

Política forestal: entre el bosque natural y las plantaciones forestales comerciales.

Ana de Ita¹
Cuadernos Agrarios No 14. Nueva época

En memoria de Alberto Alonso, dirigente
purépecha forestal de Paracho, Michoacán

*“suprimir trabas, allanar obstáculos, y abreviar trámites que tanto dificultan
la adquisición, transmisión y explotación de la propiedad territorial
y a la vez hacerla sólida, incommovible, perpetua”.*

Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos
Estados Unidos Mexicanos, 26 de marzo 1894

Una vez más en el sector forestal se enfrentan dos proyectos de desarrollo: el que impulsan sus poseedores o propietarios —agrupados en 8 mil 417 ejidos y comunidades, en los que habitan alrededor de 12 millones de personas, la mayoría indígena, a quienes pertenecen el 80% de los recursos forestales del país y una minoría de pequeños propietarios privados, dueños del 15% de las tierras forestales— y de otra parte el de las grandes empresas multinacionales productoras de celulosa, no más de 1000 en el mundo, interesadas en el establecimiento de plantaciones forestales comerciales en México.

Política forestal y plantaciones comerciales

El diagnóstico del sector forestal desde el sexenio salinista resaltó el potencial del país: 50 millones de hectáreas de bosque cerrado —la mitad de bosques templados de coníferas y encinos y la otra mitad de selvas tropicales— que representan el 25% del territorio nacional, además de alrededor de 110 millones de hectáreas con aptitud forestal, actualmente cubiertas con

¹ Investigadora Asociada del Centro de Estudios para el Cambio en el Campo Mexicano (Ceccam). Este trabajo contó con el apoyo de la Fundación Ford.

Agradezco la oportunidad que me brindaron los compañeros de la Red Mocaf, especialmente Silvano Aureoles, para compartir con ellos este proceso y las reflexiones y claves certeras de Luis Hernández Navarro.

pastizales, arbustos y matorrales. Ubicó como problemas principales la alta tasa de deforestación, la disminución de la producción forestal, el aumento de las importaciones y la pobreza de los productores forestales. Propuso como objetivos de la política forestal impulsar tanto el desarrollo del bosque natural, elevando su productividad a partir de un manejo sustentable de los recursos y de la integración de las cadenas productivas, como el establecimiento de plantaciones forestales que cuentan en el país con ventajas comparativas derivadas del clima, suelo, cercanía con los mercados y aumento de la demanda internacional. Identificó 22 millones de hectáreas en las que podían establecerse estas plantaciones con altos rendimientos, similares o superiores a los de Brasil y Chile, y que permitirían colocar al país entre los principales proveedores de productos forestales del mundo. Campeche, Tabasco, Veracruz y Chiapas se consideraron con condiciones muy aptas para las plantaciones de eucalipto, además las zonas templadas de Oaxaca, Michoacán, Colima, Jalisco, Puebla, Tamaulipas, San Luis Potosí y Veracruz, podrían albergar eucalipto y otro tipo de especies².

El marco jurídico agrario vigente hasta 1992 era un obstáculo al establecimiento de las plantaciones forestales. Según Luis Téllez, Secretario de Agricultura de esa administración y principal diseñador del proyecto de plantaciones, las reformas al Artículo 27 y a la Ley Forestal, “removieron los desincentivos más importantes ya que permitieron: crear la pequeña propiedad forestal, (inexistente anteriormente) con un límite de 800 hectáreas de monte; dar seguridad a la tenencia de la tierra, al poner fin al reparto agrario; legalizar la libre asociación de ejidatarios y comuneros para aprovechar, mantener y renovar los recursos forestales del país; y abrir la puerta para el desarrollo de plantaciones forestales comerciales en extensiones equivalentes a 25 veces el tamaño de la pequeña propiedad forestal (20 000 hectáreas)”³.

² Téllez Luis, *La modernización del sector agropecuario y forestal*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994. p. 261-263.

³ *Ibid.* p. 271

Ese sexenio no pudo concretar su deseado impulso a las plantaciones, que fue recuperado como una prioridad del gobierno de Zedillo. El Programa Forestal y de Suelo 1995-2000, presentado en marzo de 1996, señaló que a pesar de los cambios desregulatorios las inversiones en plantaciones forestales “no han proliferado debido a la falta de esquemas adecuados de asociación entre los sectores privado y social; la carencia de estímulos, incentivos y financiamiento y también porque existen indefiniciones en el marco normativo”⁴.

La reforma agraria y forestal no bastó para que la inversión privada fluyera al establecimiento de las plantaciones al ritmo esperado por los diseñadores del proyecto. Jaime Avilés reseñó que desde abril de 1995, en el “Foro de consulta popular sobre las políticas para la conservación y aprovechamiento de los recursos forestales”, organizado por la Semarnap en Durango, International Paper —una de las empresas forestales más grandes del mundo, asociada con Pulsar⁵ para la comercialización de los productos forestales que pretenden obtener al desarrollar un proyecto de plantación de eucalipto, en 300 mil hectáreas en Tabasco, Chiapas y Campeche— reclamó al gobierno mexicano un mayor compromiso con el fomento de las plantaciones forestales a través de una política y marco normativo claro. El director de International Paper, Mr. Kobacker —según informó Avilés— demandó por escrito a Luis Téllez, jefe de la oficina de la Presidencia del Dr. Zedillo, cuatro grandes puntos nodales: 1. Determinar como prioridad nacional el establecimiento de plantaciones; 2. Una política forestal con metas y objetivos de largo plazo, un nuevo marco legal, una entidad gubernamental que promoviera las plantaciones, incentivos directos y fiscales; además del compromiso de desarrollar la infraestructura de puertos, ferrocarriles, carreteras, caminos y vías ferreas que enlacen a todas las plantaciones y a éstas con los puntos de transformación; 4. Definir métodos efectivos y prácticos de asociación entre ejidos e inversionistas, para lo cual el gobierno

⁴ Poder Ejecutivo Federal, *Programa forestal y de suelo 1995-2000*, Semarnap, 1996. p. 24-25

debería promover las plantaciones entre ejidatarios y pequeños propietarios, esclareciendo el tipo de empresas que se pueden establecer y analizando la viabilidad de las concesiones, renta o asociaciones para usar la tierra⁶. También la Asociación Nacional de Plantadores Forestales (Anaplan), formada al vapor antes de la presentación del Programa Forestal, destacó durante el Primer Foro Latinoamericano sobre Plantaciones Comerciales en México, que era necesario acabar con conflictos e incertidumbres y permitir la integración efectiva y a largo plazo entre los sectores social y privado, conforme a los requerimientos que exige el desarrollo de las plantaciones ya que el 80% de las tierras disponibles pertenecen a ejidos y comunidades⁷.

El Programa Forestal y de Suelos, presentado por Zedillo, buscó dar respuesta oficial a las principales demandas de los plantadores expresándolas como líneas de la política forestal, además de la respuesta puntual y oportuna de la Semarnap a Mr. Kobacker, en un documento de 110 cuartillas, reseñada por Avilés y José Angel Conchello⁸.

