



## Las políticas forestales y de conservación y sus impactos sobre las comunidades forestales\*

Leticia Merino Pérez\*\*

*Bajo un estilo de gobierno paternalista, el gobierno mismo puede convertirse en una forma de propiedad privada. Si se asume que la soberanía reside en un solo centro de poder, entonces el ejercicio político pasa a ser una simple cuestión de quien ejerce ese poder, o quien "posee" esa oficina... entonces incluso un orden democrático liberal se transforma en una forma de tiranía (McGinnis, 1999:16)*

---

A lo largo del siglo xx el uso de los recursos forestales fue un tema de permanente debate. La polémica en torno al manejo de los bosques no ha dejado de ocupar a distintos sectores de opinión y del gobierno. Las políticas que afectan la gestión forestal han tenido un carácter fuertemente centralizado, ha sido el gobierno federal el que ha decidido cuándo, cómo y quiénes deben manejar los bosques. Durante el siglo xx los dueños de los bosques vieron ir y venir

\* Este trabajo obtuvo el 2º lugar del VI Premio Estudios Agrarios 2001.

\*\* Actualmente es investigadora del Centro Regional de Investigación Multidisciplinaria de la UNAM.

diferentes políticas que incidieron en la permanencia o la desaparición de su capital natural. El análisis histórico de estas políticas a la luz de sus efectos en la población rural y sobre los bosques mismos resulta fundamental en el diseño de estrategias que en el futuro permitan proteger efectivamente los recursos naturales de México.

El presente trabajo pretende analizar la historia de las políticas que han afectado la gestión forestal haciendo énfasis en las expresiones que las políticas forestales y de conservación han tenido en tres entidades federativas: Oaxaca, Michoacán y Quintana Roo. Entidades con condiciones ecológicas, sociales y desarrollos históricos particulares, donde los impactos de estas políticas presentan constantes y diferencias que este análisis busca explicar.

## Las políticas forestales mexicanas en el siglo xx

A partir de la conclusión de la revolución de 1910-1917, al final del siglo xx distinguimos cuatro periodos:

- I. Antecedentes, la ley forestal de 1926 y la Reforma Agraria 1926-1940
- II. Las concesiones y las vedas forestales 1940-1982
- III. El inicio de las empresas forestales comunitarias 1982-1992
- IV. El retiro del estado del sector forestal 1992-2000

### Antecedentes, la ley forestal de 1926 y la Reforma Agraria

El evento de mayor significado en el México rural durante la segunda mitad del siglo xix fue la implementación de las leyes de reforma, que modificaron radicalmente los derechos de acceso a la tierra y a los

recursos naturales: “los liberales mexicanos del siglo xix enfrentaban un dilema similar al que los neoliberales enfrentan en la actualidad: ¿cómo atraer inversiones cuándo la tierra era poseída comunalmente, aislada de los mercados de tierras? Su solución fue privatizar las tierras comunales y nacionales y dar concesiones a inversionistas extranjeros y nacionales para talar madera, construir caminos y abrir minas. El resultado fue la creación de grandes posesiones privadas a costa de los pueblos indios. Durante la dictadura de Porfirio Díaz, clímax del periodo liberal, las comunidades indígenas perdieron 90% de sus tierras” (Klooster 1997:119 y 120).

La Constitución de 1857 garantizaba a los inversionistas la posesión de grandes extensiones de tierra y el libre aprovechamiento de los recursos naturales, al reconocer la propiedad privada como un derecho absoluto. No se estableció ninguna estructura reguladora y las extracciones se basaban en un claro estilo de “minería forestal”. No obstante, ya desde 1856, en el seno del Constituyente se pronunciaban voces críticas que sostenían la necesidad de modificar el régimen territorial para resolver los graves problemas sociales del país. “Mientras que pocos individuos están en posesión de inmensos e incultos terrenos, que podrían dar subsistencia para muchos millones de hombres —sostenía Ponciano Arriaga—, un pueblo numeroso, crecida mayoría de ciudadanos, gime en la más horrenda pobreza, sin propiedad, sin hogar, sin industria ni trabajo” (citado por Raúl Brañes, 2000: 67).

Ya para entonces, los indígenas y campesinos eran vistos en círculos urbanos como los principales agentes de la destrucción de los bosques del país, mientras que la legislación favorecía abiertamente a las empresas extranjeras mediante la expropiación y concesión de los bienes de las comunidades indígenas y la iglesia. Aunque la población rural contribuía también a la deforestación al practicar la agricultura itinerante y la extracción de leña, recibía una responsabilidad desproporcionada por la destrucción forestal.

Los años treinta del siglo xx fueron el periodo de auge del reparto agrario. Al concluir el gobierno de L. Cárdenas, más de 6,800,000 ha forestales, que representaban 18% de la superficie forestal del país,

habían sido entregados a ejidos (Calva, Téllez *et al.*, 1989:140, citado por Klooster 1997). La ley forestal vigente (1926) establecía el carácter inalienable de los bosques comunales y requería que las extracciones forestales fueran exclusivamente desarrolladas por cooperativas ejidales. Sin embargo las dotaciones forestales no se acompañaron de apoyo técnico y financiero, por lo que eran empresas privadas las que realizaban las operaciones forestales. En 1933 las comunidades y ejidos aportaban 18.8% de la producción nacional de madera, que se realizaba en su mayor parte en condiciones de rentismo (Calva, Téllez;1989:156, *op. cit.*).

Otro de los dilemas del debate forestal de ese tiempo era la contradicción entre las orientaciones conservacionista y productivista. Para ambas, la agricultura campesina y las extracciones forestales de las empresas privadas eran responsables del deterioro forestal. Para M.A. de Quevedo los bosques eran fuente de bienes públicos, cuyo interés público rebasaba con mucho los beneficios que campesinos y/o madereros obtenían de ellos. De esta percepción derivaba la recomendación de control gubernamental de los bosques, y de anular los derechos de gestión comunitaria sobre ellos. M.A. de Quevedo promovió el establecimiento de distintos parques nacionales y participó como asesor en la formulación de la ley forestal de 1926, que incrementó los requisitos a la extracción forestal, restringiendo de forma pronunciada los usos campesinos de los bosques. A partir de la gestión de M.A. de Quevedo se conformó una burocracia forestal, de orientación conservacionista y represiva (Klooster, *op.cit.*).

El periodo de las concesiones y las vedas forestales

#### *Las concesiones a empresas privadas*

Al iniciarse los años cuarenta la política conservacionista era objeto de distintas críticas. Los resultados de esa iniciativa habían sido pobres, debido en gran parte a la ausencia de una burocracia forestal dotada de recursos suficientes y a los incentivos a las actividades agropecuarias generados por la Reforma Agraria. El

conservacionismo y su principal exponente, M.A. de Quevedo, fueron considerados enemigos de la política agraria, argumentándose que amenazaban el pleno uso de los recursos naturales de los campesinos.

En el contexto de la suspensión de importaciones de celulósico durante la Segunda Guerra Mundial, la dependencia del país de importaciones forestales y la subutilización de sus recursos, se convirtieron en objeto de preocupación especial de algunos sectores del gobierno federal para los que el cambio de políticas forestales se percibía como imperativo. La ley forestal de 1940 expresa una nueva orientación. Esta ley y la política que la sustentaba partían de un diagnóstico para el que las prácticas de subsistencia campesinas y el rentismo forestal, eran las causas centrales de la pérdida de los bosques. Las extracciones de las pequeñas empresas madereras eran ineficientes en el uso de la materia prima forestal y sus impactos sobre los bosques eran elevados y operaban a menudo con base en constantes violaciones a las leyes. Sus negociaciones con las comunidades dueñas de los recursos resultaban asimétricas y abusivas, recurriendo a la corrupción de las autoridades ejidales (o comunitarias). En cuanto al impacto de estas prácticas sobre los recursos forestales, en 1956 se estimaba que “del conjunto de los distintos tipos de bosques del país, 34% se habían agotado, 44% se habían talado pero eran aún explotables, y sólo 22% eran aún vírgenes” (Villaseñor 1956, citado por Klooster p.134). Este tipo de prácticas y relaciones sociales habían sido favorecidas por la propia ley forestal, que limitaba la duración de los contratos forestales a un año, durante el cual los “talamontes” intentaban recuperar los recursos invertidos y maximizar las ganancias.

El giro de la política forestal era coherente con la política económica de ese tiempo que buscaba el desarrollo de la industria nacional con base en el modelo de sustitución de importaciones. La producción agropecuaria y forestal subsidió el desarrollo industrial garantizando a la industria el abasto de materias primas y alimentos baratos que permitieron mantener bajos los salarios in-

dustriales. El deterioro progresivo de la economía campesina, resultado de esta política, fue desatendido durante décadas. En este periodo se registró una fuerte disminución del reparto agrario, aunque el Estado mantuvo el control corporativo de la estructura agraria como instrumento de control político de la sociedad rural.

El cambio más importante de la ley forestal de 1940 fue la reinserción del mecanismo de concesiones forestales en favor de grandes empresas privadas denominadas Unidades Industriales de Explotación Forestal (UIEF's). Con ello se apostaba a crear intereses de largo plazo en la industria forestal, que hicieran viable inversiones en un manejo sostenido de los recursos. El gobierno otorgó entonces aproximadamente 30 concesiones de alrededor de 400,000 hectáreas cada una, en los estados de Oaxaca, Chihuahua, Durango, Chiapas y Quintana Roo. La duración de las concesiones era de 25 años en promedio, aunque los plazos estipulados llegaron hasta 60 años. La concesionarias impusieron a las comunidades afectadas fuertes restricciones para el uso de los bosques, llegando a recurrir a la intervención de la fuerza pública. Las comunidades sólo podían vender madera a las concesionarias, las extracciones de recursos forestales con fines de uso doméstico y la práctica de la agricultura tradicional de roza-tumba y quema fueron prohibidas. El monto de las rentas forestales, denominado "derecho de monte" era fijado por la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA). La mayoría de los pagos se depositaban en un fondo manejado por esa Secretaría, cuyos recursos sólo podían invertirse en proyectos productivos por ella aprobados. Muchas comunidades desconocían incluso la existencia de este fondo. La ley de 1940 se propuso también controlar el impacto del rentismo forestal, que fue legalizado con este propósito, aunque en los hechos este fue un propósito fallido.

