

5  
20j



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
ARAGON**

**LAS RELACIONES MEXICO - F.A.O.  
EN MATERIA FORESTAL  
1982-1993**

**T E S I S**  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
**LICENCIADO EN RELACIONES  
INTERNACIONALES**  
P R E S E N T A :  
**ENRIQUE GERARDO CANCINO MORENO**

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

MEXICO. 1994.



Universidad Nacional  
Autónoma de México



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

**LAS RELACIONES MÉXICO - FAO EN MATERIA FORESTAL  
(ESTUDIO CRÍTICO - POLÍTICO)  
1982-1993**

**ÍNDICE**

**INTRODUCCIÓN..... I**

**CAPITULO I**

*LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y  
LA ALIMENTACIÓN (FAO)..... 2-38*

1.1. ORIGEN Y ANTECEDENTES DE LA FAO..... 4

1.2. ESTRUCTURA Y ORGANIZACIÓN..... 9

1.3. FINES Y OBJETIVOS..... 15

1.4. PRINCIPALES NORMAS INTERNACIONALES..... 22

**CAPITULO II**

*FUNCIONAMIENTO Y PROGRAMAS DE LA FAO..... 39-70*

2.1. MIEMBROS DERECHOS Y OBLIGACIONES..... 41

2.2. DIFERENTES ÁREAS DE PARTICIPACIÓN..... 46

2.3. LA MATERIA FORESTAL..... 55

2.4. REGLAMENTACIÓN EN ESTA MATERIA..... 65

### **CAPITULO III**

<i>LAS RELACIONES DE MÉXICO CON LA FAO</i> .....	71-126
3.1. PARTICIPACIÓN DE MÉXICO EN ACTIVIDADES DE LA FAO.....	74
3.2. PRINCIPALES PROGRAMAS DE LA FAO EN QUE MÉXICO PARTICIPA (MATERIA FORESTAL).....	89
3.3. LA CUESTIÓN FORESTAL EN MÉXICO Y SU OBLIGACIÓN POLÍTICA - JURÍDICA INTERNACIONAL.....	99
3.4. LA REGLAMENTACIÓN INTERNA MEXICANA EN MATERIA FORESTAL...	114

### **CAPITULO IV**

<i>PROPUESTA PARA MEJORAR LAS RELACIONES MÉXICO - FAO</i> .....	127-156
4.1. LA APLICACIÓN DE PROGRAMAS DE LA FAO EN MÉXICO.....	129
4.2. LA POLÍTICA MEXICANA EN EL DESARROLLO FORESTAL.....	138
4.3. IMPLICACIONES POLÍTICO-INTERNACIONALES DE LA OMISIÓN A LAS RECOMENDACIONES DE LA FAO.....	151
<b>CONCLUSIONES</b> .....	157
<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	164

## DEDICATORIAS

En principio y sin duda alguna, dedico este humilde esfuerzo en muestra de reciprocidad y cariño a la Sra. Sara **Moreno de Martínez**, quien ha dedicado 28 años de su vida a la difícil tarea de hacer de su hijo un hombre de bien. Es el momento de externarle mi más sincero agradecimiento por su amor y apoyo incondicional. Estoy consciente de que nunca tendré palabras para decirte cuán grande es mi amor por tí querida Madre.

Tu Hijo

Como muestra de admiración a su cabal rectitud quiero dedicar también esta tesis al Sr. **Alfredo Martínez González**, quien siempre ha sabido ser un buen padre, por que con su ejemplo me ha enseñado que muchos pueden ser Licenciados, pero pocos como él pueden ser SEÑORES. Con cariño de quien siempre será tu hijo.

Gracias.

Finalmente y con un inmenso respeto dedico este trabajo a mi viejita linda que con tanto amor y sabiduría ha sabido inculcar en mí el valor del último esfuerzo, doy gracias al gran arquitecto del universo el haberme dado la dicha de saberme su nieto con mi infinito amor, a la Sra. **Agapita Gutiérrez Vda. de Cancino**.

## **AGRADECIMIENTOS**

Con respeto y admiración al Lic. Antonio Reyes Cortés por que sin su valiosa dirección y mano dura jamás hubiese aprendido que la única forma de criticar algo es cuando está hecho, luego entonces, hoy puede hacerse con lo que se ha terminado, por su apoyo mil gracias al amigo y profesor.

A mis maestros que me guiaron por el camino de la verdad y me desviaron de la ignorancia a ellos:

Gracias.

A mis hermanas:

Claudia y Georgina por el amor que debe por siempre morar en nuestros corazones, Gracias por su apoyo.

Quiero dar muestra de especial agradecimiento a Kikey, por que gracias a ella se pudieron realizar los muchos trámites administrativos, para que este trabajo llegase a su impresión final. Por su tiempo, dedicación y apoyo, mi infinito amor.

A mi caro Amigo:

Lic. Carlos Valdéz Rodríguez y a su fina esposa Lic. Sofía Aguirre de Valdéz quienes a lo largo de ya muchos años han sido siempre más que mis amigos, gracias mil por su apoyo y aliento de superación. "Que no se respire miseria, las cosas siempre hay que hacerlas en grande".

Por su apoyo y amistad incomparables

Gracias a:

Lic. Salvador Martínez Murrieta, Lic. Rosa Ma. Galván de Martínez, Lic. Ma. del Carmen Guadarrama Martínez, Ing. Carlos Almandoz Echevarría, Lic. Jorge Ortiz Monasterio, Lic. Raúl Pozos Guerrero, Ing. Jesús Arturo Guadarrama Sierra, Ing. Luis Antonio Leonce, Lic. Daniel Lagunes Torres, Dr. Luis David Guzmán Moreno, Arq. Salvador Zabikcy Efrato, Dr. Jaime Munitz y Goldfeder.

Finalmente a vosotros:  
Que esparcidos por el Universo, creéis firmemente como yo en la inmortalidad del alma y la  
libertad de pensamiento flammarions S.F.U.

*"La libertad es el don máspreciado que los Dioses otorgaron los hombres"*

**Miguel de Cervantes Saavedra**

*"No se puede vivir libremente cuando se es esclavo de pensamiento"*

**Enrique Cancino Moreno**

## INTRODUCCION

Los hombres están unidos a los árboles por una afinidad natural. Las selvas del planeta proporcionaron a nuestros antepasados abrigo y sustento, de ellas tomó el hombre primitivo la leña para calentar sus cavernas y la madera para fabricar las armas de caza y de guerra .

Los árboles son los principales proveedores del oxígeno del que depende nuestra supervivencia, son los pilares esenciales del sistema natural en que se basa nuestra vida. Si no somos capaces de protegerlos, desapareceremos con ellos.

El problema de la deforestación, se ha convertido en uno de los principales problemas globales que afronta la humanidad. Su efecto es notable en la pérdida de la diversidad biológica y ecológica, su consecuencia inmediata y a largo plazo amenaza no solo la supervivencia de muchos seres vivos, sino la calidad de vida de la humanidad.

La devastación de los recursos naturales, es un verdadero fenómeno mundial al que México no es ajeno.

Mi preparación como internacionalista, en un marco referencial de trascendente importancia, es realmente mínima. Aunque mi interés vaya mas allá de los logros actualmente alcanzados en esa materia; los conocimientos por mi adquiridos aún no son suficientes para esgrimir con la

habilidad necesaria, los argumentos que podrian coadyuvar a la evolución de la legislación actual que regula la protección de los recursos forestales a nivel nacional e internacional.

El desarrollo del análisis de la problemática planteada, hace necesaria una reflexión sobre la situación de los recursos forestales nacionales y la capacidad de adaptación de la reglamentación mexicana a las normas internacionales en la materia.

Debemos entender que no se trata de un análisis exhaustivo en materia forestal nacional e internacional, sino que constituye una humilde aportación, de opinión y reflexión sobre las tendencias actuales; nacionales e internacionales sobre legislación y protección a los recursos forestales del mundo.

El objetivo general de mi tesis es el de analizar el ¿Cómo?, ¿Cuándo? y ¿Dónde? se dan las relaciones entre México y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) específicamente en materia forestal, a fin de poder determinar las posibles similitudes y discrepancias existentes entre las recomendaciones de éste Organismo Internacional y la legislación mexicana vigente.

Los objetivos anteriormente expuestos, tienen el propósito de definir y distinguir los obstáculos que impiden el cumplimiento óptimo de las recomendaciones internacionales elaboradas por la FAO y señalar de la manera

más imparcial posible, la importancia que debemos conceder al hecho de que, éstas relaciones vayan mas allá de la práctica consuetudinaria de una demagogia poco fructifera, que en nada nos beneficia y que por el contrario, amenaza con extinguir los bosques de nuestro país, junto con los de muchos otros puntos del planeta.

El sexenio del Lic. Miguel de la Madrid Hurtado (1983-1989) y los primeros cuatro años del sexenio del Lic. Carlos Salinas de Gortari (1989-1993) serán los periodos que delimitarán nuestro estudio en tiempo, considerando las circunstancias que prevalecieron y los cambios sufridos en nuestro país, durante éste periodo en la materia de referencia..

Acorde con lo anterior he dividido nuestro estudio, en cuatro apartados: La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, Funcionamiento y Programas de la FAO, Las relaciones de México con la FAO , para concluir con una Propuesta para Mejorar las Relaciones México-FAO. Los dos primeros apartados tratan de dar un panorama general de las razones que dan origen a la necesidad de crear un Organismo Especializado como la FAO. Hablaré de su estructura, de sus fines y de sus objetivos y sobre todo que las perspectivas de la FAO en el ámbito forestal.

Así mismo, se pretende ofrecer un marco de referencia sobre los derechos y obligaciones de sus miembros. Los dos

últimos apartados se refieren a las relaciones propias de nuestro país con ese Organismo Internacional, los logros obtenidos y los retos que son requeridos ser enfrentados. Finalmente se ha elaborado un estudio comparativo de las prácticas forestales en el marco de la legislación mexicana interna y su posición ante las normas internacionales.

La estructura del estudio, se elaboró considerando que en el análisis de éste tema, no se contengan solo aforismos ayunos de su explicación y causa. Antes de profundizar en las relaciones que, en materia forestal sostienen nuestro país y la FAO, es conveniente realizar una exposición de los motivos que dieron origen a la misma.

Ofrezco pues, en este trabajo, una sencilla revisión de la materia forestal internacional, que nos introduzca e ilustre sobre el tema, a fin de que con mayor precisión logremos el objetivo básico de nuestro trabajo de investigación.

Estoy consciente de que el contenido de mi trabajo, aun habiendo sido elaborado con diligencia, está destinado al lector principiante más que al erudito en Relaciones Internacionales o al experto forestal, pues parto de una premisa que no puedo soslayar aún: mis estudios en la materia corresponden más a la naturaleza del primero que de los segundos.

Agradecería que ésta mi tesis sea considerada, tan solo como un humilde esfuerzo, destinado a otros que como

yo encuentran, que la satisfacción mas grande que se puede tener en la vida radica en la libertad y el progreso intelectual del hombre.

## **CAPÍTULO I**

# **LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN (FAO)**

En un principio quiero destacar, que el presente capítulo así como los subsecuentes han sido diseñados con la intención de introducir al lector cualesquiera que sea su vocación, al tan inmenso camino que puede representar el estudio de las relaciones ya sean políticas, sociales, económicas, culturales ó de cualquier índole que México tenga o pudiese tener con los demás sujetos de Derecho que conforman la actual Sociedad Internacional.

El estudio de las relaciones que se tienen con uno de los Organismos Especializados de las Naciones Unidas como lo es la Food and Agriculture Organization (FAO) que se traduce al español como la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, podría representar largos años de estudio para aquel que lo pretendiese hacer, dadas las tan variadas formas de interrelacionarse que pueden existir; es por ello que el presente capítulo tiene tan sólo la humilde intención de mostrar en cuatro breves incisos el ¿Por qué de la necesidad de crear un Organismo como éste?, ¿Cuál fue su origen?, ¿Cómo se organiza, funciona, y estructura? y sobre todo ¿Cuáles son sus fines y Objetivos?, y como Sujeto de Derecho Internacional ¿Cual es el marco de normatividad bajo el que se rige?.

Que sirva pues para acercar sobre todo a aquel que principia su camino en el tan amplio mundo de las relaciones internacionales, unas breves notas que considero le darán las bases para entender la complejidad inherente al establecimiento de relaciones con cualquier Organismo ó Sujeto de Derecho Internacional.

La gama tan amplia de vertientes que ofrece el establecer relaciones con la FAO, hace necesario establecer los límites del presente trabajo de investigación, quedando ceñidos exclusivamente a la materia forestal.

## 1.1. ORIGEN Y ANTECEDENTES DE LA FAO

Nunca imaginó David Lubin, próspero hombre de negocios Californiano que, a poco más de cien años del surgimiento de su idea genial para algunos, utópica e incluso descabellada para otros de crear un organismo internacional que defendiera los intereses de los agricultores mediante la colaboración de sus propios gobiernos, sería hoy por hoy una realidad vigente.

A fines del siglo pasado su muy peculiar punto de vista fue rechazado, con la mirada azorada y a la vez indiferente de quienes gobernaban y dictaban el destino del mundo de aquella época.

No encontrando apoyo en su país a su magno ideal, se trasladó a Europa donde el ambiente no fué favorable a su proyecto tanto en la ciudad de Londres, como en la Ciudad de París; fue a Roma (sede actual de la FAO) donde encontró del Rey Víctor Manuel III el impulso necesario para la concepción de lo que sería más tarde el Instituto Internacional de Agricultura.

Con el doble fin por un lado de reunir y publicar informes y estadísticas y por otro el formular propuestas a los gobiernos encaminadas a mejorar la situación de los agricultores y velar por los intereses de éstos por otros, se

adoptó el Convenio Constitutivo del Instituto Internacional de Agricultura el día 7 de Junio de 1905 como resultado de la Conferencia Internacional convocada por el Gobierno Italiano.

Con una Asamblea General y un comité permanente tuvo su primera sesión en 1908 con la asistencia de 46 miembros, donde se dieron las bases para la cooperación internacional en el sector agrícola.

Su labor fue de carácter técnico principalmente, sin embargo, a mediados de los años 30's, los problemas de la agricultura se acentuaron por motivos económicos y políticos y en el año 1944 este Instituto se disolvió a causa de la guerra.

Paralelamente y aunque desde su creación en los meses de agosto y septiembre de 1920, la Organización Económica y Financiera de la época de la Sociedad de Naciones<sup>1</sup> ya se había ocupado de cuestiones agrícolas, no fue sino hasta septiembre de 1935, cuando la Asamblea General de la Sociedad de Naciones con sede en Ginebra, Suiza, reconoció oficialmente el vínculo entre la nutrición, la sanidad y la agricultura, creándose de esta manera, un comité mixto integrado por especialistas de los sectores de la agricultura, la salud y la economía.

Esto sucedió a raíz del famoso discurso pronunciado por el alto comisionado de Australia en Londres,

---

<sup>1</sup> SEARA Vázquez, Modesto. Tratado General de la Organización Internacional, p.74.

Stanley Bruce, quien fuera asesorado por Frank McDougall y cuya alocución se fundamentó en la idea de que la Sociedad de la Naciones debía evaluar la importancia de los alimentos especialmente nutritivos y su impacto en la salud pública, así como la relación con la posible solución a la crisis agrícola de la época.

Tomando como base la situación casi muerta (debido a la 2a Guerra Mundial) por la que pasaban los sectores de la política económica y monetaria internacional, así como la crisis política de la época, los delegados vieron con buenos ojos que ahí dentro de la Asamblea, foro máximo de la Sociedad de Naciones donde se ventilaban en general cuestiones políticas, se gestara la pauta para que este Organismo desempeñara un papel destacado y por demás constructivo.

Óptimo fue el resultado: la formación de Comités Nacionales de Nutrición, no se dejó esperar, la relación entre la salud y la agricultura fue un intento de resolver el problema de la malnutrición.

El comienzo de las hostilidades en 1939, interrumpió los progresos.

En 1942, el Presidente Roosevelt, impulsó la idea de crear una Organización de las Naciones Unidas con funciones económicas y sociales a la vez que políticas.

Para estas fechas, Frank McDougall, percibió que en el ámbito internacional existía un gran interés en tomar

medidas para solucionar los problemas alimentarios de la posguerra, por lo que reanudó su labor iniciada siete años antes en Ginebra, preparando un segundo memorando, que se refirió a un programa de las Naciones Unidas para combatir la escasez de alimentos.

La futura Organización de las Naciones Unidas debería crear una Comisión Técnica de Agricultura y a Alimentación, dándole seis meses de plazo para elaborar una propuesta detallada para el establecimiento de un Organismo Internacional de Agricultura.

McDougall se entrevistó con Roosevelt y subrayó que la alimentación era el problema principal a nivel económico que debían abordar las Naciones Unidas. Un año más tarde Roosevelt convocó a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre alimentación y agricultura.

Celebrándose en Hot Springs, Virginia, del 18 de mayo al 3 de Junio de 1943 la Conferencia se desarrolló con gran éxito y como resultado de esta se adoptó una breve declaración que contenía una serie de resoluciones sobre las cuestiones alimentarias y agrícolas de carácter sustantivo tan válidas en esa época como en los momentos actuales, salvo la excepción de no haberse incluido aspectos sobre la silvicultura y la pesca, que por algún motivo no fueron contemplados en la Declaración.

Asimismo, se creó una Comisión Interina, para que preparara un plan concreto para la creación de una

Organización permanente en el sector de la agricultura y la alimentación.

Esta comisión interina, se reunió en Washington, presidida por Lester Pearson, Embajador de Canadá en Estados Unidos, quien preparó la Constitución de la FAO, y presentó a la primera Conferencia:

- a.) Una propuesta para fusionar al Instituto Internacional de Agricultura con la FAO
- b.) Un informe especial sobre la silvicultura
- c.) Y un documento en el que se describían los trabajos que realizaría la nueva organización

Y se dispuso que la firma de la constitución y la apertura de la primera Conferencia de la FAO tuviera lugar en Quebec, el 16 de octubre de 1945.

De esta manera se constituyó la FAO como la primera de una nueva generación de organizaciones internacionales. Cabe mencionar que su constitución entró en vigor en el momento de su firma. Las Naciones Unidas no iniciaron su existencia sino ocho días más tarde, el 24 de octubre, pues aunque la carta se había firmado en San Francisco en junio, no entró en vigor hasta la ratificación por las cinco grandes potencias y una mayoría de los demás Estados signatarios.

Al término de la ceremonia de la firma, la primera Conferencia de la FAO, se inauguró el 16 de octubre y duró hasta el 1 de noviembre de 1945. En ella se eligió como

presidente a Lester Pearson, quien había declarado abierta la Conferencia en su calidad de presidente de la comisión interina. La Conferencia eligió como Director General a Sir John Boyd Orr.

La Conferencia se dedicó a plasmar los principios generales enunciados en Hot Spring en recomendaciones prácticas de acción por parte de la FAO y los Gobiernos.

Así la FAO se consolidó como un organismo autónomo para el desarrollo, un centro de información, un centro de consulta para los gobiernos y una tribuna neutral para los gobiernos.

Durante el primer período de sesiones, varios países se adhieren a la organización y al terminar las actuaciones, la FAO contaba ya con 42 estados miembros estableciéndose también la sede provisional de la FAO en Washington, sede que sería trasladada en 1951 a Roma, de conformidad con la decisión adoptada por la Conferencia en 1949, mencionaré que para estas fechas la FAO había crecido en membresías a un número de 68.

## 1.2. ESTRUCTURA Y ORGANIZACIÓN

La constitución de la FAO establece que todos los países miembros tienen el mismo derecho de voz y voto

acerca de su programa y actividades. Su órgano supremo de gobierno es la Conferencia que está formada por todos los estados miembros, la cual se reúne cada dos años para examinar la situación de la alimentación y la agricultura y la labor de la FAO, en esta reunión se aprueban el programa ordinario de labores y presupuesto del bienio sucesivo.

Dentro de las bases que sustentan lo anterior expuesto, es importante subrayar el texto del artículo III párrafo 1 de la Constitución de la FAO, que a la letra dice:

"La Organización contará con una Conferencia, en la que cada Estado Miembro y Miembro Asociado estarán representados por un delegado..."<sup>2</sup>

De la misma forma, el artículo III párrafo 6 del documento arriba citado, hace mención a lo siguiente:

"La Conferencia deberá reunirse en sesiones ordinarias, una vez cada dos años..."<sup>3</sup>

De esta manera, queda justificada la existencia del órgano rector del mencionado Organismo Internacional, por cuanto está escrito en su documento constitutivo.

La Conferencia elige también, como órgano rector interino (actúa en su nombre en los periodos entre sesiones), un Consejo compuesto de 49 estados miembros que actúan durante tres años con arreglo a un sistema de rotación.

La Constitución de la FAO estipula en su artículo V párrafo 1:

<sup>2</sup>Textos Fundamentales de la F.A.O. Constitución de la F.A.O., Vol. I, p.9.

<sup>3</sup>ibid., p.7.

"La Conferencia elige el Consejo de la Organización, integrado por cuarenta y nueve estados miembros..."<sup>4</sup>

El Consejo elige a su vez, tres comités principales, el comité del programa, el comité de finanzas y el comité de asuntos constitucionales y jurídicos, además, cinco comités de productos básicos, pesca, montes, agricultura y seguridad alimentaria mundial.

En cuanto a la obligación de los comités, el mismo artículo en su párrafo 6, menciona:

"...Todos éstos comités deberán informar de sus actuaciones al Consejo y sus atribuciones se regirán por las normas aprobadas por la Conferencia."<sup>5</sup>

Tanto la Conferencia como el Consejo tendrán la facultad de crear cuando así lo consideren necesario, comisiones, comités, conferencias, grupos de trabajo y consulta por cuanto así se los confiere el artículo VI en su párrafo 6 que a la letra dice:

"La Conferencia o el Consejo podrán crear comisiones de las que podrán formar parte todos los Estados Miembros y Miembros Asociados o comisiones regionales de las que también podrán formar parte todos los Estados Miembros y Miembros Asociados cuyos territorios se encuentren situados, por entero o en parte, en una o más regiones, para aconsejar sobre la formulación y la puesta en

<sup>4</sup>Ibid., p.8.

