

FICHA: MEJORA REGULATORIA

PLANTEAMIENTO

En prácticamente todos los diagnósticos, recomendaciones y opiniones de los agentes participantes en la actividad forestal se enfatiza el efecto pernicioso de la condición actual del diseño y ejecución de la regulación del sector forestal.

El pesado y oneroso marco regulatorio actual significa costos elevados que se cargan a la producción, incertidumbre que ahuyenta las inversiones y bloquea las posibilidades de planificación a la vez que reduce la viabilidad de utilizar instrumentos financieros y de manejo de riesgos que so práctica regular en países competitivos. En última instancia, la inadecuada regulación conduce al polo opuesto de su propósito: ante una deficiencia en las posibilidades y la práctica de la vigilancia, la regulación se convierte en uno de los principales factores de la ilegalidad y, en este punto, acerca peligrosamente a los agentes productivos del sector hacia la esfera de las actividades delictivas.

No se propone, entonces, el abandono del Estado en sus funciones de regulación, sino buscar formas de mejora de la regulación que se traduzcan a la vez en avance de la legalidad y reducción de esos costos de transacción, tomando en cuenta que, en gran medida el problema es uno de desconfianza, que desata la carrera entre regulación cada vez más complicada y prácticas de elusión o franca trasgresión de la ley.

La regulación de las actividades forestales está más que soportada constitucionalmente en el régimen limitado del alcance de la propiedad, contenido en el artículo 27, que establece que el Estado puede, en todo momento, imponer a la propiedad privada (incluida la ejidal y comunal) las modalidades que dicte el interés público:

Párrafo tercero: “La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales [...] En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para [...] preservar y restaurar el equilibrio ecológico; [...] y para evitar la destrucción de los elementos naturales”

Los recursos forestales, quedan así tutelados por el Estado, tanto en el marco de la legislación agraria, que obliga a mantener la integridad territorial en la propiedad social, como en el de la propia legislación ambiental y forestal específicamente.

En el caso de las actividades forestales, como en otros casos que en México no son regulados, el cuidado de los recursos naturales es una parte sustancial del mantenimiento de la productividad y competitividad; se puede señalar que la regulación es indispensable para el desarrollo, principalmente porque previene de la sobreexplotación de corto plazo que conduce a escasez futura.

Desde esta perspectiva, no hay lugar a procurar la *desregulación*, que conduce al desorden y mina los fundamentos de la gobernanza, indispensables para el desarrollo forestal y territorial de carácter integral; este escenario ya lo ensayamos en México con resultados inmediatamente desastrosos que obligaron a reformar la Ley Forestal de 1992 a sólo tres años de su entrada en vigor. Por otra parte, existen también huecos de regulación en la ley que deben resolverse.

A continuación se señalan problemas específicos y propuestas correspondientes a considerar en la reforma de la Ley.

Problemas y Planteamientos	Propuestas	Artículos
Las autorizaciones son complicadas, La elaboración de los planes de manejo para autorizaciones son caros. Es insuficiente la capacidad institucional. frecuentemente el dictamen de las solicitudes de autorización está en manos de personal no calificado	Crear capacidades en las URMAFOR para descentralizar el dictamen de las solicitudes. Capacitar a los funcionarios encargados de los procedimientos de dictamen Habilitar técnicos prácticos para ejecutar las actividades de campo en la elaboración, ejecución y gestión de los aprovechamientos forestales y así aumentar la capacidad de los profesionistas para	35; 87; 88 bis; 93; 93 bis; 93 bis 2; 93 bis 3;