El impulso al desarrollo de plantaciones forestales es uno de los ejes del programa forestal. Subraya que estimulará la inversión para su establecimiento con el fin de garantizar el abasto de materias primas forestales para el mercado nacional, disminuir las elevadas importaciones y para impulsar una industria mexicana de celulósicos, competitiva para la exportación, que además será una fuente importante de empleo. Anticipa que para ser competitivos en la atracción de inversiones a nivel internacional promoverá apoyos institucionales y esquemas financieros y fiscales⁹.

Las acciones a emprender definidas en el Programa dieron respuestas directas a las principales exigencias y cuestionamientos de los plantadores. En primer lugar buscaron resolver el problema de la baja tasa interna de retorno de la actividad forestal, que impide que ésta genere un ingreso constante en el

⁵ consorcio mexicano del grupo Cigarrera la Moderna dirigido por Alfonso Romo.

⁶ Jaime Avilés, *La Jornada*, 15 de febrero de 1997, p. 4

⁷ *La Jornada*, 6 de noviembre de 1996. p. 26. Nota de Matilde Pérez

⁸ Jaime Avilés, *Op. Cit.* y José Angel Conchello, "Nueva Ley Forestal, gobierno sumiso y servil" en *Revista Siempre*, México, 17 de abril de 1997.

corto plazo¹⁰. Para ello el Programa propuso realizar campañas nacionales e internacionales para inducir nuevas inversiones y canalizar subsidios a través de los programas ya existentes: Produce compensaría el ingreso de los productores durante la maduración de los proyectos, Fondefor contrataría asistencia técnica especializada, la elaboración de estudios y la habilitación de viveros, Pronare aportaría planta seleccionada para proyectos del sector social. Además en coordinación con la Secretaría de Hacienda (SHCP) y la Banca de Desarrollo diseñarían esquemas de financiamiento crediticio y de capital de riesgo, acordes a las características y plazos de maduración de las plantaciones.

El anuncio más relevante y polémico fue que la SHCP instrumentaría un mecanismo para bonificar hasta el 65% del costo de las inversiones, incluyendo los anticipos del pago de utilidades a los propietarios de tierras. Adicionalmente las plantaciones forestales recibirían beneficios fiscales tan trascendentes que prácticamente gozarían de un paraíso fiscal¹¹.

Un segundo problema que preocupaba a los inversionistas eran los mecanismos de asociación con los propietarios de la tierra, la mayoría de ellos ejidatarios y comuneros, ya que se considera que las plantaciones forestales comerciales para ser rentables deben tener una extensión compacta de al menos 100 mil hectáreas. El Programa apuntó que promoverían “esquemas de asociación e integración productiva que faciliten conjuntar superficies de tierras para alcanzar las escalas requeridas, a fin de hacer competitivos estos proyectos. Además buscarían mecanismos para que las empresas puedan tener seguridad en el cultivo y aprovechamiento de las plantaciones en el largo plazo”¹².

Una tercera cuestión de importancia para los plantadores era la relativa al marco jurídico. El Programa se comprometió a “revisar y en su caso actualizar la legislación forestal y agraria aplicable a las plantaciones, con el fin

⁹ *Ibid.* p.55

¹⁰ Luis Téllez, *Op. Cit.* p. 266

¹¹ Ver: Poder Ejecutivo Federal, *Op. Cit.* p. 54-56

de establecer un marco jurídico-normativo que promueva la inversión y facilite su establecimiento. También se analizaría la viabilidad de promulgar una ley de fomento de plantaciones forestales comerciales que integre las regulaciones normativas y los apoyos necesarios para el desarrollo de esa actividad”¹³.

Las plantaciones forestales y el sector social

Las organizaciones campesinas forestales respondieron a las reformas del marco agrario de 1992, estableciendo una sólida coordinación, a partir de la cual se formó la Red Mexicana de Organizaciones Campesinas Forestales (Red Mocaf, en ese entonces Nocaf) para oponerse a una reforma a la Ley Forestal planteada desde arriba y sin consenso, que excluía las propuestas de los dueños de la mayoría de los bosques y selvas del país: los ejidatarios y comuneros¹⁴. Uno de los tantos puntos que generaron una fuerte oposición en las organizaciones forestales —al igual que en la mayoría de organizaciones campesinas— fue la legalización de las sociedades mercantiles como poseedoras tierras, pues abría la puerta a un nuevo proceso de concentración de los recursos en manos privadas y al despojo campesino.

La cuestión de las plantaciones forestales, directamente vinculada a la reforma del marco legislativo agrario, se introdujo por primera vez en la Ley Forestal de 1992 y fue analizada por estas organizaciones en el Primer Encuentro Internacional Forestal¹⁵. La experiencia de sus contrapartes chilenas y brasileiras —modelo para el proyecto mexicano— en cuanto a los efectos de las plantaciones en la destrucción de los suelos y la biodiversidad, la

¹² *Ibid.* p. 56

¹³ *Ibid.* p. 57

¹⁴ No es el propósito de este trabajo analizar la respuesta puntual de las organizaciones forestales a las reformas al marco jurídico agrario de 1992.

¹⁵ Primer Encuentro Internacional Forestal realizado en Pátzcuaro Michoacán, 22-25 abril de 1993, convocado por la Red Nocaf, Convergencia Campesina de Michoacán y el Centro de Estudios para el

ruptura del tejido social provocada por la necesidad de los campesinos de abandonar sus tierras, la falta de empleo para la mayoría y la conversión de algunos cuantos en jornaleros especializados y trashumantes, sin derechos laborales al servicio de las empresas forestales y la definición de las políticas forestales de acuerdo a los intereses de las transnacionales, fueron considerados costos muy altos a pagar para que el país tuviera una nueva fuente de inversión y divisas. Las organizaciones mexicanas se opusieron a los primeros intentos de establecimiento o expansión de plantaciones comerciales forestales y lograron frenar algunos proyectos como el del Chihuahua.

El Programa Forestal de Zedillo, indignó a las organizaciones forestales, Silvano Aureoles, dirigente de la Red Mocaf declaró que el Programa “utilizando sin bases el argumento de recuperación de la ecología, se incorpora a la tendencia neoliberal de concentrar la riqueza en los grandes capitales y escamotea apoyos a los dueños de los bosques¹⁶”.

El Programa proponía para el año 2000, aumentar la producción maderable anual a 10 millones de metros cúbicos, de los 6.2 millones producidos actualmente y lograr 100 mil toneladas de producción no maderable a partir del aporte de capital semilla. Además elevar la productividad al doble, al pasar de un índice actual de 1 m³ por hectárea al año, a 2 m³. A pesar de las ambiciosas metas, el mecanismo principal sería un Fondo para el Desarrollo Forestal (Fondefor), que orientaría sus apoyos básicamente hacia apertura y mantenimiento de caminos, elaboración de programas de manejo, estudios de mercado y diversificación de actividades productivas. El Fondo para el bosque natural, a diferencia del anunciado para las plantaciones forestales, no contaba con subsidios directos para la inversión productiva, (salvo la de caminos) sino tópicos relacionados con la capacitación y asistencia técnica. La inversión en infraestructura industrial únicamente sería apoyada con garantías hasta por el 80%, manejadas bajo mecanismos

Cambio en el Campo Mexicano. Veáse: Patricia Gérez, “De bosques países y gente” en *La Jornada del Campo*, 25 de mayo de 1993.