En Oaxaca se otorgaron concesiones sobre los bosques de mayor valor comercial del estado a dos grandes complejos industriales: la Fábrica de Papel de Tuxtepec (Fapatux) y la Compañía Forestal de Oaxaca. Estas compañías llevaron a cabo las primeras operaciones forestales comerciales en los bosques de la sie-

rras norte y sur del estado, construyendo caminos de extracción hasta áreas hasta entonces inaccesibles. En Quintana Roo la empresa Maderas industrializadas de Quintana Roo (Miqroo) recibió la concesión de cerca de 250,000 ha de selvas, ubicadas en la zona sur del estado y en la zona maya. Experiencias similares se dieron en los estados de Chihuahua y Durango, y posteriormente en Guerrero y Michoacán. Luego de décadas de extracciones de los concesionarios, los bosques explotados habían perdido el arbolado de mayor valor comercial, mientras las comunidades dueñas habían adquirido una conciencia creciente del valor comercial de sus recursos. Las empresas concesionarias construyeron una infraestructura de caminos forestales y crearon capacidades locales en trabajos de corte y extracción. Si bien esta “herencia de las concesiones” sentó bases para la creación de una economía forestal en las comunidades, tuvo para los dueños de los recursos altos costos, sociales y organizativos, sumados a la pérdida del capital natural de sus territorios. Por muchos años estas empresas generaron ingresos que no se reinvertieron ni en los bosques, ni en el desarrollo de la actividad forestal, ni en el de las regiones forestales: “muchos complejos industriales de la era de la sustitución de importaciones, eran ineficientes y dependían de mercados protegidos, el equipo no fue regularmente modernizado y los costos de producción permanecieron altos” (Zabin 1993:406).

En los bosques comunales de Oaxaca la operación de estas empresas mantuvo la cobertura forestal, aunque ocasionó una fuerte pérdida de la calidad comercial de los recursos forestales. El estilo de manejo de los concesionarios no perdió el carácter de minería forestal, a pesar de los largos periodos de acceso privilegiado a bosques que no acabaron de percibir como suyos. En el estado de Quintana Roo, los bosques ejidales concesionados sufrieron un fuerte “descreme” de la mayor parte de sus volúmenes de maderas preciosas, sin que la Miqroo creara demanda para otras maderas que la caoba o el cedro.

No obstante la orientación productivista de este periodo, el conservacionismo mantuvo influencia. Como resultado de estas

preocupaciones, desde principios de los años cincuenta se establecieron vedas a las extracciones forestales. Para 1958 las vedas afectaban 58% del territorio forestal del país, incluyendo los bosques de los estados de Michoacán y Veracruz. A pesar de las divergencias entre las vedas y las concesiones, ambas estrategias mantenían rasgos comunes: la centralización del control de los bosques y la marginación campesina para su uso, a pesar del carácter de dueños de los bosques que la Reforma Agraria había conferido a comunidades y ejidos.

#### *La intervención del Estado en la producción forestal*

La presidencia de Luis Echeverría marcó un nuevo giro en las políticas hacia el campo. La descapitalización de la economía campesina, aunada a las limitaciones del reparto agrario habían generado un creciente descontento campesino y la erosión de las centrales campesinas del partido oficial. Como respuesta a las protestas campesinas que en los años setenta se manifestaron en distintas regiones, el gobierno de Echeverría reactivó el reparto agrario, afectando latifundios en Sinaloa y Sonora y repartiendo grandes extensiones de selvas tropicales y zonas áridas ubicados en terrenos nacionales. En Quintana Roo se repartieron cerca de 500,000 ha de selvas para constituir nuevos ejidos y centros de población, a pesar de que gran parte de estas tierras correspondían a áreas concesionadas a la empresa Miquroo. La colonización de las selvas se basó en programas de fomento de actividades agrícolas y pecuarias. Operaban entonces tanto un Programa Nacional de Ganaderización, como una Comisión Nacional de Desmontes, que otorgaban crédito a los núcleos campesinos para financiar la remoción de la vegetación forestal. La implementación de las políticas de colonización de las áreas tropicales fue responsable de la desaparición de cerca de 80% de las selvas húmedas del país, de modo que en los años setenta las tasas de deforestación alcanzaron cifras de 1.5 millones de ha anuales (Toledo, V.). En Quintana Roo, como en los otros estados del sureste donde se

aplicaron este tipo de programas, muchas áreas forestales desmontadas no recibieron posteriormente ningún uso productivo.

A mediados de los setenta, 65% de los bosques del país eran propiedad de ejidos y comunidades indígenas (González Pacheco, 1981, citado por Klooster, p.155). Sin embargo entonces, como en la época cardenista, “la reforma agraria no era una política forestal deliberada, y no se acompañó del acceso a capital y asistencia técnica, necesarios para que los campesinos dueños de los bosques se convirtieran en productores organizados de rollo y madera” (Klooster 1997:156). Desde la óptica agraria, las tierras forestales eran “terrenos baldíos”, alejados de las ciudades, carentes de infraestructura y de valor comercial; para las políticas forestales, los bosques eran áreas “vacías de derechos” previos. En distintos tiempos la falta de coordinación de las políticas agraria y forestal se ha traducido en repetidos fracasos de las políticas y en el deterioro de los bosques.

En este periodo se realizaron grandes inversiones públicas en infraestructura hidráulica, investigación agrícola y promoción de la llamada “revolución verde”, construcción de carreteras y caminos rurales. El fomento institucional de la capacidad productiva de los campesinos se acompañó de la intervención directa del estado en la gestión y administración de las empresas campesinas, a través la SRA y el Banco de Crédito Rural. Se conformaron también nuevas centrales campesinas oficialistas, como la Central Campesina Independiente (CCI) con las que buscaba revitalizar la deteriorada capacidad estatal de control corporativo.

En el sector forestal se expresaban también síntomas de crisis: las vedas no habían protegido los bosques, pero afectaban duramente a los campesinos, productores y consumidores de madera en pequeña escala, mientras se mantenía la explotación ilegal amparada en la corrupción de la policía forestal. Al marginar a los dueños de los beneficios de los bosques, las vedas forestales favorecieron el desarrollo de verdaderas tradiciones de contrabando de madera, apoyadas en la corrupción de funcionarios forestales y de autoridades ejidales. Las concesiones no lograron superar el

déficit comercial de productos forestales. El manejo “científico” del bosque había sido propuesto como la estrategia capaz de crear los incentivos económicos que hicieran posible la permanencia de los bosques, a la vez que permitiera su conservación. La aplicación de esta estrategia favoreció una mayor concentración de la producción y una mayor centralización de la gestión forestal. La ley forestal de 1960 abrió la posibilidad de las empresas paraestatales, federales y estatales. Para 1976 existían 26 empresas concesionarias forestales de propiedad pública que operaban en los bosques de Durango, Guerrero, Chihuahua, Nayarit, Jalisco, Quintana Roo, Chiapas y Oaxaca. Al final de los setenta las paraestatales aportaban 43% de la producción nacional de materias primas forestales, 22% provenían de extracciones de rentistas y 23% de aprovechamientos, nominalmente bajo el control de ejidos y comunidades indígenas.

La intervención del estado en la economía forestal buscaba también impulsar de manera más eficiente el desarrollo de la industria forestal nacional. Los elementos de este proyecto de modernización del sector eran:

- “Inversión directa del gobierno en empresas paraestatales, específicamente en fábricas productoras de pulpa y papel, aserraderos y fábricas de triplay.
- Acceso garantizado a materias primas, otorgando concesiones.
- Inversión gubernamental en infraestructuras: caminos, técnica, asistencia técnica y regulación, proporcionados por la Secretaría de Agricultura y un gran mercado garantizado para la madera, debido a las tarifas y cuotas a la madera, los productos de papel, los muebles de otros países, y completo al control estatal sobre la industria de productos de papel” (Zabin: 1998, 404).

Buscando contener el descontento que ya entonces se manifestaba en las comunidades sujetas a concesiones, como política forestal paralela, la SRA asumió como objetivo promover la partici-

pación de los ejidos y comunidades en la producción forestal. Destinó fondos a la adquisición de capital de operación, capacitación y promoción de organizaciones forestales regionales. A mediados de los setenta, 257 núcleos agrarios habían recibido recursos productivos para la extracción forestal, 1,046 comunidades agrarias más habían sido integradas a Uniones Forestales promovidas por esa secretaría. En Oaxaca este fue el caso de las empresas madereras Ixcacit y Pápalos y de Proquimex, dedicada a la extracción de barbasco; mientras que en Quintana Roo y Campeche se constituyeron Uniones de ejidos durmienteros. Los resultados de estas iniciativas fueron limitados, por una parte la capacidad de decisión estaba más en la burocracia agraria que en las comunidades. Por otra parte las concesiones se mantenían como eje central de la actividad forestal, mientras que los recursos a que accedían los campesinos tenían importancia económica secundaria.

La Unión de Ejidos Melchor Ocampo, en el Oriente de Michoacán, integrada durante este periodo fue un claro ejemplo de los vicios de la gestión burocrática de las empresas y recursos campesinos. Luego de dos décadas de extracciones en bosques de alta productividad biológica, habiendo contado con maquinaria de extracción e importantes instalaciones industriales, el saldo de las operaciones de la Unión fue el deterioro de los bosques de los ejidos de esa región, el empobrecimiento y división de los mismos y la existencia de una deuda millonaria con el Banco de Crédito Rural, que la llevó a declararse en quiebra en 1992.

