

PRODUCTOS FORESTALES NO MADERABLES Y LEGISLACIÓN AMBIENTAL: SOBRE-REGULACIÓN Y VACÍOS JURÍDICOS

(una propuesta de agenda para la promoción del aprovechamiento sustentable de los productos forestales no maderables desde la perspectiva legal)

Gustavo de la Peña V. y Catarina Illsley A.¹

Presentación

En el presente artículo se aborda en el tema de los llamados productos forestales no maderables (pfnm) y el marco jurídico ambiental que en nuestro país busca regir su adecuado aprovechamiento. Con la denominación de pfnm nos referiremos a una amplia gama de especies, sobre todo vegetales, que aportan bienes de consumo e ingresos monetarios a porciones importantes de la población presente en las áreas aledañas a sitios de alta diversidad biológica.

Así, se consideran pues como productos forestales no maderables a alimentos como hongos, raíces y tubérculos, frutillas, tallos y diversas hojas comestibles que se extraen de selvas, bosques y semi-desiertos. Son también forestales no maderables las numerosas plantas medicinales, así como especies ornamentales como las orquídeas, numerosas plantas completas “de sombra” para su venta en maceta, y los follajes para uso decorativo como las hojas de las palmas del género *Chamaedorea*, ampliamente utilizadas en los arreglos florales que encontramos en casi cualquier mercado de nuestro país.

Incluimos también en la denominación de pfnm a las numerosas especies de cuyas raíces, tallos, hojas, frutos y semillas se obtienen materias primas para la manufactura de artesanías; e insumos para la industria farmacéutica, de perfumería y artículos de belleza; sin dejar de lado los agaves para destilación de bebidas alcohólicas, y numerosas especies y hongos empleados en la industria alimenticia.

Cierran esta lista los también abundantes productos usados por la población rurales con fines de autoconsumo. Es el caso obvio de la leña, un uso eminentemente no maderable de los recursos forestales; pero también el de resinas, bejucos, carrizos, diversas partes de árboles empleadas para construcción rústica bajo la forma de morillos, postes y hojas para techado de casas, y la “tierra de monte”. Una función adicional que debemos señalar de los pfnm, es a la que estos contribuyen en tanto parte constitutiva de los ecosistemas de bosques, selvas y semi-desiertos, mismos que proporcionan servicios ambientales como la captura de agua, la protección del suelo, el secuestro de carbono y la conservación de la diversidad biológica misma.

¹ Miembro de la Sociedad Civil, Methodus Consultora. (gpv62@yahoo.com)
Coordinadora del Grupo de Estudios Ambientales, A. C. (macarena@laneta.apc.org)

Pfnm, “Manejo campesino de los recursos naturales” y estrategias de conservación

El aprovechamiento de los productos forestales no maderables coexiste históricamente en el medio rural mexicano con aquellas actividades reconocidas como eminentemente productivas: la agricultura, la ganadería y la extracción maderable. Muchas especies comúnmente conocidas como “silvestres”, y hoy referidas como forestales no maderables e insertas en canales comerciales regionales, nacionales e internacionales, son resultado de una vocación campesina e indígena de manejo de recursos naturales *in situ*, la cual sigue vigente en los aún importantes reservorios de recursos naturales de nuestro país, dado el papel complementario que dichos productos tienen para la economía de muchas familias rurales.

Este manejo por indígenas y campesinos de los pfnm, ya sea bajo régimen de plantaciones familiares o bien de manejo de poblaciones naturales, está soportado en un conocimiento ancestral del medio, en las habilidades para la supervivencia familiar frente a un entorno económico cada vez más adverso y, en muchos casos, en los usos y costumbres comunitarios de regulación social del acceso a los recursos naturales, gestados a través de los años por los pobladores rurales en nuestro país.

Así, los productos no maderables forman parte de un complejo de alternativas económicas que, junto con los productos agrícolas, pecuarios y forestales maderables, constituyen los componentes básicos de las “unidades productivas” de parte importante de la población rural. Esto no puede dejar de ser considerado y estimulado por la legislación y el accionar gubernamental, sea en el tema del fomento productivo, de regulación ambiental o agraria, dado que en ello también se sustentan diversas estrategias de conservación de los recursos naturales, lo cual está siendo probado en diversas comunidades y ejidos en trabajos colaborativos con organismos civiles y entidades académicas, bajo la estrategia conocida como *Manejo campesino de los recursos naturales*.

