medida antiinflacionaria, y no ve con simpatía la creación de nuevas dependencias. Pero el renglón forestal no ha tenido la oportunidad de

desarrollarse en un ambiente de libre competencia, pues ha estado inmerso en demagogia, caciquismo y corrupción.

De entre los cambios que la corriente modernizadora del actual gobierno viene poniendo en marcha para la economía en su conjunto, y para el sector agrícola en particular, se destacan dos que tendrán un profundo impacto en el subsector forestal y es necesario analizar con detenimiento las consecuencias que pueden traer y convertirlas en oportunidades para que los mexicanos actuales y las futuras generaciones puedan disfrutar de esta riqueza natural.

Uno de estos cambios es la Nueva Ley Agraria.

La Nueva Ley Agraria modifica sustancialmente el régimen jurídico de la propiedad agraria en México, principalmente la propiedad ejidal. Las nuevas condiciones jurídicas permiten al ejidatario disponer prácticamente de su parcela, sin restricciones, hasta el punto de poder desligarse del régimen ejidal y optar por la propiedad privada. Los ejidatarios pueden rentar sus parcelas, venderlas o establecer cualquier tipo de sociedad mercantil o civil con terceros para su explotación.

Las áreas boscosas en México se localizan principalmente en superficies ejidales, ocupando lo que se denomina "tierras de uso común" (artículo 44), ya que la asignación de parcelas en bosques o selvas tropicales se declaran nulas de pleno derecho (artículo 59).

Aun cuando el artículo 74 declara estas tierras de uso común como inalienables, imprescriptibles e inembargables, el núcleo ejidal "podrá transmitir el dominio de tierras de uso común a sociedades mercantiles o civiles en las que participen el ejido o los ejidatarios (artículo 75). En este caso, como se desprende de la ley, no existen límites a la extensión de estas explotaciones cedidas a las sociedades mercantiles o civiles.

En el artículo 116 de la Nueva Ley Agraria se definen las tierras forestales como los "suelos utilizados para el manejo productivo de bosques o selvas". En esta definición destacan dos problemas. El primero, en relación a que no se define el recurso forestal en términos del potencial de la tierra, y segundo, no se toma en cuenta la situación del recurso forestal que no está siendo explotado. En este sentido la ley tiene un claro espíritu agrarista y deja de lado el aspecto de conservación y fomento del recurso.

La Nueva Ley Agraria no incorpora elementos claros de criterios ambientales. En el artículo 5 reduce la responsabilidad sobre el cuidado y conservación a las dependencias federales, y no establece medidas concretas para determinar la tecnología adecuada para evitar la deforestación, la erosión, la pérdida de la biodiversidad, la contaminación, etc.

Al permitir que los predios ganaderos puedan realizar agricultura, no hay garantías de que se eliminen prácticas depredadoras. En el artículo 119 se legaliza de hecho la deforestación de superficies catalogadas como ganaderas. En muchas regiones del país es precisamente la deforestación para crear praderas artificiales el principal factor de deterioro ambiental, no sólo en el trópico sino también en las extensas regiones pecuarias del norte.

Tampoco en la definición de la pequeña propiedad agrícola o ganadera se consideran criterios o restricciones que induzcan una explotación más racional. No hay en la iniciativa mención alguna que impida utilizar tecnologías inadecuadas para ciertas condiciones naturales, que limite prácticas que propician la erosión, y en general que degraden el ambiente.

La única forma de encontrar una solución que favorezca la conservación sin entrar en contradicción con las expectativas de los campesinos por acceder a mejores niveles de vida, es la promoción de una conservación articulada a la producción forestal y que pase por un ordenamiento ambiental acordado entre instituciones y productores.

El artículo 123 impide a las sociedades mercantiles o civiles adquirir superficies para dedicarlas a la conservación ya que éstas "deberán limitarse a la producción, transformación o comercialización de productos agrícolas, ganaderos o forestales, y a los demás actos accesorios necesarios para el cumplimiento de dicho objetivo".