Las paraestatales forestales tampoco cubrieron las expectativas con que habían sido constituidas, los impactos de sus operaciones y sus relaciones con las comunidades forestales resultaron en muchos aspectos semejantes a las de las concesionarias privadas. A pesar de la expansión de las paraestatales, el rentismo forestal se mantuvo, a mediados de la década de los setenta, aportaba 40% de la producción de madera del país. "Los forestales y funcionarios agrarios comenzaron a percibir los mismos problemas que habían identificado largamente con el rentismo: marginaban a los campesinos, incitaban conflictos sociales y fracasaban

en asegurar la productividad forestal en el largo plazo. Aún con una creciente participación del Estado en el sector concesionario, los métodos de extracción eran pobremente aplicados, mientras que la extracción, quema y desmontes campesinos continuaban” (Halhead 1984, citado por Klooster 1997:143).

En Oaxaca las concesionarias Fábrica de Papel de Tuxtepec (Fapatux) y Aprovechamientos Forestales de Oaxaca (AFO) pasaron también a control federal. Lo mismo sucedió con la empresa Maderas Industrializadas de Quintana Roo (Miqroo) en aquel estado. En Michoacán se constituyó la empresa Michoacana de Occidente, que inició las extracciones forestales en la sierra Sur-Occidental de aquel estado, donde hasta entonces prácticamente no se habían efectuado extracciones forestales. Desde su creación la Michoacana de Occidente fue propiedad del gobierno de esa entidad. A partir de los años sesenta y durante los setenta, la veda a las extracciones se levantó en las distintas regiones forestales de Michoacán. En ese periodo y con el fin de promover aprovechamientos forestales con la participación de agrupaciones de comunidades, el gobierno estatal constituyó la Promotora Forestal de Michoacán (Proformich); entre las empresas que impulsó esta entidad se contó la Unión de Ejidos de Acuitzio-Villa Madero.

La SRA estaba directamente involucrada en el sistema de concesiones, sus funcionarios participaban en todas las decisiones importantes sobre la gestión de los recursos de los ejidos y comunidades, además de que su presencia era necesaria para el cambio de autoridades ejidales (o comunales) y para la obtención de los permisos forestales. La propiedad campesina de los recursos tenía un carácter profundamente ambiguo: las comunidades eran reconocidas por el estado como dueñas de los bosques, aunque simultáneamente las instituciones de gobierno las marginaban del control de estos recursos y de los beneficios de su uso. La contradicción entre la política agraria y la política forestal creó estímulos perversos a la destrucción de los bosques. La carencia de derechos de acceso a los recursos forestales de las comunidades campesinas, las llevó en muchos casos a considerar los bosques como

recursos marginales. Las comunidades resistieron la apropiación que los concesionarios ejercían sobre sus recursos, recurriendo al contrabando de madera y a los desmontes. En numerosas ocasiones el cambio de uso del suelo se convirtió en un paso necesario para la adquisición de derechos plenos de propiedad. En estas condiciones la mayoría de las UIEF's producían menos de 50% del potencial de extracción que les era permitido. "En los años setenta era cada vez más evidente que los modelos dominantes para relacionar el capital productivo y los recursos naturales de propiedad campesina no habían resultado productivos para inducir ni a los campesinos, ni a las empresas madereras a conservar los bosques, bajo esquemas de rentismo, concesiones privadas o paraestatales (...) la deforestación y la degradación forestal se mantenían (...) los costos ambientales y sociales de las políticas que excluían a los campesinos de la forestería fueron cada vez más evidentes" (Klooster 1997:147).

Condiciones constantes en el ejercicio de la política forestal en los distintos periodos han sido la insuficiencia de financiamiento institucional para su implementación, las consecuentes carencias de personal y el extremo centralismo de la gestión del sector. En 1953 el servicio forestal contaba con 223 forestales, 464 empleados administrativos y 1,093 policías, la mitad de este personal trabajaba en la ciudad de México y la mayoría del resto en las capitales de los estados (Hinojosa Ortiz 1958, citado por Klooster 1997:140). No obstante esta reducida capacidad de supervisión, las distintas leyes forestales mantenían altos niveles de exigencia. Todas ellas exigían permisos para la tala y el transporte de madera y el marcado de los árboles que se derribaban, se requería también que todos los desmontes fueran autorizados. Cumplir con estas demandas implicaba la contratación de profesionales forestales, cuyo empleo estaba fuera del alcance de las familias y comunidades campesinas. Tanto la ley de 1926, cómo las de 1940 y 1960 establecían estrictas sanciones a los infractores, incluso en los casos de delitos menores, relacionados con el uso campesino de pequeños volúmenes de madera. Los distintos cuerpos legales

interferían con las prácticas campesinas de uso de los recursos, imponiéndoles requerimientos desmedidos, sin aportarles recursos que apoyaran su desarrollo técnico, ni la elaboración de regulaciones adecuadas a la situación de las comunidades y regiones. La ley no distinguía las condiciones de los campesinos de las de los industriales, cuándo sólo estos últimos tenían capacidad de cumplir con los numerosos y complejos requisitos que la legislación les imponía.

### El surgimiento de las empresas forestales comunitarias

Ya en los años setenta era claro para muchos de los involucrados en el sector que las concesiones habían resultado una estrategia fallida para el desarrollo de la producción forestal. Se empezó así a plantear que para asegurar el abasto de materia prima los campesinos debían manejar sus propias empresas de extracción, contando con el apoyo de profesionistas forestales. Los costos políticos de las concesiones también se dejaban sentir. Desde fines de los años setenta la oposición a la renovación de las concesiones se extendía en distintas regiones. En los estados de Oaxaca, Guerrero y Durango se integraron alianzas regionales de comunidades que reclamaban recuperar el control de los bosques.

Al interior de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH) se creó la Dirección de Desarrollo Forestal (DDF) que buscaba promover la organización de las comunidades en torno a la apropiación social de la producción forestal. Desde un principio el proyecto de forestería comunitaria se enfrentó con los intereses de madereros, de técnicos forestales ligados a las concesionarias y de los gobernadores de algunos estados. Las primeras experiencias de empresas sociales forestales autónomas se conformaron en áreas que habían estado sujetas a vedas. Estas iniciativas se desarrollaron en Chinahuapan, Puebla; Zacualtipán, Hidalgo; Hueyacocotla, Zongolica y el Cofre de Perote en Veracruz; Tlaxco en Tlaxcala, y Valle de Bravo en el Estado de México. Los resulta-

dos de iniciales de la mayoría de estas empresas no fueron de éxitos contundentes, la falta de asistencia técnica y capacitación, de acceso a maquinaria adecuada, el bajo valor comercial de los recursos de algunas comunidades, el control de los mercados de la madera por parte de transportistas y madereros, eran importantes obstáculos. Sin embargo, paulatinamente los logros de algunos de estos proyectos revelaron el potencial de la participación comunitaria en la forestería. Este fue el caso del Plan Puebla, en el que la capacitación y el apoyo a la organización comunitaria fueron elementos clave para lograr la consolidación de la participación campesina, el incremento de los ingresos de los ejidos y la mejora de las prácticas silvícolas. En un segundo momento, el modelo de forestería comunitaria se extendió a las comunidades con bosques donde habían existido concesiones.

En los años ochenta, durante el régimen de M. de la Madrid, se inició la aplicación de las políticas de ajuste estructural y subordinación del gasto público al pago de la deuda externa. Fue este también el periodo de adopción de las políticas de apertura económica, el fin del reparto agrario y la disminución de la presencia del estado en la economía. Las diferencias entre la política de intervención gubernamental omnipresente en la vida rural, característica del periodo anterior, y el progresivo abandono del campo que se inició en este gobierno resultan contrastantes. Sin embargo, respondiendo en gran parte a factores de coyuntura, la política forestal presentó en ese tiempo diferencias respecto a las que rigieron entonces en el resto del sector agropecuario. El gobierno de De la Madrid coincidió con la conclusión de las concesiones forestales, el auge del movimiento de las comunidades forestales por el control de sus recursos y la actuación del grupo de funcionarios, la DDF que sustentaban el proyecto comunitario.

Al concluir la vigencia de las concesiones muchas de las comunidades que habían sido afectadas por ellas echaron a andar sus propias operaciones de extracción. Aun cuando en un principio vendían materia prima a las antiguas concesionarias, los ingresos forestales de las comunidades se incrementaron considerablemen-

te. Algunas de ellas lograron capitalizarse y adquirir maquinaria para la extracción y transformación de la madera. La DDF y la SRA desarrollaron programas de asistencia técnica, capacitación y extensión, que buscaban desarrollar empresas campesinas. Uno de los objetivos importantes de esta estrategia era garantizar el abasto de materias primas forestales para la industria nacional, que durante los últimos años de las concesiones había sido afectado por el rechazo de las comunidades a las extracciones de las concesionarias, hasta el punto de que a fines de los setenta estas empresas sólo lograban extraer 50% de los volúmenes autorizados.

A partir de 1982 la DDF centró sus esfuerzos en el impulso a las empresas campesinas productoras de madera en rollo o madera en tabla, en las regiones que contaban aún con buen potencial forestal e infraestructura de caminos. Las regiones con recursos más deteriorados, con fuertes dificultades de acceso, o aquellas en las que las especies maderables carecían de mercados establecidos —como sucedía con la mayoría de las comunidades forestales del país y en una importante variedad de ecosistemas forestales—, no recibieron la atención de estos programas. El impulso al uso sustentable de recursos forestales no maderables, central en la economía de muchas comunidades forestales, tampoco fue objeto de esta política.