<sup>5</sup>Ibid.

practica de una política y para coordinar su ejecución."<sup>6</sup>

La Conferencia nombra un Presidente Independiente del Consejo de conformidad con el artículo V párrafo 2, pues el Consejo sólo puede nombrar a los miembros de su mesa a excepción de su Presidente y se regirá por su propio reglamento interior en base al mismo artículo párrafo 4 de la Constitución de la FAO.

El Consejo es el encargado de gestionar todos los asuntos que resuelve la Asamblea así como de aceptar o de rechazar las propuestas que tratarán las Conferencias sucesivas, prepara los informes generales sobre agricultura, que luego se presentan a debate en las comisiones de la asamblea bianual y examina la evolución de los acuerdos intergubernamentales, sobre productos agrícolas, cambios en las políticas de producción o de precios y programas especiales de nutrición para sectores de población mal alimentados y entre otras actividades, el Consejo es el encargado de preparar y recomendar a la aprobación de la conferencia el programa de presupuestos para cada bienio y supervisar la administración financiera de la Organización.

Paralelamente la Conferencia elige al Director General que está facultado para dirigir los destinos de la Organización.

---

<sup>6</sup>Ibid., p.11.

De esta manera, el artículo VII párrafo 1, menciona:

"La Organización tendrá un Director General nombrado por la Conferencia para un período de seis años. El Director General podrá ser reelegido."<sup>7</sup>

Así mismo, el párrafo 4° del artículo anterior, a la letra dice:

"Bajo la supervisión general de la Conferencia y del Consejo, el Director General tendrá plenos poderes para dirigir las actividades de la organización."<sup>8</sup>

El Director General es a su vez el Jefe de la Secretaría, la cual está conformada por siete departamentos; Administración y Finanzas; Asuntos Generales e Información; Política Económica y Social; Agricultura; Desarrollo; Pesca y Montes.

La Secretaría, es en otras palabras, la estructura interna de la Organización; es el grupo de personas que, organizadas por departamentos, proporcionan los servicios que necesitan tanto la Conferencia como las Comisiones o Comités que esta establezca, se encarga de recibir, traducir y distribuir los documentos, informes y resoluciones, prepara las actas de deliberaciones y realiza cualquier otro trabajo requerido por los ya mencionados.

La designación del personal que conforma esta Secretaría, se manifiesta en el artículo VIII, párrafo 1°.

<sup>7</sup>Textos Fundamentales de la F.A.O., Constitución de la F.A.O., p. 11

<sup>8</sup>ibid

"El Director General nombrará el personal de la Organización de acuerdo con las normas establecidas por la Conferencia."<sup>9</sup>

Y sus funciones están claramente estipuladas en el artículo IV párrafos 1 y 2 del Reglamento General de la FAO.<sup>10</sup>

Cabe mencionar, que tan sólo la Secretaría está integrada por unos 3500 funcionarios profesionales y de servicios generales destinados en la sede de la FAO en Roma y de un número similar de funcionarios destacados en proyectos locales en las Oficinas Regionales y en otras establecidas en países del tercer mundo.

Además dependiendo directamente del Director General y formando parte de la Secretaria se encuentran los Representantes Regionales y Directores de las oficinas de enlace.

Lo anterior expuesto de conformidad con el artículo X que dice así:

1. El Director General podrá, con la aprobación de la Conferencia, crear oficinas regionales y subregionales.
2. El Director General podrá nombrar funcionarios de enlace con determinados países o regiones, de acuerdo con los gobiernos interesados."<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup>Ibid., p.12.

<sup>10</sup>Textos fundamentales de la F.A.O. Reglamento General de la F.A.O., p.28.

<sup>11</sup>Textos Fundamentales de la F.A.O. Constitución de la F.A.O. p.13

La FAO colabora estrechamente con otras Organizaciones Internacionales, especialmente con los demás organismos de las Naciones Unidas, para dar una idea general, mencionaré que se han establecido divisiones especiales de agricultura conjuntas con las Comisiones Económicas de las Naciones Unidas para África, Europa, América Latina y Asia Occidental entre otras.

### 1.3. FINES Y OBJETIVOS.

Tomando en cuenta que la pobreza es la causa principal del hambre y de la malnutrición en el mundo; que el incremento general y progresivo de la producción y del poder adquisitivo de cualquier nación es directamente proporcional al fomento del empleo total de los recursos humanos y materiales con base a una política social y económica bien fundamentada; que ese incremento se ve favorecido tanto con la expansión racional de la industria en donde no se ha dado, como con el acceso a materiales y mercados en paridad de condiciones .

Con lo anterior así como con el hecho de que la producción, la distribución y el consumo tanto de alimentos como de cualquier otro producto, se ven restringidas ya sea por las fluctuaciones anormales en los tipos de cambio ó por

los aranceles u cualquier otro tipo de impedimento al comercio internacional. Considero que la colaboración entre las naciones es la única solución para los grandes problemas que enfrenta el nuevo orden económico internacional y que el animo y disposición con que éstos actúen serán la clave para elevar el nivel de vida, ante la imposibilidad de realizarla, exenta de miseria sin su cooperación y acción coordinada.

De esta manera puedo señalar que en la Constitución de la FAO se encuentra inscrito en su preámbulo, en cuanto a la parte relativa se refiere, lo siguiente:

"Los Estados que aceptan esta Constitución, decididos a fomentar el bienestar social intensificando, por su parte, la acción individual y colectiva a los fines de:

- elevar los niveles de nutrición y vida de los pueblos bajo su respectiva jurisdicción;
- mejorar el rendimiento de la producción y la eficacia de la distribución de todos los alimentos y productos alimenticios y agrícolas;
- mejorar las condiciones de la población rural;
- y contribuir así a la expansión de la economía mundial y a liberar del hambre a la humanidad;

constituyen por la presente la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación..."<sup>12</sup>

Como principal Organismo Internacional para la alimentación y la agricultura, la FAO encamina su esfuerzo a la atención directa de cada uno de los sectores de éstos campos, que va desde enseñar a los agricultores de subsistencia nuevas técnicas para producir cultivos alimentarios, hasta asesorar a los Gobiernos sobre la manera de lograr un comercio internacional más estable y equitativo de los productos agrícolas.

De manera general se puede decir que la FAO tiene cuatro objetivos principales que son:

- a) Llevar acabo un programa principal de asesoramiento y ayuda técnica para la comunidad agrícola, en nombre de los gobiernos y de los organismos de financiación del desarrollo.
- b) Reunir, analizar y difundir información
- c) Asesorar a los Gobiernos sobre políticas y planificación
- d) Proporcionar oportunidades a los Gobiernos para reunirse y discutir los problemas de la alimentación y la agricultura.

Sin que por lo anterior se desvirtúe su cometido, ya que la FAO no es un banco agrícola con el que podría

---

<sup>12</sup>ibid., p.3.

confundirse; sus propios recursos financieros sólo representan una pequeña fracción de lo que se necesita, la FAO es una fuente única de información y pericia constituye un foro para que sus Estados Miembros resuelvan los problemas que comparten.

Con la ayuda y asesoramiento que da a sus Estados miembros la FAO destaca los problemas e intereses de los agricultores con lo que se propone recordar al mundo que los problemas relativos al desarrollo de los países del tercer mundo así como sus soluciones respectivas se encuentran radicadas en la agricultura.

Para el cumplimiento de éstos fines que en general se han enunciado la FAO ha puesto en practica dos programas básicos para su funcionamiento, el Programa Ordinario y el Programa de Campo.

El Programa Ordinario abarca las operaciones internas, entre ellas el mantenimiento del personal altamente calificado que presta apoyo a las actividades de campo, asesora a los Gobiernos sobre políticas y planificación y presta servicios para cubrir una gran variedad de necesidades relacionadas con el desarrollo. Está financiado por los Estados Miembros, con arreglo a una escala de cuotas establecidas por la Conferencia.

En cuanto al Programa de Campo señalaré que es el que ejecuta las estrategias de desarrollo de la Organización y facilita asistencia a los Gobiernos y

comunidades rurales. Los proyectos comúnmente se desarrollan en cooperación con los Gobiernos Nacionales y otros Organismos. Casi la mitad de la Financiación de este programa procede de fondos Fiduciarios Nacionales, mientras que el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)<sup>13</sup> aporta algo más del 40 %. La FAO contribuye con un 10 % aproximadamente, con cargo al presupuesto del Programa Ordinario a través de su Programa de Cooperación Técnica (PCT).

Los proyectos de campo son evaluados conjuntamente con el Gobierno huésped y el Órgano de financiación, mientras las operaciones de toda la Organización son analizadas por la Dependencia común de Inspección de las Naciones Unidas.

Estos proyectos de campo ayudan a consolidar las instituciones locales, fomentan la capacitación y la investigación y desarrollan y exponen nuevas técnicas.

Como ya había mencionado anteriormente el programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)<sup>14</sup> es la mayor fuente de fondos para las actividades de campo de la FAO aunque en los últimos veinte años los fondos fiduciarios de los Gobiernos han adquirido cada vez más importancia.

Los fondos fiduciarios bilaterales permiten a los países donantes ayudar a determinados países en desarrollo,

---

<sup>13</sup>SEARA Vázquez, *op.cit.*, p.350.

<sup>14</sup>*Ibid.*

utilizando a la vez la experiencia multilateral de la FAO. Los fondos fiduciarios unilaterales permiten a los Gobiernos "contratar." (por así decirlo) a la FAO para la ejecución de proyectos que ellos mismos financian.

También mencioné que un pequeño porcentaje de los gastos del programa de campo eran subsanados por el presupuesto del programa ordinario de la misma FAO a través de su Programa de Cooperación Técnica (PCT) el cual permite a la Organización responder de manera rápida y digamos que flexible a peticiones de países que soliciten ayuda especial para socorros de urgencia relacionados con los alimentos, capacitación, preparación de proyectos de inversión y asesoramiento especializado.

Todos los programas de la FAO son objeto de una rigurosa evaluación interior y exterior buscando con esto garantizar su eficacia. En cada período de sesiones de la Conferencia de la FAO se presenta un examen del programa ordinario y de los programas de campo.

Quisiera puntualizar, que si bien es cierto que los fines y objetivos expuestos en los párrafos anteriores pueden parecer utópicos; también lo es que la práctica real y generalizada de éstos proyectos en base a los principios fundamentales de la Organización, excluyendo intereses individuales de cualquier índole; sería lo que ayudaría a consolidar los nobles ideales que dieron lugar a la creación de la FAO. Los fines y objetivos de la FAO son ambiciosos y

nada fáciles de alcanzar, ya que hasta ahora los proyectos de campo han tenido éxito en contadas excepciones.

Afirmo esto no con el afán de menospreciar el alcance de la labor desarrollada por la Organización, sino por que como hemos visto anteriormente su vasta estructura le impide tener el control real de las variadas actividades agrícolas y alimenticias que desarrolla.

Como veremos en un capítulo posterior la inexistencia de políticas internas que contribuyan al desarrollo e implementación de programas específicos en los diferentes ramos ya mencionados ó la falta de continuidad de estas en los planes gubernamentales de los diferentes Países, hacen que los nobles fines que en otro tiempo fueron firmemente defendidos por algunos y que incluso actualmente son motivo de debates entre muchos de nosotros; no sean más que demagogia ante los ojos de los que más necesitan, y me refiero a esos hombres, mujeres y niños que se encuentran en estado de desnutrición, los que padecen hambre por la insuficiente producción de alimentos, una distribución irregular, y principalmente por que carecen de los medios económicos para comprar o producir lo suficiente para comer. En este contexto, la pobreza constituye el obstáculo más difícil de vencer, no únicamente para el cumplimiento de los programas y objetivos de la FAO, sino para hacer del Nuevo Orden Internacional, una realidad.

La falta de excelencia y calidad en los resultados, son un claro reflejo de una estructura administrativa sumamente densa, que impide su eficacia real.

La intención de los párrafos anteriores no es el ofrecer una visión pesimista del problema agrícola-alimentario mundial, lo he mencionado tan crudamente como lo es en realidad. No es necesario escudriñar demasiado para darnos cuenta de la marginación de que son víctimas las zonas rurales, lejos de la riqueza y los centros de poder; sin ingresos suficientes para comprar los insumos necesarios, como fertilizantes y semillas, para incrementar la producción agrícola y en el peor de los casos carece de tierras donde producir y ganarse la vida, teniendo así como única alternativa la emigración y el subempleo.

A grosso modo, he mencionado los fines generales que persigue la FAO; los programas, estrategias y proyectos constituyen los mecanismos capaces de consolidar los objetivos que como tal se ha propuesto obtener.

#### 1.4. PRINCIPALES NORMAS INTERNACIONALES

Pretender darle justificación jurídica a una Organización Internacional no es tarea fácil: el presente

análisis pretende exponer esa dificultad de la manera más clara posible.

Como preámbulo es pertinente mencionar que la idea de Organización Internacional (como forma de relacionarse, no como sujeto de derecho) nos lleva a cuestionarnos cual es su finalidad; dentro de las respuestas posibles podríamos mencionar que su propósito se sintetiza en dos aspectos fundamentales, por un lado la intención de prevenir los conflictos que pudieran surgir entre los grupos, y por otro lado el desarrollo de los contactos entre los mismos y de su mutua cooperación para aumentar el bienestar y el desarrollo.

Así partimos de la premisa de que la necesidad de prevenir los conflictos y la cooperación para el desarrollo son tan antiguas como la vida misma de la humanidad, por lo que los orígenes de la Organización Internacional deben encontrarse en el comienzo de la historia.

Antes de pretender abordar las cuestiones propias del Derecho Internacional, como presupone el título de la presente sección, es importante determinar aunque sea en forma breve la base sociológica del Derecho de los sujetos internacionales. Para cumplir este objetivo, es necesario definir previamente el concepto de Sociedad Internacional.

La definición del término de Sociedad Internacional, exige una clara diferenciación del concepto de Comunidad internacional, términos que en adelante serán

utilizados con frecuencia, y por tal motivo, considero necesario tener presentes.

Para Seara Vázquez la diferencia entre Sociedad Internacional, y Comunidad Internacional ya había sido utilizada según Sorokin por Confucio; quien primero la esbozó en la época moderna fue Schleirmacher, en 1799 sin embargo quien realmente la delimitó y distinguió claramente fue Tönnies, que a grandes rasgos dijo:

"...la relación misma, y también la asociación resultante, se concibe o como vida real y orgánica- esta es la característica esencial de la (Comunidad); o como una estructura inorgánica-éste es el concepto de (Sociedad)"<sup>15</sup>

Con lo anterior el Maestro Seara considera que los Estados y las Organizaciones Internacionales que son los sujetos de derecho internacional más importantes, forman más una Sociedad que una Comunidad.

Hay que hacer hincapié en que la Sociedad Internacional está formada por Estados principalmente, y que es una Sociedad plenamente organizada, como un ente jurídico político pero ineficaz, debido a cuestiones estructurales: teóricamente los Estados son jurídicamente iguales ello implica que no exista autoridad superior a ellos, la carencia de una autoridad supranacional implica la existencia de una Anarquía Internacional, paralelamente

---

<sup>15</sup>SEARA Vázquez, Modesto. Derecho Internacional Público, p.19.

existe La Organización de las Naciones Unidas, cabalmente estructurada y organizada en la Carta de San Francisco que presupone la creación de una autoridad internacional, pero que actúa ceñida a los lineamientos nacionales de sus miembros, que limita en gran medida sus facultades. En base al análisis del maestro Seara Vázquez, referente al antagonismo Derecho Internacional y Soberanía Nacional, podemos afirmar que la Sociedad Internacional vive en estado de semianarquía.

Otros sujetos importantes de la Sociedad Internacional son las Organizaciones Internacionales (algunas son gubernamentales y otras son no gubernamentales) de las cuales no hay un límite bien determinado en cuanto a su número, su aparición y desarrollo es una respuesta a las deficiencias de la Sociedad Interestatal.

Anteriormente se hablaba de Estados en lugar de Sujetos Internacionales de Derecho y eso era explicable debido a que eran los únicos sujetos dignos de consideración, actualmente las Organizaciones Internacionales han ganado un lugar importante en la escena internacional. Es por ello que hoy en día es común considerar varios sujetos de Derecho Internacionales y no únicamente a los estados.

Para Seara Vázquez "El Derecho Internacional Público es el conjunto normativo destinado a

reglamentar las relaciones entre sujetos internacionales"<sup>16</sup>

En el siguiente párrafo valdría la pena resaltar, la importancia de su contenido pues en él radica quizás una parte medular de la intención del presente trabajo de investigación.

Como sabemos el Derecho Internacional es una ciencia eminentemente jurídica característica que lo diferencia de otras que tienen por objeto el estudio de las relaciones internacionales y que lo hacen desde otros puntos de vista, podemos mencionar entre estas por ejemplo la Política Internacional que estudia las relaciones internacionales desde un punto de vista primariamente fáctico, sin referencia al deber ser, la Economía Internacional se interesa básicamente en los hechos y centra su estudio al análisis de las relaciones económicas internacionales, la Cortesía internacional por ejemplo es un conjunto de buenos modos, que se desarrollan como consecuencia de la vida en sociedad, pero carecen de la Obligatoriedad típica del Derecho.

No fue casualidad el dejar a un lado, la Moral Internacional, pues considero necesario su mención aparte. De acuerdo a Seara Vázquez la Moral Internacional, no coincide en su ámbito de aplicación con el Derecho Internacional, ya que como todo Derecho trata de garantizar

---

<sup>16</sup>ibid. p.28.

únicamente un *mínimum ético*, dejando fuera de su campo de acción al resto de la moral. Por otro lado la amoralidad se hace presente cuando las normas positivas internacionales no pueden considerarse morales ni inmorales. Sin embargo, el Derecho Internacional no puede, ni debe ponderarse como una Ciencia enteramente autónoma, pues para que exista la correcta interpretación de los fenómenos de respeto, violación, aplicación, formación y cumplimiento de las normas internacionales, es necesario tener un conocimiento más amplio de la realidad internacional, que sólo es perceptible desde las diversas ópticas de las ciencias sociales que se aplican al estudio de la Relaciones Internacionales: Diplomacia, Historia, Economía internacional, Política internacional entre otras.

Hay quienes opinan que el Derecho Internacional debería ser un sistema capaz de ordenar en forma rígida a la Sociedad Internacional, tales facultades no son posibles debido a la compleja estructura de la Sociedad, por ello la rigidez en el Sistema Internacional es materialmente imposible.

Si bien es cierto que muchas normas internacionales se violan constantemente, también hay muchas otras que se respetan y aplican. En este sentido, podemos afirmar que el Derecho Internacional, no sólo es el Derecho del conflicto, sino también el de la cooperación.

Respecto a las Normas de Conflicto muy a menudo son violadas por los Estados, y dada la Organización de la Sociedad Internacional, tales violaciones casi siempre quedan impunes, pero sólo relativamente ya que la sanción aparece en forma indirecta, pues las normas internacionales son consideradas por la mayoría de los países como obligatorias, y cuando uno de ellos las viola queda ante la opinión pública mundial, un poco como delincuente internacional, siendo esta forma la más común para sancionar al infractor lo que implica un importante debilitamiento en su imagen ante los demás, ya que la fuerza como elemento de la política exterior para alcanzar algo ya no sirve.

Cuando un país viola una norma internacional ó en otras palabras una norma de conducta generalmente aceptada, su imagen queda proporcionalmente afectada a la gravedad de la violación y en términos económicos podría decirse que la sanción sería igual a la pérdida de los esfuerzos y del dinero que debe emplear para restaurar su prestigio ante el mundo al nivel en que se encontraba.

La cantidad de normas internacionales tendientes a promover la cooperación entre los Estados, ha ido en aumento. Los Estados se interesan realmente en su elaboración oportuna y en su aplicación real, que les permita una inserción activa en la dinámica internacional de integración y cooperación, la exclusión y aislamiento del esquema de cooperación internacional es actualmente una

sutil forma de condicionar o sancionar a los Estados infractores del Derecho Internacional.

Con éstos conceptos nos damos cuenta que los problemas de seguridad y los de cooperación internacional desde tiempos remotos y hasta la fecha han sido tratados de resolver en el plano de la Organización internacional, que desde principios de este siglo ha experimentado una gran aceleración, hasta convertirse en una de las características del derecho internacional de nuestra época como mencionó alguna vez el Maestro Seara Vázquez.<sup>17</sup>

Ya habiéndose analizado la importancia de la Organización Internacional, así como la necesidad de resolver los conflictos entre los sujetos de derecho y la intención de estrechar sus relaciones a través de la cooperación multilateral, trataremos ahora de justificar la Normatividad de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)

En primer termino, quisiera hacer una diferencia entre los tratados y las declaraciones de principios, los primeros están orientados a producir derechos y obligaciones jurídicas, en cambio los segundos sólo pretenden enunciar determinadas intenciones de los gobiernos signatarios.

En este punto tendríamos que poner especial énfasis en determinar si la FAO como sujeto de Derecho Público Internacional, encaja en una u otra acepción, o

---

<sup>17</sup> Ibid., p.44.

cualquier otra fuente de derecho internacional para así determinar cuales son las principales normas internacionales bajo las cuales se rige. Es pertinente mencionar la Carta Constitutiva y Estatuto General de la Organización de las Naciones Unidas( ONU), donde encontramos como documento universal la propia Carta de las Naciones Unidas que en un principio y en sus partes correspondientes a la letra dice:

"Nosotros los pueblos de las Naciones Unidas resueltos...a crear condiciones bajo las cuales puede mantenerse la justicia y el respeto a las obligaciones emanadas de los tratados y de otras fuentes del derecho internacional..."<sup>18</sup>

"...y con tales finalidades a practicar la tolerancia y a convivir en paz como buenos vecinos, a unir nuestras fuerzas para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, a asegurar mediante la aceptación de principios y la adopción de métodos, que no se usara la fuerza armada sino en servicio del interés común, y a emplear un mecanismo internacional para promover el progreso económico y social de todos los pueblos, hemos decidido aunar nuestros esfuerzos para realizar éstos designios..."<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup>SEARA Vázquez, Modesto. Derecho Internacional.... p.427.