¹⁶ *El Financiero*, 23 de abril de 1996. p. 27. Nota de Lourdes Rudiño.

crediticios, sin subsidios a las tasas de interés y necesarias de recuperación. Sólo los programas de reforestación y conservación contarían con apoyos directos del 100% en rubros similares a los de las plantaciones comerciales¹⁷. El Programa consideró fundamental la concertación entre los agentes de la cadena productiva y promovería las agroasociaciones a largo plazo, entre los poseedores del recurso y los industriales.

Desde 1995 la Red Mocaf había demandado al gobierno de Zedillo un programa de subsidios para las organizaciones forestales del sector social. La Red elaboró una propuesta técnica acabada —Proforestal o Probosque— que tenía como objetivo central que la producción forestal dejara de estar en manos de inversionistas privados y permitiera a las organizaciones consolidar y avanzar sus procesos organizativos y de aprovechamiento de sus recursos de manera sustentable. Se proponía un subsidio productivo y no al ingreso, destinado a diferencia de Procampo a los ejidos y comunidades, y no a los productores en lo individual, diferenciado de acuerdo a su grado de avance en el aprovechamiento de sus recursos. Este subsidio impulsaría el tránsito de las organizaciones forestales rentistas hacia el control de las diferentes fases del proceso productivo. El costo estimado por la Red Mocaf para este Programa era de 2, 250 millones de pesos, equivalente al 0.1% del PIB forestal¹⁸. El Probosque priorizaba criterios de sustentabilidad, de aumento de la producción y de la productividad, de control de los procesos de transformación y comercialización, y de consolidación de los procesos de organización autogestivos. Estos subsidios compensarían la competencia comercial desfavorable, establecida a raíz del TLC, con la producción forestal de Estados Unidos y Canadá, significativamente subsidiada, y también los subsidios otorgados a los productores de granos y a los cafetaleros mexicanos. El Procampo, sin una alternativa paralela para el bosque natural había incrementado la presión para los desmontes.

¹⁷ Ver: Programa Forestal y de Suelo, *Op. Cit.* p. 52-54 y Semarnap, Subsecretaría de Recursos Naturales, *Lineamientos del Programa para el Desarrollo sustentable de los bosques nativos de México*, marzo de 1996.

La propuesta no fue aprobada, pues iba en sentido contrario a los planes de gobierno tendientes a aumentar la inversión privada en el sector y en su lugar se anunció el Fondefor con un monto de recursos de únicamente 50 millones de pesos. Para Aureoles, dirigente de la Red, el Programa excluyó la mayoría de las propuestas de las organizaciones y el monto de recursos destinados a subsidios era insignificante comparado con el planteamiento hecho por la Red. Además el Programa no se refirió a las organizaciones forestales, ni determinó que estos recursos fueran exclusivos para los dueños de los bosques. “La evidente diferencia de apoyos para la mayoría de los productores forestales en comparación con los anunciados para las plantaciones forestales de celulósicos —unas pocas empresas transnacionales como Pulsar y Ponderosa— tenderá a que los plantadores desplacen a los productores del sector social en tierras planas, dedicadas a la agricultura, mientras los dueños de los bosques continuarán en el nivel de productores primarios, sobajados por los industriales de la madera¹⁹”. Este programa nuevamente excluyó a los propietarios de los bosques como eje de una alternativa viable para el desarrollo del sector. La única propuesta de los productores del sector social retomada por el Fondefor, fue condicionar los subsidios a la existencia de organización forestal y otorgarlos para un proyecto forestal definido. Sin embargo, fuera de contexto y de la lógica del Probosque original, esta propuesta se convertía en un candado más para los productores, a los que adicionalmente se les pedía cumplir con algunos requisitos de eficiencia empresarial como condición para recibir los exiguos recursos.

El debate por las reformas a la Ley Forestal.

¹⁸ *La Jornada*, 11 de mayo de 1995. Nota de Matilde Pérez.

¹⁹ *El Financiero*, 23 de abril de 1996. p. 27. Nota de Lourdes Rudiño y *La Jornada*, 24 de abril de 1996. Nota de Matilde Pérez

El Programa forestal y el marco agrario reformado en 1992, desde el punto de vista de los inversionistas no eran en ninguna medida suficientes para el establecimiento o expansión de las plantaciones forestales. De otra parte la Semarnap, en un intento de emergencia por delimitar las áreas susceptibles para el establecimiento de las plantaciones emitió el 6 de mayo de 1996, una norma oficial²⁰. La experiencia chilena de sustitución de bosques naturales por plantaciones fue tomada en cuenta y la norma decretó la prohibición de que esto ocurriera en México. Dejó también a salvo a los acahuales. Sin embargo definió como terrenos susceptibles, los de uso agropecuario degradado, en el que podrían caer a decir de Luisa Paré, el 80% de los terrenos agropecuarios del país²¹.

Una norma emergente no sustituye en alcance jurídico a la Ley Forestal, derivada del Artículo 27 Constitucional, ni podía retomar todos los aspectos legislativos pendientes para establecer un marco regulatorio acorde a la importancia dada por el gobierno al proyecto de plantaciones y a las presiones en ascenso de los inversionistas transnacionales.

La Semarnap decidió reformar la Ley Forestal y presentó en julio de 1996 un anteproyecto en torno al cual iniciaron los Foros de Consulta y los debates²². Desde los primeros borradores la intención nítida de la reforma era eliminar las regulaciones que obstaculizaban el establecimiento y aprovechamiento de las plantaciones forestales. Proponía diferenciar dos regimenes distintos de la Ley Forestal. Uno para regular el aprovechamiento de los recursos forestales maderables de los bosques “nativos” (palabra usada para bosque natural acorde a la influencia chilena del proyecto) y selvas, imponiendo límites para lograr su sustentabilidad y uso racional, y otro bajo una perspectiva de desregulación para incentivar y fomentar las plantaciones

²⁰ Ver Norma Oficial Mexicana de Emergencia NOM-EM-002-Semarnap/Sagar-1996, en: *Diario Oficial*, 6 de mayo de 1996.

²¹ Ver: Luisa Paré, “Las plantaciones forestales: ¿prioridad nacional? en: *La Jornada del Campo*, 27 de noviembre de 1996.

²² Ver Luisa Paré y Sergio Madrid, “Ley Forestal y subsidios a plantaciones forestales privadas”, en *La Jornada del Campo*, 28 de mayo de 1997

forestales comerciales²³". En este esquema, la responsabilidad y el costo de la sustentabilidad le tocaba a los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios; la libertad de *hacer y pasar* a las transnacionales forestales.

Según este anteproyecto, la sobrerregulación a las plantaciones forestales debía eliminarse pues constituyen una actividad productiva rentable, y además mitigarían la presión sobre el bosque natural. Las disposiciones de la Ley de 1992 "únicamente han servido para limitar o desalentar los esfuerzos de los inversionistas para el cultivo de plantaciones" por lo que debería "crearse una legislación que dé certeza y seguridad jurídica al plantador, para que los inversionistas tengan plena garantía y seguridad de cosechar lo que siembran"²⁴. Por último en respuesta a la demanda reiterada de apoyos institucionales pretendía constituir el marco general necesario para dar cabida al conjunto de acciones como son el Programa de Desarrollo Forestal (Prodefor) y el Programa de Apoyos para el Desarrollo de Plantaciones Forestales Comerciales (Prodeplan).