Ejemplos destacados de trabajos colaborativos como los mencionados, son los casos de la formulación del “Plan de manejo para la palma soyate (*Brahea dulcis*)” por la población de Topiltepec, Guerrero, en colaboración con el Grupo de Estudios Ambientales, A. C.; del enriquecimiento de acahuals y manejo de plantaciones de pita (*Aechmea magdalenae*) en los municipios de San Juan Lalana y Valle Nacional, Oaxaca, promovidos junto con comunidades campesinas por Methodus Consultora, S. C.; de trabajos de investigación para el manejo de la pita y de palmas del género *Chamaedorea* en el sur de Veracruz, asesorados por el Proyecto Sierra de Santa Marta, A. C.; y los de investigación participativa de potenciales biológicos (bejucos, sustancias, esencias y semillas) acompañados por el Grupo Autónomo para la Investigación Ambiental, A. C. en el municipio de Huatulco, en la Costa de Oaxaca.

Dichas experiencias colaborativas para el manejo sostenible de diversos pfnm están buscando alternativas al saqueo histórico a que muchos de estos han estado sometidos, debido a las presiones del mercado, a las crecientes condiciones de pobreza de la población rural, y en buena medida a los vacíos jurídicos existentes en la legislación ambiental. Dado que la conservación de la riqueza natural con que cuenta una nación, constituye una responsabilidad colectiva, de la sociedad toda, el marco legal que regula su aprovechamiento y conservación debe propiciar el que sus componentes sean vistos como recursos de interés estratégico, en tanto parte constitutiva de los sistemas naturales agua-bosques-suelo, de la diversidad biológica y del patrimonio mismo del país.

Productos forestales no maderables y regulación ambiental

Los pfnm son inicialmente regulados por la Ley Forestal y su reglamento, en particular por los artículos 11, 13, 20 y 21 de la primera, y por los 26, 27 y 61 del segundo. En estos se establece como requerimiento para su extracción, almacenamiento, transformación y transporte la presentación por escrito de un *Aviso de aprovechamiento*, o la autorización de un *Plan de Manejo* y de una *manifestación de impacto ambiental* que los incluya. Para el caso específico del almacenamiento se ordena dar de alta el centro de acopio en el Registro Nacional Forestal, y la presentación de un *aviso de funcionamiento*. Por su parte, para la transportación de materias primas procedentes de material vegetal se requiere la presentación de documentos probatorios de su compraventa, tales como facturas. Para el caso de ciertas especies con estatus especial, o de áreas bajo algún régimen de protección, el articulado de la Ley Forestal en materia de pfnm remite a lo dispuesto por las Normas Oficiales, o bien por la Ley General de Medio Ambiente y Protección Ambiental (LGEEPA), respectivamente.

Son las *Normas Oficiales* emitidas para la protección de especies animales y vegetales específicas, otro de los instrumentos de regulación ambiental para los pfnm en nuestro país. Es el caso, por ejemplo, de la NOM-REC/NAT-005, relativa a los procedimientos, criterios y especificaciones para realizar el aprovechamiento, transporte y almacenamiento de corteza, tallos y plantas completas de vegetación forestal –incluyendo diversas especies del género *Yucca*, de cactáceas, palmas, leguminosas, bromelias, helechos y orquídeas, entre otras–, la cual ordena la presentación ante la autoridad ambiental –hoy la Semarnat– de una *notificación de aprovechamiento*, que en el caso de ciertas especies deberá incluir un *estudio técnico o justificativo*, o bien un *plan de control técnico del aprovechamiento*. Esta Norma obliga además a la presentación de un informe trimestral sobre los avances e impactos del aprovechamiento autorizado. En materia de transportación de material vegetal, requiere la presentación de facturas y/o notas de remisión que demuestren la legalidad de la compraventa.

Otras Normas oficiales que inciden sobre el aprovechamiento de los pfnm e incluidas en el rubro de *Recursos Naturales* son la NOM-REC/NAT-002, relativa al aprovechamiento, transporte y almacenamiento de resinas; la 003, relativa al aprovechamiento de tierra de monte; la 004, sobre raíces y rizomas de vegetación forestal; la 006, relativa a hojas de palma, incluyendo diversas especies del género *Chamaedorea*, y a *Brahea dulcis*; la 007, referida al aprovechamiento del orégano, de la gobernadora, del zapote blanco, damiana, diversos magueyes, flor de tila, de la pimienta, y del piñón, entre otras especies; la 008, referida a los cogollos; la 009, sobre la extracción de latex y otros exudados de vegetación forestal; la 010 y su modificación referidas a hongos comestibles, incluyendo *Tricholoma*, y diversas especies de los géneros *boletus* y *morchella*; la 011, relativa a musgos, heno y doradilla; la 012: leña para uso doméstico; y la 018, regulatoria del aprovechamiento de la hierba de candelilla y cerote. Todas estas obligan a las mismas notificaciones, estudios, informes y facturas que los mencionados líneas arriba respecto a la NOM-005.