<sup>19</sup>Ibid

La misma Carta de las Naciones Unidas en su capítulo IX titulado Cooperación Internacional Económica y Social establece en su artículo 55 lo siguiente:

"Con el propósito de crear las condiciones de estabilidad y bienestar necesarias para las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones, basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, la Organización, promoverá...b)la solución de problemas internacionales de carácter económico, social y sanitario, y de otros problemas conexos; y la cooperación internacional en el orden cultural y educativo ..."<sup>20</sup>

Y en su artículo 56 del citado capítulo se establece el compromiso de los miembros de establecer medidas conjuntas o separadas, en cooperación con la Organización a fin de alcanzar los propósitos mencionados en el artículo 55.

Aunque la FAO es un Organismo Internacional autónomo es necesario enunciar cual es la relación existente entre éste, y la Organización de las Naciones Unidas, y del porque de su supuesta dependencia hacia éste último(hay que recordar que la FAO se creó paralelamente con la ONU y se considera autónoma y la raíz de su creación se desprende del marco que más adelante veremos).

---

<sup>20</sup>Ibid. p.442.

Los artículos 57, 58 y 59 de la Carta de las Naciones Unidas justifican claramente el primer punto del párrafo anterior los cuales dicen:

"Artículo 57.- Los distintos Organismos Especializados establecidos por acuerdos intergubernamentales, que tengan amplias atribuciones internacionales definidas en sus estatutos, y relativas a materias de carácter económico, social, cultural, educativo, sanitarios y otras conexas serán vinculadas con la Organización de acuerdo con las disposiciones del artículo 63."<sup>21</sup>

"Artículo 58.- La Organización hará recomendaciones con el objeto de coordinar las normas de acción y las actividades de los organismos especializados."<sup>22</sup>

"Artículo 59.- La organización iniciará, cuando hubiere lugar, negociaciones entre los Estados interesados para crear los nuevos organismos especializados que fueren necesarios para la realización de los propósitos enunciados en el artículo 55."<sup>23</sup>

Para finalizar lo concerniente a la relación entre la FAO y la ONU, sólo queda hacer mención a las facultades que tiene el Consejo Económico y Social, que de conformidad con

---

<sup>21</sup> *ibid.*, p.443.

<sup>22</sup> *ibid.*

<sup>23</sup> *ibid.*

el artículo 66 es el responsable de los organismos señalados en el capítulo IX y quien actúa bajo la autoridad de la Asamblea General de la ONU

Para este efecto en el capítulo X artículo 62 párrafo 1 se menciona lo siguiente:

"1.-El Consejo Económico y Social podrá hacer o iniciar estudios e informes con respecto a asuntos internacionales de carácter económico, social, cultural, educativo, sanitario, y otros asuntos conexos, y hacer recomendaciones sobre tales asuntos a la Asamblea General a los miembros de las Naciones Unidas y a los Organismos especializados interesados."<sup>24</sup>

Así como en los artículos 63, 64 y 66 del mismo capítulo se hace referencia a lo siguiente:

"Artículo 63. 1.-El Consejo Económico y Social podrá concertar con cualquiera de los organismos especializados de que trata el artículo 57, acuerdos por medio de los cuales se establezcan las condiciones en que dichos organismos habrán de vincularse con la Organización, tales acuerdos estarán sujetos a la aprobación de la Asamblea General. 2.-El Consejo Económico y Social podrá coordinar las actividades de los Organismos especializados mediante consultas con ellos y

---

<sup>24</sup>ibid., p.444.

haciéndoles recomendaciones, como también mediante recomendaciones a la Asamblea General y a los miembros de las Naciones Unidas."<sup>25</sup>

"Artículo 64. 1.-El Consejo Económico y Social podrá tomar las medidas apropiadas para obtener informes periódicos de los organismos especializados ...."<sup>26</sup>

"Artículo 66.2.-El Consejo Económico y Social podrá prestar, con aprobación de la Asamblea General, los servicios que le soliciten los miembros de las Naciones Unidas y los organismos especializados..."<sup>27</sup>

Para determinar el marco de declaraciones y principios propios de los temas agrícolas y alimenticios bajo los que se rige la FAO es necesario remontarse a los primeros puntos de este capítulo para recordar que del 18 de mayo al 3 de junio de 1943 se celebró en Hot Springs la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Alimentación y Agricultura convocada por el Presidente Norteamericano Roosevelt, en donde se creó por común acuerdo, la Comisión Interina, que se encargaría de planear la creación de la futura Organización permanente para el sector de la Agricultura y la Alimentación, que hoy conocemos como FAO.

---

<sup>25</sup>ibid.

<sup>26</sup>ibid.

<sup>27</sup>ibid. p.445.

La importancia de la cita anterior, radica en que fue esta Conferencia la que dio vigencia a la propia constitución de la FAO, pues al no existir para estas fechas la Organización de las Naciones Unidas (recordar que entró en funciones hasta una semana después que la FAO) se tuvieron que enviar a la comisión interina los respectivos instrumentos de aceptación de los países que deseaban formar parte de esta nueva Organización para la Agricultura y la Alimentación, y para este fin los países deberían aceptar en principio, la declaración resultante de la Conferencia arriba citada, aunque al entrar en vigor su propia Constitución, esta contaría con algunos puntos más que se anexaron, debido a que no fueron tratados en la Declaración como ya se dijo anteriormente.<sup>28</sup>

Para una completa comprensión de los párrafos anteriores, es importante tener presente la definición que hace Seara Vázquez de las relaciones pacíficas internacionales, y específicamente de sus instrumentos jurídicos, como son: los congresos y conferencias que a la letra dice:

"Definición -De modo general pueden definirse como reuniones de representantes de los Estados, cuya finalidad es llegar a la conclusión de un acuerdo internacional sobre uno o varios asuntos: establecimiento de reglas generales, solución de

---

<sup>28</sup>Vid supra Capítulo I, inciso 1. p. 8

problemas concretos, creación de organizaciones internacionales, et seq.

Aunque no puede establecerse una distinción muy categórica, se reserva en principio el nombre de congresos para aquellas reuniones en las que participan los Jefes de Estado, quedando el de conferencias para aquellas en que participan otros representantes cualesquiera de los Estados.<sup>29</sup>

A continuación analizaremos desde un punto de vista no jurídico, a consideración de quien escribe, el marco que dio origen a la Organización el cual es fundamentado de la siguiente forma. Aunque la primera Conferencia Internacional de Agricultura se celebró en 1905 cuando se creó el Instituto Internacional de Agricultura y ya en la Sociedad de las Naciones Unidas se había creado un Comité Mixto de Agricultura, Salud y Economía, no fue hasta la Conferencia de Hot Springs cuando se habló de la creación del Organismo que hoy conocemos como FAO.

En base a lo anterior, y considerando que la Carta de las Naciones Unidas tiene contemplada la vinculación de los organismos especializados a la Organización (O.N.U.) queda implícito que éstos se rigen por los principios de Derecho Internacional, que actúan de buena fe, puesto que en la Constitución de la propia FAO no aparece ningún artículo que haga mención a sanción alguna, para el miembro

---

<sup>29</sup> Ibid., p.203.

que no cumpla con lo dispuesto en tal documento. Sin embargo cabe resaltar lo dispuesto en el artículo XVII de la Constitución de la FAO que a la letra dice en su primer párrafo :

"1.- Toda cuestión o toda controversia relativa a la interpretación de esta Constitución, y que no haya sido resuelta por la Conferencia, será deferida a la Corte internacional de Justicia, de acuerdo con el estatuto de dicha corte, o cualquier otra entidad que la Conferencia determine."<sup>30</sup>

Por lo que a lo anterior respecta, quisiera mencionar que son los artículos 34 párrafo 3, artículo 36 párrafo 2 inciso b y párrafo 5, y artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia los que sustentan lo anotado .

En cuanto al segundo y tercer párrafos del artículo XVII de la Constitución de la FAO nos mencionan:

"2.- Toda solicitud que la Organización dirija a la Corte Internacional de Justicia, para que emita su opinión sobre las cuestiones jurídicas que surjan dentro del campo de sus actividades, estará de acuerdo con los arreglos existentes entre la Organización y las Naciones Unidas.

3.- Para deferir cualquier cuestión o controversia de acuerdo con este artículo, así como

---

<sup>30</sup>Textos Fundamentales. Constitución de la F.A.O. p.18.

para toda solicitud de opinión, se seguirá el procedimiento establecido por la Conferencia."<sup>31</sup>

Con lo anterior hemos podido deducir las principales Normas Internacionales bajo las que se rige la FAO por cuanto a lo anterior se refiere.

---

<sup>31</sup> ibid.

## **CAPÍTULO II**

### **FUNCIONAMIENTO Y PROGRAMAS DE LA FAO**

Una vez cubierto el objetivo del capítulo anterior, en el que se establecieron las bases, fines y objetivos de éste organismo especializado de las Naciones Unidas, y en el que se ofreció también un panorama general de su razón de ser, sirviendo esto de marco para la comprensión de los siguientes puntos a tratar.

Trataremos de analizar los alcances y limitaciones de los objetivos de esta organización, en nuestro intento indudablemente tendremos que remitirnos al conocimiento del campo de acción de esta y llegaremos por ende a la conclusión de que no sólo bastan buenas ideas, sino que indispensablemente deben coexistir lugares donde llevarlas a la práctica.

En efecto son sus Miembros y Miembros Asociados los que le dan vida a dicha organización, sin sus necesidades propias y participación, la FAO no tendría razón de existir.

## **2.1. MIEMBROS DERECHOS Y OBLIGACIONES.**

Los países que participaron en la obra de planear y constituir la FAO tienen el derecho de ingresar en ella sin más que aceptar explícitamente su Constitución. Otros países pueden ingresar por elección de una mayoría de dos tercios de los Estados Miembros que voten en el período de sesiones correspondiente. Los territorios que no son autónomos, pueden ingresar como Miembros Asociados, previa solicitud de la nación ó autoridad encargada de sus relaciones internacionales, si los acepta la Conferencia por mayoría de votos, al independizarse, los territorios pierden su derecho a la calidad de Miembro Asociado y pueden solicitar su ingreso como miembros de pleno derecho.

Lo anterior queda justificado con lo previsto en el artículo II de la Constitución de la FAO.

Los Miembros Asociados disfrutan prácticamente de los mismos derechos y beneficios que los de pleno derecho, excepto el de votar sobre las actividades de la Organización y el de ocupar cargos electivos, con fundamento en lo expuesto en el artículo VI párrafo 7 de la Constitución de la FAO.

Cabe mencionar que sólo un país, no ha ejercido su derecho a ser miembro de la Organización pese al haber

estado representado en el primer período de sesiones de la Conferencia y cooperar con la Organización en muchos aspectos, ese país es la ex Unión Soviética.

La Organización creció a pasos agigantados, de 37 estados miembros iniciales, se han sumado ya tantos que su número de miembros ha ascendido a 160, constituyendo de esta manera el mayor Organismo Autónomo del Sistema de las Naciones Unidas.

Pero no todo está dicho con relación a las membresías, desde su inicio la FAO ha ganado y ha perdido miembros, por ejemplo, Checoslovaquia, Polonia y Hungría la abandonaron, pese a que éstos dos primeros fueron fundadores, más tarde se reincorporaron. China aunque fue miembro fundador no participó activamente desde 1952 hasta que reingresó en 1973; La Unión Sudafricana se retiró en 1964.

También es importante mencionar que algunos países que no son miembros de las Naciones Unidas, si lo son de la FAO como por ejemplo: Suiza, Namibia, República de Corea y República Popular Democrática de Corea.

Por otro lado, algunos países miembros de las Naciones Unidas no lo son de la FAO Singapur, Islas Salomón, Sudáfrica y la ex Unión Soviética son algunos, por no mencionar a todos.

Cabe señalar, un punto esencial del presente trabajo de investigación: México es miembro fundador de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). El objetivo del presente estudio es precisamente el análisis de las relaciones entre la FAO y nuestro país, es por ello que no podemos dejar a un lado tal acotación.

No quisiera proseguir, sin antes retomar la parte medular plasmada en el artículo I párrafo 1 de la Constitución de la FAO, por lo que a continuación lo menciono dada la importancia que radica en él:

"...En esta Constitución el término "agricultura" y sus derivados comprenden también la pesca, los productos del mar, los bosques y los productos primarios forestales."<sup>32</sup>

Si bien ya se han mencionado cuales son las características que debe reunir todo miembro y cuales los mecanismos de aceptación por parte de la Organización que nos atañe, es ahora importante, analizar cuales son los derechos y cuales las obligaciones que contrae todo Miembro y Miembro Asociado desde el momento de su aceptación como tal, hecho que queda contemplado en el artículo II párrafo 13 de la Constitución de la FAO que en su parte relativa dice:

---

<sup>32</sup>ibid., p.3.

"La calidad de Miembro ó de Miembro Asociado, se adquirirá en la fecha en que la Conferencia haya aprobado la solicitud de ingreso."<sup>33</sup>

Según el artículo II párrafo 12 de la Constitución de la FAO la naturaleza y el alcance de las obligaciones y derechos contraídos por los miembros se definen en los preceptos correspondientes de la Constitución citada y de los Reglamentos de la Organización.

Lo anterior se resume específicamente, al cumplimiento de las disposiciones del párrafo 4 del artículo VIII, de los párrafos 1 y 2 del artículo XVI y de los párrafos 2 y 3 del artículo XVIII de la Constitución de la FAO mismos que a continuación se señalan :

Artículo VIII párrafo 4. "Cada Estado Miembro y cada Miembro Asociado se comprometen, en la medida que lo permitan sus preceptos constitucionales, a conceder al Director General y a los altos funcionarios inmunidades y privilegios diplomáticos, y a otorgar a los demás miembros del personal todas las facilidades e inmunidades concedidas al personal no diplomático ajeo a las misiones diplomáticas, o a concederles aquellas facilidades e inmunidades que en lo futuro sean

---

<sup>33</sup> ibid., p.6.

acordadas al personal de igual categoría de otras organizaciones públicas internacionales."<sup>34</sup>

Artículo XVI párrafo 1. "La Organización tendrá personalidad jurídica para ejecutar cualquier acto legal adecuado a sus finalidades siempre que no extralimite en los poderes que le confiere esta Constitución."<sup>35</sup>

Artículo XVI párrafo 2. "Cada Estado Miembro y cada Miembro Asociado se comprometen a otorgar a la Organización, en la medida que lo permitan sus normas constitucionales, todas las inmunidades y facilidades que otorguen a las misiones diplomáticas, incluso la inviolabilidad de sus oficinas y archivos, inmunidad de jurisdicción y exención de impuestos."<sup>36</sup>

Artículo XVII párrafo 2. "Cada Estado Miembro y cada Miembro Asociado se comprometen a contribuir anualmente a los gastos de la Organización con la parte del presupuesto que le asigne la Conferencia. Al determinar las cuotas que abonarán los Estados Miembros y los Miembros Asociados, la Conferencia tomará en consideración la diferente condición jurídica de los Estados Miembros y Miembros Asociados."<sup>37</sup>

---

<sup>34</sup>Ibid., p.12.

<sup>35</sup>Ibid., p.18.

<sup>36</sup>Ibid.

<sup>37</sup>Ibid.

Artículo XVIII párrafo 3. "Cada Estado Miembro y cada Miembro Asociado pagarán, desde el momento de la aceptación de su solicitud de admisión, una primera cuota para contribuir al presupuesto del ejercicio económico vigente, cuya cuantía determinará la Conferencia."<sup>38</sup>

Por último y en lo que a este punto se refiere los Estados Miembros y Miembros Asociados deberán enviar al Director General informes o documentación relativos a materias de la competencia de la organización, incluyendo aquellos sobre las medidas que hayan adoptado basándose en resoluciones o recomendaciones de la Conferencia, así como los textos de las leyes y reglamentos relativos a las materias de la competencia de la Organización que el Director General considere útiles para los fines de la misma, por cuanto así lo contempla el artículo XI de la Constitución de la FAO.

## 2.2. DIFERENTES ÁREAS DE PARTICIPACIÓN

En el capítulo anterior se mencionó que para el desempeño de sus funciones, el Consejo de la Organización sería ayudado por ocho Comités, los que deberán informarle de sus actuaciones y estarán compuestos de conformidad a

---

<sup>38</sup>ibid., p.19.

las normas impuestas por la Conferencia, esto con fundamento en el artículo V párrafo 6 de la Constitución de la FAO

El consejo actúa entre el período de sesiones de la Conferencia y debe haber Comités Básicos que sigan el proceso de las actuaciones o resoluciones tomadas por la Conferencia en su momento.

La Conferencia tiene la facultad de crear en cada período de sesiones las comisiones que estime necesarias, repartiendo entre estas los diversos temas del programa, apoyando lo anterior de conformidad a lo dispuesto en el artículo VI párrafo 1 que en su parte relativa dice:

"La Conferencia o el Consejo podrán crear comisiones de las que podrán formar parte todos los Estados Miembros y Miembros Asociados, o comisiones regionales de las que también podrán formar parte todos los Estados Miembros y Miembros Asociados." <sup>39</sup>

Estas comisiones estarán dirigidas por un presidente y uno o varios vicepresidentes, elegidos por la Conferencia. Cada Estado Miembro y Miembro Asociado estarán representados por un delegado quien tendrá derecho a tomar asiento o a estar representado por cualquier otro miembro de su delegación en cualesquiera de dichas comisiones tomando en cuenta que sólo se tendrá un voto por

---

<sup>39</sup> *ibid.*, p.9.

Estado Miembro lo que se justifica con lo previsto en los párrafos 1,2,3 del artículo XIII del Reglamento General de la FAO.

Si analizamos detenidamente el trabajo desarrollado entre cada periodo de sesiones de la Conferencia, podemos afirmar que su importancia radica en la medida del profesionalismo vertido durante éste tiempo, para evaluar imparcialmente los resultados de los proyectos y recomendaciones emitidas por la Conferencia en cada reunión bianual.

Por ello los Comités Auxiliares del Consejo, denominados por mi Comités Básicos, para un mejor entendimiento dado la gran cantidad de comités y comisiones que pueden surgir en cualquier momento como ya lo hemos visto, son los instrumentos que permiten determinar a grandes rasgos las áreas de participación de esta Organización. Sin el menoscabo de las actividades de otras áreas no menos importantes, pero si muy específicas, cuya mención no se justifica para los fines específicos persigue el presente estudio.

El Consejo celebra por lo menos cuatro periodos de sesiones, entre los periodos ordinarios de la Conferencia, en el inmediatamente posterior de esta última, se eligen los Comités del Programa, de Finanzas y de Asuntos Constitucionales y Juridicos.

Antes de continuar, cabe hacer mención que durante el 27o. período de sesiones celebrado del 6 al 25 de Noviembre de 1993 la Conferencia eligió Presidente Independiente del Consejo al Mexicano José Ramón López Portillo, puesto que ganó por mayoría de 82 de los 127 votos emitidos después de competir con el Senegalés Jacques Diouf y el Chileno Rafael Moreno, para un período que durara dos años, con opción a renovación.<sup>40</sup>

Siguiendo con éstos comités, mencionaré a grandes rasgos las características de los tres primeros.

El Comité del Programa se crea conforme lo marca el artículo V de la Constitución de la FAO y tiene por objeto auxiliar al Consejo en lo que respecta al desarrollo y ejecución de las actividades comprendidas en el programa de la Organización, sus funciones están comprendidas en el artículo XXVI del Reglamento General de la Organización y cito por ejemplo: asesorar al Consejo sobre los objetivos a largo plazo del programa de la Organización, pasar revista a las actividades corrientes de la Organización, pasar revista al esbozo, al resumen y al proyecto de Programa de Labores y Presupuesto de la Organización para el Bienio Siguiente tomando en cuenta que el programa deberá estar equilibrado en cuanto a contenido ya que en el se puede ampliar, reducir o terminar las actividades en curso, así como ver el grado de coordinación de actividades entre las distintas direcciones

---

<sup>40</sup>"Presidirá José R. López Portillo el Consejo de la FAO". EFE. El Universal. 24 noviembre 1993. p.1, 14

técnicas de la Organización y entre esta y otras Organizaciones Internacionales, vigilar que prioridades deberán concederse a las labores en curso, a su incremento y a actividades nuevas, las anteriores entre muchas otras; por último este comité esta compuesto por 11 Estados Miembros elegidos por el Consejo.<sup>41</sup>

El Comité de Finanzas su creación está contemplada en el artículo V de la Constitución de la FAO y tiene por objeto auxiliar al Consejo en la fiscalización de la administración financiera de la Organización, sus funciones se estipulan en el artículo XXVII del Reglamento General de la Organización, entre otras tenemos, estudiar las consecuencias financieras de las propuestas presupuestarias del Director General, informar al Comité del Programa sobre cualquier transferencia presupuestaria que pueda tener consecuencias importantes para el programa, examinar toda propuesta del Director General para retirar sumas del fondo de operaciones para costear gastos de urgencia o para conceder préstamos reintegrables, entre muchas otras; éste Comité se conforma por nueve Estados Miembros elegidos por el Consejo entre los pertenecientes a las regiones concretas que determine la Conferencia para las elecciones del Consejo.<sup>42</sup>

El Comité de Asuntos Constitucionales y Jurídicos el artículo V de la Constitución de la FAO

<sup>41</sup> Cfr. Guía de los órganos estatutarios y cuadros de expertos de la F.A.O. 1992, pp. 1-164  
Reglamento General de la F.A.O. 1992, pp. 23-92  
Constitución de la F.A.O. 1992, pp. 1-22

<sup>42</sup> ibid.

contempla su creación y tiene por objeto estudiar los temas concretos de carácter constitucional y jurídico que le encomienden el Consejo o el Director General y se deriven de los asuntos enumerados en el artículo XXXIV párrafo 3 del Reglamento General de la Organización temas que pueden ser suscitados entre otras cosas por la aplicación o interpretación de la Constitución, del Reglamento General y del Reglamento Financiero o la reforma de dichos textos, por problemas relacionados con elecciones y sistemas de presentación de candidaturas, por aspectos políticos de las relaciones con organizaciones internacionales, gubernamentales o no gubernamentales, entidades nacionales o personas privadas, y por los asuntos relacionados con la pertenencia a la Organización y con las relaciones de esta con las naciones por mencionar algunas; se compone por siete Estados Miembros, como máximo, elegidos por el Consejo por dos años en su periodo de sesiones inmediatamente posterior al periodo ordinario de sesiones de la Conferencia.<sup>43</sup>

De aquí en adelante analizaremos brevemente los cinco Comités Básicos restantes encargados de auxiliar al Consejo y que tienen por objeto llevar a la práctica los principales fines y objetivos de la Organización .