Sin embargo, la posibilidad de la reforma de la Ley Forestal fue considerada una oportunidad por otros sectores: organizaciones forestales, profesionistas técnicos forestales, funcionarios de la Semarnap y la Profepa y ambientalistas, todos inconformes por distintas razones, con los efectos de la ley de 1992²⁵. Varias organizaciones se opusieron a presentar el anteproyecto de Ley a las cámaras en noviembre de 1996, por no considerarla suficientemente discutida por los interesados y lograron una prórroga, para marzo o abril de 1997.

Para la Red Mocaf, la ley forestal de 1992, en su afán desregulatorio había dejado a las organizaciones forestales sin instrumentos legales ni prácticos para controlar el aprovechamiento de sus recursos. La tala clandestina aumentó. Además modificó la orientación general de la ley forestal de 1986, que promovía el desarrollo de empresas forestales comunales y

²³ Ver: Conaf, Semarnap, Profepa, LVI Legislatura del Senado de la República y Cámara de Diputados, Anteproyecto de reformas y adiciones a la Ley Forestal.

²⁴ *Ibid*

ejidales. La Red buscó que la ley se modificara “no sólo en respuesta a los intereses de las transnacionales sino como una oportunidad para resarcir el daño y pagar la deuda histórica que tiene el gobierno y la sociedad con los propietarios de los bosques: los ejidatarios y comuneros. Implicaría una visión diferente a la que tradicionalmente han manejado las instituciones responsables de la política forestal”²⁶.

Las organizaciones forestales propietarias de los recursos, lograron integrar un frente poco usual para elaborar e impulsar su propuesta de Ley. Participaron la Red Mocaf, los Productores Forestales y Agropecuarios de la República Mexicana (Profoagremex), la Unión Nacional de Organizaciones en Forestería Comunal (UNOFOC), la Confederación Nacional Campesina (CNC), la Unión Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas Autónomas (UNORCA) y la Unión Nacional de Productores Forestales y Frutícolas (UNAPROFF). Su propuesta presentada en enero de 1997, tiene como eje la participación de los dueños de los bosques y selvas como condición indispensable para su manejo y aprovechamiento sustentable. Pero en sentido contrario al interés de los plantadores, esta propuesta, se orienta a la planeación y ordenamiento de los recursos y a la regulación de su manejo con propósitos de conservación y aprovechamiento, sin dejar de lado los impactos ambientales y la congruencia con la Ley General del Equilibrio Ecológico. Promueve el uso comunal de los recursos forestales. Aunque no se opone a las plantaciones forestales comerciales en sí mismas, trata de proteger a los ejidatarios y comuneros, para que sólo bajo su consentimiento y en condiciones claras de beneficio para ellos puedan establecerse estas plantaciones en sus tierras. Insiste en especificar el régimen de tenencia de las superficies a plantar, el consentimiento del dueño o poseedor del recurso, el número y propietario de las acciones “T” aportadas, los compromisos que establecerán los plantadores: tiempo de duración del proyecto, especies a plantar, mecanismos de salida —que permitan reintegrar la tierra a sus dueños al menos en condiciones similares a las que tenía antes

²⁵ *Ibid*

²⁶ Silvano Aureoles, dirigente de la Red Mocaf, en entrevista directa, enero de 1997

de su establecimiento. Además promueve la asociación entre organizaciones del sector social y no únicamente con inversionistas privados. La iniciativa de los poseedores de los recursos forestales se opone con conocimiento de causa a la desregulación de las plantaciones propuesta en los borradores de la reforma de ley y propone conservar regulaciones similares para el aprovechamiento del bosque natural y las plantaciones forestales. Considera indispensable para los dos casos la presentación del plan de manejo cuando son mayores a 20 hectáreas y menores a 250, e incluye además una manifestación de impacto ambiental para las plantaciones de más superficie²⁷.

Define que la titularidad de los programas de manejo y los permisos de aprovechamiento (incluidos los de plantaciones forestales) se deben otorgar a los propietarios o legítimos poseedores de las áreas forestales. Su titularidad sólo podría ser transferida a las sociedades que formen entre sí los titulares o con terceros. Se opone de esta manera al establecimiento de plantaciones forestales mediante contratos de arrendamiento, en los que el precio de la renta siempre es menor al de las materias primas. En el aspecto de subsidios la propuesta de los propietarios forestales destaca que tradicionalmente se han orientado a la industria y no al bosque. En México a diferencia de los países forestalmente desarrollados, la política forestal ha pretendido que los propietarios de los bosques paguen todas las actividades de la preservación, ordenación y manejo. Por ello propone que el Estado establezca estímulos fiscales y crediticios para la actividad forestal, pero que los subsidios directos se otorguen solamente a los titulares de las áreas forestales permanentes, o de los programas de manejo o gestión ambientales: los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios organizados, o a las sociedades que estos formen. Considera que la inversión en plantaciones forestales por ser una actividad rentable no debe ser subsidiada. Por ello el artículo 33 referente a los subsidios se dedica únicamente al Fondefor y no a los subsidios a las plantaciones.

²⁷ Ver: UNOFOC, Red Mocafo, UNORCA, CNC, UNAPROFF, Profoagremex, *Propuesta de las organizaciones de propietarios forestales para el anteproyecto de reformas y adiciones a la Ley Forestal.*, mecanoscrito, Enero de 1997. 48 pp

Demanda además la eliminación de las vedas, que han sido el resultado de la falta de una política forestal de aprovechamiento sustentable²⁸.

La alianza inestable establecida entre estas organizaciones, cada una de las cuales actúa bajo distintas líneas políticas, no les permitió durante la negociación coordinar mecanismos de presión que ampliaran su margen de maniobra, pero lograron presentar por consenso una iniciativa de los propietarios de los recursos y participar con representantes de cada una de las organizaciones forestales en la redacción de la propuesta final, a pesar que la Semarnap pretendía reducir su representación a dos miembros por el conjunto de ellas²⁹.

Los mecanismos de participación establecidos en el Consejo Consultivo Nacional Forestal no podían dar lugar a una propuesta de Ley consensada entre los sectores participantes, al no estar definidos los criterios de representación, ni los mecanismos de toma de decisiones, a lo sumo, como todo foro de consulta, permiten conocer a los responsables del diseño de la política los intereses en juego y las posturas de cada sector. La decisión de incluir o no cada propuesta está en manos de la propia Semarnap.

La iniciativa fue aprobada por mayoría en la Cámara de Diputados, el 22 de abril de 1997 —a punto de cerrar el periodo de sesiones de la LVI Legislatura— con 317 votos a favor y 38 en contra emitidos por los diputados del PRD y el PT.