En lo que toca a las Normas del rubro de *Protección Ambiental*, la más conocida y abarcativa es la NOM-ECOL-059, misma que define el estatus de numerosas especies animales y vegetales por encontrarse estas en peligro de extinción o amenazadas, por requerir algún tipo de protección especial, o considerarse raras; restringiendo su aprovechamiento salvo para efectos de colecta de investigación o extracción de material madre, estableciendo las reglas administrativas que se aplicarán para su manipulación, y prohibiendo explícitamente su comercialización.

Sobre otros instrumentos jurídicos, a finales de la pasada administración la Semarnap generó un instrumento jurídico más, esta vez destinado a regular el aprovechamiento de la llamada *vida silvestre*, concepto con amplias líneas de contacto con el de pfnm. Se trata precisamente de la *Ley General de Vida Silvestre* (LGVS), misma que condiciona el aprovechamiento de productos no maderables a la creación de instrumentos como la *Unidad de Manejo Ambiental* (UMA) y a la formulación de planes de manejo. Está aún por probarse la efectividad de los instrumentos que esta Ley incluye, pero algunas experiencias recientes en torno a la creación de UMA's han sido arduas, dada las lagunas procedimentales existentes y la cantidad de información técnico-científica que los solicitantes deben recabar.

Pero aún no termina la lista de ordenamientos jurídicos involucrados en la regulación de los pfnm, dado que la *Ley de Salud* y la *General de Equilibrio Ecológico y Protección Ambiental* (LGEEPA), esta última específicamente en su parte reglamentaria referida a las Áreas Naturales Protegidas, también intervienen. La primera señala en las modificaciones a sus artículos 234 y 245 publicadas el Diario Oficial de la Federación del 15 de diciembre de 1999, la lista de plantas empleadas en la elaboración de tés o infusiones y suplementos alimenticios consideradas de uso peligroso, por lo que se prohíbe expresamente su uso. Entre muchas otras, se incluyen en el listado referido algunas especies que son productos no maderables medicinales y alimenticios de amplio uso por la población, como es el caso de la menta poleo (*Mentha pulegium* L.) y el anís estrella (*Illicium anisatum*).

Como señalamos, los pfnm son también “tocados” por el *Reglamento de Áreas Naturales Protegidas*, mismo que en sus artículos 56 y 57 permite el aprovechamiento “sustentable” de pfnm al interior de Áreas decretadas, en algunos casos sólo en forma excepcional, y en general condicionándolo a la no alteración o deterioro del ecosistema. Por su parte, en su Título sexto, Capítulo I, *sobre los usos y aprovechamiento permitidos*, señala los instrumentos que la autoridad ambiental –en este caso, el Instituto Nacional de Ecología– deberá requerir para autorizar el acceso a ellos, incluyendo a las UMA, determinaciones de tasas de aprovechamiento y manifestaciones de impacto ambiental, dependiendo la categoría de Área Natural Protegida y la subzona a su interior de que se trate.

Sobrerregulación y vacíos jurídicos

Más allá de la dispersión legal evidenciada en la diversidad de ordenamientos referidos y autoridades implicadas, en los hechos nuestro país cuenta con un marco normativo aplicable a los pfnm que, en algunos casos, sobre-regula, restringe y desestimula el aprovechamiento de ciertas especies; y en otros más ignora. Esto último, debido a que los productos no maderables abarcan gran cantidad de especies, sobre muchas de las cuales se carece de conocimientos biológicos, ecológicos y etnobotánicos básicos sistematizados; lo que no quiere decir que dichos conocimientos no existan, formando parte, por cierto, de los sistemas de saberes tradicionales de pueblos campesinos e indígenas.

Pero los vacíos normativos se deben también al enfoque regulatorio aplicado que ha pretendido, a la par que definir casuísticamente a través de las *Normas Oficiales* y los listados de plantas peligrosas emitidos por la Ley de Salud; establecer marcos e instrumentos de amplio alcance, demasiado abarcativos dada la gran diversidad de especies implicadas y la mencionada insuficiencia de conocimientos sistematizados, por lo que la regulación ambiental se queda a medio camino entre el control excesivo y la

indefinición; propiciándose eso sí, numerosos trámites y burocratismo frente a lo que los grupos comunitarios poseedores de los recursos resultan ser los más desfavorecidos, desestimulando su actuación legal y propiciándose así el claudestinidad, generalmente en beneficio de algunas pocas personas de las comunidades y de particulares ajenos a estas.