El Comité de Problemas de Productos Básicos o Comité del Consejo como los anteriores tiene su sustento

---

<sup>43</sup>Ibid.

jurídico en el artículo V de la Constitución de la FAO y tiene por objeto estudiar los problemas de carácter internacional que afecten a la producción, comercio, distribución y consumo de los productos básicos, así como de las cuestiones económicas con ellas relacionadas; sus funciones quedan claramente estipuladas en el artículo XXIX del Reglamento General de la Organización entre las que podemos destacar, el preparar un estudio que contenga tanto una exposición de hechos, así como una interpretación de la situación mundial de los productos; su composición queda abierta a todos los Estados Miembros que deseen ser parte del mismo y que lo manifiesten por escrito al Director General.<sup>44</sup>

El Comité de Pesca la Constitución de la FAO contempla su existencia en el artículo V y tiene por objeto examinar los programas de trabajo de la Organización en el sector de la pesca y estudiar su ejecución; sus funciones se estipulan en el artículo XXX del Reglamento General de la Organización entre las principales mencionare, que deberá efectuar exámenes generales periódicos de los problemas pesqueros de carácter internacional y estudiar sus posibles soluciones mediante programas nacionales, intergubernamentales y de la FAO, considerar la conveniencia de preparar y someter a los Estados Miembros a un convenio internacional, para lograr una colaboración y consulta eficaces en materia pesquera a escala mundial, entre otras. Su

---

<sup>44</sup>ibid.

composición está abierta a todo Estado Miembro que desee pertenecer a él.<sup>45</sup>

El Comité de Montes justifica su razón de ser en el contenido del artículo V de la Constitución de la Organización y tiene por objeto fundamental efectuar exámenes periódicos de los problemas forestales de carácter internacional y evaluar esos problemas con miras a una acción concertada por parte de los Estados Miembros y la Organización para resolverlos, sus funciones quedan claramente concebidas en el artículo XXXI del Reglamento General de la Organización; su composición queda abierta sin límite a todos los Estados Miembros que manifiesten su deseo de ser miembros del Comité y se propongan participar en la labor del mismo<sup>46</sup>. En los siguientes incisos profundizaré más acerca de su labor, dada la importancia que tienen para el desarrollo del presente estudio.

El Comité de Agricultura como los anteriores se encuentra enmarcado en el artículo V de la Constitución de la FAO y tiene por objeto realizar exámenes y evaluaciones periódicas, con carácter muy selectivo, de los problemas agrícolas y nutricionales, con miras a una acción concertada de los Estados Miembros y de la Organización; sus funciones quedan determinadas por lo dispuesto en el artículo XXXII del Reglamento General de la Organización, su composición

---

<sup>45</sup>Ibid.

<sup>46</sup>Ibid.

queda abierta a todos los Estados Miembros que así lo deseen.

El Comité de Seguridad Alimentaria también se justifica con el artículo V de la Constitución de la Organización, y tiene por objeto a grandes rasgos mantener en continuo examen la situación presente y la previsible de la demanda, la oferta y las existencias de alimentos básicos, en el contexto de la seguridad alimentaria mundial y divulgar oportunamente información sobre su evolución; sus funciones se delimitan en el artículo XXXIII del Reglamento General de la Organización y su composición queda abierta a todos los Estados Miembros que notifiquen por escrito al Director General su deseo de ser miembros del Comité .

Cabe mencionar que ya adquirida la calidad de miembros de cualquiera de los comités, los Estados Miembros conservarán esa calidad durante un bienio.

Es de esta manera como cualquier Estado Miembro que lo desee, puede participar en las diferentes áreas de la Organización, ya sea como miembro de algún Comité, o Comisión específica. Sin embargo, nos preguntamos como pueden los Estados Miembros y Miembros Asociados recibir algunos de los beneficios de las actividades de la FAO.

Anteriormente expliqué que los principales programas de la Organización eran el Programa Ordinario y los Programas de Campo y mencioné en su momento las cualidades de cada uno de ellos; siendo los programas de

campo los más acordes para ejemplificar estas beneficios, diré que la labor de los proyectos de campo se inicia cuando el país hospedante solicita ayuda de la FAO, de esta manera se prepara conjuntamente un plan del proyecto que se presenta al organismo de financiación.

El país hospedante asigna sus propios técnicos al proyecto y proporciona los servicios de apoyo pertinentes. Cuando se requieren expertos internacionales o equipo especializado, se obtienen en la medida de lo posible, de otros países en desarrollo, como parte de una política general que se propone fomentar la cooperación técnica entre éstos países llamada (CTPD), con la finalidad de repartir o intercambiar recursos técnicos, aptitudes y capacidades con miras a un desarrollo colectivo.

Los países desarrollados apoyan asimismo actividades de campo mediante el Plan de Expertos Asociados, en el marco del cual destinan y financian a jóvenes técnicos para que participen en proyectos de campo.

### 2.3. LA MATERIA FORESTAL

Siendo este el tema medular, para la comprensión del objeto de estudio, desarrollado en esta tesis, he considerado que antes de analizar a los distintos órganos

estatutarios de la Organización encargados de poner en práctica las distintas actividades de esta última en materia forestal, es indispensable dar un panorama general de la política forestal mundial que surge a raíz de la creación de la FAO.

Como mencioné en el capítulo anterior el tema de la silvicultura no se examinó en la Conferencia de Hot Springs, aunque si fue motivo de un informe especial durante el primer período de sesiones de la Conferencia, vale la pena recordar que fue hasta 1945 en Quebec, cuando la función de la Organización en éste sector se definió por primera vez.

Aunque para estas fechas se contaba con poca información precisa sobre los recursos forestales mundiales, ya se percibían claramente, tanto los problemas a los que se enfrentaba este sector en algunas partes del mundo, como sus potencialidades en algunas otras.

En la primera Conferencia de la Organización se concedió considerable atención a la conservación, protección y aprovechamiento racional de los bosques. Los bosques de las regiones tropicales corrían el riesgo de ser explotados en forma destructiva dados los precios tentadores que ofrecían su recursos en aquel tiempo, por lo que la FAO debía tomar la iniciativa de su protección. Detener el avance del desierto mediante una forestación apropiada en algunas regiones de Asia sud oriental como del Medio Oriente, era la meta principal de la FAO ya que sus bosques habían sido parcial o

totalmente destruidos y la solución para la regeneración del suelo, el mejoramiento de los niveles de nutrición de casi 1000 millones de personas y alcanzar una agricultura eficaz, sólo podría darla la reforestación como una medida indispensable.

Para ese tiempo el aprovechamiento de la madera seguía siendo arcaico en muchos países que poseían grandes recursos forestales, ante esta problemática existía la necesidad de difundir nuevas técnicas que fomentaran un aprovechamiento racional de los bosques, lo que significaba medidas como la integración de las industrias forestales a fin de reducir los desperdicios en las operaciones de corta y elaboración.

Para vislumbrar progresos en el sector forestal era necesario contar con un gran número de personas capacitadas en el ramo forestal, contar con escuelas de montes en aquellas regiones del mundo que más lo necesitaran, donde generalmente no se contaba con ninguna. Aunado a ello, debemos considerar que en la mayoría de las regiones los servicios en esta materia eran insuficientes.

Ante la problemática anterior, la FAO tenía la gran responsabilidad, de prestar asesoramiento respecto a las medidas correctivas posibles, tomando en cuenta que debían considerarse los problemas sociales, especialmente las condiciones de trabajo en los montes y las industrias forestales. En ese sentido era indispensable que la

Organización fomentara el comercio de productos forestales, una medida orientada a ese objetivo, fue la normalización de los sistemas de clasificación.

En la denominada "Política Forestal Mundial" la FAO tomó en cuenta, además de los elementos mencionados anteriormente, otras medidas tendientes a mejorar la situación forestal a nivel internacional de hecho el objetivo fundamental no consistía en elaborar una política mundial en el sentido estricto de la palabra, sino en promover la formulación de políticas nacionales, especialmente en los países que carecían de una política adecuada en el sector forestal, considerando que las políticas gubernamentales a nivel interno podían contener los principios generales acordados internacionalmente en el marco de la FAO.

No fue hasta 1951 en el sexto período de sesiones de la Conferencia, donde los esfuerzos por definir los elementos de una política forestal culminaron con la resolución aprobada titulada "Principios de Política Forestal", basada en la idea de reservar superficies destinadas a la proliferación de bosques, donde cada país debía implementar las medidas necesarias para que la población disfrutase el mayor tiempo posible de los beneficios, derivados del valor que tienen los bosques como elementos de protección, fuentes de producción, e incluso de recreación.

Para tales fines era necesario e indispensable adoptar leyes sobre política forestal, con el debido

establecimiento de servicios forestales, un adecuado fomento a las investigaciones, además de proporcionar suficiente preparación técnica, entre otras cosas.

En la Conferencia de 1946 se exhortó a los países a que proporcionaran a la FAO la información necesaria para elaborar un censo de los bosques del mundo. En los primeros trabajos de la Organización se examinaban básicamente, cuestiones mundiales. La realidad demostró rápidamente que muchos de los problemas forestales mundiales sólo podrían enfrentarse eficazmente en el plano regional. Es por ello que desde sus primeros años ha dedicado gran parte de sus esfuerzos a elaborar políticas, establecer instituciones y preparar programas a nivel regional.

La primera región en la que la FAO fijó su atención fue Europa, debido principalmente a los estragos de que había sido víctima durante la Segunda Guerra Mundial. La madera era casi tan escasa como los alimentos, debido a ello la FAO convoca a una Conferencia en 1947 a celebrarse en Checoslovaquia, donde se preparó un programa para intensificar el flujo de madera proveniente del este hacia el oeste. A consecuencia de esa reunión se crea la Comisión Forestal para Europa.

A principios de los 50's se realizó un importante estudio sobre las tendencias y las perspectivas de la madera en Europa con los auspicios de la Comisión Forestal para Europa y el Comité de la Madera de la Comisión Económica.

de las Naciones Unidas, donde se concluyo principalmente que debían formularse políticas forestales dinámicas en toda Europa, con miras a lograr un aumento constante de la producción, proponiendo una explotación más intensiva de los bosques, una utilización más óptima de los desperdicios y una ampliación de los programas nacionales de forestación.

La Conferencia de la FAO vio con buenos ojos los trabajos realizados, por lo que pidió que se hicieran estudios similares en América Latina, así como en el Lejano y el Cercano Oriente.

América Latina ya había sido objeto de atención especial por parte de la FAO, se había ya considerado que la explotación de los recursos forestales vírgenes de la región podría ser una manera de aliviar la escasez de madera en esa época. Es así como se organiza una misión para la investigación de esos recursos que recomendara la manera más conveniente de explotarlos, contribuyendo además a fomentar el interés de los habitantes de América Latina en el desarrollo ordenado de su enorme riqueza forestal. Finalmente en 1949 se estableció la Comisión Forestal para América Latina y diez años después se creó la Comisión Forestal para América del Norte.

El hecho de que el Programa de Montes se haya regionalizado, implica un significativo avance para la Organización, ya que de esta forma se han podido atender problemas que respondían a necesidades muy variadas

conforme a las particularidades que presentan las diferentes regiones del mundo, atendiendo problemas tan específicos como el de la industria de la pasta de madera y el papel, así como la crisis de la leña, por mencionar algunos.

Por otro lado si analizamos detenidamente el Programa Principal 2.3 Montes del Programa de Labores y Presupuesto para 1994-95 de la FAO presentado por el entonces Director General Edouard Saouma durante el 27o. período de sesiones celebrado a finales de 1993 (al finalizar éste período se eligió al actual Director General Jacques Diouf) podremos ver que las ramas de interés primordial en el sector forestal durante el período 1994-95 han sido delimitadas tomando en cuenta las recomendaciones del Comité Forestal, ratificadas por el Consejo y que además concuerdan con el Plan a Plazo Medio para 1994-99<sup>47</sup>. La estrategia básica ha sido y será el asegurar una complementación entre la conservación y el desarrollo socioeconómico de los recursos, tratando con esto de encontrar un equilibrio entre soluciones técnicas a los problemas planteados y las actividades con implicaciones sociales y económicas.

En el sector de los Recursos Forestales y Medio Ambiente pretende centrar su atención durante éstos mismos períodos, en seguir dando su apoyo a la ejecución del PAFT(Programa de Acción Forestal Tropical) siendo esta la

---

<sup>47</sup>Cfr. Programa de Labores y Presupuesto 1994-1995 de la F.A.O. pp.239-263

principal iniciativa internacional que promueve la acción concertada para resolver el problema de la deforestación tropical; así como ayudar a acelerar el restablecimiento de la cubierta forestal del mundo a través de la reforestación, forestación, y ordenación sostenible de los bosques y los árboles, promoviendo así las funciones múltiples de los bosques para evitar la desertificación e incentivar la conservación y la utilización sostenible de la biodiversidad.

En lo que a Productos Forestales se refiere, se promoverá la utilización eficaz de éstos tratando de que sea compatible con la conservación del medio ambiente y se fomentará el potencial de los productos no madereros.

Con respecto a las Inversiones e Instituciones Forestales, la FAO apoyará la adquisición de capacidad en los países, especialmente en relación con los Planes Nacionales de Acción Forestal (PAFN). En éste sentido es de suma importancia el apoyo institucional y político para la privatización en el sector forestal, prestando para esto una atención especial a los problemas específicos de los países en desarrollo que están procediendo al ajuste estructural y de los países en transición a una economía de mercado.

Presento la siguiente comparación para darnos una idea en números, de los avances y deficiencias que en materia forestal ha experimentado actualmente la FAO. Teniendo como referencia parámetros reales, podremos analizar los cambios sufridos en esta materia durante el último bienio de

labores y los objetivos programados para el próximo 1994-95. Dadas las circunstancias, las cifras que en adelante se mencionan, serán manejadas en miles de dólares americanos, todos los fondos.

Por ejemplo, el presupuesto en lo que se refiere a Recursos Forestales y Medio Ambiente durante 1992-93 fue de \$8,371 estimándose para 1994-95, en \$9,677 debido al incremento sufrido por aumento de costos por una cantidad de \$914 y por cambios sufridos en el programa principal por \$392.<sup>48</sup>

En lo que se refiere a Productos Forestales el presupuesto del bienio 92-93 fue de \$4,655 incrementándose para 94-95 a \$5,337 debido a cambios en el programa por \$164 y por aumentos de costos por \$518.<sup>49</sup>

En el ramo de Inversiones e Instituciones Forestales de \$10,463 de 92-93 se incrementó el presupuesto a \$11,685 , \$49 por cambios en el programa y \$1,173 por aumento de costos.<sup>50</sup>

En lo que se refiere a Administración de Programas también sufrirá incremento de \$7,082 de 1992-93 a \$7,623 para 1994-95 , \$275 por cambios en el programa y \$816 por aumentos de costos.<sup>51</sup>

En base a lo anteriormente expuesto, me es posible afirmar que si bien el presupuesto destinado al programa

---

<sup>48</sup>ibid.

<sup>49</sup>ibid.

<sup>50</sup>ibid.

<sup>51</sup>ibid.

principal 2.3 Montes se verá incrementado de \$30,571 destinados al bienio 1992-93 a \$34,322 para 1994-95, no será precisamente por un impulso a la materia forestal, sino que básicamente se deberá al incremento de costos que se prevén para éste período, estimables en \$3,421 y tan sólo \$330 por cambios en el programa. De acuerdo a los planes elaborados, no habrá ningún crecimiento neto real de los programas, como tampoco lo hubo en el período de transición entre los bienios 1990-91 y 1992-93 para ser sensatos.<sup>52</sup>

El programa principal 2.3 Montes cuenta con cuatro programas los que a continuación se describen brevemente sólo para ofrecer un panorama general de su funcionamiento.

Dentro del programa 2.3.1 Recursos Forestales y Medio Ambiente la FAO tiene contemplados los siguientes subprogramas de acción: Desarrollo y Ordenación de Bosques, Plantaciones de Árboles y Materiales Reproductivos Forestales, Conservación y Flora y Fauna Silvestres, Sistemas de Obtención de Alimentos, Forraje y Leña de los Bosques, Programa de Acción Forestal Tropical, Oficinas Regionales, Apoyo a los Programas de Campo.

En el programa 2.3.2 Productos Forestales tiene contemplados los siguientes subprogramas: Desarrollo de Industrias de Explotación Forestal y Madereras, Comercio y Mercado de Productos Forestales, Productos Forestales no

---

<sup>52</sup>ibid.

Madereros y Dendroenergía, Oficinas Regionales, Apoyo a los Programas de Campo.

Para el programa 2.3.3 Inversiones e Instituciones Forestales se tienen los subprogramas: Capacitación e Instituciones, Planificación de las Inversiones y Estadísticas, Políticas e Información Forestales, Desarrollo Forestal Comunitario, Oficinas Regionales, Apoyo a los Programas de Campo.

Y por último dentro del programa 2.3.9 Administración que se contempla en todos los Programas Principales también hay tres subprogramas: Gestión del Departamento, Gestión de las Direcciones, Oficinas Regionales.

## 2.4. REGLAMENTACION EN ESTA MATERIA

Anteriormente mencioné que, en el año de 1951 se crearon "Los Principios de Políticas Forestales " en el marco del sexto periodo de sesiones de la Conferencia cuyos planteamientos se han incrementado y enriquecido con el paso de los años, mediante el concepto de la silvicultura al servicio del desarrollo (más que el de desarrollo forestal) haciendo hincapié en la silvicultura comunitaria más que en la nacional, como veremos más adelante.

Estando contemplada su existencia en el artículo V de la Constitución de la FAO la Conferencia estableció en 1971 en su 160. período de sesiones, la creación del Comité de Montes cuyo mandato se dispone en el artículo XXXI del Reglamento General de la Organización.

Puedo mencionar que han sido de gran relevancia algunas de sus actividades, como el hecho de haber incrementado el interés de los gobiernos en la incorporación, utilización y ordenación de la flora y la fauna silvestres en los planes nacionales de desarrollo, manteniendo el Programa de Recolección, Almacenamiento y Divulgación de Estadísticas del Sector Forestal.

También ha preparado documentos sobre los factores socioeconómicos relacionados con las pequeñas empresas forestales, así como un amplio programa de explotación de productos forestales no madereros.

Como veremos más adelante, es de suma importancia la decisión de duplicar la asignación destinada a la Dependencia de Coordinación del Programa de Acción Forestal Tropical (PAFT) concediendo atención especial a éste, al apoyar el trabajo del Departamento de Montes.

Brevemente enunciaré alguna de las principales comisiones, creadas en razón de la regionalización que instrumentó la Organización para dar solución a algunos problemas específicos que se presentaban en las diferentes

zonas forestales del mundo y que fueron objeto de estudio en paginas anteriores.

**Comisión Forestal y de la Flora y Fauna Silvestres para África** establecida por la Conferencia en su 10o período de sesiones en el año de 1959 según resolución 26-59.

**Comisión Forestal para Asia y el Pacífico** establecida por la Conferencia en su 5o. período de sesiones en el año de 1949 de conformidad con una resolución de la Conferencia Forestal y de Aprovechamiento de la Madera para Asia y el Pacífico celebrada ese mismo año, en Mysore.

**Comisión Forestal para América Latina y el Caribe** establecida por la Conferencia en su 4o. período de sesiones en 1948, de conformidad con una recomendación de la Conferencia Forestal de la FAO celebrada ese mismo año en Teresópolis, Brasil.

**Comisión Forestal para el Cercano Oriente** establecida en 1958 por la Conferencia en su 7o. período de sesiones en cumplimiento de una resolución de la Conferencia Forestal de la FAO celebrada en 1952 en Amman, Jordania.

**Comisión Forestal para América del Norte** establecida en 1959 por la Conferencia en su 10o. período de sesiones de conformidad a la resolución 27-59.

**Comisión Forestal Europea** establecida en el 3er. período de sesiones de la Conferencia en 1949, de conformidad con una recomendación aprobada ese mismo en

año por la Conferencia Forestal de la FAO celebrada en Marinaské-Lázne, Checoslovaquia.

Los anteriores de Conformidad al artículo VI párrafo 1 de la Constitución de la FAO que en su parte relativa dice:

"...comisiones regionales de las que también podrán formar parte todos los Estados Miembros y Miembros Asociados cuyos territorios se encuentren situados, por entero o en parte, en una o más regiones, para aconsejar sobre la formulación y la puesta en práctica de una política y para coordinar su ejecución..."<sup>53</sup>

Cabe mencionar que las comisiones anteriormente señaladas, en principio tienen los mismos objetivos, entre los que puedo destacar los siguientes: asesorar sobre la formulación de políticas forestales, examinar y coordinar su aplicación a nivel regional, intercambiar información y en general por conducto de órganos auxiliares especiales, asesorar sobre los métodos y medidas más adecuados para resolver los problemas técnicos y económicos, así como formular las recomendaciones apropiadas en relación con estas actividades.