Siguen existiendo en la ley figuras jurídicas que estimulan la destrucción de los ecosistemas. Para el caso en que los miembros de un ejido resuelvan dar por terminado el régimen ejidal, la Nueva Ley Agraria establece que las tierras sean "asignadas en pleno dominio a los ejidatarios de acuerdo con los derechos que les correspondan, excepto cuando se trate de bosques o selvas tropicales" (artículo 29). El texto no aclara qué debe ocurrir en ese supuesto.

Así, el bosque o la selva son convertidos en obstáculos para que el ejidatario pueda adquirir el dominio de su parcela, con lo que se crea un poderoso incentivo para su destrucción.

En relación con la pequeña propiedad, la Nueva Ley Agraria establece que se considera pequeña propiedad forestal la superficie de tierras forestales de cualquier clase que no exceda de 800 hectáreas. Tal como estaba en la Ley Federal de Reforma Agraria que se derogó.

El único artículo que se puede considerar como favorable para recuperar el recurso forestal es el 123, que establece que cuando una pequeña propiedad ganadera se convierta en forestal, esta seguirá considerándose como pequeña propiedad aunque rebase 800 hectáreas.

Puesto que la Nueva Ley Agraria permite que las sociedades mercantiles o civiles tengan acceso a la propiedad de la tierra, el artículo 126 establece que estas sociedades no podrán poseer una extensión superior a 25 veces los límites de la pequeña propiedad individual. O sea que en el caso de las tierras forestales, este tipo de sociedades pueden llegar a tener hasta 20 mil hectáreas.

En este tipo de sociedades se establecen requisitos en cuanto al número de socios, especialmente la

emisión de acciones de la serie T equivalente al capital aportado en tierras agrícolas, ganaderas o forestales. Los extranjeros no podrán tener una participación que exceda del 49 por ciento de las acciones o partes sociales de serie T.

Existen algunas importantes contradicciones entre la Nueva Ley Agraria y la Ley Forestal de 1960 que posiblemente afecten el desenvolvimiento de este subsector. El artículo 7 de la Ley Forestal considera como tal toda cubierta vegetal constituida por árboles, arbustos y vegetación espontánea que tenga una influencia directa contra la erosión anormal, en el régimen hidrográfico y sobre las condiciones climatológicas, y que puede además desempeñar funciones de producción o recreo.

Aunque esta definición está mucho mejor que la de la Nueva Ley Agraria, todavía le falta incorporar aquellas tierras que deben ser de uso preferentemente forestal. Es decir, aquellas que no se pueden arar permanentemente.

Por esta razón, en este siglo se han perdido más de 100 millones de hectáreas de tierras de uso preferentemente forestal.

Si no se incorpora el uso potencial y apropiado de los recursos desde la perspectiva ecológica, entonces es muy difícil detener la destrucción de bosques y selvas para usos ganaderos y agrícolas. En el sureste es común la práctica del desmonte, tanto en los terrenos ejidales como privados para expandir la explotación ganadera y las milpas de roza-tumba y quema en ejidos y comunidades indígenas.

El artículo 87 de la Ley Forestal establece que los permisos de aprovechamientos comerciales de bosques y selvas solamente se otorgarán a personas de nacionalidad mexicana o a sociedades de personas también mexicanas. En cambio, la Nueva Ley Agraria sí permite la participación de extranjeros en empresas forestales.

Otro de los cambios importantes es la inminente firma de un Tratado de Libre Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá, que nos pone a competir con aquellos dos gigantes de la industria forestal. Las diferencias en potencialidades y eficiencia en el manejo del recurso son abrumadoras:

Canadá tiene una superficie forestal de más de 430 millones de hectáreas, diez veces la de México, y Estados Unidos 300 millones de hectáreas. En producción forestal Canadá produce 174 millones de metros cúbicos rollo, Estados Unidos 383 millones y México sólo 9 millones. Pero no sólo esto. México ha crecido menos en producción forestal que los países con que compete: tomando como periodo base la producción más alta anterior a 1991, Canadá ha crecido 11 por ciento, Estados Unidos 8 por ciento, Chile en 24 por ciento promedio anual. México no ha tenido crecimiento.