<p>hay frecuentemente un enfoque exageradamente conservador anti – producción en los criterios de los funcionarios que dictaminan</p>	<p>hacer más rápido y barato su trabajo, por la vía de la supervisión de personal de campo.</p> <p>Instalar bienes públicos de conocimiento en las URMAFOR: bases de datos, disponibilidad de imágenes satelitales y cartas de inventario, cálculos estandarizados para la formulación de los planes de manejo y otros.</p> <p>Integrar programas de manejo forestal en las URMAFOR, sobre los que pueda basarse la formulación de planes de manejo predial.</p>	
<p>El tiempo de respuesta a las solicitudes es largo e incierto.</p> <p>Es muy difícil obtener autorizaciones para aprovechamientos sanitarios, debido a la presunción de abusos en la utilización de este tipo de permisos.</p>	<p>Establecer esquema de aprobación automática sujeta a auditoría aleatoria, a los predios certificados y a prestadores de servicios técnicos calificados.</p> <p>Reducir el tiempo máximo de respuesta en los procedimientos.</p> <p>Habilitar un servicio de supervisión sanitaria para aprobación expedita de aprovechamientos sanitarios.</p> <p>Habilitar esquemas de apoyo y refuerzo a la capacidad de la CONAFOR para dictaminar</p>	<p>43 fracc XI; 47 bis; 55 bis; 65 bis</p>
<p>Se persigue a los productores que practican agricultura migratoria; eso limita el manejo sustentable de los acahuales y fomenta el desmonte definitivo.</p> <p>No se da documentación para transporte de productos derivados de terrenos reforestados, por lo que se inhibe la disposición de los dueños de tierras para reforestar.</p>	<p>Definir los acahuales y reforestación como terrenos agropecuarios <i>temporalmente</i> forestales, al igual que las plantaciones.</p> <p>Sujetar el manejo y aprovechamiento de reforestación y acahuales a aviso y eximirlos de autorización.</p> <p>Mandar a la autoridad la elaboración de guías técnicas reglamentarias para el manejo de acahuales.</p>	<p>7 fracc I; 7 fracc LXVI; 9 fracc XXXIII; 20 Fracc VI; 60</p>
<p>La presencia de problemas entre predios bloquea la emisión de autorizaciones en zonas no afectadas por tales conflictos</p>	<p>Circunscribir la afectación sólo a las fracciones en litigio</p> <p>Formular planes emergentes con aprovechamiento compartido mediante acuerdos arbitrados.</p>	
<p>Se dificulta el uso de aserraderos móviles por confusión al darles tratamiento de centro de transformación.</p>	<p>Suprimir la leyenda: “centros de transformación fijos o móviles” o semejantes</p> <p>Establecer en el Reglamento las disposiciones especiales para la regulación flexible de los aserraderos móviles.</p>	<p>7 fracc IX</p>
<p>La MIA se aplica de manera redundante, ya que los planes de manejo contienen todos los elementos para valorar impacto y determinar medidas de mitigación del mismo.</p>	<p>Suprimir el requisito de MIA en los casos previstos actualmente e integrarla a todos los planes de manejo, especificando la obligación de un capítulo con identificación , cuantificación y localización de impactos y medidas de mitigación o restauración.</p>	<p>63</p>

	Revisar las NOM correlativas.	
La aplicación generalizada de la NOM 059 bloquea el manejo y aprovechamiento de especies que no son vulnerables en una región aunque sí en otras	Regionalización de la aplicación de la NOM 059 Cedro rojo, xate	
No están debidamente contempladas las madererías y las operaciones de importación en el conjunto de sujetos regulados.	Incluir en la regulación a todos los agentes de la cadena productiva	12 fracc XVII y XXII bis; 43 XII y XIII; 77
Se ha diluido la prohibición de cambio de uso forestal y los ETJ proliferan. Se ha cambiado la excepción por la <i>rentabilidad</i> , que es justificación inválida	Restaurar el carácter prohibido del CUS y la <i>utilidad pública</i> como única causa de excepción de la prohibición.	79
La vigilancia se aplica con insuficiencia y discrecionalidad Aplicación de métodos de extorsión	Habilitar esquemas de vigilancia comunitaria auxiliar Instalar defensorías regionales y un sistema de resolución de conflictos	
Insuficiencia y confusión en el uso de las múltiples NOM para el manejo de productos forestales no maderables	Elaboración de una guía integral de tipo fascicular y dinámico, para normar todos los RFNM	72