Es pertinente señalar otros Comités no menos importantes, pero si más específicos, como el Comité sobre Cuestiones Forestales del Mediterráneo "Silva Mediterránea",

---

<sup>53</sup>Textos Fundamentales, Constitución de la F.A.O., p.9.

Comité de Paneles a Base de Madera, Comité de Desarrollo Forestal en los Trópicos, Comité Asesor de Expertos sobre la Pasta y el Papel, Comité Asesor de la FAO sobre Enseñanza Forestal y el Cuadro de Expertos en Recursos Genéticos Forestales, por mencionar algunos.

Que se constituyen de conformidad con el artículo VI párrafo 2 de la Constitución de la Organización que a la letra dice:

" . . . La Conferencia el Consejo o el Director General, autorizado por la Conferencia o el Consejo, podrán asimismo , juntamente con otras organizaciones intergubernamentales , crear comités y grupos de trabajo mixtos, compuestos de Estados y Miembros Asociados de la Organización y de otras organizaciones interesadas seleccionadas o de individuos nombrados a título personal... "54

De esta manera he tratado de explicar a grosso modo las bases que sustentan el estudio de la materia forestal a nivel mundial, la complejidad y amplitud de tan vasta tarea, recae una organización igualmente vasta y compleja, como lo es la FAO. No es fácil tratar de explicar el tan intrincado sistema de organización de este organismo especializado, más he tratado de esbozar en breves anotaciones algunas de las áreas en que se divide la FAO, consciente de que éste

---

<sup>54</sup> ibid.

capítulo y el anterior constituyen la base para una cabal comprensión de la segunda parte del presente trabajo, pues considero que el hablar de la organización interna de la FAO exclusivamente podría ser materia de cualquier estudio serio de investigación por su complejidad e interés. Hechas las aclaraciones pertinentes, en los siguientes capítulos trataré de explicar la no menos compleja relación que existe entre una organización de la importancia y magnitud de la FAO con nuestro país, dado el reconocimiento y presencia que ha alcanzado en los últimos años tanto a nivel mundial como regional.

### **CAPÍTULO III**

## **LAS RELACIONES DE MÉXICO CON LA FAO**

Las implicaciones que tiene el establecimiento de relaciones con cualquier organismo de la ONU, tienen tantas variantes (políticas, sociales, económicas e incluso ecológicas) que resulta imposible abordar a todas y cada una de ellas, en un solo estudio.

El presente capítulo tiene la finalidad de dar a conocer brevemente cual ha sido la participación de nuestro país en algunas actividades de la FAO y particularmente en materia forestal, ¿Cómo se ve la materia forestal en México?, ¿Cuál es la obligación político-jurídica de México a nivel Internacional?, ¿Qué ha aportado México a la FAO ? ; ¿Cuál es el marco jurídico bajo el cual se rige este ramo en nuestro país?

Estas son algunas de las preguntas que debemos formularnos al iniciar éste capítulo, seguramente encontraremos más de una respuesta a ellas, con la advertencia de que las respuestas que encontraremos no siempre serán las más alentadoras por su misma naturaleza, es decir, su verdad puede que no nos plazca, con ellas quizás entenderemos los logros y fracasos que se han obtenido luego de una ya larga relación de casi 50 años, No basta con ser miembro de sinnúmero de organismos Internacionales si con ello sólo pretende conseguir renombre a nivel regional e internacional, ¿De que sirve ser miembro de comités y

comisiones? si ello solo implica erogaciones del gasto público federal. Lo más paradójico, es que pese a la gran cantidad de presupuesto absorbido, las ventajas de pertenecer a éstos organismos especializados, no siempre son tan numerosas. Pero sobre todo, que los fines y objetivos de los proyectos agrícolas y forestales de la FAO no llegan a sus destinatarios finales, debido principalmente a que la enorme estructura administrativa absorbe casi la totalidad del financiamiento al programa, quedando una mínima parte para la aplicación y realización de los proyectos técnicos reales.

Durante el desarrollo de los puntos tratados en este capítulo encontraremos en algunos casos, incongruencia entre lo enunciado por las leyes y lo realizado en la practica diaria. No pretendemos ser jueces de un caso que aun no se ha llevado a juicio, como lo expresaría quizás un experto en leyes, sólo se pretende hacer un análisis crítico e imparcial de la realidad, para ofrecer una perspectiva real a aquellos que en un futuro tendrán a su alcance el manejo del destino de México, en la escena internacional.

Analizar con visión crítica, exenta de prejuicios e interpretaciones parciales. Los capítulos subsecuentes; nos darán la posibilidad de obtener, sino las respuestas definitivas, al menos la oportunidad de tener un panorama más amplio en cuanto a la realidad de la problemática forestal en el mundo entero y en particular en nuestro país.

### **3.1. PARTICIPACIÓN DE MÉXICO EN ACTIVIDADES DE LA FAO.**

La participación de nuestro país en las actividades de éste organismo especializado de la Naciones Unidas, se ha caracterizado por una buena imagen por cuanto se refiere al papel que han jugado nuestros delegados durante las sesiones de tan importante foro Internacional. Sin embargo, cabe mencionar de manera más específica que México, además de ser miembro de la Conferencia, calidad que obtuvo por ser fundador de la FAO y que le otorga la propia Constitución del citado Organismo por éste hecho; ha sido en repetidas veces miembro de diferentes comités, comisiones, o de los órganos auxiliares de éstas.

Los datos plasmados en el presente capítulo han sido recopilados de las fuentes más fidedignas y actualizadas posibles. No obstante, debemos tomar en cuenta que habiéndose realizado el 27o. período de sesiones en noviembre-diciembre de 1993, sólo contamos con la información de los Comités o Comisiones a que perteneció nuestro país en éstos últimos años. Los resultados de los alcances obtenidos durante éste tiempo aun no han sido publicados, por ello la información mas actualizada corresponde al período 1990-91. Aclaro que ésta situación no

afectará en nada la profundidad del análisis tomando en cuenta que por motivos de tiempo y espacio, nos centraremos al estudio de las relaciones de la FAO-México durante el Gobierno de Miguel de la Madrid y lo que va del sexenio de Carlos Salinas de Gortari.

Actualmente México es uno de los 49 Estados Miembros elegidos por un período de tres años, para conformar el Consejo de la FAO cuyos mandatos expiran escalonadamente desde el 31 de diciembre de 1992,<sup>55</sup> finalizando este período hasta noviembre de 1995 junto con el 28o. período de sesiones de la Conferencia.

Al hablar del Consejo, recordemos que en noviembre de 1993 durante el 27o. período de sesiones de la Conferencia el Mexicano José Ramón López Portillo fue elegido presidente del Consejo.<sup>56</sup>

México era hasta el 27o. período de sesiones también, uno de los 11 Estados Miembros elegidos por el Consejo para formar parte del Comité del Programa.

Y hasta ese mismo período miembro del Comité de Problemas de Productos Básicos, cabe mencionar que la actividad de dicho Comité fue de gran importancia durante el período 1990-91 en el cual resaltó el exámen que dio a la evolución del proteccionismo y otras medidas complementarias de la Resolución 2-79 de la Conferencia, relativa al Comercio de Productos Básicos y de la Ronda

<sup>55</sup>Vid supra, Capitulo I, inciso 2.2, p.48

<sup>56</sup>Ibid.

Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales del GATT; así como el hecho de haber servido de foro para las consultas sobre cuestiones de política a plazo medio y largo en el sector del comercio de productos agrícolas, a fin de promover la cooperación y la acción internacionales entre otras actividades.

Durante el bienio 1992-93 nuestro país también fue parte del Comité de Pesca el cual, en el 19o. período de sesiones llevado a cabo en abril de 1991 refrendó el Plan a Plazo Medio para 1992-97, conviniendo entre otras cosas en que la FAO debería desempeñar un papel principal en la coordinación de la investigación pesquera aplicada a nivel internacional, en particular la planificación de la investigación y la capacitación de científicos. Subrayó también algunos problemas relacionados con la sostenibilidad en la pesca y la protección del medio ambiente, entre otras.

Cabe mencionar que en este sector México y la FAO han mantenido a lo largo de su relación, estrechos lazos en cuanto al manejo de programas que han contribuido a mejorar las técnicas de evaluación de recursos pesqueros, captura, manejo y uso de la materia prima; Asimismo se han desarrollado una serie de misiones y cursos de capacitación en aspectos de comercialización, pesca de arrastre, manejo de flotas, diseño mejorado de barcos pesqueros, cooperativas pesqueras, procesamientos de productos del mar, acuacultura, et seq. en estrecho contacto con los sectores estatal,

cooperativo y empresarial. Por otra parte cabe destacar que el Secretario de Pesca de México, Lic. Mario Ojeda Paullada, fue designado Presidente de la Conferencia Mundial sobre Ordenación y Desarrollo Pesqueros celebrada a mediados de 1984 en la sede de la FAO con la asistencia de delegaciones de 147 naciones y representantes de más de 60 organizaciones internacionales.

Fue Miembro también del Comité de Agricultura durante el bienio 1992-93, haciendo recomendaciones para el sector del programa principal 2.1 Agricultura, en relación con los siguientes aspectos: recursos naturales, cultivos, ganadería, fomento de la investigación, desarrollo rural, nutrición, información en materia de alimentación y agricultura, y política alimentaria y agrícola durante el período de 1990-91. Lamento la disminución de los recursos disponibles e instó a la FAO a que de manera progresiva, selectiva y ordenada, acelerara el proceso de ejecución por los propios países.

Entre otras actividades examinó la biodiversidad y los recursos genéticos para la agricultura y la alimentación, y convino en que la FAO debía seguir contribuyendo activamente a la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica de interés actual y potencial para la agricultura, la silvicultura y la pesca. Finalmente mencionó la creciente aceptación de la contribución fundamental de la mujer a la agricultura y el desarrollo rural, así como la

importancia del papel de esta en la ordenación del medio ambiente y de los recursos naturales. Aunque son numerosos los proyectos realizados destacare sólo algunos que ya fueron realizados:

El Proyecto Programa Integrado de Enseñanza, Investigación y Extensión Agrícola-Chapingo, cuyo objetivo fue la preparación de un gran número de técnicos agrónomos para mejorar la organización y coordinación de los servicios de desarrollo agrícola de México.

El Proyecto de Educación Veterinaria en apoyo de la Facultad del ramo en la U.N.A.M., gracias al cual se establecieron y ampliaron los departamentos de tratamiento de enfermedades infecciosas, cirugía, inseminación artificial, enfermedades del sistema reproductivo, et seq.; organizándose también clínicas móviles para prestar servicios veterinarios en zonas rurales.

El Proyecto de Evaluación de Recursos Múltiples del Estado de Oaxaca, que significó un esfuerzo sin igual pionero para el catastro de posibilidades de desarrollo en esa región.

Y de los proyectos actualmente en ejecución se destacan los siguientes:

El Proyecto de Cooperación y Organización para el Desarrollo Rural, el que tiene por objetivo desarrollar un sistema de capacitación para comunidades campesinas,

técnicos y funcionarios de las instituciones del sector agropecuario.

La Unidad de Comunicación Rural para el Desarrollo en el Trópico Húmedo, que apoya con un sistema de circuito cerrado de televisión y otros medios modernos de comunicación al extenso programa de desarrollo rural integrado del trópico húmedo que ejecuta sobre una superficie superior a un millón de hectáreas la Secretaria de Agricultura y Recursos Hidráulicas con financiamiento del Banco Mundial.

El Proyecto Programa Nacional de Capacitación Agroindustrial, dedicado a la formación de profesionales del sector público y personal de las empresas agroindustriales del sector social y paraestatal y de empresas pequeñas y medianas del sector privado.

El Sistema de Vigilancia Alimentaria y Nutricional, cuyo propósito principal es proporcionar al Sistema Nacional de Planeación de nuestro país, información estratégica sobre los aspectos más críticos del funcionamiento del sistema alimentario global a lo largo y ancho del territorio nacional.

Los anteriormente mencionados fueron algunos de los proyectos más importantes que se han llevado a cabo, o están en proceso de ejecución desde hace 10 años aproximadamente. Sin embargo no quisiera soslayar algunos proyectos no menos importantes, pero que valdría la pena mencionar, con la única intención de ofrecer ciertos

parámetros de referencia para evaluar adecuadamente el trabajo realizado por México y la FAO durante este período. Entre éstos se podrían mencionar: Utilización de la Anchoqueta para Consumo Humano, Identificación de Alternativas para Incrementar la Producción de Oleaginosas, Programa de Acción para la Prevención de Pérdidas Post-Cosecha, Apoyo al Programa Nacional de Control de la Abeja Africanizada, Desarrollo de la Comunidad Rural con la Participación de la Mujer Campesina, Tecnología de Biogás para el Desarrollo Rural, Recolección de Material Genético Tropical, Manejo Integral de Cuencas, et seq. por mencionar algunos.

México ha sido también, miembro del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial durante el período 1992-93, durante el período inmediato anterior dicho comité insistió en que la seguridad alimentaria mundial se estaba volviendo ya no únicamente un problema de suministros mundiales, sino más bien un problema de acceso insuficiente a los suministros alimentarios, por parte de los pobres. E instó a que se prestara más atención a las políticas orientadas a combatir la pobreza. Expresando también una gran preocupación acerca de las perspectivas económicas desfavorables para los países desarrollados, subrayando la importancia de un resultado positivo en la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales. Examinó las perspectivas de la ayuda alimentaria y su función en los 90s., reconociendo que para

poder obtener todos los beneficios posibles de la ayuda alimentaria, era necesario suministrar recursos complementarios.

En base a los párrafos anteriores, y estrechamente relacionado con el anterior, podemos afirmar que el establecimiento de un Sistema Mundial de Seguridad Alimentaria plenamente efectivo, requiere de instrumentos concretos con proyectos de acción a largo plazo, en éste sentido es insoslayable la participación real y efectiva de los Estados Miembros involucrados.

Por ello la FAO propuso a consideración de los Estados Miembros un Pacto de Seguridad Alimentaria que establezca una base moral claramente definida para la acción de los gobiernos, de las organizaciones de voluntarios y de las personas en apoyo de la lucha continua contra el hambre. Esta propuesta, con el activo apoyo de México como se mencionó en el principio de este capítulo, fue aprobada en la 23a. Conferencia General de la FAO realizada en noviembre de 1985.

Debido a que el gas producido a base de desechos orgánicos, constituye una alternativa viable para satisfacer parte o la totalidad de las necesidades energéticas de algunas comunidades rurales; México se ha integrado también a la Red Latinoamericana de Cooperación Técnica para el Biogás y Reciclaje de Materias Orgánicas. Expertos de nuestro país han realizado intercambios con otros países de la región,

particularmente con Brasil, paralelamente la Secretaría de la Reforma Agraria, como parte de sus actividades destinadas a mejorar la producción y la calidad de la vida en el campo, ha implementado en diferentes puntos del país, biodigestores de demostración directa al campesino que integran las experiencias internacionales con las condiciones específicas del campo mexicano.

Instituciones mexicanas tanto oficiales como privadas, participan dentro de 12 de las redes de cooperación técnica, que son mecanismos destinados a intercambiar experiencias y conocimientos técnicos directamente entre las instituciones de los países, que utilizan básicamente sus propios recursos técnicos, humanos y financieros, a fin de incrementar la producción y la productividad, promover el desarrollo agropecuario, forestal y pesquero, así como el mejoramiento de las condiciones de vida de sus pobladores, que la FAO a través de la Oficina Regional para América Latina y el Caribe ofrece a sus miembros.

También mencionaré que México ha realizado en las dos últimas décadas ya casi una treintena de proyectos financiados por el Programa de Cooperación Técnica (PCT)<sup>57</sup> que forma parte del Programa Ordinario de la FAO. Como habíamos mencionado anteriormente, éstos han sido de breve duración, por lo común menos de un año y su costo no

---

<sup>57</sup>Vid Supra, Capitulo I, inciso 1.3., p.19

ha rebasado la cantidad de 250 000 dólares norteamericanos por proyecto.

A éstos habría que agregar los tres programas de cooperación técnica ofrecidos como asistencia de emergencia, a raíz del sismo que afectó al Distrito Federal y a tres estados de la República en septiembre de 1985..

El primero de ellos, buscó restablecer la capacidad productiva de Xochimilco, que antiguamente proveía gran parte de las necesidades de hortalizas y flores de la Ciudad de México, ya que la producción en Xochimilco se basa en las chinampas, sistema de cultivo intensivo consistente en camas de limo obtenido de canales de agua que las rodean y mantienen permanentemente húmedas; y éstas dado el avance urbano y la creciente extracción de agua del subsuelo se han ido deteriorando como zona productora; aunado a esto el sismo de 1985 produjo cambios en el nivel del suelo y muchas chinampas quedaron con segmentos inundados y otros demasiado altos para captar humedad, además se produjeron fisuras en el lecho de los canales por las que escapaba el agua.

El segundo considerando que unas 800 000 personas, la mayoría de origen campesino, emigran anualmente a la Ciudad de México, se pensó en apoyar a damnificados con un pasado rural reciente que desearan retornar al campo, a raíz de ésta tragedia natural.

El tercero quedó en el estudio de diversas alternativas para determinar cual sería el último proyecto ofrecido.

Y por último, el Programa Mundial de Alimentos, que por decisión del Director General de la FAO, asignó más de dos millones de dólares en ayuda alimentaria de emergencia para asistir a las necesidades de las áreas rurales damnificadas de los estados de Guerrero, Jalisco y Michoacán.

Nuestro país es integrante del Sistema C.A.R.I.S, que es una red mundial que recoge y distribuye información sobre las investigaciones en todas las áreas de competencia de la FAO

Además participa en el Sistema A.G.R.I.S., que publica cada mes las referencias bibliográficas de los más de 120 000 documentos técnicos científicos y socioeconómicos que compila anualmente.

Para dar fin a este inciso quisiera mencionar cuales son los acuerdos que México ha concertado con la FAO desde el inicio de su relación hasta la actualidad.

Por principio de cuentas México suscribió la Constitución de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura el 16 de Octubre de 1945 en la ciudad de Québec por el C.Manuel J. Zevada sujeta a ratificación de acuerdo con la Constitución Mexicana, fue aprobada por el Senado de la República según decreto

publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 9 de Diciembre de 1949; el depósito del documento de ratificación se efectuó, el 10. de marzo de 1950, publicada en el Diario Oficial el día 17 de octubre del mismo año.

Posterior a la adhesión de México a éste organismo Internacional, sólo se han firmado dos acuerdos hasta la fecha, uno de ellos es multilateral y el otro bilateral, ambos vigentes según datos proporcionados por la Secretaría de Relaciones Exteriores.

De los anteriores por su importancia, mencionaré únicamente las principales características del acuerdo multilateral.

México suscribió con los miembros de la Junta de Asistencia Técnica: las Naciones Unidas (ONU), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), la Organización Meteorológica Mundial (OMM), el Organismo Internacional de la Energía Atómica (OIEA) y la Unión Postal Universal (UPU); el Acuerdo Básico de Asistencia Técnica, el 23 de julio de 1963 en la Ciudad de México, D.F., siendo firmado en representación del gobierno mexicano por los Secretarios

de Relaciones Exteriores, de Hacienda y Crédito Público y Comunicaciones y Transportes, este acuerdo no fue publicado en el Diario Oficial de la Federación ni fue sujeto a ratificación por el Senado de la República entrando en vigor el mismo día de su firma. El citado acuerdo tiene la finalidad de incrementar el progreso económico y social y el desarrollo de los pueblos mediante asistencia técnica, en éste caso al gobierno mexicano siempre que se disponga de los fondos necesarios. Este apoyo consistirá entre otras actividades en: facilitar los servicios de expertos a fin de asesorar y dar asistencia al gobierno, conceder becas de estudio y becas para ampliación de estudios fuera del país, preparar y ejecutar programas experimentales, pruebas, experimentos o trabajos de investigación en los lugares que se convengan de común acuerdo.

Como mencioné anteriormente existe otro acuerdo vigente entre el Gobierno de México y la FAO que fue firmado en México, D.F. el 12 de diciembre de 1990, entrando en vigor a partir de su firma, se trata pues del Acuerdo para la Producción de Moscas Estériles del Gusano Barrenador entre la Comisión México-Americana para la Erradicación del Gusano Barrenador del Ganado y la FAO

Aunque los beneficios han sido considerables, también se han otorgado por parte de nuestro país muchas otras concesiones como veremos en seguida.

En el marco del acuerdo multilateral arriba citado, el gobierno de México se comprometió a contribuir a los gastos de asistencia técnica sufragando, o suministrando directamente, las siguientes facilidades y servicios: Los servicios de personal local, técnico y administrativo, incluso los servicios locales necesarios de secretaria, interpretación y traducción y actividades afines; Las oficinas y otros locales necesarios; El equipo y los suministros que se produzcan en el país; El transporte dentro del país y con fines oficiales del personal, del equipo y de los suministros; Los gastos de correo y telecomunicaciones con fines oficiales; Los servicios y facilidades médicos para el personal de asistencia técnica, en condiciones equivalentes a las que puedan disponer de ellos los funcionarios públicos del país; Las organizaciones pagaran las dietas locales de los expertos, pero el gobierno mexicano contribuirá al pago de dichas dietas locales con una cantidad que el Presidente Ejecutivo de la Junta de Asistencia Técnica compute de acuerdo a las resoluciones y decisiones pertinentes del Comité de Asistencia Técnica y demás órganos rectores del Programa Ampliado. En los casos en que corresponda, el gobierno mexicano deberá poner a disposición de las organizaciones la mano de obra, el equipo, los materiales y demás servicios o bienes que se necesiten para la ejecución del trabajo de sus expertos y de otros funcionarios. Por último, y entre otras cosas, el gobierno mexicano sufragará aquella porción de los

gastos que haya de pagarse fuera del país y que no sea pagadera por las organizaciones.