La política de promoción de la forestería campesina tuvo expresiones particulares en distintos estados. En Oaxaca, el gobierno estatal asumió la estrategia de promover verticalmente organizaciones forestales regionales, que agrupaban a distintas comunidades campesinas, en torno a la prestación de los servicios técnicos forestales. Este fue el caso de la Unión de Comunidades Ixtlán-Etla (Ixeto) y de la Unión Zapoteca-mixteca (Zamix) a las que las autoridades forestales daban un trato preferencial frente a las uniones de constituidas de manera autónoma por las propias comunidades, como sucedía con la Unión de Comunidades y Ejidos Forestales de Oaxaca (Ucefo) y la Unión Zapoteco-Chinanteca (Uzachi).

En Quintana Roo el gobierno estatal fue un actor central en la política de promoción de las operaciones forestales comunitarias al impulsar el Plan Piloto Forestal, un programa que promovió la producción forestal comunitaria como estrategia de conservación de las selvas húmedas, principalmente entre las comunidades en cuyos bosques había operado la empresa Miqroo. Posteriormente, el gobierno estatal estableció una relación respetuosa con las organizaciones regionales independientes, en las que se agruparon las comunidades forestales luego de la conclusión del Plan Piloto en 1986, la Sociedad de Productores Forestales Ejidales de Quintana Roo (SPFQR) y la Organización de Ejidos Productores Forestales de la Zona Maya de Quintana Roo (OEPFZM). Años después el gobierno estatal promovió la creación de tres organizaciones forestales más en zonas con bosque de menor valor comercial, factor que ha resultado determinante de su bajo nivel de operación.

La historia de uso de los bosques en Michoacán ha sido marcada en buena parte por la prolongada presencia de la veda a las extracciones forestales, que condujo a un camino diferente. El desarrollo de iniciativas autónomas de aprovechamiento forestal campesino ha sido más restringido que en otras entidades forestales. En la región Oriente, en los bosques de las comunidades mazahuas aun en medio de la veda y luego de su conclusión, se realizaban extracciones bajo esquemas de rentismo forestal, asociado a prácticas de clandestinaje. Más allá de las autoridades comunales, los beneficios que los comuneros recibían de estas extracciones y la información que sobre sus operaciones disponían eran nulos. La mayoría de los ejidos de esta región fueron integrados a la Unión de Ejidos Melchor Ocampo desde su conformación en los setenta. La naturaleza ambigua de esta organización campesina, controlada por funcionarios públicos, provocó una situación peculiar. A pesar del descontento de muchos de los ejidos que participaban en ella, no llegó a desarrollarse una oposición articulada en su contra, o un reclamo generalizado por su control. Los ejidos más organizados la abandonaron paulatinamente. Algunos de ellos iniciaron sus propias actividades de extracción

forestal, aunque sin contar con apoyo para la consolidación de sus operaciones forestales. Tampoco se integraron durante ese periodo en el Oriente de Michoacán organizaciones regionales que intentaran movilizar recursos a favor del desarrollo forestal comunitario.

A pesar de que las empresas campesinas que la DDF impulsó en los años ochenta contaban con mayor autonomía que las que habían controlado Banrural y la SRA en los setenta, el gobierno federal —a través de la SRA y la SARH— mantenía una fuerte injerencia en su gestión. La SARH prestaba los servicios técnicos forestales a la mayoría de las comunidades y controlaba los servicios concesionados a las uniones de comunidades forestales. La SRA imponía una serie de condiciones a las extracciones que realizaban las comunidades: la existencia de fondos de ahorro obligatorios, la adopción de formas organizativas específicas, también establecía la supervisión de su administración y la puesta en marcha de mecanismos de rendición de cuentas ante esa secretaría.

No obstante el carácter paternalista de esta intervención, la promoción oficial representaba para la gran mayoría de las comunidades la única instancia de asesoría externa a que tenían acceso. Aunque de manera limitada la acción institucional permitía enfrentar algunos de los retos del desarrollo de las operaciones forestales comunitarias. Para las comunidades campesinas la apropiación de la actividad forestal implica el dominio de una rama productiva desconocida, de una complejidad organizativa y administrativa mucho mayor que la que requieren las actividades tradicionales. Con la asistencia de esta política, varios cientos de comunidades indígenas y ejidos pudieron establecer sus propias empresas forestales, que oficialmente se denominaban Unidades de Aprovechamiento Forestal (UAFS). En algunos casos lograron también fortalecer sus estructuras organizativas, incorporando a los esquemas de gestión tradicionales nuevos elementos para asumir tareas de planeación, organización financiera, rendición de cuentas y pago de impuestos. A través de esta experiencia muchas comunidades han desarrollado también mecanismos para

enfrentar la tala clandestina, los incendios, las plagas y la pérdida de bosque. Las comunidades y organizaciones que contaron con asesoría independiente de organismos no gubernamentales o de profesionistas independientes, como sucedió con la UZACHI, la UCEFO, y posteriormente la SPFEQR y la OEPFZM, lograron un desarrollo más autónomo, más orientado a la formación de capacidades locales, que ha contribuido a su permanencia y capacidad de resistencia en medio de los vaivenes de las políticas forestal y ambiental.

La experiencia de la forestería social en México ha sido posible gracias a la conjunción de distintos factores: es en parte fruto no deliberado de la política de reforma agraria, es producto de la lucha de las comunidades forestales por el control de sus bosques y de su tenacidad por mantenerse en la línea de la apropiación de los procesos de producción forestal; ha sido también resultado de la voluntad política de un grupo de funcionarios reformistas y de asesores independientes convencidos de la bondad del manejo comunitario de los bosques. Paradójicamente el momento de arranque y mayor empuje de esta iniciativa coincidió con el inicio del proyecto neoliberal en México.

La presión de las organizaciones forestales regionales, de las comunidades campesinas y la acción de los equipos de la DDF y de la SRA se plasmó en la ley forestal de 1986, en la que se anulaba el sistema de concesiones forestales, se reconocía el derecho de las comunidades a aprovechar directamente sus bosques y se proscribía el rentismo forestal. En esta ley se establecía además la obligación de elaborar planes de aprovechamiento forestal integral y se abría la posibilidad de que las comunidades fueran titulares de los servicios técnicos forestales. Por primera vez en la historia de la política forestal mexicana, las comunidades campesinas eran consideradas, legalmente, actores centrales del sector. La ley de 1986 dio a las UAFS carácter regional, con el objetivo de basar el manejo forestal en una perspectiva regional. Con este nuevo dominio ellas pasaron a denominarse "Unidades de Desarrollo Forestal" (UCODEFO's). La SARH concedió a las UCODEFO's el monopolio de la prestación de los servicios en las regiones que les corres-

pondían. La concesión de los servicios técnicos podía también transferirse a las organizaciones campesinas con la capacidad técnica requerida. En Quintana Roo las dos principales organizaciones de ejidos forestales, la SPFEQR y la OEPFZM, obtuvieron la concesión de esos servicios. En Oaxaca la UCEFO recibió también el mismo tipo de concesión, integrando su propia Dirección Técnica Forestal. Como resultado del proceso de apropiación comunitaria de la producción forestal, la participación del sector social en esa actividad se incrementó significativamente, en 1992 aportaban 40% de la producción nacional de materia prima y 15% de la madera aserrada.

Otro aspecto relevante de este periodo fue el fortalecimiento del movimiento conservacionista urbano, que en alianza con el ecologismo internacional logró impulsar la política de conservación. Se inició entonces el establecimiento de áreas protegidas bajo el esquema de Reservas de la Biosfera.<sup>1</sup> En 1986 en el Oriente de Michoacán se creó la Reserva Mariposa Monarca (REBMM). Desde la perspectiva del conservacionismo gubernamental con las Reservas de la Biosfera se buscaba superar las limitaciones de las figuras de conservación anteriores, como los parques nacionales, que se habían basado en la expropiación de tierras y que presentaban ya entonces dramáticos procesos de deterioro. En las RB se mantienen formalmente los derechos de tenencia, aunque se restringen los derechos de uso y el control de las tierras ubicadas en zonas núcleo pasa de manos de las comunidades a las de las de la burocracia ambientalista (el INE). De este modo el establecimiento de las RB tiende a crear una fuerte ambigüedad en las condiciones de tenencia, y a menudo es visto por las comunidades como una expropiación encubierta.

---

<sup>1</sup> Al establecer Reservas de la Biosfera el gobierno federal no altera las condiciones de tenencia, sin embargo impone a los dueños de los recursos un ordenamiento territorial que restringe los usos del suelo: Se distinguen zonas núcleo en las que están prohibidas todas las actividades a excepción de las de investigación que para realizarse requieren de permiso del Instituto Nacional de Ecología (INE) y zonas de amortiguamiento donde se permiten algunas actividades productivas que no impliquen cambio de uso del suelo, sujetas a una serie de restricciones establecidas también por el INE.

La expresión de las políticas de ajuste estructural y apertura comercial en el sector forestal

*La política forestal durante el régimen de Salinas de Gortari*

La estrategia de promoción de la silvicultura comunitaria no fue nunca una prioridad política, a ello obedecen en buena medida las limitaciones de sus alcances. La inversión en el desarrollo forestal comunitario fue restringida en recursos y en el ámbito de su actuación, reducido en mucho a las comunidades de las zonas que habían sido concesionadas. Esta política tampoco se acompañó de un programa integral de apoyo al sector forestal que asumiera aspectos clave como la construcción y mantenimiento de infraestructura de caminos, ni de fomento al desarrollo tecnológico e industrial. Simultáneamente al impulso de esa estrategia, en 1986 México ingresó al GATT, con lo que se impulsó la apertura de la economía del país y se incrementaron las importaciones forestales. Mientras las empresas concesionarias operaron en el contexto de una economía cerrada, las empresas campesinas —particularmente en las regiones cercanas a las fronteras— debieron enfrentar la competencia de productos cuyos costos de producción resultaban menores que los de las empresas mexicanas. Durante los años ochenta sucesos y procesos como la crisis de la deuda externa, la caída de los precios del petróleo y el incremento acelerado del déficit fiscal, sentaron bases para el cambio de modelo económico. Los objetivos de la política de sustitución de importaciones fueron desechados y el énfasis de la política económica se trasladó a la búsqueda de la integración de la economía nacional a los mercados internacionales. Desde esta nueva perspectiva la apertura del mercado nacional, la promoción de las exportaciones y la reducción del gasto público se convirtieron no sólo en medios, sino en metas.