Propuesta normativa:	
Artículo de la iniciativa	Propuesta
<p>Artículo 7. Para los efectos de esta Ley se entenderá por:</p> <p>I. Acahual: Vegetación secundaria nativa que surge de manera natural en terrenos preferentemente forestales que estuvieron bajo uso agrícola o pecuario en zonas de selva...</p> <p>Justificación: El ordenamiento rebasa los alcances y propósitos de la ordenación forestal, en la medida que reúne agentes dentro de un territorio para concertar compromisos y usos del territorio y compromisos para una gestión integrada del mismo</p> <p>Justificación: la inclusión de los acahuales como terrenos temporalmente forestales permitirá un manejo de la fase de barbecho, desde las fases de</p>	<p>ARTICULO 7. Para los efectos de esta Ley se entenderá por:</p> <p>I. Acahual: Terreno agropecuario temporalmente forestal con periodos de recuperación de vegetación secundaria que puede ser incorporada al aprovechamiento forestal, con características determinadas en el Reglamento, de acuerdo con las condiciones específicas regionales;</p> <p>XXXII bis Manejo forestal comunitario. Es aquel Manejo Forestal que de manera colectiva realizan los ejidos, las comunidades y pueblos indígenas bajo principios de sustentabilidad, equidad, inclusión y respeto a las tradiciones, usos y costumbres entre los integrantes del ejido, la comunidad o pueblo indígena. El Reglamento establecerá los criterios para que una unidad productiva pueda acreditar estar bajo Manejo Forestal Comunitario;</p> <p>LXVI. Terreno agropecuario temporalmente forestal: Las superficies agropecuarias, incluyendo acahuales o tierras en regeneración, que se dediquen temporalmente al cultivo forestal mediante plantaciones forestales comerciales, o</p>

<p>preparación y cultivo agrícola en las partes intervenidas en los ciclos de cultivo, a fin de asegurar el mantenimiento de los paisajes con fragmentos de milpa y fragmentos en regeneración</p>	<p>mediante el manejo de la sucesión vegetal, así como aquellos en los que se hayan realizado actividades de reforestación, pudiendo volver a su condición de terreno agropecuario al desaparecer esta actividad;</p>
	<p>Art 47 bis.- El Consejo Estatal o Regional, en su caso, podrá habilitar comités de apoyo a la gestión de dictamen, cuando la capacidad gubernamental sea insuficiente para atender las solicitudes de aprovechamiento y atención sanitaria contingente. Dichos comités estarán conformados por profesionistas destacados y con capacidades para hacer los dictámenes, libres de conflicto de interés. El Reglamento especificará las modalidades, condiciones y procedimientos para el cumplimiento de esta disposición</p>
<p>Sin correlativo</p>	<p>Artículo 55 bis. Se requiere autorización de la Secretaría para el aprovechamiento de recursos forestales maderables en terrenos forestales. El aprovechamiento de recursos forestales maderables y no maderables en terrenos agropecuarios temporalmente forestales, sólo requerirá de aviso y la autoridad proporcionará expeditamente la documentación de tránsito y certificación de legal procedencia que corresponda de acuerdo con la Ley y su Reglamento.</p> <p>La Secretaría instrumentará un mecanismo para la autorización automática de solicitudes de aprovechamientos a titulares y prestadores de servicios técnicos responsables cuyo historial de aprovechamientos previos haya resultado sin observaciones, siendo sujetos éstos de auditoría y verificación posterior.</p> <p>El Reglamento establecerá los requisitos y procedimientos para instrumentar dichas disposiciones.</p>
<p>La Iniciativa omite el sistema Nacional de Monitoreo, Reporte y Verificación.</p> <p>PROPUESTA: reponer la sección completa</p>	<p>ARTICULO 60. La Secretaría regulará los procedimientos y metodología, a fin de que la Comisión integre el Sistema Nacional de Monitoreo, Reporte y Verificación que es el instrumento de política forestal que integra la información de la reducción de emisiones derivadas de acciones de prevención y combate de la deforestación y degradación de los ecosistemas forestales.</p>
<p>PROPUESTA. Reponer el artículo en los términos propuestos por el CONAF.</p>	<p>ARTICULO 65 bis. En el caso de que la Secretaría no esté en tiempo de emitir resolución deberá, antes de terminado el plazo de resolución previsto en esta Ley, manifestar por escrito por única vez al solicitante las razones por las cuales no ha resuelto y el nuevo plazo para emitirla el cual no deberá exceder de treinta días hábiles.</p> <p>La Secretaría instrumentará un mecanismo para la autorización automática de solicitudes de aprovechamientos a titulares cuyo historial de aprovechamientos previos haya resultado sin observaciones, así como a los predios que cuenten con certificación de buenas prácticas otorgada por entidad acreditada por la Secretaria, siendo sujetos ambos de</p>