La oposición del PRD se fundamentó en criterios ambientales y de protección a la propiedad social de la tierra —en congruencia con su rechazo a las reformas agrarias de 1992— incluyendo la de las comunidades y pueblos indígenas, que debían haberse legislado en la segunda mesa de bienestar y desarrollo de los acuerdos de San Andrés Sacamch'en, en este momento interrumpidos³⁰. El PT objetó que la Ley Forestal no tomaba en cuenta los convenios internacionales para la protección de los recursos forestales,

²⁸ Ver: *ibid*

²⁹ *La Jornada*, 12 de febrero de 1997

derivados del Acuerdo de Río, al privilegiar la explotación en gran escala, ni los derechos de los pueblos indios establecidos en el convenio 169 de la OIT. El senador Conchello del PAN también se opuso por considerarla contraria a la soberanía nacional.

Desde la sociedad civil, las organizaciones forestales actoras en el debate, la mayoría de las organizaciones campesinas nacionales del CAP, además de algunos de los grupos ambientales más serios y ligados a las organizaciones sociales, como el Concejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sustentable respaldaron la iniciativa. Desde su punto de vista, y aunque no consideran que la Ley corresponde a sus propuestas, permite regular a las plantaciones forestales comerciales y condiciona su establecimiento a ciertos requisitos o candados³¹. Para los grupos opositores, incluidos algunas organizaciones campesinas regionales, varios grupos ambientalistas y de derecho ambiental y el Congreso Nacional Indígena, la Ley elimina los candados al establecimiento de las plantaciones comerciales para favorecer a empresas transnacionales, es contraria al aprovechamiento sustentable de los bosques y las selvas, provocará impactos sociales, atenta contra la soberanía nacional, no considera los convenios internacionales sobre biodiversidad, ni sobre derechos de los pueblos indios³².

Para la Secretaría de Ecología era necesaria la aprobación de la iniciativa para tener un marco legal con el cual normar —bajo una perspectiva ecológica, social y económica— las plantaciones forestales comerciales e impedir que los grupos interesados sembraran especies sin control. Para ella la discusión se

³⁰ Partido de la Revolución Democrática, Posición en torno a la minuta con proyecto de decreto que reforma y adiciona la Ley Forestal

³¹ Ver: Luisa Paré y Sergio Madrid, *Op. Cit.*, y Silvano Aureoles, “¿A quién le interesan los bosques?” en *La Jornada del Campo*, 26 de marzo de 1997.

³² Ver: Posición en el Congreso del PRD y del PT; documento enviado al Congreso de la Unión por ciudadanos, el Grupo de los Cien, Viva Natura, Ecoescuela Tierra Viva, Colectivo Ecologista de Jalisco, Biosfera, Pacto de Grupos Ecologistas, Grupo Antinuclear y Ecologista Arcoiris, Grupo Ecologista Macuiltepec, Pronatura, Maderas del Pueblo del Sureste, además de Jorge Jiménez, “Contras y asegunes de las reformas forestales” en *La Jornada del Campo*, abril 30 de 1997.

dificultaba pues mezclaba el debate nacional sobre derechos indígenas y demandaba cambios al Artículo 27 que no correspondían a la Ley Forestal³³.

La Ley forestal. y las plantaciones

Sin ánimo de comparar las distintas posiciones ni de analizar exhaustivamente la Ley Forestal, es importante resaltar dos reflexiones, una que parte de la propia ley y otra del contexto en el que se dio la negociación y del proyecto global del cual es instrumento:

1. Desde la Ley Forestal

Tal como señalan algunos actores sociales y analistas, la ley forestal aprobada, no es íntegramente la que ninguno de los sectores hubiera deseado³⁴. Sin embargo, el sentido común aconseja poner atención en quiénes resultaron ser los principales beneficiados del proyecto, aunque otros actores hayan logrado insertar algunas de sus demandas.

Ciertamente las empresas forestales, la mayoría transnacionales, interesadas en establecer plantaciones forestales comerciales resultaron las principales beneficiadas con la propuesta de Ley. Los plantadores obtuvieron tres de sus demandas fundamentales:

a) Una de las exigencias más recurrentes de los plantadores fue diferenciar el régimen de regulación forestal. El régimen para plantaciones debía evitar sobrerregular estas actividades que —según ellos y el gobierno— deben ser fomentadas. La nueva Ley retomó esta demanda y creó dos

³³ *La Jornada*, 17 de abril de 1997. p.48

³⁴ Ver: Luisa Paré y Sergio Madrid, *Op. Cit.*

régimenes distintos, uno para el bosque natural, y otro para las plantaciones forestales.

La Ley de 1992, exigía una autorización de la Secretaría tanto para el aprovechamiento de recursos forestales maderables como para la forestación y reforestación. La Ley de 1997 establece este requisito únicamente para las plantaciones mayores de 250 hectáreas y desregula las de menor extensión. Para las plantaciones comerciales menores a 20 hectáreas el requisito es únicamente dar aviso a la Secretaría (Artículo 16). Para plantaciones en superficies entre 20 y 250 hectáreas se requiere un informe de forestación, que incluye un programa integrado de manejo ambiental y forestación, para ser aprobado por la Secretaría, con la posibilidad de positiva ficta y en ningún caso permite que el cultivo le sea denegado al plantador en esta etapa (Artículos 17 y 18). Y para plantaciones mayores a las 250 hectáreas es necesaria la autorización de la Secretaría con base en el programa integrado de manejo ambiental y forestación, además de información específica sobre las características físicas y biológicas del ecosistema forestal, los aspectos socioeconómicos del área de la forestación y la vinculación con las disposiciones, normas y regulaciones, sobre ordenamiento ecológico del territorio en el área correspondiente. (Artículo 19).

b) Los plantadores demandaban seguridad en que el producto de su plantación podría ser aprovechado por ellos, sin condicionantes de parte de la Secretaría, ni obstáculos de parte de los propietarios de la tierra. La Ley Forestal de 1997 (artículo 19 Bis) establece que la autorización exigida por la Secretaría facultará a sus titulares para realizar el aprovechamiento de los recursos forestales que se obtengan de la forestación (plantación) de que se trate. Además excluye a las plantaciones forestales de la posibilidad de que el Ejecutivo Federal decreta vedas en el lugar de su establecimiento (Artículo 32 Bis)

c) La demanda más significativa que obtuvieron los plantadores fue la relativa a los subsidios, en la que se concretó la prioridad que el gobierno

mexicano daba a su proyecto, al garantizarles una política de fomento a largo plazo, no sujeta a condiciones coyunturales.

La Ley Forestal de 1992, señalaba en el artículo 33 que “...la Secretaría y las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Desarrollo Social elaborarán y aplicarán medidas para fomentar la conservación, protección, restauración y uso múltiple de los recursos naturales. La Secretaría otorgará a los ejidos, comunidades y propietarios forestales apoyos en materia de capacitación y asesoría técnica....”

La Ley de 1992 dejaba fuera de las medidas de fomento (subsidios) a las plantaciones forestales comerciales; en el Programa Forestal y de Suelo el gobierno se había comprometido a subsidiarlas con apoyos directos y fiscales, pero los plantadores demandaban el marco jurídico que les garantizara la continuidad transexenal de esta política. La urgencia de la Semarnap por aprobar la Ley Forestal antes de terminar el LVI periodo legislativo³⁵ tiene una lectura diferente al relacionarla con la “Convocatoria para participar en la licitación en la que se asignarán subsidios que se destinarán a apoyar el establecimiento y desarrollo de plantaciones forestales comerciales”, emitido por la Semarnap, el 2 de abril de 1997³⁶. Esta convocatoria se fundamenta, entre otras leyes, en el artículo 1º fracción V y en el artículo 33 de la Ley Forestal. La ley forestal de 1992, todavía vigente para esta fecha, no menciona en el artículo 33 a las plantaciones forestales comerciales como sujeto del subsidio.