Con relación a lo anterior expuesto, valdría la pena enfatizar que el término "experto" que se utiliza en este párrafo comprende también a cualquier otro personal de Asistencia Técnica solicitado por el gobierno, asignado por las organizaciones para prestar servicios en el país con arreglo al presente acuerdo, con excepción de cualquier representante en el país de la Junta de Asistencia Técnica y el personal de éste.<sup>58</sup>

De conformidad con el artículo VI párrafo 2 del acuerdo mencionado<sup>59</sup>, todas las disposiciones que se estipulan en él, no se aplicarán a la asistencia técnica concedida por las organizaciones en virtud de sus programas ordinarios de asistencia técnica.

En relación con las facilidades otorgadas por el gobierno de México a la FAO, menciono también que dada la reconocida capacidad técnica del país, la FAO ha recurrido a especialistas mexicanos para consultorías en proyectos en otros países en desarrollo, paralelamente ha contratado a profesionales e instituciones nacionales para la realización de estudios especiales.

En términos económicos, cabe mencionar que la cuota que México pagó en el primer ejercicio fiscal a la FAO por concepto de membresía fue de \$46,750 U.S.D. lo que

<sup>58</sup>Senado de la República S.R.E. Tratados Celebrados por México, p.405.

<sup>59</sup>Ibid., p.407.

representó el 1.87% de \$2.5 millones de dólares americanos, cantidad provisional que se calculó como presupuesto para los gastos de la Organización en ese año.

Para este bienio de 1994-95 nuestro país erogará la cantidad de \$6,836,690 U.S.D. que representa el 1.01% de un total de \$676.9 millones de dólares americanos para este ejercicio fiscal en caso de ser aprobado el presupuesto programado, ya que los gastos de la organización son repartidos entre los miembros, dentro de las proporciones que la Conferencia determina periódicamente. Es pertinente señalar que el ejercicio fiscal de la FAO se contempla del 1o. de julio al 30 de junio de conformidad con el artículo XVIII párrafo 3 de la Constitución del mencionado organismo.

### **3.2. PRINCIPALES PROGRAMAS DE LA FAO EN QUE MÉXICO PARTICIPA (MATERIA FORESTAL).**

No es casualidad el hecho de tratar hasta ahora los programas forestales en que México participa, la intención es precisamente delimitar nuestro tema de estudio a las cuestiones silvícolas, tal como lo hace suponer el título de ésta sección.

Es importante señalar que en los últimos veinte años, se han venido manifestando con mayor intensidad la preocupación y el interés mundial por los problemas forestales de carácter internacional, fenómenos sociales a los que México no es ajeno.

Es por ello que México actualmente forma parte, del Comité de Montes, cuya labor realizada y funciones específicas ya han sido claramente definidas anteriormente<sup>60</sup>.

Miembro es también del Comité de Desarrollo Forestal en los Trópicos, que está integrado por 52 Estados Miembros elegidos por el Director General como representativos de las diferentes regiones del mundo y cuyos principales objetivos son los siguientes: estudiar los problemas técnicos, económicos, ambientales, institucionales y sociales de los proyectos de aprovechamiento de los bosques tropicales, sobre todo en los países en desarrollo, con especial hincapié en los aspectos de la conservación, la producción, la utilización, la conversión y la comercialización, así como la investigación y la capacitación, todo ello en forma coordinada con las actividades de otras organizaciones interesadas; analizar los programas y actividades internacionales de importancia para la conservación y ordenación de los ecosistemas forestales tropicales, y examinar los esfuerzos coordinados y las medidas concertadas necesarios por parte de los gobiernos y

---

<sup>60</sup>Vid Supra, Capitulo II, inciso 2.4., p. 64

las organizaciones internacionales para el desarrollo y el aprovechamiento racional de los recursos forestales tropicales y recursos conexos, así como presentar informes al respecto.

La última reunión del Comité se celebró en diciembre de 1991, los principales temas del programa fueron los siguientes: el examen de la situación y las tendencias de la cooperación internacional en el sector forestal en los países en desarrollo, el examen del progreso realizado en la ejecución del Programa de Acción Forestal Tropical (PAFT) formulado y adoptado por el Comité durante su séptima reunión celebrada en junio de 1987 como veremos más adelante; el estudio de dos problemas importantes, uno relacionado con la ordenación sostenible de los bosques tropicales, y el otro con la elaboración de productos forestales en los países tropicales, entre otras actividades.

Habiéndose concebido la formación del PAFT dentro de su seno, cabe mencionar como antecedente de ello, que éste Comité reconoció a finales de 1983 que en la mayoría de los países de los trópicos húmedos y secos se estaban talando los bosques o se les degradaba a pasos agigantados, especialmente para satisfacer las necesidades fundamentales de subsistencia de las comunidades rurales pobres, reconociendo también la necesidad de identificar y describir aquellas áreas de gran prioridad en el nivel regional o global a fin de elaborar un juego de programas de

desarrollo definidos con claridad con la intención de proporcionarlos a la comunidad donante internacional.

La FAO en respuesta a esta recomendación del Comité, convocó una reunión informal de expertos en marzo de 1985 para analizar las propuestas del programa de actividades en las siguientes cinco áreas de prioridad: la actividad forestal en el uso de la tierra, desarrollo industrial basado en el recurso forestal, leña y energía, conservación de ecosistemas forestales tropicales y por último instituciones.

Una vez analizadas éstas propuestas fueron sometidas al arbitrio del Comité en su séptima reunión, sostenida en Roma en junio de 1985, el cual las apoyó, recomendando que después se presentaran al IX Congreso Forestal Mundial y a otros foros importantes como veremos en el próximo inciso.

Mencionaré que las cinco propuestas de programas que a continuación se detallan a nivel general por recomendaciones del Comité, deberán ser tenidas en consideración como marco global de conceptos para la actividad en el campo forestal tropical, reconociéndose que aparte de esas cinco esferas, otros proyectos y actividades son también dignos de mención ya que las prioridades para el desarrollo deben establecerse a nivel nacional y las medidas proyectarse país por país. Sin embargo, puede decirse que las cinco esferas de concentración propuestas, abarcan a grosso

modo la gran variedad de planteamientos y perspectivas forestales tropicales en el ámbito mundial.

Como se mencionó, las propuestas elegidas, considerando las necesidades colectivas, son las siguientes:

a) La actividad forestal en el uso de la tierra: La acción en esta área se centra en la zona de contacto entre lo forestal y lo agrícola, teniendo como finalidad conservar el recurso básico para la agricultura (ordenación de cuencas y control de la desertificación), e integrar la silvicultura en los sistemas agrícolas (desarrollo agrosilvopastoral), y un uso más racional de la tierra (apreciación de las tierras forestales Tropicales y planificación del uso de la tierra).

b) Desarrollo industrial basado en el recurso forestal: La acción en esta área tiende a promover industrias forestales apropiadas en una manera integrada, intensificando la ordenación y el desarrollo del recurso, la extracción apropiada de la materia prima, el establecimiento y dirección de industrias forestales apropiadas, la reducción de residuos y el uso de las facilidades para comerciar productos de la industria forestal.

c) Leña y energía: La actividad en esta área tiende a acelerar acciones correctivas, y restablecer el abastecimiento de leña en los países mayormente afectados por el déficit de energía maderera, por medio de la asistencia global para el desarrollo de la leña y de la energía leñosa, para apoyar los programas nacionales correspondientes, para

desarrollar sistemas energéticos basados en la madera para el desarrollo rural e industrial, para activar el entrenamiento y demostración regional, respaldando acciones en favor de la leña, e intensificando la investigación y el desarrollo de la energía maderera.

d) Conservación de ecosistemas forestales tropicales: La acción en esta área tiende a conservar, ordenar y utilizar recursos genéticos de plantas y de animales salvajes tropicales, desarrollando redes nacionales de áreas protegidas individuales, la conservación en el lugar mismo de recursos fitogenéticos e investigar sobre la ordenación de los bosques tropicales para la producción sostenida.

e) Instituciones: La acción en esta área tiende a remover las limitaciones institucionales que impiden la conservación y el uso inteligente de los recursos tropicales forestales y los organismos gubernamentales relacionados, y el apoyo institucional del sector privado de organizaciones locales, el desarrollo de la capacitación profesional, técnica y vocacional, la extensión y la investigación forestal.

Lo anterior expuesto nos servirá como marco de referencia para hacer un análisis comparativo de lo hecho en nuestro país, por lo que su mención era indispensable para la comprensión de futuros incisos.

México forma parte también, de la Comisión Forestal para América Latina y el Caribe, cuyos logros más recientes fueron expresados durante la celebración de su 17a.

reunión llevada a cabo en Venezuela en 1991, dentro de los que resaltan las revisiones a los informes parciales sobre el sector forestal presentados por los países miembros, los programas forestales de la FAO, el Programa de Acción Forestal Tropical (PAFT) instrumento sobre conservación y fomento de los bosques, la contribución de las pequeñas empresas forestales al desarrollo forestal y rural, el establecimiento de un sistema de información forestal para América Latina y el Caribe entre otras cosas.

En los últimos cinco años se ha registrado en la región latinoamericana un incremento sustancial de la adhesión de los países al Plan de Acción Forestal Tropical (PAFT), prácticamente en todos ellos se desarrolla alguna etapa del proceso, si consideramos a aquellos que han manifestado formalmente su intención de incorporarse a esta iniciativa.

Como resultado de la convocatoria emitida por la Oficina de Coordinación del PAFT de FAO-Roma y de la Oficina Regional para América Latina y el Caribe, con sede en Santiago de Chile, se realizó la Reunión de Coordinadores Nacionales del PAFT en los países de América Latina entre los días 2 y 5 de mayo de 1990 en la sede regional de la FAO.

Durante el desarrollo de esta se destacó la trascendencia de la contribución forestal al desarrollo de los países de la región, tanto por la magnitud de los recursos forestales que posee, como por la importancia de los procesos

de producción y de conservación que se sustentan en la utilización racional de esos recursos.

Dentro del marco del PAFT de la región, se instó a que a nivel de todos los países, éste representase la preocupación forestal más importante en el contexto de la cooperación técnica y financiera internacional, como lo es para los países desarrollados, ya que es un instrumento adecuado para contribuir a la solución de los problemas de degradación de los recursos tropicales en sus causas y sus efectos, que éste contribuye a integrar esfuerzos y medios para detener la destrucción de los recursos, restaurarlos, conservarlos, mantener la biodiversidad y propiciar un desarrollo sostenido de los mismos, con base en la ordenación territorial y la planificación intersectorial, entre otras cosas.

Esta reunión contó con la asistencia de 18 países de habla hispana de América, entre los que se destaca nuestro país, así como algunos organismos multilaterales como el PNUD, BID Y BM. Las agencias bilaterales representadas fueron las de la ex-Alemania Federal, Holanda y Japón.

México dio una breve información acerca de la situación que prevalecía en aquellos momentos con relación a la materia en cuestión, esta se reproduce textualmente y a la letra dice:

"El Plan de Desarrollo Forestal forma parte del proceso de planificación global y sectorial. La agencia nacional forestal en este sistema es la

Subsecretaría Forestal de la SARH recientemente creada. Para la iniciación del PAFT se constituyó en Marzo de 1990, un comité integrado por cinco Secretarías de Estado (Programación y Presupuesto, Relaciones Exteriores, Desarrollo Urbano y Ecología, Reforma Agraria y la SARH), la Nacional Financiera y la representación de siete estados del país. En las regiones norte, sureste y sur, se lleva a cabo otros planes forestales regionales que no se integran al PAFT<sup>61</sup>

Por último y con relación a los párrafos superiores, cabe mencionar que México, Guatemala y la República Dominicana iniciaron para estas fechas la etapa de formulación del PAFT y se preparaban para celebrar la Mesa Redonda Nacional.

De igual manera, nuestro país forma parte de la Comisión Forestal para América del Norte, junto con los Estados Unidos de América y Canadá, dentro de las actividades que se desarrollaron en el último bienio destacan las que se han realizado por conducto de ocho grupos de estudio a saber: mejoramiento de especies arbóreas forestales, lucha contra incendios, insectos y enfermedades forestales, silvicultura, vocabulario multilingüe, ingeniería forestal, contaminación y precipitación atmosféricas y estructuras de armazón ligeras. Además facilitó la

<sup>61</sup>F.A.O. Informe de la Reunión de Coordinadores Nacionales del Plan de Acción Forestal Tropical, p.10.

celebración de consultas entre sus Estados Miembros, con respecto a los preparativos para la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, la ejecución del PAFT y la colaboración con la Comunidad Económica Europea (CEE).

Es miembro también del Comité de Paneles a Base de Madera, cuya composición no puede ser inferior a 15 ni superior a 30 Estados Miembros o Miembros Asociados quienes son elegidos por el Director General, éstos miembros tienen la característica de representar a las diferentes regiones del mundo y reflejan los intereses de consumidores y productores en relación con las categorías principales de paneles a base de madera y de las materias primas utilizadas para los mismos. Cabe señalar que la labor realizada por éste Comité durante 1990-91 se destacó por la publicación de un estudio sobre la capacidad de la industria de los paneles y se identificaron los principales problemás que se plantean a la misma.

Cabe mencionar, que a principio de la presente administración las relaciones con otros países y organismos internacionales respondían a intereses casi exclusivamente técnicos, desarticulados y sumamente restringidos, por lo que, a partir de 1990 se intensificó el trabajo que se venía realizando dentro de algunas comisiones que ya fueron mencionadas anteriormente y dentro de las que destacan: El PAFT, la Comisión Forestal para América del Norte (COFAN)

la Comisión Forestal Latinoamericana y del Caribe (COFLAC), específicamente se participó en diversos eventos auspiciados por éste último entre los que destacan el Taller Latinoamericano de Expertos sobre Agroforestería; el Taller de Estadísticas Forestales para América Latina y el Caribe; Red de Dendroenergía y así como en la XVIII reunión de la Comisión, se participó en el XI periodo de sesiones del Comité de Montes de la FAO y se negoció un proyecto de cooperación técnica. También se incorporó nuestro país a la Comisión Internacional del Alamo y al Comité Internacional de Pulpa y Papel y se dió seguimiento a la Convención sobre el Comercio de Especies amenazadas de Flora y Fauna Silvestres (CITES) y a la Comisión Mexicana de la Cuenca del Pacífico (CCEPC).

### **3.3. LA CUESTIÓN FORESTAL EN MÉXICO Y SU OBLIGACIÓN POLÍTICA-JURIDICA INTERNACIONAL.**

Superado solamente por Brasil, Indonesia y Colombia, México es uno de los países más ricos en diversidad biológica, se encuentra comprendido en dos regiones biogeográficas, la neártica y la neotropical, tiene dos macizos montañosos que corren de norte a sur formando

la Sierra Madre Oriental y la Sierra Madre Occidental; en la parte central corriendo de oriente a poniente se encuentra el Eje Neovolcánico que es propiamente el límite de las regiones biogeográficas mencionadas; al sur del país y corriendo paralelamente a la costa del Pacífico se encuentra la Sierra Madre del Sur, la cual se continúa hasta Guatemala. Debido a ésto se forman diversos paisajes fisiográficos, formando valles, mesetas y llanuras costeras, entre otras, situación que permite definir claramente las regiones forestales, coincidentes con las regiones hidrológicas, comprendiendo las cuencas y subcuencas hidrográficas, que constituyen los espacios físicos para la planificación, conservación y uso sostenido de los recursos naturales; aunado a lo anterior sus 10,000 kilómetros de costas en el Golfo de México, el Mar Caribe y el Pacífico hacen que nuestro país, como ya dije, sea uno de los países más ricos en recursos naturales.

En base a lo anterior, los recursos forestales se han ubicado en tres grandes ecosistemas que comprenden los bosques de clima templado-frío, las selvas o bosques tropicales y los desiertos, con sus variantes. Los principales indicadores de éstos están determinados por los tipos de vegetación forestal y que en conjunto cubren una superficie de 141,500,000 millones de hectáreas de un total de 195,800,000, es decir el 72% aproximadamente del territorio nacional. Estos recursos se distribuyen en 37 regiones forestales o hidrológicas en el país.

Los principales tipos de vegetación en cada uno de los estados del país se agrupan en los grandes grupos siguientes: bosques, selvas, zonas áridas y semiáridas (desiertos y semidesiertos), otras superficies y áreas perturbadas.

Los bosques de coníferas y latifoliadas cubren una superficie de 25,518,000 hectáreas y son asociaciones arbóreas de clima templado-frío constituidas por coníferas y latifoliadas con diferentes grados de mezcla.

Las selvas altas y medianas 8,685,000 y las selvas bajas 15,444,000 hectáreas, respectivamente son comunidades arbóreas que deben su denominación a las diversas alturas que alcanzan las especies dominantes.

Las zonas áridas y semiáridas, conformadas por matorrales, chaparrales y mezquiales cubren una superficie de 69,682,000 hectáreas; los matorrales incluyen la vegetación rosetofila, microfila y crasicaule, típica de las zonas desérticas.

Las otras superficies forestales están constituidas por 1,607,000 hectáreas de vegetación hidrófila o humedales; incluye los manglares, popales, tulares, carrizales y comunidades vegetales que habitan en lugares pantanosos e inundables de aguas dulces o salobres poco profundas.

Son áreas perturbadas y fuertemente perturbadas un total de 21,583,000 hectáreas, son superficies forestales

desmontadas y acahuales o vegetación secundaria con diferentes grados de recuperación.

Además son áreas forestales dedicadas a otros usos (agropecuario, zonas urbanas y cuerpos de agua) desprovistas de arbolado, con pendientes topográficas mayores del 15% o menores, donde el suelo es propenso a erosionarse un total de 54,240,000 hectáreas. Su uso actual generalmente es agropecuario no estabilizado, constituyendo en numerosos casos las tierras de alta siniestralidad agrícola.

Los datos anteriormente mencionados han sido recopilados del Inventario Nacional Forestal de Gran Visión de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos de 1991-1992.<sup>62</sup>

Con relación al documento arriba citado, valdría la pena resaltar, que es el primer documento de ésta naturaleza que se elabora después de la conclusión en 1985 del 1er. Inventario Nacional Forestal (su realización duró 24 años 1961-1985), el actual reporte, contiene información integrada de los recursos forestales a nivel nacional, ya que anteriormente los informes se elaboraron para cada una de las entidades federativas. Este documento da un énfasis especial a las áreas cubiertas por los diferentes tipos de vegetación forestal, en éste sentido cabe precisar, que en la elaboración del mapa forestal se utilizaron técnicas avanzadas de percepción remota, mediante el uso de imágenes de satélite

---

<sup>62</sup>Cfr. Inventario Nacional Forestal de Gran Visión de la SARH 1991-1992, pp.1-27

de diferentes tipos, entre los que destacan las imágenes de satélite NOAA para observaciones meteorológicas y para afinar la información cartográfica se emplearon imágenes LANDSAT TM de alta resolución.

Otro aspecto digno de subrayar es la importancia económica de los bosques, en este sentido, el desarrollo económico de cualquier país, generalmente se mide en términos de su Producto Interno Bruto (PIB). En México el sector forestal aportó en 1991, al PIB nacional el 1.9% aproximadamente (comprende las actividades de silvicultura, aserrio y triplay, otras industrias de la madera, celulosa, papel y cartón), lo que representa un valor mínimo en relación a otros sectores de la economía nacional.<sup>63</sup>

La producción maderable comercial se ha mantenido aproximadamente en 8,000,000 de metros cúbicos anuales, en los últimos años, lo que representa un aprovechamiento de solamente el 20.5% de la capacidad productiva anual del país, de las áreas comerciales, que actualmente ascienden a 7,000,000 de hectáreas, independientemente de la madera obtenida para consumo doméstico, principalmente leña para energía, la cual se estima en cantidades similares a la producción comercial.

La productividad promedio por hectárea arbolada, en bosques de coníferas, es de 1.25 m<sup>3</sup>/ha, contra promedios de 2.5 m<sup>3</sup>/ha. en otros países. Para el caso de las selvas no

---

<sup>63</sup> Ibid.

se ha determinado un parámetro estandarizado para la gran diversidad de especies y calidades. El volumen autorizado no se aprovecha íntegramente, hay selectividad de especies, existen limitaciones en la transformación industrial y en un uso más eficiente de subproductos. El transporte es uno de los componentes más importantes en los altos costos de las materias primas, que en ocasiones alcanza el 65% del costo total, básicamente por una deficiente infraestructura de caminos forestales y brechas de acceso.<sup>64</sup>

La industria de la celulosa, obtiene entre el 25 y 30 % de la producción maderable comercial, como materia prima, principalmente de especies de fibra larga, es decir de los bosques de coníferas. De las especies tropicales es prácticamente nulo su aprovechamiento para ésta industria.

La producción no maderable del país (resinas, ceras, aceites y fibras) se ha mantenido en promedios de 100,000 toneladas anuales en los últimos años. Con excepción de las resinas de pino, que representa el mayor porcentaje de los productos no maderables, son la alternativa más importante de producción en las zonas semidesérticas. En las zonas tropicales sólo hay producción de látex, follajes y raíces, que representan en algunos casos fuentes de trabajo.

La balanza comercial forestal presenta un déficit crónico y creciente, teniendo un promedio en los últimos 10 años, de aproximadamente 228,000,000 de dólares por año.

---

<sup>64</sup>Ibid.

Para darnos una idea de lo anterior, en 1988 la Producción Forestal Maderable fué de 9,400,000 m<sup>3</sup> de madera, a partir de esa fecha sufrió una tendencia decreciente debido a la regulación excesiva en toda la cadena productiva, así como por la tecnología obsoleta existente en la planta industrial instalada, y principalmente por la falta de competitividad del sector productivo forestal ante la apertura comercial del país. Para 1991 y 1992 la producción se estabilizó en el orden de los 7,700,000 m<sup>3</sup>, sin embargo, en 1993 nuevamente decae ésta en un 17% con respecto al año anterior, situándose en 6,400,000 m<sup>3</sup>.<sup>65</sup>

Por su parte la Producción Forestal No Maderable presento en el último quinquenio un comportamiento errático, ubicándose alrededor de 73,000 toneladas por año, comportamiento que obedece a fluctuaciones del mercado internacional pero sobre todo a la deficiente organización productiva.