El último periodo considerado en este trabajo se inicia en la segunda mitad del gobierno de Salinas de Gortari en 1991, durante el cual se profundizaron las políticas de ajuste estructural y de apertura comercial y financiera. Una de las acciones más relevan-

tes de este tiempo fue la reforma a la legislación agraria que se efectuó entre 1991 y 1992, con el fin de crear un mercado de tierras agrícolas. Como complemento de las reformas al Artículo 27 desde 1992 se ha implementado el Programa de Certificación de Derechos Ejidales (PROCEDE) que reconoce derechos de propiedad particular sobre las parcelas agrícolas y los solares urbanos. En los ejidos que participan en PROCEDE se han delimitado las parcelas agropecuarias individuales y las áreas de uso común, como son las áreas forestales. Se presumía que con esta reforma se generarían condiciones de seguridad para la inversión, sentando bases para la creación de economías de escala en el campo. La ley forestal de 1986 resultaba inadecuada para los nuevos objetivos de la política económica. En el balance de los nuevos funcionarios, las regulaciones que esta ley establecía y la participación del Estado que exigía resultaban excesivas. En el diagnóstico oficial la propiedad social de los bosques era causante directo de su deterioro y de la ausencia de inversiones productivas en el sector forestal.

Algunos analistas de las reformas al Artículo 27, han hecho énfasis en el fin del control corporativo de la SRA sobre las comunidades campesinas (Gordillo, de Janvry y Sadoulet, 1999), los cambios a la ley agraria acabaron con “la fuerte intervención estatal en los asuntos internos de los ejidos, incluyendo particularmente sus mecanismos de toma de decisión y sus canales de acceso a bienes y servicios públicos” (de Janvry *et al.*, 1996:71). En el sector forestal, el control de los funcionarios de la SRA había dado pie a la frecuente corrupción de las autoridades ejidales, en apoyo de los intereses de las empresas rentistas y concesionarias “entre 1989 y 1993, una encuesta reporta que en cinco periódicos nacionales aparecían 226 denuncias a funcionarios asociados con la forestería, generalmente funcionarios presionando a los comisariados a vender barato los derechos de extracción o pidiendo soborno a cambio de documentos. La misma encuesta encontró 122 denuncias de corrupción interna en los ejidos forestales, usualmente asociada a líderes comunitarios sobornados por agentes de la

industria forestal. Pero por otra parte es sorprendente que la implementación de mecanismos de control social en las comunidades "...ha logrado disminuir y a menudo eliminar estos problemas" (Madrid 1993: 8, citado por Klooster: 161).

Si bien con la nueva política agraria las comunidades obtuvieron mayor autonomía, también se incrementó su abandono. La reducida inversión pública ha privilegiado los subsidios al consumo y en general a los programas de alivio a la pobreza, sobre la inversión productiva. El programa Procampo, creado luego de la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) ha sido un ejemplo claro de esta tendencia. Inicialmente este programa pretendía canalizar recursos a los productores de maíz, para lograr la paulatina homologación de sus condiciones de producción con las de los agricultores de Norteamérica. Sin embargo los criterios que manejaban este programa, que otorgaba subsidios en función de la superficie cultivada, y no del volumen de producción, lo llevaron a operar como un desestímulo a la productividad agrícola y un subsidio al consumo de las empobrecidas familias campesinas. Durante sus primeros dos años el subsidio de Procampo provocó la apertura al cultivo de tierras marginales, que a menudo contaban con cobertura forestal. En el sector forestal la reducción del gasto público se tradujo en la suspensión de los programas de asistencia técnica, capacitación y asesoría a las comunidades forestales, que la SARH —entonces a cargo de la política forestal— había sostenido por más de una década.

Aunque las modificaciones al Artículo 27 constitucional y al reglamento agrario crearon la posibilidad de privatizar las tierras agrícolas de los ejidos, establecen la imposibilidad de parcelar o privatizar las tierras de uso común, como son los bosques. Sin embargo en el contexto de falta de beneficios económicos generados a partir del uso de las tierras forestales para sus dueños, de descapitalización de la economía campesina y del abandono del campo por parte de las instituciones de gobierno, estas reformas corren el riesgo de generar incentivos a la remoción de la cobertura forestal. La Ley Agraria permite a los ejidos forestales asociarse

con capital privado, cediendo el uso de sus tierras por periodos de incluso 30 años para el establecimiento de plantaciones forestales. De este modo los plantadores pueden llegar a controlar extensiones de hasta 20,000 ha. Desde una perspectiva neoliberal “los cambios a la reforma agraria eliminaron algunos de los mayores desincentivos a la inversión en forestería, deteniendo la amenaza de la expropiación de tierras forestales (...) creando la designación de pequeña propiedad forestal y abriendo el camino a las plantaciones” (Téllez Kuenzler, 1994).

En 1992 se promulgó una nueva ley forestal. La desregulación de la actividad forestal en sus distintas fases era uno de los cambios significativos, otro fue la apertura al mercado de los servicios técnicos forestales, que hasta entonces habían sido controlados por la SARH. La legalización del rentismo forestal y de las asociaciones entre comunidades y empresarios privados fue otro de los ejes de la nueva ley. La propuesta implícita en la ley de 1992 parecía subestimar las necesidades de la conservación y uso sustentable de los bosques de México. Inspirada en la fe en las virtudes del libre mercado, la incorporación de la asistencia técnica al mercado y la desregulación de la actividad forestal, eran, desde la perspectiva de esta ley, medidas suficientes para responder a las necesidades de inversión, asesoría y capacitación de las comunidades forestales campesinas. Algunos años después de la promulgación de la ley forestal de 1992 resultaba evidente que en muchas regiones estas medidas habían profundizado así en inercias de acceso abierto a los recursos de los bosques y de sobreexplotación de los mismos. Al poco tiempo de haberse anulado las regulaciones al transporte y a la industria forestales la incidencia de las extracciones clandestinas de madera se incrementó drásticamente (C. González Pacheco, director de Vigilancia Forestal de la Procuraduría Federal de Protección Ambiental, comunicación personal, 1998 y 1999). La liberalización del mercado de los servicios técnicos se tradujo a menudo en la disminución de su calidad, en detrimento de los bosques “el nuevo sistema da mayor responsabilidad que nunca antes a la toma de decisiones de las comunida-

des. Si bien el traslado de los servicios forestales al mercado permitía superar los vicios generados por el régimen de monopolio al que habían estado sujetos bajo el sistema de UCODEFO's". Este cambio también hace posible a las comunidades obtener de los técnicos un tratamiento particular a sus condiciones "pero su habilidad para plantear estas demandas depende de organización interna y el acceso a la información, ambos dependen de factores externos al mercado de los servicios forestales" (Klooster 1997:166). Puesto que la ley no planteaba criterios mínimos de calidad de los servicios técnicos forestales, el precio se convirtió en muchos casos en el criterio rector para la selección del técnico asesor. Como la mayoría de sus antecesoras, la ley forestal de 1992 pasaba por alto un tema clave: la falta de estímulos a los dueños de los bosques para conservar y/o manejar cuidadosamente los recursos forestales.

A pesar de que, en 1991 y 1992, desde las organizaciones de campesinos forestales se manifestaron voces críticas a la propuesta de la nueva ley, no lograron detener esa reforma, ni incidir en ella de manera significativa.

A partir de 1994, la firma del TLCAN profundizó la apertura de la economía del país. Para el sector forestal nacional ese tratado se tradujo en la apertura del mercado a las dos mayores economías forestales del mundo. En 1993, a consecuencia de la sobrevaluación del peso, el mercado nacional se vio inundado de madera proveniente de Estados Unidos, Canadá y Chile. De entonces a la fecha, los precios de diversos productos de madera mexicana han sido, en distintos momentos, mayores a los de la madera importada. En el contexto de deterioro y falta de inversión característicos del sector forestal, muchos productores mexicanos resultan incapaces de enfrentar la competencia de los productores estadounidenses y canadienses

Durante los últimos años la viabilidad económica de muchos productores en el propio mercado nacional se ha basado más en la política macroeconómica, que en una competitividad sustentada en inversiones y capacidades productivas reales. En el año 2000,

la empresa chilena Terranova ofrecía en México madera dimensionada en precios 35% más bajos que los del mercado nacional. Las importaciones de tableros fueron ese año de 160,000 toneladas.

#### *La políticas sobre la gestión forestal de SEMARNAP*

Durante el gobierno de Ernesto Zedillo, los recursos destinados al sector agropecuario y forestal disminuyeron de 6.6 a 3.8% del gasto total programable; la dependencia alimentaria del país creció en 35%, los ingresos de los productores rurales descendieron 70% y la balanza comercial tuvo un déficit promedio anual de casi 2 mil millones de dólares (*La Jornada*, 2 de septiembre de 2000). La reducción de créditos y apoyos productivos a los productores rurales, aunada a la apertura comercial, ha tenido impactos dramáticos en la producción de alimentos básicos y el desempleo rural, y ha generado un fuerte incremento de las importaciones agropecuarias.