	<p>auditoría o verificación posterior.</p> <p>La Secretaría integrará en el Registro un padrón, con vigencia limitada, de predios certificados y titulares elegibles para gozar de autorización automática. El Reglamento establecerá los criterios y procedimientos para ser inscrito en el padrón mencionado, así como para la auditoría o verificación de los predios beneficiados.</p>
<p>Justificación:</p> <p>el requisito de MIA en selvas significa un peso regulatorio que tiende a obstaculizar el manejo legal. Ya que existe el mecanismo de autorización de planes de manejo y las NOM que especifican: las características del plan de manejo, incluida la evaluación de impacto y medios de mitigación del mismo; las medidas de mitigación de impactos sobre las cuencas y suelos, así como sobre la flora y fauna, que son esencialmente los contenidos de la MIA.</p>	<p>PROPUESTA: suprimir el artículo 63 y afectar la LGEEPA y Ley de Vida Silvestre en lo correspondiente</p>
<p>Artículo 72. El aprovechamiento de recursos no maderables únicamente requerirá de un aviso por escrito a la Comisión. El Reglamento establecerá los requisitos y casos en que se requerirá autorización de aprovechamiento de los recursos forestales No Maderables, así como las obligaciones de sus titulares.</p> <p>Cuando en un mismo terreno se pretendan realizar aprovechamientos comerciales de recursos forestales maderables y no maderables, los interesados podrán optar por solicitar las autorizaciones correspondientes en forma conjunta o separada ante la Comisión. Los dos tipos de aprovechamiento deberán integrarse en forma compatible.</p> <p>Justificación:</p> <p>Ha existido confusión y dificultad en el manejo de las NOM para la gestión de los productos forestales no maderables, así como vacíos en la definición de los criterios y especificaciones, por lo que es urgente avanzar en las definiciones técnicas y de procedimientos que aporten certeza a los usuarios, lo que puede ser mejor atendido mediante la formulación de una Guía reglamentaria, de fácil actualización, que comendie los criterios y diferencie entre cada especie y producto.</p>	<p>Artículo 72. El aprovechamiento de recursos no maderables únicamente requerirá de un aviso por escrito a la Comisión. El Reglamento establecerá los requisitos y casos en que se requerirá autorización de aprovechamiento de los recursos forestales No Maderables, así como las obligaciones de sus titulares.</p> <p>La Secretaría con la participación de la Comisión y del Consejo, formulará una Guía Reglamentaria para el Manejo, Aprovechamiento, Transporte y Almacenamiento de Productos Forestales no Maderables, que, una vez disponible, sustituirá a las Normas Oficiales Mexicanas correspondientes y quedará como instrumento único de regulación para la gestión de los Productos Forestales No Maderables.</p> <p>Cuando en un mismo terreno se pretendan realizar aprovechamientos comerciales de recursos forestales maderables y no maderables, los interesados podrán optar por solicitar las autorizaciones correspondientes en forma conjunta o separada ante la Comisión. Los dos tipos de aprovechamiento deberán integrarse en forma compatible.</p>