Se trata pues de un marco jurídico por una parte general y todavía de enfoque centralista, que busca regular una gran diversidad de situaciones de aprovechamiento sin contar aún con la información suficiente para ello, y sin considerar las diferentes condiciones y procesos regionales; y por otra demasiado estrecho y de origen conservacionista, que pretende limitar la extracción de, en términos relativos, algunas pocas especies, ya sea por su estatus o por encontrarse estas en sitios de exclusión, como lo son las Áreas Naturales Protegidas; lo que en conjunto ha propiciado sobrelapación de ámbitos entre las diferentes instancias de la administración pública federal para efectos de la gestión ambiental de los pfnm.

Así, el marco jurídico ambiental vigente, si bien incorporo durante el sexenio pasado un enfoque de estímulo a la conservación a través del aprovechamiento sustentable por parte de grupos campesinos –los poseedores legales de los recursos, debe recordarse–, aún conserva elementos de su orientación original restrictiva, esto es, la pretensión de limitar las extracciones ilegales y depredadoras por medio de acciones que se concretan en el control del tráfico de productos, sin lograrlo por supuesto, dados los fenómenos de corrupción vigentes y los recursos financieros, infraestructura y personal que una tarea de esta magnitud requiere. Nuevamente, a medio camino entre la apuesta del manejo sustentable basado en la acción informada de los poseedores de los recursos y en inversiones que estimulen esto, y medidas de registro y vigilancia efectivas que terminen con el lucrativo tráfico ilegal.

En lo que toca a la *Ley General de Vida Silvestre*, el intento más acabado de la administración anterior en materia de regulación de los no maderables, si bien constituye un buen punto de partida que resalta la importancia de estos productos y busca promover su buen manejo, su reglamentación está aún pendiente y por el momento supone para los productores la realización de procesos de tramitación que por no estar bien definidos, resultan complicados y poco accesibles. Consideramos loable que en esta se reconozca como ámbito de atribución en materia de manejo de la vida silvestre a los gobiernos municipales y estatales, aunque este aspecto está definido demasiado vagamente en la propia Ley.

Los vacíos de información sobre los volúmenes de plantas y animales extraídos de su ambiente natural son otra evidencia de la poca efectividad de la regulación ambiental vigente, sobre todo porque muchas especies no maderables están inmersas en circuitos de tráfico ilegal. Según datos de la Semarnap, para el año de 1999 sólo el siete por ciento del total de los productos forestales comercializados correspondían al rubro de “no maderables”. Lo que este dato evidencia desde nuestro punto de vista no es la poca importancia comercial de los pfnm, sino la alarmante ausencia de registros confiables sobre su extracción y tráfico. El caso de las palmas del género *Chamaedorea*, por ejemplo, ilustra que hay flujos importantes de materiales vegetales y recursos financieros hacia los Estados Unidos que hoy pasan casi desapercibidos. Hablamos sólo en el caso de las palmas de flujos comerciales por un valor de 30 millones de dólares anuales.

Por otra parte, el potencial de aprovechamiento de pfnm es hoy un terreno todavía por explorar, dada la gran diversidad de especies aprovechadas y potencialmente aprovechables que existe, así como el importante papel que muchas de ellas tienen en el equilibrio de los ecosistemas a que pertenecen. Esto significa que aún se requiere de arduos trabajos de investigación en materia ecológica, etnobotánica, socioeconómica, cultural y tecnológica. Sin embargo, en la actualidad al interior de las instituciones académicas –salvo honrosas excepciones– se carece de las orientaciones, estímulos y condiciones operativas necesarias para promover la colaboración de investigadores y docentes con comunidades campesinas y organismos civiles, dirigidos a sustentar esta carencia de conocimientos. Este es también un vacío que la legislación de fomento productivo y ambiental, y la acción gubernamental en la materia deberán atender.

Hacia una agenda para estimular el aprovechamiento sustentable de los productos forestales no maderables

Por lo expuesto hasta aquí, resulta evidente que un marco regulatorio y normativo para el medio rural en los aspectos de fomento productivo, ambiental y agrario que realmente busque el desarrollo sustentable y equitativo, deberá considerar y estimular en lo que toca al aprovechamiento de los pfnm, lo siguiente:

- a) La articulación de los enfoques de fomento productivo agropecuario y forestal maderable, con los de manejo integral de los recursos naturales, en donde estén claramente contemplados los pfnm, bajo una lógica estratégica del manejo territorial multi-espacial y multi-temporal. Así, los espacios productivos agrícolas, pecuarios y forestales (para manejo de maderables y no maderables) deberán formar parte constitutiva de una visión integrada del desarrollo comunitario, promovida desde el nivel federal y concretada en los ámbitos estatal, regional y local por los actores involucrados.
- b) La desconcentración de atribuciones y responsabilidades en materia de regulación ambiental y fomento productivo hacia mecanismos multi-sectoriales estatales, regionales y locales, en el marco de la normatividad federal en dichas materias.
- c) La creación de un entorno normativo e institucional adecuado para el estímulo al Manejo campesino y a la regulación comunitaria del manejo de recursos naturales; lo que supone el reconocimiento del derecho y capacidad de las comunidades a normar el uso del propio territorio en el nivel local, a través de reglas colectivas consistentes con los marcos legales municipal, estatal y federal vigentes.
- d) La incorporación de los enfoques, saberes y mecanismos normativos y de regulación comunitarios para el uso y acceso a los recursos naturales como complemento de las políticas de fomento productivo, de conservación y para el desarrollo comunitario y regional.
- e) La integración de mecanismos micro-regionales y eco-regionales plurales e incluyentes para el análisis y definición de políticas de uso y manejo de los recursos naturales, y la articulación de sus planteamientos con los de planes y programas gubernamentales en sus ámbitos de incidencia.
- f) La mejora de los mecanismos de consulta y opinión ciudadana previstos por las leyes de planeación, de Equilibrio Ecológico, Forestal y Federal sobre Metrología y Normalización para la formulación de políticas y regulaciones ambientales, y para el establecimiento de Normas oficiales. Se requieren para ello canales de

comunicación efectivos entre los poderes legislativo y ejecutivo con los actores sociales involucrados, la creación de mecanismos permanentes de información y de instancias multi-sectoriales de análisis y evaluación de políticas en los ámbitos federal, estatal y regional; así como, centralmente, la voluntad política para incorporar las opiniones ciudadanas en las lógicas de negociación inter-gubernamentales y partidarias.

- g) La inclusión en las políticas e instrumentos de fomento productivo y regulación ambiental de modalidades de pago y estímulo a pobladores rurales por la prestación de servicios ambientales y el buen manejo de los recursos naturales.
- h) .La generación de un marco normativo para los pfnm no restrictivo, que se circunscriba a la protección de especies importantes contra actividades de riesgo, evitando sobrerregular aquello que no cae en este concepto, y realizando previamente las consultas necesarias con los actores involucrados. Para ello, se deberá buscar un equilibrio entre normas específicas y criterios de aplicación general que puedan ser concretados por los actores involucrados en el ámbito estatal y regional. Esto es, hacer realidad como criterio general la conservación de los recursos naturales a través del aprovechamiento sostenible, buscando que los beneficios recaigan principalmente en las comunidades campesinas e indígenas, a cambio del reconocimiento y fortalecimiento de estas como garantes de la integridad del patrimonio natural.
- i) La constitución de un Sistema de apoyo al manejo sustentable de los pfnm que contemple recursos para capacitación, educación ambiental, servicios técnicos, investigación, innovación tecnológica adaptativa, servicios de mercadeo e integración de cadenas de producción-comercialización, desarrollo de productos, certificación, estímulos y pago por servicios ambientales prestados.
- j) Establecer nuevas políticas y programas de investigación para el manejo sustentable, así como incentivos curriculares para los especialistas que trabajen en torno a la articulación del conocimiento, uso y manejo de la diversidad biológica; y estímulos económicos –un Fondo nacional multi-disciplinario de apoyo a investigadores, por ejemplo–, con la participación de comunidades, iniciativa privada y organismos civiles. Esto, teniendo como base acuerdos y formas de control comunitario claramente establecidos.
- k) Establecimiento de un *Programa de desarrollo tecnológico participativo para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales*, que contemple proyectos de formación de profesionales con las capacidades y orientación requerida para trabajar con el sector social.
- l) Mantener e incrementar esquemas de apoyo financiero para la elaboración de estudio técnicos, planes de manejo y pago de servicios técnicos para el aprovechamiento de pfnm, dirigidos centralmente a organismos sociales y pequeños empresarios en etapa de despegue, mejorando aquellos programas de fomento a la silvicultura comunitaria que ya se llevan a cabo.
- m) Articulación entre los instrumentos regulatorios que inciden en el aprovechamiento de pfnm (UMA, planes de manejo, avisos, notificaciones, etc.), buscando su complementariedad e incorporando en ellos enfoques ecosistémicos y eco-regionales.

- n) Integración de un sistema nacional único de registro de las extracciones y tráfico de especies, como ya se contempla en la *Ley Forestal, General de Vida Silvestre*, y en la propia LGEEPA.