El gobierno de Zedillo creó la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP), que se planteó como objetivo lograr un equilibrio —global y regional— entre los objetivos económicos, sociales y ambientales, con el fin de contener los procesos de deterioro ambiental; inducir un ordenamiento del territorio nacional de acuerdo con las aptitudes y capacidades ambientales de cada región; aprovechar de manera plena y sustentable los recursos naturales, como condición básica para superar la pobreza, y cuidar el ambiente y los recursos naturales a partir de una reorientación de los patrones de consumo y la instrumentación efectiva de la legislación sectorial. En el ámbito forestal, con esta política se pretendía impulsar “el aprovechamiento de los recursos orientado a garantizar la conservación de los recursos forestales; aumentar la participación del sector en el desarrollo económico del país, mediante el impulso de un aprovechamiento sustentable de los recursos forestales; propiciar la valorización de los servicios ambientales forestales, y contribuir al mejoramiento

de la calidad de vida de las comunidades campesinas que viven en las zonas forestales”<sup>2</sup> (PROCYMAF-SEMARNAP, 2000) .

SEMARNAP asumió la responsabilidad de la regulación del sector forestal, buscando incorporar criterios ambientales en gestión forestal. Antes de la creación de la SEMARNAP, las diversas leyes relacionadas con la actividad forestal eran aplicadas por diferentes dependencias. Con la concentración de las atribuciones en una dependencia, las distintas leyes comenzaron a ser aplicadas por unidades y subunidades administrativas y órganos desconcentrados insertos en una misma estructura. A pesar de este avance hacia una mayor integralidad institucional, la insuficiencia de recursos y la dispersión de los ordenamientos jurídicos impidió lograr una actuación institucional plenamente articulada. Se mantuvo una gestión basada en conceptos y procedimientos distintos, según la ley correspondiente, aplicados por las distintas áreas responsables con criterios y objetivos diferentes.

La SEMARNAP operó con recursos presupuestarios y humanos muy reducidos. Las políticas de ajuste estructural y adelgazamiento del Estado, en el caso del sector forestal, han llegado a afectar el cumplimiento de las funciones básicas de las instituciones de gobierno. En 1998 la Procuraduría Federal de Protección Ambiental contaba con 150 inspectores, concentrados en su gran mayoría en las capitales de los estados, para realizar la vigilancia forestal en el conjunto de las áreas forestales del país. Esta limitación se tradujo en un sesgo en la actuación de la Procuraduría, que privilegiaba la inspección y auditoría a los predios bajo aprovechamientos regulares, sobre la vigilancia a los bosques donde estos no se presentan. Si bien en los bosques sujetos a planes de manejo se presentan irregularidades, gran parte de las extracciones clandestinas se realiza en áreas donde éstos no se ejecutan, sin que la actuación de PROFEPA enfrente efectivamente tales ilícitos. Los jurídicos de las delegaciones de la Procuraduría tenían que atender

---

<sup>2</sup> Proyecto de Conservación y Manejo Sustentable de Recursos Forestales en México. Balance de tres años de ejecución, SEMARNAP, 2000.

un promedio de 200 denuncias anuales, contando para ello con uno o dos responsables. De modo que la respuesta a las denuncias llegaba a tomar hasta dos años en emitirse.<sup>3</sup> En estas condiciones no resulta extraño que la presencia de PROFEPA haya sido incipiente y su capacidad de procuración de justicia ambiental haya sido muy limitada. Como se ha mencionado, la debilidad institucional se sumó a la desregulación de la actividad forestal.

La capacidad de regulación operativa de los aprovechamientos forestales también ha sido afectada por la falta de recursos humanos. En las delegaciones estatales de SEMARNAP, los encargados de la revisión y autorización de las extracciones forestales se encuentran generalmente saturados. Cada trámite para la obtención de los permisos debe repetirse anualmente y toma alrededor de tres meses. El retraso en la expedición de permisos implica retraso en el inicio de las operaciones de extracción, incrementando sus costos, ya que las extracciones se prolongan a menudo más allá del inicio de las lluvias. Esta dinámica suele ser una fuente de tensión permanente en las relaciones entre las comunidades forestales y las delegaciones estatales de la SEMARNAP.

Al inicio de los años noventa, los programas oficiales de asesoría y acompañamiento a los productores fueron suspendidos. Si bien el retiro de la SRA concedió a las comunidades mayor autonomía para la gestión de sus recursos, implicó la desaparición de mecanismos que obligaban al ahorro de las ganancias forestales y a la rendición constante de cuentas de las empresas sociales. Estas ausencias han tenido impactos negativos en las comunidades con insuficientes capacidades de organización, que carecen de instancias que permitan hacer contrapeso a la autoridad de los comisariados (ejidales o comunales) o a la intervención de los madereros y que garanticen la transparencia de la administración de los recursos comunes. Por otra parte, la mayoría de las comuni-

---

<sup>3</sup> Este fue el caso de la demanda que interpusieron ante Profepa los campesinos presos en Guerrero en relación con la interceptación de camiones cargados de madera.

dades forestales, incluso aquellas que realizan extracciones forestales rentables han fallado en la capitalización de sus empresas.

Hacia la mitad del régimen de Zedillo, en 1997 la ley forestal se modificó de nueva cuenta. La renovación de la ley obedecía fundamentalmente al interés por regular las plantaciones forestales. Para el proyecto neoliberal el establecimiento de plantaciones forestales de carácter privado constituye la única estrategia productiva viable para el sector forestal. Se considera que las plantaciones destinadas a la producción de celulósicos son la vía más importante para permitir a México aprovechar las ventajas comparativas dadas por las altas calidades de estación de sus bosques. Se ha argumentado que los beneficios ambientales que producirán estos cultivos los hacen meritorios de los subsidios oficiales extraordinarios que se han negado al manejo de los bosques naturales. También se argumenta que la producción de las plantaciones permitirá cubrir el déficit de pulpa y papel del país, en un contexto económico en que la autosuficiencia alimentaria ha sido desechada como objetivo de la política pública desde hace casi dos décadas. Diversas críticas al privilegio de las plantaciones forestales llevan a matizar sus beneficios, señalándose que: su eficiencia económica se asocia a un manejo con fuertes impactos sobre los recursos hídricos, implica riesgos en tanto recurre al uso de una o pocas especies, e incluso de individuos clonados y tiene también fuertes impactos de erosión sobre los suelos. En 1996 el presidente Zedillo anunció que el gobierno concedería exenciones fiscales y absorbería durante siete años 65% de los costos de producción de las empresas plantadoras, cuyos proyectos fueran aprobados por SEMARNAP. Con la nueva ley se buscaba inicialmente establecer ese subsidio como obligación del gobierno y definir los criterios de los terrenos aptos para el establecimiento de plantaciones. La oposición campesina y civil al proyecto original logró influir en esta ocasión en algunos de los temas de la ley: la obligatoriedad de los apoyos oficiales no se incluyó en la ley y se establecieron en cambio algunos criterios de manejo de las plantaciones, tendentes a mitigar sus impactos ambientales.

La nueva ley volvió a introducir algunos controles al transporte e industria forestales, es así que en la ley vigente se requiere a quienes realizan el transporte, transformación o almacenamiento de materias primas forestales (con excepción de aquellas destinadas al uso doméstico) que acrediten su legal procedencia. Sin embargo la regulación de la industria sigue siendo insuficiente. Es así que para establecer nuevos centros de almacenamiento y transformación de materias primas forestales basta con presentar el aviso de funcionamiento correspondiente. Si el aviso contiene la información requerida, a partir del momento de su presentación, la secretaría queda obligada a inscribirlo en el Registro Forestal Nacional en un plazo no mayor de cinco días. Esta disposición ha propiciado que la capacidad instalada de almacenamiento y transformación de materias primas forestales rebase con mucho el volumen de madera sujeta a aprovechamientos autorizados. De manera que estos centros representan potencialmente mecanismos para la legalización de la madera de fuentes ilegales. Cabe mencionar que la ley de 1997 corrigió las omisiones que presentaba su antecesora sobre los resguardos y decomisos de materiales provenientes de extracciones clandestinas y sobre la acreditación de los inspectores forestales (Manuel Tripp, comunicación personal).

Durante el debate en torno a la ley de 1997, las organizaciones campesinas criticaron constantemente los apoyos extraordinarios a las plantaciones forestales frente a la escasa atención a los bosques naturales. En respuesta, SEMARNAP inició en 1996 el diseño de una estrategia de desarrollo forestal dirigida a impulsar acciones de apoyo a productores forestales para promover el aprovechamiento, la conservación y la restauración de los bosques. En esta propuesta se consideraba la participación directa de los dueños de los recursos, como un elemento fundamental para el desarrollo sectorial. La secretaría puso en marcha nuevos programas de apoyo a comunidades forestales, el Programa de Desarrollo Forestal (PRODEFOR) y el Programa de Conservación y Manejo Forestal (PROCYMAF). Se buscaba impulsar una nueva política de

estímulos al sector forestal, sin embargo, a pesar de su importancia, los escasos recursos con que estos programas operan han limitado sus alcances. En conjunto el presupuesto de PRODEFOR y PROCIMAF no rebasa los 300 millones de pesos y durante su primer año PRODEFOR sólo manejó 7 millones de pesos, frente a los 8,000 millones de pesos del programa Procampo. El presupuesto del Programa de Plantaciones Forestales (PRODEPLAN), que destina subsidios principalmente a inversionistas privados, es también mucho mayor. Otra significativa diferencia entre el programa dirigido a empresarios plantadores y PRODEFOR es que mientras la disposición de recursos federales para este último ha estado sujeta a la aprobación y participación económica de los gobiernos estatales, la ejecución de PRODEPLAN no enfrenta condicionamiento alguno. Aunque esta disposición responde a la búsqueda de coordinación de las acciones de la secretaría y los gobiernos estatales, en los hechos dilata y entorpece considerablemente el ejercicio del programa. En Oaxaca, en 2001, se estaba concluyendo apenas la aplicación de los recursos correspondientes a 1999. En Quintana Roo y Guerrero PRODEFOR no operó durante los dos primeros años de su existencia porque los gobiernos estatales no aportaron los recursos que les correspondía, lo mismo sucedió en 1998 en Durango, a pesar del peso de la actividad forestal en la economía de esa entidad.