La Ley forestal de 1997, modificó el artículo 33 para hacer explícito el fomento a través de instrumentos económicos y para legalizar la participación de las plantaciones forestales en los subsidios. Su escueta redacción en la antigua ley fue transformada para especificar motivos y criterios económicos: “La Secretaría y las demás dependencias de la Administración Pública... tomando en consideración el valor, potencialidades y costos de los recursos y actividades forestales establecerán medidas, programas e instrumentos

³⁵ *La Jornada*, 17 de abril de 1997 p. 48 y *El Financiero*, 17 de abril de 1997 p.26

³⁶ *Diario oficial*, 3 de abril de 1997.

económicos para fomentar, inducir e impulsar la inversión y participación de los sectores social y privado....asi como para la promoción y desarrollo de forestaciones...”

Adicionó un artículo 33 bis para abundar sobre los instrumentos económicos, que deberán sujetarse a las leyes de presupuesto para el ejercicio fiscal correspondiente, y podrán vincularse o establecer cualquier mecanismo normativo o administrativo de carácter fiscal, financiero y de mercado, incluyendo estímulos fiscales, créditos, fianzas, seguros, fondos, y fideicomisos.

La Ley Forestal institucionalizó los subsidios para las plantaciones en el marco jurídico forestal. La subsidios asignados para apoyar el establecimiento de plantaciones forestales comerciales, hasta por siete años, y por un monto de 250 millones de pesos, para 1997, anunciados el 2 de abril, se inscribieron en este nuevo marco legal.

Desde esta perspectiva, la posición de las organizaciones forestales y campesinas que respaldaron la iniciativa parece limitada. Si bien es cierto que la Ley Forestal considera varias de sus propuestas, es necesario valorar los beneficios que de ellas se derivarán. Simplificando, con todos los riesgos que implica, las propuestas de las organizaciones forestales siguieron tres líneas principales: un grupo de propuestas tendientes a la regulación de su propia actividad y a la protección de los recursos forestales, un segundo grupo orientado al fomento del aprovechamiento de los recursos forestales por los propietarios de los mismos y un tercero de protección y candados a la participación de agentes externos y ajenos a los propietarios de los bosques. La mayoría de las propuestas aceptadas se ubican en el primer grupo. La sustentabilidad implícita en las formas de producción y organización campesina e indígena es compatible con la idea de sustentabilidad que la Ley presume y con la cara ambiental que la política forestal presenta internacionalmente. Algunas propuestas del segundo grupo fueron retomadas también, pero sin definir exclusividad para los dueños y poseedores del recurso forestal, ni considerarlos como eje del desarrollo del sector. El caso de los subsidios es un ejemplo fehaciente. Mientras que los recursos para promover el

desarrollo del sector social forestal ascendieron en el presupuesto para 1997 a 23 millones de pesos, los subsidios para las plantaciones forestales comerciales fueron de 250 millones³⁷. Las propuestas del tercer grupo no fueron aceptadas.

El respaldo de estas organizaciones fue determinante para legitimar la reforma y aunque lograron poner algunos candados —como evitar que las plantaciones desplazaran al bosque natural, o garantizar que las unidades de plantaciones comerciales de un mismo titular se sumaran para acatar las regulaciones correspondientes, y que para su establecimiento en tierras ejidales o comunales deban comprobar el consentimiento de la asamblea— éstos no cambian la prioridad que tiene el proyecto de plantaciones sobre el bosque natural en la política forestal y ahora en el marco regulatorio. Oponerse a la reforma de la Ley (sin considerar la correlación de fuerzas o los costos políticos) podría haber significado un obstáculo o freno al proyecto. Quizá en este caso, hubiera sido más importante renunciar a las propuestas conseguidas con el fin de no admitir las conquistas de los plantadores. Utilizando la fórmula de Luis Hernández, algunas veces hay que ganar perdiendo.

2. Desde el momento político y el proyecto que impulsa para el sector

La Secretaría de Ecología señaló que la reforma a la Ley Forestal no podía abordar el debate nacional sobre los derechos indígenas, ni los cambios a la ley agraria. Sin embargo coincidieron en el tiempo y en el objeto de la ley, la iniciativa de reforma constitucional sobre los derechos de los pueblos indios, — resultado de los acuerdos entre el gobierno mexicano y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional correspondientes a la primera mesa de San Andrés Sacamch'en— y la ley forestal. La iniciativa de ley sobre derechos de los pueblos indios, presentada por la Comisión de Concordia y Pacificación

³⁷ *Ibid.*

(Cocopa), rechazada por el gobierno, en el apartado referido a la reforma del Artículo 4° constitucional, en la fracción V define como un derecho de los pueblos indios “acceder de manera colectiva al uso y disfrute de los recursos naturales, de sus tierras y territorios, entendidas éstas como la totalidad del hábitat que los pueblos indígenas usan u ocupan, salvo aquellos cuyo dominio directo corresponde a la Nación”. Más de la tercera parte de los recursos forestales en propiedad ejidal y comunal se ubican en pueblos indígenas. Ya que la reforma constitucional relativa a sus derechos se encontraba suspendida, parecía un contrasentido legislar sobre los recursos forestales, que tendría consecuencias para ellos, en ausencia del marco constitucional correspondiente. Además la negativa oficial a la propuesta de ley de la Cocopa, en mucho se centraba en no abrir la puerta para una posible revisión y reforma del Artículo 27. Para algunos actores era injusto reformar una ley reglamentaria del Artículo 27 como lo es la Ley Forestal, a favor de los intereses de los plantadores forestales transnacionales y negarse a aceptar los derechos de los pueblos indios, por una supuesta posibilidad de reforma a la ley agraria.

En este troteo de sombras, la Secretaría Carabias podría tener razón formalmente, pero en el proyecto de largo plazo que impulsa la política forestal las objeciones de los opositores tienen validez. La reforma a la Ley Forestal de 1997 da continuidad y profundiza el proyecto para el desarrollo forestal centrado en la inversión y aprovechamiento privado de los recursos y tiene como punto de partida la reforma al Artículo 27 constitucional de 1992.