Esta situación contrasta con las características naturales del país, que siendo eminentemente forestal, no solamente deberían eliminarse las importaciones, sino además debería convertirse en un país exportador.

Desde el punto de vista social, la población que habita en las zonas forestales del país se ha estimado en 12,000,000 de habitantes, equivalente al 15% de la población total.

---

<sup>65</sup> ibid.

Los ejidos y comunidades poseen el 80% de los terrenos forestales del territorio nacional y participan de manera directa con el 25% de la producción en su fase extractiva. Este grupo de productores logra darle valor agregado, en el proceso de transformación, únicamente a una pequeña parte de la producción que genera. En consecuencia, la importancia que ellos dan a sus recursos naturales, cuando no reciben beneficios directos es mínima, habiendo casos que prefieren eliminar la vegetación forestal, para dar paso a otros usos temporales, sin una garantía de permanencia, para aparentemente satisfacer necesidades urgentes.

La actividad forestal produce alrededor de 310,000 empleos permanentes hasta la fase de industrialización primaria, correspondiendo a la producción de materias primas maderables 198,000, a la no maderable 15,000, y a la industria forestal 97,000 empleos.<sup>66</sup>

La mayor parte de los recursos forestales son difícilmente aprovechados por falta de organización, de asistencia técnica y de beneficios económicos directos, por lo cual, la visión de numerosos grupos es considerar a éstos recursos como un ingreso inmediato y no como un patrimonio permanente.

Los recursos forestales desempeñan un papel importante en la protección ambiental; su permanencia y calidad resultan indispensables para la regulación del sistema

---

<sup>66</sup>ibid.

hidrológico, mantenimiento del hábitat de la fauna silvestre, protección de los suelos contra el arrastre, y en general, para la calidad de vida.

Si bien el potencial productivo de éstos recursos puede hacer aportes significativos al desarrollo económico del país, su importancia desde el punto de vista ambiental significa apoyo al mejoramiento de las condiciones de vida cotidiana del sector campesino, así como a las condiciones generales del país y del planeta, por ser los productores más importantes, después de los océanos, de oxígeno, a la vez que constituyen los almacenes fundamentales del bióxido de carbono.

En el país no existe una delimitación de áreas agrícolas, ganaderas y forestales basada en la capacidad productiva de la tierra. Las tierras forestales se han visto normalmente como la frontera a traspasar para el aumento de la producción agropecuaria, sin haberse reconocido la importancia que tienen desde el punto de vista ambiental.

Que sirva lo anterior para dar un panorama general de los aspectos que deben ser tomados en cuenta al hablar de materia forestal. Es pertinente mencionar, que nuestro país tiene una de las tasas de deforestación más altas del mundo, al mismo tiempo que una de las tasas de reforestación más bajas pese a los esfuerzos realizados; un ejemplo de ésto nos lo da el análisis de la cobertura arbolada que para 1980 presentaba un índice de 55,300,000 hectáreas, en 1990 ésta

descendió a 51,700,000 hectáreas y se calcula que para el año 2000 el índice refleje la cantidad de 48,900,000 hectáreas.

La tasa anual de deforestación de 1980 a 1990 fué de 0.71% representando 365,000 hectáreas aproximadamente, se calcula que de 1990 al año 2000 la tasa anual será de 0.55% siendo 283,000 hectáreas las que se deforestarán anualmente, según datos obtenidos del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 así como del Inventario Nacional Forestal de Gran Visión 1991-1992.<sup>67</sup>

Hecha la anterior acotación creo conveniente decir que, el incremento a nivel mundial de la degradación y deforestación de las selvas ó bosques tropicales en los últimos 15 años provocó que, en el marco del IX Congreso Forestal Mundial celebrado el 10. de julio de 1985 en la Ciudad de México, se lanzara una iniciativa para actuar, con prontitud, de manera congruente y con la participación de las organizaciones y gobiernos representados en ese evento, en favor de la protección, aprovechamiento sostenido y restauración de los bosques tropicales mundiales. Tal iniciativa fué la base para la elaboración del Plan de Acción Forestal para los Trópicos (PAFT) de la que ya he hablado anteriormente.

A continuación se transcriben las palabras textuales del Ex-Presidente de México Lic. Miguel de la

---

<sup>67</sup>ibid.

Madrid Hurtado con motivo de la declaratoria inaugural del IX Congreso Forestal Mundial.

"México cree que los momentos que vive la humanidad requieren, más que nunca, el diálogo, la comunicación y la cooperación entre todas las naciones... Tenemos retos por delante que hacen aconsejable luchar firmemente por la distensión política y militar, y exhortar a todas las naciones para que colaboren en el combate de los problemas reales de la humanidad... México ratifica su fe en los organismos internacionales, que son foro de encuentro, de convergencia y de diálogo entre todas las naciones".<sup>68</sup>

El gobierno de México, por conducto de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, a partir de noviembre de 1986, solicitó y obtuvo el apoyo técnico de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), con el fin de sumarse al PAFT.

El PAFT-México se enfoca hacia uno de los principales ecosistemas del país, como son las selvas altas y medianas ó bosques tropicales.

Los otros grandes ecosistemas, no abarcados por el PAFT, son los bosques de clima templado-frío en los sistemas montañosos, conocidos como las sierras madres, y los desiertos y semidesiertos al norte y noroeste del país. estas

<sup>68</sup>F.A.O. México-F.A.O. 40 Años 1945-1985 p.3.

áreas se están atendiendo con otros programás apropiados y con enfoques particulares de acuerdo a sus condiciones sociales, económicas y ecológicas, dentro de los programás normales del gobierno federal y de los estados en donde se encuentran, los que se analizarán brevemente en el siguiente inciso.

Debido a lo anterior, y dado que el tema que desarrollamos nos obliga al estudio de los programas de la FAO en materia forestal, en que México participa y lleva a la práctica específicamente a nivel interno, veremos ampliamente el desarrollo del PAFT ya que es el programa mundial más representativo en materia forestal, que tienen en común México y 59 países más; con ello veremos la disposición de nuestro país en la ardua tarea de sumar esfuerzos en beneficio del sector forestal dentro del marco internacional.

El PAFT para el sureste de México comprende solamente a siete de las 32 entidades federativas del país (31 estados y el Distrito Federal), en donde se encuentran principalmente las selvas altas y medianas del país. Los estados comprendidos son: Campeche, Chiapas, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán. Estos estados fueron seleccionados por sus características naturales y que por la importancia económica, social y ambiental que representan, requieren de una atención urgente, de manera multidisciplinaria e integral, ya que en ellos se concentra la

quinta parte del territorio y los recursos forestales del país, básicamente los forestales.

Independientemente de su aportación en productos maderables y no maderables, la importancia de estas áreas forestales se ejemplifica en tres aspectos fundamentales:

**Económicos.**-La generación hidroeléctrica en las cuatro presas más grandes del sureste del país (La Angostura, Chicoasen, Netzahualcóyotl y Peñitas) es cercana al 50% de la nacional; la vida útil de esas obras dependerá directamente de el buen manejo que se de a la vegetación en sus cuencas de captación.

**Sociales.**-El 80% de estas tierras son ejidos y comunidades; su subsistencia responde a una economía diversificada a través de actividades agrícolas, ganaderas, forestales y de caza, por medio de la tradicional práctica de la roza-tumba y quema; los grupos sociales no han valorado adecuadamente sus recursos forestales, al estar marginados en gran medida de los beneficios tangibles que generan y en consecuencia prefieren desmontarlas y dedicarlas a otros usos.

**Ambientales.**-La capacidad de producción de oxígeno y retención del bióxido de carbono que tiene es una realidad, que recientemente se está reconociendo en su verdadera dimensión; la diversidad de su flora y fauna es de las más importantes en el mundo como ya se mencionó al

principio de éste inciso. La permanencia de éstas áreas permitirá reforzar ésta importancia.

Para la preparación e integración del PAFT-México, se constituyó el Comité Nacional de Coordinación con altos representantes (subsecretarios y directores generales) de las Secretarías de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH) de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) hoy de Desarrollo Social (SEDESOL), de Hacienda y Crédito Público (SHCP), de Programación y Presupuesto (SPP) hoy extinta, de Reforma Agraria (SRA), de Relaciones Exteriores (SRE), y la institución oficial de desarrollo, Nacional Financiera (NAFIN).

Asimismo, se constituyeron los comités estatales del PAFT en cada uno de los estados participantes, los cuales son presididos por los gobernadores; se integraron con los delegados de las dependencias del Comité Nacional de Coordinación, así como los representantes de otras instituciones y organismos oficiales y no gubernamentales (campesinas, industriales, de investigación ó enseñanza superior y otras interesadas).

Cada comité estatal sigue las directrices generales que el Comité Nacional de Coordinación les ha enviado, sin embargo, cada uno tiene sus peculiaridades y forma de operación.

La filosofía del PAFT-México responde al Plan de Acción Forestal de los Trópicos a nivel mundial, para

reconocer y otorgar el valor que tienen los recursos naturales de estas áreas, con un claro sentido social, reconocer su importancia como generadores de riqueza y como contribuyentes directos al mejoramiento del ambiente.

Su objetivo fundamental es unificar esfuerzos y recursos para detener la pérdida de los bosques tropicales, lograr su restauración y conservación, así como mantener un aprovechamiento sostenido, con la participación y compromiso de los diversos sectores de la sociedad que tienen interés en estas áreas.

Aunque el Programa de Acción Forestal Tropical, es quizás el más significativo en éste sector a nivel internacional, existe otro programa de gran relevancia coordinado por la FAO y del cual México no ha dejado de ser parte, me refiero al Proyecto de Evaluación de Recursos Forestales del Mundo 1990; con el apoyo de éste, fue posible reunir los elementos necesarios para integrar la Guía Técnica para la realización del Inventario Nacional Forestal de Gran Visión en nuestro país, ya que la FAO contribuyo con: metodología, sistemas, materiales, asesoría técnica para la interpretación visual de imágenes de satélite y el procesamiento de datos para análisis de deforestación y degradación.

Como se mencionó en el capítulo segundo, las demás acciones que se llevan a cabo entre la FAO y sus miembros, son a nivel de proyectos claramente definidos y

destinados a solucionar las muy particulares eventualidades que se pudiesen presentar en cada uno de los países y que no son iguales en ninguno de ellos, dadas las diferencias de tipo social, económico, cultural, ambiental, ecológico, geográfico, político et seq. que caracterizan y dan personalidad única a las naciones.

Por último cabe mencionar que el PAFT mundial, en México se inscribe dentro de las políticas nacionales de desarrollo, de modernización del campo y el Programa Sectorial Forestal, los cuales tienen una cobertura más amplia en todo el país como veremos en el siguiente inciso.

### **3.4. LA REGLAMENTACIÓN INTERNA MEXICANA EN MATERIA FORESTAL**

La organización político administrativa de nuestro país responde a una Federación, con estados libres y soberanos que se integran en una República Representativa y Federal. El Gobierno Federal tiene tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. El Ejecutivo está a cargo del Presidente de la República, que es apoyado por los Secretarios de Estado. El poder Legislativo está representado

por las H.H. Cámaras de Senadores y Diputados. El poder Judicial por la Suprema Corte de Justicia.

Los poderes estatales están representados por el Ejecutivo, cuyo jefe es el Gobernador; el Legislativo, por la H. Cámara de Diputados; y el Judicial.

De acuerdo a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, corresponde a la Federación todos los asuntos relacionados con los recursos naturales, por ello la Ley Forestal (que es reglamentaria del artículo 27), la Ley Federal de Aguas y la Ley Federal de Reforma Agraria son de responsabilidad federal básicamente, permitiendo la participación de los estados en lo que no esté específicamente regulado, así como mediante convenios y acuerdos de coordinación.

Para dar sustento a lo anterior expuesto, diré que el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la propiedad originaria sobre las aguas, tierras y bosques, así como los elementos naturales susceptibles de explotación, es de la nación, la cual podrá transmitir a los particulares, salvando el interés público.

De éste precepto fundamental se derivan las leyes y Reglamentos que permiten regular el uso y aprovechamiento de los recursos naturales del país; en adición a las ya mencionadas en los primeros párrafos tenemos la Ley General del Equilibrio Ecológico y de la Protección al Ambiente, así como el Reglamento de la Ley Forestal.

En la misma Constitución, el artículo 102 faculta al Ministerio Público Federal, para que persiga, ante los tribunales, todos los delitos del orden federal; asimismo, le corresponde solicitar las órdenes de aprehensión contra los inculcados, teniendo la obligación de buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos.

La sanción a los delitos en materia forestal, están contemplados en el Código Penal para el Distrito Federal. En materia de Fuero Común y para toda la República en materia de Fuero Federal en su Título Decimocuarto, Capítulo 1, artículo 254, fracción I.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos también se establecen, los principios de la planeación democrática que se estipulan claramente en el artículo 26, de la cual surge la Ley de Planeación, cuyo instrumento fundamental lo constituye el Plan Nacional de Desarrollo y Los Programas Sectoriales y Especiales.

El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, tuvo como objetivos primordiales los siguientes: Defensa de la soberanía y la promoción de los intereses de México en el mundo; Ampliación de la vida democrática; Recuperación económica con estabilidad de precios; Mejoramiento productivo del nivel de vida de la población. Para el logro de dichos objetivos se tienen contempladas las siguientes estrategias: Estabilización de la economía; Disponibilidad de recursos para la inversión productiva; Descentralizar

facultades y recursos; Modernización económica; Atender demandas prioritarias de bienestar rural; Protección del medio ambiente; Erradicación de la pobreza extrema.

Del Plan Nacional de Desarrollo se deriva el Plan Nacional a Mediano Plazo de Modernización del Campo, cuyos objetivos son: aumentar la producción y la productividad del campo llevando justicia a la familia de los productores, garantizar el abasto nacional y permitir al país alcanzar la soberanía alimentaria teniéndose para ello las siguientes estrategias: modernizar al campo a través de la certidumbre de la tierra, el fortalecimiento de la autonomía de gestión de los productores y sus organizaciones; de la concertación con los gobiernos y los productores de los estados; lograr eficiencia en todas las actividades de educación superior, ciencia y tecnología y asistencia técnica entre otras.

De éste programa a mediano plazo, se desprende el Plan regional Uso Eficiente de los Recursos Escasos, que contempla el aprovechamiento y conservación de los bosques, que tiene por objetivos principales: garantizar el abasto de la producción silvícola sin deteriorar el recurso y mediante su aprovechamiento óptimo; promover el bienestar de los habitantes; garantizar el equilibrio ecológico; revertir el deterioro de los bosques y aumentar su existencia, para lo que se han contemplado las siguientes estrategias: formular el inventario nacional forestal; descentralización de servicios

técnicos; reforestación; fortalecimiento de la infraestructura vial en áreas forestales; impulso a la educación, capacitación, e investigación, entre muchas otras.

En el caso del sector forestal, sus políticas están claramente definidas por la Ley Forestal y se encuentran inmersas en el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Nacional de Modernización del Campo en su parte relativa al uso eficiente de los recursos escasos y en especial al aprovechamiento y conservación de los bosques, e íntimamente ligadas al Programa Nacional de Protección del Medio Ambiente, que ya fueron tratados en párrafos anteriores.

Es pertinente subrayar que la Secretaría de Agricultura y Recursos Hídricos, por conducto de la Subsecretaría Forestal y de Fauna Silvestre, tiene la responsabilidad de definir la política sobre la conservación, administración, restauración y fomento de los recursos forestales, así como el aprovechamiento e industrialización de sus productos, en todo el país, en cualquier tipo de propiedad, por cuanto así se lo confiere el artículo 35 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

El Programa Sectorial Forestal es el instrumento de la política nacional para la atención a este sector; en él se encuentran expresados los objetivos de política, así como las estrategias y líneas de acción, las cuales son traducidas en programas, proyectos y actividades del sector forestal en

todo el país. Este programa define los siguientes objetivos de política:

- 1.-Proteger e incrementar los recursos forestales del país.
- 2.-Concretar la participación directa de dueños y poseedores de los recursos, en corresponsabilidad con los sectores público y privado, que contribuya a elevar el bienestar rural.
- 3.-Promover mayor eficiencia, productividad y competitividad en todas las actividades del sector.

La realización de éstos objetivos se lleva a cabo por medio de diez estrategias definidas, así como por las líneas de acción señaladas en el programa. Esas líneas de acción constituyen los programas o proyectos específicos, así como las acciones de carácter político ó administrativo que se requiera ejecutar.

Para el cumplimiento del primer objetivo las estrategias son: ordenación del Territorio Nacional por regiones forestales y cuencas hidrográficas; la protección forestal y la reforestación.

Con relación a la primera estrategia contemplada, cabe mencionar que a principios de la actual administración, existía un inventario forestal que presentaba una gran desactualización, ya que su ejecución requirió de 24 años (1961-1985), como ya se mencionó, en 1991 se actualizó el

Inventario Nacional Forestal de Gran Visión, que permitió determinar la cuantía de los recursos, su distribución y la dinámica de los cambios ocurridos. Para 1992 se inició el Inventario Nacional Forestal Periódico, que detallara el de gran visión y por último en 1993 se concluyó la Cartografía Forestal del país con la colaboración del Instituto de Geografía de la UNAM y se realizó la zonificación de 62 de las 122 fracciones cartográficas que integran el país.

En cuanto a la protección forestal, podemos ver que, de 1988 a 1993 la superficie forestal total afectada por incendios, fue de 227,000 hectáreas en promedio por año.

Durante 1993, se presentaron en nuestro país 10,251 incendios; éste incremento obedeció principalmente a que durante 1992 hubo una gran cantidad de lluvias, lo cual favoreció el desarrollo de vegetación herbácea, ello, aunado a una sequía severa en el 93, propició que aumentara el número de incendios. Sin embargo, en ésta administración se contó, por primera vez con un Programa Integral de Prevención, Detección y Combate de Incendios Forestales.

Asimismo, se realizó un diagnóstico y una evaluación de plagas y enfermedades en 12,248,000 hectáreas, con la finalidad de reducir las áreas plagadas con su detención y combate oportunos.

Este diagnóstico permitió, detectar 22,749 hectáreas afectadas por: insectos descortezadores, desfoliadores, barrenadores y por plantas parásitas. Con ello

se pudo sanear 6,904 hectáreas correspondientes al 30% de la superficie afectada.

Por último, en cuanto a protección forestal se refiere, al iniciar el actual sexenio existía un servicio de inspección y vigilancia forestal francamente corrupto e ineficiente, integrado por aproximadamente 1,000 elementos que se optó por liquidar; durante 1991 y 1992 se contrataron 227 profesionales en materia forestal, que cubren actualmente estas funciones; en 1993 se efectuó el Programa de Supervisión y Vigilancia Forestal que conjunta esfuerzos de la SARH, PGR, SEDENA, Policía Federal de Caminos y Puertos así como con los Gobiernos Federales, para combatir ilícitos, se efectuaron un total de 7,791 actuaciones de las que se obtuvieron los siguientes resultados: 3,066 infracciones al Reglamento de la Ley Forestal, de las cuales 1,505 fueron en áreas arboladas; 943 a vehículos; 422 a industrias y 196 de fauna silvestre. Se consignaron ante el Ministerio Público Federal a 195 personas y se incautaron 8,190 m<sup>3</sup>. de madera que equivale a 819 camiones llenos, de 10 toneladas cada uno, entre otras actividades.

Como ya se ha dicho anteriormente, nuestro país inició la presente administración con una de las tasas de deforestación mas altas del mundo (370,000 hectáreas aproximadamente), mientras que la tasa anual promedio de reforestación durante este mismo periodo fue de 42,000.

hectáreas, con esto podemos ver que existía una desbalanceada relación de 9 a 1 hectáreas.

Según datos proporcionados por la Subsecretaría Forestal y de Fauna Silvestre, en 1993 se reforestaron 110,863 hectáreas, bajando con ello la deforestación a 242,000 hectáreas y ubicando la relación deforestación-reforestación en 2.2 a 1 hectáreas <sup>69</sup>.

Las estrategias para el segundo objetivo son: organización de los productores; cooperación internacional; investigación; educación y cultura forestal; y participación del estado.

Para la primera estrategia, tenemos que, de 1988 a 1993 se constituyeron 22 Asociaciones Productivas Forestales, en 1993 a través de 14 talleres de promoción y concentración se identificaron 68 proyectos de Asociaciones Productivas Forestales y se constituyeron 11 Asociaciones más, 5 corresponden a aprovechamiento maderable de coníferas y especies tropicales y 6 a aprovechamiento no maderable de palma camedor para exportación y de yuca. Estas asociaciones se ubicaron en los estados de: Baja California, Campeche, Chiapas, Guerrero, Jalisco y Puebla.

En el ámbito de la Cooperación Internacional, a partir de 1990 se determinaron y jerarquizaron las áreas que requieren mayor apoyo de la comunidad internacional y se establecieron mecanismos de vinculación, control y

---

<sup>69</sup>SARH, Informe Anual de Avance Programático 1993, p. 7.

seguimiento; se reactivaron acuerdos que no operaban regularmente y se reorganizaron las relaciones en cooperación bilateral y multilateral dando como resultado el fortalecimiento de la cooperación con países como: Alemania, Canadá, Estados Unidos de América, Finlandia, Chile, Japón y Guatemala.

Al inicio de 1988 los 3 Centros de Capacitación y Educación Forestal de la SARH, formaban guardas forestales sin ningún reconocimiento académico oficial, a inicios de 1993 éstos centros ya contaban con reconocimiento oficial y sus planes de estudio guardaban una estrecha relación con el mercado laboral, para esas fechas ya se habían formado 477 técnicos forestales. Durante 1993 egresaron 77 técnicos forestales y se brindaron servicios educativos a 300 alumnos.