Una debilidad adicional de PRODEFOR es la carencia de recursos para desarrollar tareas de promoción del programa y acompañamiento de los programas que impulsa. Como resultado, durante algunos años, en algunos estados los recursos de este programa no se utilizaron completamente. La falta de promoción restringe también la posibilidad de orientar recursos a las comunidades menos desarrolladas, las que realizan extracciones bajo esquemas de rentismo, y limita el impacto de PRODEFOR a las comunidades con mejores condiciones. La difusión de PRODEFOR se realiza a través de los prestadores de servicios técnicos forestales, lo que favorece los proyectos y comunidades que corresponden al interés de los técnicos. De allí que a menudo PRODEFOR ha sido visto como “un programa para los técnicos”.

Otra es la experiencia del Programa de Conservación y Manejo Forestal (PROCYMAF) que la secretaría ha desarrollado con recursos del Banco Mundial. Se trata de un programa piloto que inició en 1996 y ha operado fundamentalmente en el estado de Oaxaca. PROCYMAF busca “fortalecer una estrategia de promoción del uso sustentable de los recursos forestales, dentro de una política que reconoce el valor de los recursos del país y las tendencias del deterioro de éstos como resultado de políticas inadecuadas”. Se maneja como punto de partida la idea de que “la situación de los recursos forestales está asociada a la problemática social y económica de las áreas rurales: (PROCYMAF) “se orienta entonces a promover el desarrollo sustentable, considerando el incremento de los niveles de vida de las comunidades” (SEMARNAP-PROCYMAF, 2000; pp.101 y 102). El estado de Oaxaca resultó de interés especial para PROCYMAF dado el alto nivel de participación de la propiedad social en la tenencia forestal (90% de los bosques del estado), la existencia de diversas experiencias exitosas de manejo forestal comunitario y la fortaleza organizativa que deriva de las estructuras tradicionales de gobierno de muchas de estas comunidades. PROCYMAF abarca una temática más amplia que la de PRODEFOR, trabajando en tres áreas: la asesoría a las comunidades, incluyendo temas que rebasan el ámbito tradicional de los servicios técnicos forestales, como evaluaciones rurales participativas, ordenamientos territoriales comunitarios, estudios de mercado, asistencia sobre ecoturismo, apoyo a la certificación forestal, entre otros. Dentro del estilo de actuación de PROCYMAF destaca la atención al acompañamiento a las comunidades y la búsqueda del fortalecimiento de sus capacidades. En este sentido, destaca el trabajo de los promotores regionales del programa que se encargan de prestar información sobre éste y otros programas de SEMARNAP en las comunidades forestales de las distintas regiones de ese estado, y dar seguimiento a su desempeño. Del mismo modo este programa ha promovido la creación de nueve foros regionales, que constituyen para las comunidades

forestales espacios de información, discusión e incluso resolución de conflictos, referentes a distintos aspectos de la actividad forestal de sus regiones.

El resultado de la acción de PROCYMAF y PRODEFOR se expresa en indicadores sobre cambios en la actividad forestal oaxaqueña entre 1995 y 1999, como son: el incremento en 62% de la producción maderable, en 89% de la producción no maderable; el aumento en 78% del número de comunidades con programas de manejo; en 30% de la superficie bajo manejo, y 33% de los empleos generados y en el crecimiento de los ingresos forestales de las comunidades en 283%.<sup>4</sup> Dar continuidad a estas acciones, extendiendo sus ámbitos de acción, resulta clave para el desarrollo del sector forestal como sector productivo y como base natural de servicios ambientales que los bosques prestan a la sociedad.

Además de los programas que impulsó SEMARNAP se requieren nuevas iniciativas que apoyen el desarrollo de empresas forestales innovadoras, que muchas veces serán de carácter privado. Estos innovadores son pares necesarios para el desarrollo del sector social forestal y del propio sector como conjunto. Un tema fundamental de la inversión pública es la construcción y mantenimiento de caminos forestales, que por ahora incrementan notoriamente los costos de producción. Temas adicionales de inversión se refieren a los programas para la adquisición, reposición y modernización del parque industrial; el fomento de estudios silvícolas para incrementar la productividad forestal y mejorar la calidad de los productos, “eliminar la inversión oficial en este sector sería desperdiciar muchos años de experiencia y desarrollo de la forestería mexicana” (Zabin, 1998).

---

<sup>4</sup> Los incrementos mencionados se refieren a los valores que estos indicadores presentaban en 1995, cuando la producción maderable equivalía a 408 mil m<sup>3</sup>, la no maderable a 318 toneladas, 77 comunidades contaban con planes de manejo y la superficie bajo manejo forestal era 500 mil ha. Los empleos que generaba la actividad forestal en Oaxaca eran 30 mil y los ingresos que esta generaba ascendían a 1.1 millones de pesos (SEMARNAT, Delegación en Oaxaca, 2001).

Otro aspecto relevante de la gestión de SEMARNAP fueron las políticas de conservación. Durante este periodo se incrementó de manera muy importante la extensión de las áreas naturales protegidas, al crearse 30 nuevas Reservas de la Biosfera. El establecimiento de figuras fuertemente restrictivas al uso de los recursos naturales fue uno de los ejes de la política de conservación. Este énfasis resulta paradójico luego de la historia de estímulos a la deforestación y al clandestinaje que a lo largo del siglo xx se ha asociado a las vedas forestales. El peso concedido a esta política contrasta con la débil capacidad de las instituciones ambientales en las áreas protegidas, aun en aspectos fundamentales como la vigilancia, la regulación y la promoción de los usos sustentables de los recursos. Hasta el 2000 la incorporación de nuevas áreas al Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas (SINAP) se manejaba en sí misma como indicador de avance de la política de conservación, sin incorporar a su evaluación información sobre la pérdida o conservación de las áreas y recursos en las zonas que se buscaba proteger.

Un caso ilustrativo de esta orientación fue la extensión de la Reserva de la Biosfera Mariposa Monarca durante las últimas semanas del gobierno de Zedillo. La superficie de esta reserva se incrementó entonces de 16,110 ha a 50,000 ha, la extensión de la zona núcleo también se amplió de 4,491 ha a 16,000 ha. La ampliación de la Reserva de Monarca respondió en gran medida a la campaña del Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF).<sup>5</sup> Los bosques en que se asienta la reserva presentan un fuerte y acelerado deterioro. Desde la perspectiva de este trabajo, factores como la falta de incentivos a la preservación y uso regulado de los recursos, y la privación de la capacidad de gestión de las tierras forestales que históricamente<sup>6</sup> han sufrido las comunidades, han sido determinantes.

<sup>5</sup> WWF son las siglas del nombre inglés de esta organización, World Wide Life Fund.

<sup>6</sup> Desde el tiempo de la veda forestal en Michoacán.

La evaluación que WWF manejó para fundamentar el incremento del área de la reserva, reconocía la pérdida de superficies forestales en los periodos 1980-1986 y 1996-1994. La comparación mostraba que tanto las superficies deforestadas, como el ritmo de pérdidas forestales, habían sido superiores durante el segundo periodo, que corresponde a los años de existencia de la RBMM. A pesar de que este dato difícilmente puede considerarse un indicador del éxito de la reserva, era percibido por WWF como argumento para justificar su extensión. Esta nueva iniciativa para proteger el hábitat de las monarcas no se basa en un análisis más amplio de las causas del continuo deterioro de los bosques de la reserva. Parte del supuesto incuestionado, de que las extracciones legalmente autorizadas son la razón fundamental de la destrucción del bosque. Pasa por alto el hecho de que en los predios forestales mejor conservados en la región, propiedad de los ejidos de Cerro Prieto, Melchor Ocampo y el Paso, se han realizado por años extracciones forestales bajo programas de manejo.<sup>7</sup> Tampoco se considera la situación inversa, el que muchas de las áreas de mayor deterioro, dentro de las propias zonas núcleo, son predios de comunidades donde nunca se han desarrollado aprovechamientos bajo programas de manejo.

No se plantean en la nueva propuesta temas clave como la mejora de la gestión de las instituciones gubernamentales responsables de la reserva. Tampoco se incluyen medidas suficientes para enfrentar el problema de las extracciones clandestinas, una de las causas centrales del deterioro forestal de la región.

El nuevo esquema de la RBMM impulsado por WWF y SEMARNAP representa un avance respecto a modelos de conservación ante-

---

<sup>7</sup> En marzo de 2000 se realizó la evaluación en campo para la certificación forestal de los ejidos de Cerro Prieto y Ocampo por parte de un equipo del Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible, que colabora con la certificadora norteamericana Smartwood. Los resultados de este ejercicio fueron muy positivos y la certificación fue recomendada por el equipo evaluador, en el que participó la autora de este trabajo. El proceso de certificación se detuvo cuando parte de las áreas de producción de esos ejidos quedaron dentro de las nuevas zonas núcleo de la RBMM.

riores, al incluir incentivos económicos para las comunidades campesinas afectadas. Sin embargo estos incentivos constituyen fundamentalmente pagos por derechos de monte, que se entregan a las comunidades a cambio de que éstas suspendan las extracciones. Estos pagos representan una forma de rentismo ambiental. A diferencia de esquemas como el de certificación forestal en los que las comunidades establecen compromisos de buen manejo silvícola y conservación, manteniendo la capacidad de decidir el uso de sus recursos; estas rentas ambientales se entregan a cambio de la concesión del control de los recursos. La “compra de permisos forestales” (WWF) comprende solamente a 15 ejidos, cuya superficie en la zona núcleo comprende 42% de la extensión de esa área, el resto de los ejidos y comunidades con bosques en esa zona, que carecían de permisos al momento del nuevo decreto, no alcanzan esta compensación. Si desde una perspectiva institucional y social la propuesta resulta limitada, en términos económicos la compensación propuesta tampoco es suficiente. En primer término, los pagos propuestos (\$160 por metro cúbico) representan apenas la cuarta parte del precio de la madera en pie vigente en el año 2000, cuando algunas comunidades agregan mayor valor a la producción forestal y venden incluso madera aserrada. La propuesta considera el desarrollo de actividades alternativas no-extractivas en estos ejidos. No es esta la primera ocasión en que se busca implementar este tipo de actividades, desde el inicio de los noventa se han invertido recursos en proyectos de cultivo de hongos, elaboración de artesanías, conservas, etcétera. A la fecha estas experiencias han tenido pocos resultados, en gran parte debido a problemas de falta de planeación, capacitación y continuidad.