Es urgente realizar estudios regionales técnicos y económicos para determinar el nivel de competitividad internacional que se tiene en relación a Canadá y Estados Unidos. De esta manera se podrán identificar con objetividad los problemas tecnológicos tanto a nivel de manejo del bosque como en la industria forestal y mercadeo.

La liberación del comercio de productos forestales ha arrojado un saldo negativo en la balanza, debido principalmente a que México cuenta con un nivel tecnológico inadecuado a los requerimientos necesarios para afrontar la competencia externa.

¿Existen perspectivas para una política fiscal que fomente la explotación racional de los bosques?

El artículo 83 de la Ley Forestal de 1960 señala que el Estado establecerá los necesarios estímulos crediticios, fiscales o de cualquier otra índole, para los propietarios de predios no sujetos a aprovechamiento, que realicen trabajos de creación o fomento de masas arboladas.

A manera de ejemplo, vale la pena conocer lo que ha hecho Chile para fomentar y conservar sus recursos forestales.

La ley y reglamento sobre fomento forestal en Chile (que data de 1974) responde a una política y estrategia de fomentar la explotación racional de los bosques, en un marco de conservación del recurso y con un apoyo fiscal atractivo para los productores.

En primer lugar se definen con claridad los conceptos técnicos en relación al bosque, terrenos con aptitud preferentemente forestal, el plan de manejo y las normas especiales de este plan en el bosque nativo.

Terrenos de aptitud preferentemente forestal (TAPF): Todos aquellos terrenos que por las condiciones de clima y suelo no deban ararse en forma permanente, estén cubiertos o no de vegetación, incluyendo los que sin sufrir degradación puedan ser utilizados en agricultura, fruticultura o ganadería intensiva. A estos terrenos no se les aplica las normas de la Ley 16.640 sobre reforma agraria.

Existe una institución, la Corporación Nacional Forestal que norma esta declaración de terrenos con aptitud preferentemente forestal. Los estudios los deben hacer ingenieros forestales o ingenieros agrónomos especializados.

Una vez obtenida la calificación de TAPF se debe elaborar dentro del plazo de un año un plan de manejo para forestar o reforestar. Esto es aplicable a superficies hasta de 200 hectáreas sin vegetación arbórea (o con un máximo de 10 hectáreas de vegetación arbórea). En algunas zonas esta superficie puede llegar hasta 500 hectáreas.

Incentivos: -En 20 años el Estado bonificará hasta en un 75 por ciento los costos netos de forestación. Estas bonificaciones se considerarán como ingresos diferidos en el pasivo circulante y no se incluirán en la declaración de impuestos hasta el momento en que se efectúe la explotación o venta del bosque que originó la bonificación.

-Exención tributaria.

¿Existen perspectivas para desarrollar la actividad forestal o solamente hay que enfocarse a reforestar con fines ecológicos?

En el Tercer Informe de Gobierno 1991 se dice que en el marco del Programa Nacional de Reforestación la coordinación y concertación de acciones con la población permitió reforestar 93 mil hectáreas, lo que significa dos veces más del promedio logrado en los últimos ocho años (página 50). Además se concluyó el Inventario Nacional de Gran Visión que permite contar con la base cartográfica y estadística para el mejor aprovechamiento de los bosques, selvas y zonas áridas.

Al comienzo de este documento se mencionó que el problema forestal tiene tres vertientes principales: la ecológica, la económica y la social. Las tres entrelazadas y que influyen fuertemente en el problema político que generan. Si se considera que México tiene 140 millones de hectáreas con vocación forestal y que actualmente sólo existen 40 millones de hectáreas con bosques y selvas, entonces significa que los mexicanos hemos destruido 100 millones de hectáreas de bosques, especialmente en los últimos dos siglos.