Los inversionistas transnacionales están interesados en establecer plantaciones forestales comerciales principalmente en el sureste, asiento de una gran variedad de pueblos indios y cuna de la actual rebelión indígena. Según el Inventario Nacional Forestal Periódico, el sureste tiene 3.594 millones de hectáreas de terrenos preferentemente forestales, (con un nivel de pendiente mayor al 15%), actualmente bajo uso agropecuario extensivo, con aptitud para realizar plantaciones forestales y 1.950 millones de hectáreas dedicadas al uso agropecuario marginal, con pendiente menor de 15% que tienen un excelente potencial para plantaciones. Estas 5.544 millones de hectáreas en el sureste

son parte del área objetivo del programa de apoyos para plantaciones forestales comerciales (Prodeplan)³⁸. A nivel de la superficie de unidades de producción rural en el sureste, según el censo agrícola y ganadero de 1994, el territorio señalado con potencial para plantaciones equivale al 90% del total de la superficie con pasto natural, agostadero o enmontada en Campeche, Chiapas, Quintana Roo, Tabasco y Sur de Veracruz, (alrededor de 4.022 millones de hectáreas) más el 32% de la superficie de labor (6.118 millones de hectáreas)³⁹.

cuadro 1

Estas cifras dan una idea gruesa de la magnitud del cambio en el uso del suelo que el proyecto de plantaciones forestales pretende lograr en el sureste. Si pensamos que el territorio está habitado (aunque reciba el trato tradicional de Baldío) y que justo en el sureste el índice de población indígena, según cifras oficiales en extremo conservadoras⁴⁰, alcanza el 27% en Quintana Roo, el 22% en Chiapas, el 16% en Campeche y el 9.3% en Veracruz, las preocupaciones de quienes argumentaron a favor de escuchar la opinión de los pueblos indios y de esperar la definición constitucional sobre sus derechos, deja de parecer fuera de lugar. (cuadro 2)

En el mapa que pintan los diseñadores del proyecto de plantaciones es posible imaginar la ruptura del tejido social y el trastocamiento de las relaciones sociales que generará. Estos hacedores de política han definido que “las plantaciones y sus industrias asociadas constituirán la principal fuente de empleo en el sureste, en donde la actividad económica está poco diversificada”⁴¹. El modelo chileno de plantaciones forestales, considerado como referente por el gobierno mexicano, logró en veinte años, a través de una

³⁸ Semarnap, *Prodeplan. Programa de Apoyos para el Desarrollo de Plantaciones Forestales Comerciales*. Documento divulgativo.

³⁹ INEGI, Resultados definitivos del VII Censo Agrícola-Ganadero, México, 1994. No consideramos la superficie de Yucatán y únicamente contamos el 50% de la superficie de Veracruz, para tener una aproximación gruesa.

⁴⁰ El indicador utilizado en el XI Censo General de Población y Vivienda 1990, de donde se tomaron las cifras, refiere como población indígena a los hablantes de alguna lengua indígena, pero ha sido cuestionado entre otras razones porque muchas personas que se asumen como indígenas han perdido su lengua.

⁴¹ Semarnap, Prodeplan, *Op.Cit.*

política de subsidios, establecer 1.7 millones de hectáreas plantadas⁴², con efectos devastadores para la población campesina.

Rodolfo Contreras, ingeniero forestal chileno, resalta que:

hacia fines de la década de los ochenta la producción forestal chilena pasó a ser controlada en más de un 80% por los grupos económicos y consorcios multinacionales, estableciendo en el país verdaderos monopolios y monopsonios en los distintos rubros que componen la actividad forestal, no sólo en la determinación de los precios de los insumos y de los productos que se transan en el mercado nacional, sino las formas y destino de la producción y la orientación de la propia política forestal, que pasó en gran medida a ser definida fuera de las fronteras del país.

En sentido contrario, el resto de los productores y empresarios vinculados a la actividad forestal: campesinos forestales, pequeños productores y comunidades indígenas, particulares y microempresarios, aunque importantes en número —alrededor de 10 000 agentes— ocupan una posición de absoluta marginación en la producción forestal industrial y en la economía del sector. Los campesinos vendieron sus tierras y la mayoría no fueron contratados por la industria de las plantaciones. Los que se negaron a abandonar sus propiedades quedaron en muchos casos cercados por las plantaciones, sin poder realizar sus cultivos tradicionales (trigo, maíz y papas) pues los plaguicidas empleados en ellas contaminaron sus recursos. En general fueron arrastrados a una situación generalizada de pobreza, aumentando la mano de obra asalariada barata, que ha sido exhibida como una de las ventajas comparativas que ofrece el país al inversionista extranjero. El 80% de los trabajadores del sector forestal no están sindicalizados; existe una alta inestabilidad en el empleo, están sujetos al sistema de subcontrato por trabajos temporales, deben someterse a la vida en campamentos (monterías), con altos índices de accidentes laborales. Sus remuneraciones apenas superan el sueldo mínimo legal y para aumentar sus ingresos deben trabajar entre 10 y 14 horas por jornada.

La penetración del gran capital industrial en las zonas rurales, con su estrategia de concentrar la propiedad de la

⁴²*Ibid*

tierra para establecer plantaciones forestales comerciales de especies exóticas, ha provocado transformaciones estructurales, socioculturales y ambientales en el campo chileno. La política de terminar con la propiedad colectiva o comunitaria de la tierra, amenaza seriamente con hacer desaparecer al sector social en extensas áreas de la zona forestal. El éxodo constante de la población rural hacia los centros urbanos evidencia el proceso de descampesinización pauperizante. Los campos antes sembrados con cultivos básicos como el trigo, el arroz, maíz u oleaginosas, progresivamente van cubriéndose de pinos o eucaliptos, que no sólo cambian la fisonomía del paisaje sino la estructura de las relaciones de poder⁴³.

La experiencia chilena, coteja con las incipientes experiencias mexicanas de plantaciones forestales y sus efectos en las sociedades rurales y comunidades indígenas en Chihuahua, Tabasco y Veracruz⁴⁴.

¿Qué tipo de autonomía comunitaria, regional o municipal podrá ser posible cuando los nuevos agentes económicos y también políticos ocupen este territorio⁴⁵? Hasta el tonto del pueblo puede darse cuenta que son dos proyectos contrarios y excluyentes en un mismo espacio y tiempo.

Los subsidios a las plantaciones forestales y la macroeconomía

El gobierno ha investigado con ahínco las ventajas comparativas con que cuenta el país para el establecimiento de plantaciones forestales comerciales, que van desde disponibilidad de tierra —confiando en las reformas al marco

⁴³ Rodolfo Contreras, *Política y desarrollo forestal en Chile*, mecanoscrito, Escuela Sindical Concepción, VIII Región Chile, abril de 1993. Ponencia presentada en el Primer Encuentro Internacional Forestal, convocado por Ceccam y Red Mocaf, en Pátzcuaro, 22 al 25 de abril de 1993.

⁴⁴ Ver: Luisa Paré, "Plantaciones forestales comerciales. ¿prioridad nacional?", *Op. Cit.* y la serie de artículos de Matilde Pérez, dedicados a Planfosur, establecida en Veracruz, publicados en: *La Jornada*, 4, 5 y 6 de noviembre de 1996, y los publicados por Angélica Enciso, también en *La Jornada*, 9 y 10 de diciembre de 1996, referidos a International Paper en las tierras Rarámuri.

⁴⁵ Hasta Patrocinio González Garrido, ex gobernador de Chiapas, e integrante de uno de los grupos políticos más fuertes a nivel estatal, según ha divulgado la prensa, regresó a México y a Chiapas con el interés de establecer plantaciones forestales comerciales.

jurídico agrario y sus leyes derivadas— clima y suelo, particularmente en el sureste de México; posición geográfica por la cercanía con los principales mercados consumidores de productos forestales en el mundo; infraestructura: 58 mil kilómetros de carreteras, 4 mil de vías férreas y 48 puertos en el Sureste; desarrollo tecnológico resultado de 20 años de investigación y 42 paquetes tecnológicos⁴⁶.