Con esta argumentación no se sostiene en sí la conveniencia de las extracciones forestales en oposición a la imposición de las restricciones que implica el incremento de la zona núcleo. Planteamos la conveniencia de desarrollar, desde las comunidades, ordenamientos territoriales que, con base en las condiciones ecológicas particulares, destinen áreas determinadas de los territorios comunales a usos particulares, incluyendo la definición de

zonas dedicadas a la preservación y restauración, asumidas y protegidas por las comunidades mismas. Considerar a las comunidades campesinas como sujetos centrales de las estrategias de conservación permitiría articular y no enfrentar los derechos y necesidades de las comunidades dueñas y el interés público por preservar los sitios de hibernación. Ciertamente el diseño y operación de un sistema “policéntrico” (Ostrom V. 1997; McGiggins 1999<sup>a</sup>)<sup>8</sup> hubiera requerido tiempo y esfuerzos mayores que los del modelo impuesto, sin embargo desde la perspectiva de este texto, hubiera ofrecido perspectivas de mayor estabilidad a la preservación en el largo plazo del vuelo transcontinental de las monarcas. Una orientación menos vertical hubiera permitido también hacer del interés público por la conservación, una oportunidad real para el desarrollo del capital natural y social de las comunidades campesinas e indígenas de la reserva.

En la segunda mitad del año 2000, SEMARNAP llevó a cabo en la región reuniones con las comunidades incluidas dentro de los nuevos límites del área protegida, con el fin de informarles los contenidos propuestos para el nuevo decreto. Con este proceso se establece una diferencia notable y positiva respecto a la forma en que en 1986 se estableció originalmente la reserva.<sup>9</sup> Sin embargo la calidad de la participación social en el proceso fue limitada, el proceso fue apresurado y la actuación de los responsables institucionales no estuvo exenta de actitudes autoritarias. Fue hasta poco tiempo antes de iniciarse las negociaciones cuando las comunidades recibieron información sobre los nuevos límites de la reserva, a pesar de que desde un año antes los representantes del INE se había comprometido a informar detalladamente a las

---

<sup>8</sup> Dentro de distintas definiciones de los sistemas de gestión policéntricos Michael McGinnis establece que “un sistema político es policéntrico cuando existen muchas arenas (o centros) de autoridad y responsabilidad que se traslapan. Estas arenas existen en todas las escalas, desde los grupos de las comunidades locales a los gobiernos nacionales, desde los arreglos informales para la gobernabilidad hasta el nivel global” (McGinnis, p. 2).

<sup>9</sup> En 1986 las comunidades no fueron nunca informadas sobre la medida.

comunidades. En las asambleas convocadas, la expansión del área protegida fue expuesta como un hecho sin opción, en esa medida la aceptación de las compensaciones ofrecidas resultaba para los campesinos una propuesta tipo “lo tomas o lo dejas”. Las reuniones se realizaron comunidad por comunidad, aunque no se efectuaron asambleas en todas las comunidades afectadas, en 40% de ellas la consulta se redujo a la obtención del acuerdo de las autoridades de cada comunidad agraria. Aun en estas condiciones, alrededor de la tercera parte de las comunidades incluidas en el nuevo perímetro de la reserva no concedieron su acuerdo al nuevo decreto.

A pesar de los limitados resultados de esta y otras Reservas de la Biosfera, la necesidad de un control centralizado y jerárquico y la imposición vertical de medidas fuertemente restrictivas, se manejan como supuestos incuestionables de la política de conservación. Cómo sostiene Vincent Ostrom “el Leviathan de Hobbes mantiene una importante influencia en los eventos contemporáneos. La visión de Hobbes de una única, abrumadora fuente de poder continúa siendo una fuerte inspiración para los gobernantes en muchos países” (McGinnis, 1999:17).

Hacia finales de la gestión de E. Zedillo, como resultado de la orientación y acciones de las políticas macroeconómicas, agropecuarias y agrarias, y de las limitaciones y sesgos de las políticas ambientales y forestales, el desarrollo de las comunidades forestales presenta en muchos casos un fuerte retroceso. Numerosas empresas campesinas forestales han dejado de manejar su bosque con fines comerciales. Más allá de las consecuencias de la quiebra del fracaso de las iniciativas comunitarias en la economía de las familias campesinas, el abandono del manejo forestal comunitario crea frecuentemente condiciones de acceso abierto a los recursos, en las que las cortas clandestinas y/o el cambio de uso de suelo son opciones socorridas. Además de su impacto en las condiciones de los bosques, a la quiebra de las iniciativas campesinas de manejo forestal se asocia a menudo el deterioro del tejido social y las condiciones de convivencia en las comunidades. Estas

condiciones limitan la posibilidad de construcción de un sujeto campesino, capaz de elaborar y sostener proyectos de vida y de manejo de los recursos alternativos a la visión neoliberal en los que las regiones campesinas representan zonas marginales y las comunidades meras agrupaciones de población redundante.

No obstante la adversidad del contexto político y económico de los años noventa, algunas comunidades han logrado mantener las operaciones de aprovechamiento forestal, aunque enfrentando múltiples presiones, desde aquellas que plantean la competencia internacional hasta las que conllevan las sequías, los incendios forestales, el clandestinaje, las dificultades en la relación con las instituciones de gobierno y la miopía de las políticas hacia el campo.

## Bibliografía

- Brañes, Raúl, *Manual de derecho ambiental mexicano*, Fundación Mexicana para la Educación Ambiental y el Fondo de Cultura Económica, México, 2000.
- CEMDA/Environmental Law Institute, 1998, Aspectos legales del manejo forestal en México, Reporte de Investigación, México.
- CESPEDES, 1998, *Humo en los ojos. Los incendios forestales en México* (documento).
- Chapela Francisco, 1999, "La Gestión Comunitaria de los Bosques en el Sur de México", Trabajo presentado en el Taller de Análisis sobre el Deterioro de los Recursos Forestales y el Cambio Institucional en el Campo en México, UNAM y SEMARNAP.
- Fondo Mexicano para la Conservación de la Naturaleza, A.C., *The monarch butterfly conservation fund. A Grant Proposal presented to the David and Lucile Packard Foundation*, 2000.
- González Márquez, José Juan, 1997, *Nuevo derecho ambiental mexicano (Instrumentos de política)*, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, México.
- Gordillo de Anda, Gustavo, Alain de Janvry y Elisabeth Sadoulet, 1999, *La segunda reforma agraria de México: respuestas de familias y comunidades, 1990-1994*, Fondo de Cultura Económica y El Colegio de México, México.
- INEGI, 1991, *XI Censo General de Población y Vivienda*, Aguascalientes, México.
- Klooster Daniel, 1997, *Conflict in the commons. Rules and conflicts around a common pool resource management in San Miguel Peral, Oaxaca*, México, PHD Dissertation, Universidad de California, Los Angeles.
- Masera, Omar, Deforestación y Degradación Forestal en México. Documento de trabajo no. 19, GIRA A.C., Pátzcuaro, México.
- McGinnis, Michael D., Introduction, en Mc Ginnis (ed.), 1999,

- Polycentric Governance and Development. Readings from the Workshop in Political Theory and Policy Analysis*, Michigan University Press.
- , 1999<sup>a</sup>, *Polycentric Games and Institutions. Readings from the Workshop in Political Theory and Policy Analysis*, Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Merino, Leticia, 1996, *El Manejo Forestal Comunitario en México y sus Perspectivas de Sustentabilidad*, CRIM-UNAM, WRI, SEMARNAP y CCMSS.
- PROFEPA, 1998, Informe Triannual 1995-1997, México.
- Ostrom Vincent, 1997, *The Meaning of Democracy and the Vulnerability of Democracies: A Response to Toquevilles' challenge*, Ann Arbor: University of Michigan Press.
- SEMARNAP, 1996, Programa Forestal y de Suelos, 1996-2000, México.
- /PROFEPA, 1996, *Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección Ambiental*.
- /PROFEPA, 1997, *Ley Forestal*.
- /PROCYMAF, México, 2000, *Voces del Monte. Experiencias comunitarias para el manejo sustentable de los bosques de Oaxaca*.
- SEMARNAT, Delegación en Oaxaca, 2001, *Perspectivas para la conservación y manejo de ecosistemas forestales*.
- Székely M. e I. Restrepo, 1988, *Frontera Agrícola y Colonización*, Centro de Eco-Desarrollo, México.
- Ward Justin and Bihun Yurij, Natural Resources Defense Council, 1998, *Stewardship of Mexico's Community Forests. Expanding Market and Policy Opportunities for the Environment and Rural Development*, Forests for Tomorrow Initiative, Document.
- World Bank, 1995, *Mexico Resource Conservation and Forest Sector Review*, Document of the World Bank, Washington, Estados Unidos.