Por otro lado hay que considerar que las presiones sociales de una población rural siempre creciente en términos absolutos generó una enorme presión sobre la tierra, cuyo resultado fue la incorporación de tierras forestales a la reforma agraria y su asignación en la forma de ejidos. Muchos de estos ejidos fueron dotados con tierras forestales de escaso potencial como tierras agrícolas o ganadería de tipo extensivo. Estos grupos de población se vieron forzados a tumbar el bosque para practicar una agricultura de muy baja productividad o una ganadería extensiva que les permitiera subsistir. Todavía en el sureste de la república se están desmontando las selvas y bosques para iniciar estas actividades, muchas veces con apoyos crediticios de la banca de desarrollo o con respaldo de empresarios ganaderos a los que les conviene expandir sus pastizales.

El esfuerzo que tendrá que hacerse es enorme, no basta la voluntad política del presidente de la república, es necesario que toda la sociedad esté convencida y dispuesta a actuar. Las órdenes del presidente se obedecen pero no se cumplen.

Hay que recuperar mínimamente 30 millones de hectáreas a la actividad forestal en los próximos 30 años. Esto significa un millón de hectáreas anuales. Compárese esta cifra con la reportada en el último informe presidencial de 95 mil hectáreas. Con este ritmo se requieren tres siglos para alcanzar esa meta.

En este proceso de reforestación es donde se debe aplicar una acción estatal más decidida, buscando la concertación con los sectores involucrados y destinando recursos vía subsidios, exenciones fiscales, inversión directa, etc.

Para los recursos forestales que ya están en producción debe aplicarse una política de uso racional, mejorando la tecnología.

El problema social vinculado al bosque debe resolverse en el contexto de la estrategia definida para la reforestación y el uso eficiente del recurso forestal. Hay que explorar y dimensionar las superficies que deben incorporarse a la reforestación estableciendo proyectos de largo plazo (más de 30 años) con empresarios (nacionales o extranjeros) que les permita hacer un negocio del bosque y que al mismo tiempo resuelvan el problema ecológico y social al crear empleos con ingresos dignos.

Se podría pensar en varias estrategias.

Las tierras ejidales de uso común con vocación forestal y que deban re-forestarse a la brevedad, podrían formar una especie de sociedad para la recuperación del bosque con aportes de ejidatarios, gobierno estatal y federal. Un levantamiento cartográfico delimitaría con precisión la zona (o zonas) a reforestar en un ejido. A continuación se haría un plan de aprovechamiento (como lo establece la Ley Forestal) debidamente dimensionado en el tiempo conforme a las indicaciones técnicas. Como estas tierras están ocupadas generalmente por agostaderos y agricultura de temporal con bajos rendimientos y alta siniestralidad, habría que evaluar el costo de oportunidad de estas actividades para asignar algún ingreso a los campesinos que dejen de recibirlas por efecto de la reforestación. Este costo puede ser asignado vía pago a la mano de obra ejidal que se incorpore al proyecto de reforestación. Los campesinos estarían de tiempo completo en el proyecto y derivarían de él un sustento.

Una variante de este modelo podría ser incorporar inversionistas privados, a los cuales se les bonificaría la inversión vía exención fiscal, o con posibilidades de utilizar SWAP's.

Otra oportunidad, que se abre con las nuevas disposiciones legales, es la de establecer grandes empresas con capital extranjero que aseguren la industrialización del bosque, la tecnología y el mercado.

El cuidado del medio ambiente para las futuras generaciones de mexicanos depende en gran medida de la suerte que corran nuestros bosques, como ya lo han definido las Naciones Unidas para los bosques del Amazonas. Además, desde el punto de vista económico, la reactivación del subsector forestal es un compromiso ineludible para las actuales autoridades políticas del país, que deben tomar como prioridad la explotación racional de un recurso que puede proporcionar empleos e ingresos a una importante población rural marginada, que en la actualidad se debate entre la miseria y el éxodo.