Pero estas ventajas no bastan para el establecimiento y despegue de las plantaciones forestales comerciales en México, pues los inversionistas transnacionales aducen que la baja tasa interna de retorno, derivada del largo tiempo de maduración de estos proyectos (al menos 7 años), les impide generar un ingreso constante en el corto plazo que debe ser compensado con subsidios.

En una economía globalizada en donde no sólo los países en desarrollo compiten por atraer inversión extranjera, sino hasta Estados Unidos diseñó nuevos bonos del tesoro, con altas tasas de interés y vencimientos a treinta años, el gobierno de México decidió utilizar las plantaciones forestales como un mecanismo idóneo de captación de inversión extranjera y además productiva, para lo cual debe ofrecer como atractivo fuertes subsidios, similares a los que otorgan otros países. La variable de la inversión extranjera, en una economía abierta como la que ahora es México, se considera fundamental para medir la fortaleza de su desarrollo.

Tal como menciona Luis Hernández, el defecto de la baja tasa interna de retorno, se convierte en virtud en la economía neoliberal pues garantiza la permanencia de las inversiones por un tiempo siempre mayor al de la maduración del proyecto. La Semarnap ha calculado como promedio para el caso de las plantaciones forestales comerciales veinticinco años. Mediante este proyecto el gobierno tiene garantizada la permanencia de inversión productiva en plantaciones forestales —a manera de un plazo fijo en árboles— que aumentará las cuentas nacionales y fortalecerá la imagen de México en la economía internacional: dinero llama a dinero.

⁴⁶ Semarnap, *Prodeplan*, *Op. Cit.*

Pero atraer esta inversión extranjera cuesta dinero al gobierno mexicano. El negocio será negocio, siempre y cuando lo desembolsado en subsidios sea menor a la inversión, (menor a 1). Con ese fin el Dr. Zedillo decidió impulsar las plantaciones forestales comerciales ofreciendo un fuerte paquete de subsidios. En una superficie objetivo de 875 mil hectáreas, dará un subsidio directo hasta por el 65% de los costos de establecimiento y desarrollo de proyectos de plantaciones forestales por siete años, e incentivos fiscales como reducción del impuesto sobre la renta, al activo y al valor agregado, autofacturación, depreciación inmediata en maquinaria y equipo⁴⁷.

Algunas organizaciones campesinas y forestales, al conocer el cuantioso programa de subsidios para plantaciones forestales se han preguntado por qué el gobierno mexicano no otorga el 65% de los costos a las organizaciones con el compromiso de su parte de aportar el restante 35% en trabajo y tierra y de obtener la producción proyectada. Pero la lógica de las plantaciones que las define como proyecto prioritario de gobierno es por encima de su justificación en cuanto a producción, el ingreso al país de inversión extranjera productiva.

Semarnap desglosó los beneficios económicos y fiscales que espera generarán las inversiones en plantaciones forestales a lo largo de 25 años: 39,500 millones de pesos en el establecimiento y mantenimiento de las plantaciones y 65,000 millones de pesos, en industrias vinculadas a las plantaciones. Estima Semarnap que desde el primer día de operación del proyecto, en las 875 000 hectáreas apoyadas, derivarán de las plantaciones ingresos fiscales anuales por 384 millones de pesos del ISR y el ISPT; y de la industria forestal vinculada a las plantaciones 6,787 millones de pesos del ISR, ISPT e IVA. Además de una ahorro o generación de divisas por 28,500 millones de pesos⁴⁸. Semarnap estima que todos estos beneficios económicos que reportará el establecimiento de 875 mil hectáreas de plantaciones forestales costarán al país sólo 3,904 millones de pesos distribuidos a lo largo de 25 años.

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ *Ibid*

Los campesinos hacen otro tipo de cuentas, según información directa, en Chiapas, Pulsar ha pretendido acercarse a las organizaciones campesinas para proponerles un contrato de asociación para establecer plantaciones forestales de eucalipto —promovido por lo demás como un cultivo medicinal que ayuda en las afecciones respiratorias— del que obtendrían al término de los siete años un 35% de las utilidades. A la proporción de utilidades campesinas se les descontarían al menos los costos de capacitación, asistencia técnica y paquete tecnológico, conceptos subsidiados por el gobierno en forma directa a los plantadores con el 65%, pero que esta empresa piensa cobrar a sus “socios”. Después de hacer números los resultados campesinos arrojaron que por cada peso que ellos invirtieran les corresponderían ocho centavos de utilidad. Concluyeron que aceptar ese negocio era volver a la condición de peones.

Si las cuentas de Semarnap resultan, es posible que tal como ocurrió en Chile, el sector forestal se constituya a partir de este proyecto en una de las áreas de mayor importancia en la economía del país. Sin embargo, el gobierno mexicano no ha preguntado a la sociedad, si esta interesada en subsidiar a las plantaciones forestales a través de sus impuestos, ni a los pueblos indios, ni a los campesinos directamente afectados, si están dispuestos a pagar los costos. Un siglo después de haberse promulgado la Ley de Baldíos, el proyecto de modernización desde arriba del sector forestal emprende una nueva ofensiva contra los propietarios de las tierras y recursos naturales. Pero esta vez el destino de los pueblos rurales chilenos amenaza alcanzarnos a velocidades neoliberales.

Cuadro 1.						
Superficie de unidades de producción rurales, según uso actual de suelo, por entidad (hectáreas)						
ENTIDAD	total	de labor	con pasto natural, agostadero o	con bosque o selva		
				total	solo con bosque o selva	bosque selva con pasto
Estados Unidos Mexicanos	108,346,084.549	31,104,451.314	67,232,593.256	8,793,066.322	5,763,440.309	3,029,6
Campeche	1,931,956.500	768,583.473	801,795.503	332,546.860	326,505.286	6,041.
Chiapas	4,002,048.376	2,477,571.413	1,093,242.535	379,872.726	350,444.143	29,428
Quintana Roo	1,290,936.646	257,649.990	319,203.905	702,576.757	699,852.257	2,724.
Tabasco	1,722,717.600	1,113,975.344	507,384.719	41,079.328	38,454.068	2,625.
Veracruz	5,992,142.218	3,147,246.297	2,582,405.416	175,135.059	155,935.285	19,199
SURESTE	14,939,801.340	7,765,026.517	5,304,032.078	1,631,210.730	1,571,191.039	60,019

FUENTE: INEGI, Resultados definitivos del VII censo agrícola- ganadero, México, 1994.

Población total y población que habla alguna lengua indígena, en 5 estados			
	Población total	Población de 5 años de edad	%
E.U.M.	81,249,645	5,282,347	6.50
Campeche	535,185	86,676	16.20
Chiapas	3,210,496	716,012	22.30
Quintana Roo	493,277	133,081	26.98
Tabasco	1,501,744	47,967	3.19
Veracruz	6,228,239	580,386	9.32
FUENTE: Ceccam a partir de XI Censo			