De 1988 a 1993 en cuanto a cultura forestal se refiere, las acciones se ejecutaban, sin un programa establecido, con poco impacto y sin unidad nacional.

Actualmente existe un programa para promover la cultura forestal, a través de acciones como ciclos de Conferencias, visitas guiadas, distribución de materiales impresos y promocionales, exposiciones, etc.

De 1988 a 1993 la participación del estado se ve reflejada en la formación de 2,383 Comités Forestales Municipales y de fauna que representan el 99% de los municipios del país y que son instancias de coordinación entre los sectores público, social y privado que, encabezados

por la máxima autoridad local, apoyan la actividad forestal y faunística, entre otras actividades.

Finalmente para el tercer objetivo las estrategias son: producción y productividad primaria; modernización industrial; y comercialización. Para ejemplificar el avance obtenido en éste objetivo, podemos incluir las siguientes acciones, para fomentar la producción y el desarrollo forestal: Desregulación y simplificación administrativa, como resultados del nuevo marco legal agrario y de una nueva Ley Forestal, ejecución de un programa para promover las plantaciones forestales comerciales, incorporación de una superficie de 1,553,000 hectáreas, al uso de técnicas silvícolas modernas más eficientes.

Con los objetivos del Programa Sectorial Forestal se cubren los aspectos relativos a los recursos forestales, desde su importancia ambiental, social y económica; lo que significa que es una manera balanceada de lograr la conservación y un desarrollo sostenible de éstos recursos, a largo plazo.

El Programa Sectorial Forestal retoma a su vez las prioridades del Plan de Acción Para los Trópicos a nivel mundial que se sintetizan en: el papel de la silvicultura en la planificación del uso de las tierras; desarrollo industrial basado en los recursos forestales; leña y energía; conservación de los ecosistemas forestales; y fortalecimiento de las instituciones.

Así se pueden identificar los objetivos, estrategias y líneas de acción del Programa Sectorial Forestal con las prioridades del PAFT en los siguientes términos:

1.-Los objetivos de política nacional forestal establecen la protección e incremento de los recursos forestales del país, el mejoramiento de la situación económica de los habitantes de las zonas donde se apliquen los proyectos del PAFT, así como lograr una mejor calidad de vida para los mismos. La participación directa de todos los sectores de la sociedad, especialmente de los dueños y poseedores de los recursos y lograr una mayor eficiencia, productividad y competitividad en todas las actividades del sector. Estos objetivos abarcan ampliamente las prioridades del PAFT.

2.-Las diez estrategias del Programa Sectorial Forestal, orientan la acción del gobierno y de los otros sectores de la sociedad, para resolver en sus causas, el problema de reforestación del país; revalorar los recursos forestales no sólo en sus aspectos económicos, sino además en los sociales y ambientales; y darle énfasis a la productividad en todos los procesos forestales, lo que en otras palabras, significa reducir desperdicios, darle mayor valor agregado a la materia prima y a los productos primarios y generar más riqueza para el país.

3.-Las líneas de acción del mismo programa, representan proyectos ó acciones específicas, que de hecho

están marcando la gestión diaria del gobierno y de los sectores participantes en la actividad forestal, se están integrando o fortaleciendo con presupuestos, responsables y metas concretas a alcanzar.

4.-Los perfiles de proyectos regionales responden a una visión más amplia, pero de carácter estratégico y que dará las bases y apoyos necesarios para fortalecer y orientar los proyectos identificados en cada estado, así como darles congruencia en la región del PAFT; sin embargo, los proyectos estatales no necesariamente son dependientes de los regionales, sino son complementarios, desde el punto de vista de la política regional y nacional.

## **CAPÍTULO IV**

### **PROPUESTA PARA MEJORAR LAS RELACIONES MÉXICO-FAO**

La silvicultura ofrece en número y cantidad considerables productos esenciales para los habitantes del campo: alimentos, leña e insumos para la vivienda, las construcciones y la vida rurales. Los recursos forestales son asimismo de gran importancia para el resto de la economía: celulosa, papel, fibras, ceras, resinas, tableros, muebles, viviendas, productos químicos, durmientes, postes, etcétera.

Debemos detener, urgentemente, las prácticas irracionales que agotan nuestros bosques. Paradójicamente, a pesar de la depredación de los recursos silvícolas, la balanza comercial forestal es deficitaria, sobre todo en productos de celulosa, y los beneficios que ha generado el aprovechamiento de éstos recursos no han sido distribuidos equitativamente entre los sectores participantes.

Lo anterior señalado ha sido retomado del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, y marca la pauta, para que en el presente capítulo se haga una evaluación general de los resultados obtenidos y de los que se esperan obtener en el ámbito del PAFT-México; así mismo expondré algunos casos que no concuerdan con las políticas forestales de nuestro país, que representan violaciones a la Ley Forestal, así como a su reglamento.

#### 4.1.LA APLICACIÓN DE PROGRAMAS DE LA FAO EN MÉXICO.

En congruencia con los amplios objetivos del Programa Sectorial Forestal, señalaré los objetivos particulares sobre los que se enfoca el PAFT-México:

- 1.-Conjuntar los esfuerzos y recursos para detener la pérdida de los bosques tropicales del sureste de México.
- 2.-Lograr su restauración y conservación.
- 3.-Mantener un uso sostenible, con la participación y compromiso de los diversos sectores de la sociedad, que tienen interés y preocupación por estas áreas.

Con la aplicación de este programa, se espera contribuir, en una parte importante del territorio nacional, a resolver los problemas de la falta de desarrollo orgánico, principalmente en las áreas rurales.

Los más importantes resultados que se esperan obtener, al cumplirse dichos objetivos según la propuesta

elaborada en 1991 dentro del marco del PAFT-México<sup>70</sup>, serían, entre otros, los siguientes:

Para el objetivo 1.-

-El inventario a nivel regional, de gran visión, para los siete estados del sureste, con una superficie forestal, en todos sus tipos de vegetación, de 30,500,000 hectáreas.

-Actualización cartográfica y estadística utilizable en las ocho regiones forestales (hidrológicas) comprendiendo las cuencas hidrográficas.

-Inventario a nivel intermedio para la planificación en los estados de Chiapas, Oaxaca y Veracruz abarcando 11,900,000 hectáreas, con 600 municipios aproximadamente .

-Ordenar y hacer compatibles las actividades agropecuarias con las forestales, enriquecer acahuales ó vegetación secundaria, así como incrementar la productividad de las áreas sujetas al sistema de roza- tumba- quema , en 135,000 hectáreas, correspondiendo al 30% de las áreas desmontadas en el sureste del país, con la participación e integración de 35,155 productores agrícolas de ejidos, comunidades y propiedades particulares de los estados de Quintana Roo, Tabasco, Campeche, Yucatán y Veracruz.

-Lograr la incorporación de 78,000 hectáreas agropecuarias, próximas a la selva, a trabajos de conservación de suelos, en 12 municipios con 43 ejidos y una población de 94,500 campesinos en el estado de Chiapas.

---

<sup>70</sup>F.A.O. Programa de Acción Forestal Tropical para el Sureste de México propuesta 1991. p.33.

-Ordenar áreas forestales con fines de manejo integral, en una superficie de 2.800,000 hectáreas, comprendiendo 10 municipios y 30,000 jefes de familia de los estados de Quintana Roo, Veracruz y Oaxaca.

-Iniciar un manejo técnico, con la participación directa de sus dueños y poseedores en 3,900 hectáreas de manglares de un municipio, con dos ejidos y 192 familias campesinas en el estado de Tabasco.

Para el objetivo 2.-

-Hacer plantaciones forestales en 125,000 hectáreas en un lapso de 5 a 10 años, con fines comerciales, para el establecimiento de módulos de especies y procedencias y conservación de recursos genéticos, en 72 municipios con la participación y compromiso de 107 ejidos, comunidades ó sus organizaciones superiores, con repercusiones en más de 100,000 habitantes abarcando los estados de Yucatán, Tabasco, Campeche, Oaxaca y Chiapas.

-Conservación de recursos genéticos, en pequeñas parcelas, en una superficie global de 1,200,000 hectáreas en los estados de Campeche y Tabasco.

-Fortalecer el sistema estatal de áreas protegidas en el estado de Oaxaca, así como administrar cabalmente dos zonas protectoras forestales y refugios de fauna, en 8 municipios con una superficie de 40,000 hectáreas en los estados de Veracruz y Oaxaca.

-Lograr una participación directa de los pobladores dueños de esas áreas, en la conservación de éstos recursos.

Para el objetivo 3.-

-Fortalecimiento de los centros regionales de investigación existentes en los siete estados, así como el sistema regional de investigación y capacitación.

-Establecimiento de 8 áreas piloto en los estados de Campeche, Veracruz, Tabasco y Yucatán para la investigación de los recursos forestales, con una superficie general de 15,000 hectáreas.

-Organizar 232 comunidades comprendidas entre los estados de Veracruz y Campeche para la conservación y aprovechamiento sostenible de sus recursos.

-Realizar 5 cursos internacionales de agrosilvicultura tropical.

-Mejorar y mantener 5,075 kilómetros de caminos forestales en las comunidades de los estados de Oaxaca y Veracruz, así como obtener financiamiento para mejorar la productividad en la extracción e industrialización forestal.

-Contar con información actualizada de mercado de productos y especies, sistemas de clasificación de productos y u conocimientos de la capacidad industrial instalada y las posibilidades reales de diversificación de productos maderables así como de los no maderables.

Los proyectos descritos tienen una duración que va desde los dos hasta los veinte años. Los costos estimados totales ascienden a 306,329,000 dólares americanos, se estima preliminarmente que dichos costos estarán compuestos de un aporte nacional de 152.23 millones y una contribución externa de 154.206 millones.<sup>71</sup>

Actualmente es imposible señalar de una manera clara y concisa, el posible costo-beneficio de las inversiones en los perfiles de proyectos identificados en ésta primera etapa del PAFT, pues se carece de los estudios de prefactibilidad necesarios para hacerlo, por lo que tan sólo se presenta la estimación del impacto económico, social y ambiental del PAFT-México, basado en las experiencias y vivencias de los grupos de trabajo y de los consultores quienes formularon y seleccionaron como prioritarios, los perfiles de proyectos antes mencionados.

Desde el punto de vista económico, el impacto del programa se verá reflejado en un conocimiento actual y más confiable de superficies, especies, volúmenes y valores comerciales del potencial maderable y no maderable de los recursos forestales. Esto permitirá identificar las posibilidades de inversión de la industria forestal y definir claramente el valor económico que éstos recursos representan para sus dueños y poseedores de manera directa, así como para el Producto Interno Bruto del país.

---

<sup>71</sup> ibid., p.48.

Se logrará un aumento importante del capital forestal, por medio de las plantaciones, tanto en valor de la tierra recuperada como en el volumen a obtener. La administración ordenada de los recursos maderables y no maderables permitirán generar riqueza a partir de un aprovechamiento ecológicamente sostenido.

Se pretende evitar la pérdida del patrimonio forestal de México, ante usos agropecuarios e hidráulicos no planificados, que han demostrado plenamente su inseguridad al mediano y largo plazos, así como los graves daños que causan no solamente al ambiente, sino además a las poblaciones rurales, en su economía y calidad de vida. La reorientación de estas actividades a través de un mejoramiento de los sistemas tradicionales de producción agropecuaria y aumento de su productividad por unidad de superficie, permitirá reducir y detener la presión sobre los recursos naturales.

El mejoramiento genético en el lugar, en áreas específicas y fuera de ellas a través de las plantaciones, permitirá aumentar la calidad de las especies, así como su productividad por hectárea.

La producción hidroeléctrica de la región es la más importante del país; por ello, la permanencia de los recursos forestales en sus cuencas de captación será determinante para la vida económica de las presas y la generación de electricidad.

Desde el punto de vista social, el impacto de los proyectos de PAFT, coadyuvará con los esfuerzos que se vienen realizando, al reforzar aspectos de capacitación, extensión y organización campesina, generación de empleos permanentes y ocupación, así como un mayor fortalecimiento de las instituciones públicas, privadas y sociales.

Será factible el mejoramiento de las condiciones de vida en las comunidades donde se realicen actividades, ya que tendrán ingresos directos, así como alimentos, leña, material de construcción, medicinas y proteína animal, a partir de la fauna silvestre, de una manera sostenida, al mantener sus recursos y aumentar sus bosques.

A la sociedad en su conjunto, le permitirá conservar la riqueza y diversidad biológica de éstas valiosas áreas tropicales.

Desde el punto de vista ambiental, la conservación y restauración de los ecosistemas tropicales, será el impacto más importante. Los beneficios de éste carácter son intangibles y normalmente no comerciales. Sin embargo, sus efectos externos permiten que otras actividades y sectores económicos se beneficien en términos tangibles y comerciales.

Al reducirse la pérdida de la cubierta forestal en las cuencas hidrográficas, se reduce la pérdida del suelo y agua que azolvan presas y drenes, lo mismo que provocan inundaciones; la permanencia de los bosques contribuye a la

regulación hidrológico-forestal y al hábitat de la fauna silvestre.

Las plantaciones forestales, además de tener un carácter económico y social, al reincorporar áreas improductivas, tienen un fuerte componente ambiental, ya que permiten reducir, en gran medida las presiones sobre los recursos naturales, al mismo tiempo que permiten ampliar los espacios verdes, productores de oxígeno y asimiladores de bióxido de carbono.

No se puede esperar que el PAFT sea la panacea para resolver todos los problemas de ignorancia, pobreza y de carácter agrario; sin embargo, sí se contempla que su aplicación constituya un catalizador que permita impulsar un desarrollo que tenga efectos multiplicadores y que al largo plazo contribuya parcialmente a resolver los problemas mencionados.

Tampoco se desconoce que con los numerosos participantes y concepciones distintas acerca de los problemas, puedan presentarse divergencias en la aplicación del PAFT, no obstante se considera que en todos hay coincidencia respecto a la prioridad para la realización de éste programa en nuestro país, independientemente de los problemas de carácter agrario, escasez de recursos o falta de capacitación. Se reconoce también que existen las estructuras formales en las diversas secretarías y organizaciones, y que éstas corresponden a las atribuciones propias de los

programas normales realizados en ellas. Con ello se pretende evitar crear mayores estructuras burocráticas que en lugar de facilitar, entorpezcan las tareas a realizar.

Las consecuencias previsibles en caso de no aplicar las recomendaciones del PAFT, se verían reflejadas por la pérdida constante de diversidad biológica y de hábitat de la fauna; las posibilidades de generar empleos fuera de la agricultura y ganadería serían mínimas; la presión sobre las áreas forestales se incrementaría por falta de alternativas de sostenimiento; asimismo, el desconocimiento de la existencia de especies útiles disminuiría las posibilidades de comercialización e industrialización; por último, el empobrecimiento y erosión de superficies cada vez mayores, causaría inundaciones con la subsecuente pérdida de aguas disponibles para generar una tendencia general a la desertificación.

Los objetivos que se plantearon, serán factibles de alcanzar en la medida en que los sectores interesados participen activa y directamente en su desarrollo; la medida más efectiva de garantizar que los objetivos del PAFT-México se cumplan, será mediante la adopción de sus principios, por los dueños y poseedores de las tierras forestales, así como el apoyo que los demás sectores les brinden para ello.

Los factores críticos que deben considerarse para el éxito de los proyectos que se ejecuten, radican en los presupuestos que se aprueben, en la asignación de personal

profesional y capacitado como responsable de los proyectos, el apoyo logístico que se otorgue, la participación de los dueños y poseedores de las tierras forestales, así como del apoyo político que se dé en el marco institucional del PAFT-México.

Una consideración adicional, es la necesidad de que las contribuciones externas que se identifiquen y comprometan para éstos proyectos, puedan llegar oportunamente para la óptima realización de los mismos.

Por último, considero importante subrayar, que la acción independiente del sector gubernamental ó de cualquier otro sector implicado de la población, no dará jamás resultados positivos, si no se realiza en conjunto con los productores y dueños de las tierras forestales.

## **4.2. LA POLÍTICA MEXICANA EN EL DESARROLLO FORESTAL.**

Es preocupante observar que, la disminución de la capa forestal en los países tropicales sigue siendo vertiginosa. La causa directa, y sin duda la más importante, es la transformación de tierras forestales en terrenos cultivables. El crecimiento demográfico, la distribución desigual de la tierra y el desarrollo de la agricultura de

exportación, han reducido considerablemente la superficie disponible para los cultivos de subsistencia, obligando a muchos campesinos a talar bosques vírgenes para sembrar productos alimenticios. Los agricultores desplazados suelen aplicar un sistema de cultivo permanente, lo que atenta contra los frágiles suelos forestales. Una vez agotados esos suelos, los campesinos no tienen más remedio que talar más bosques para sobrevivir.

Los agricultores que practican la rotación de cultivos talan distintos terrenos con intervalos de algunos años, permitiendo el crecimiento de los bosques, lo cual hace que los suelos recobren su fertilidad antes de talar y sembrar nuevamente.

Pero aún esta práctica, que en otros tiempos fuera viable, comienza a desaparecer a medida que el crecimiento demográfico obliga a los campesinos a reanudar las siembras antes de que los suelos se hayan recuperado, pues se considera que el plazo razonable para que el bosque y el suelo se recobren y para que la producción sea rentable para el agricultor, debe ser de aproximadamente entre 30 ó más años, cuando actualmente se ajustan a ciclos muy breves de sólo cuatro o cinco años en la mayoría de los casos.

El crecimiento demográfico ha convertido también a la recolección de leña en un factor negativo. Cuando tienen la posibilidad de hacerlo, los campesinos recogen ramas secas que utilizan como combustible y sólo cortan árboles como

último recurso o si los necesitan para producir carbón destinado a los mercados urbanos, pero regularmente dependen de la leña para cocinar y calentarse; es alarmante ver que en algunas regiones la leña actualmente, satisface casi la totalidad de las necesidades domésticas de energía.

La recolección de leña es entonces, un agente de deforestación sobre todo en zonas donde hay una alta densidad de población y el ritmo de crecimiento de la vegetación es lento, pero no sólo en esas zonas se presenta éste tipo de fenómeno, la demanda de los países templados también favorece el agotamiento de los bosques de los trópicos. El interés que despiertan en los países industriales las maderas duras de esas regiones ha inducido a numerosos gobiernos del Tercer Mundo a exterminar sus bosques para obtener las divisas indispensables para su economía.

El PAFT-México en su Propuesta 1991<sup>72</sup> manifiesta, que los madereros que explotan árboles de especies comerciales (que generalmente representan menos del 5% de los plantados en cada hectárea), suelen derribar junto con los que les interesan entre un 30% y un 60% de árboles que no necesitan vender.

Una causa adicional de destrucción forestal, son los beneficios que se obtienen con la cría de ganado en algunos países, con lo que las tierras para pastoreo aumentan,

---

<sup>72</sup> Ibid., p.37.

mientras que los bosques y las zonas arboladas se ven disminuidas.

Es lamentable ver que las amenazas químicas derivadas de la contaminación del aire y de las precipitaciones ácidas, pongan en peligro gran parte de los bosques.

Con lo anterior, se ha expresado la gravedad con que nuestros bosques y selvas han venido disminuyendo en superficie (por deforestación principalmente). Sin embargo, también están siendo afectados cualitativamente (por degradación), siendo las causas mas comunes en éste rubro: el Daño Humano Directo (ocoteado, calado, cinchado, et seq.) en 9%, Plantas Parásitas en 16%, Incendios 27%, Plagas 27%, Viento 6%, Enfermedades 6% y por Causas Desconocidas 9%.

La problemática de la destrucción forestal, en México, especialmente en la zona tropical, comprende aspectos asociados a un desarrollo desbalanceado entre los sectores de un mismo país. Existen adicionalmente problemas de educación, de distribución de riqueza, patrones de consumo y de explotación de recursos y otros factores, tanto externos como internos.

El describir cada uno de los problemas, sería sumamente complicado y difícil de expresar en tan breve espacio por lo que su estudio será delimitado en los aspectos que directamente se relacionan con el PAFT.

Al hablar del uso irracional y destrucción de recursos, los patrones de crecimiento de muchos países, incluyendo México, han sido orientados en forma tradicional a una producción agropecuaria, no solamente en terrenos aptos para ello, sino además sobre áreas forestales, calificadas como improductivas en términos agrícolas.

Los recursos forestales de México están disminuyendo a un ritmo acelerado, las selvas que ocupan una superficie menor en 2.5 veces con relación a los bosques templados, se están deforestando más rápidamente, sin que signifique que éstos últimos no sean deforestados.

En México, cerca de 18,000,000 de hectáreas forestales, en los tres tipos de ecosistemas básicos de selvas, bosques y desiertos, han sido desmontadas para propósitos agropecuarios, sin que exista la garantía de una producción agrícola o ganadera sostenible económica, ecológica y socialmente.

Gran parte de estas áreas, están actualmente bajo acahuales, o vegetación secundaria, son tierras erosionadas o bien constituyen zonas de alta siniestralidad agrícola.

En lo sucesivo, nos remitiremos al análisis del Reglamento de la Ley Forestal, para aclarar algunos términos que nos ayudarán a comprender más profundamente la materia forestal en nuestro país. En relación con el párrafo anterior, veremos que dicho Reglamento en su título primero, capítulo I, artículo 2o., fracción I. a la letra dice, se entiende por:

"I. Acahual: vegetación forestal que surge de manera espontánea en terrenos que estuvieron bajo un uso agrícola o pecuario en zonas tropicales y que cuentan con menos de veinte árboles por hectárea, con un diámetro normal mayor a veinticinco centímetros, ó bien, que teniendo árboles con diámetros normales de más de quince centímetros, cuentan con una área basal por hectárea de menos de cuarenta metros cuadrados."<sup>73</sup>

Los sistemas productivos agrícolas se basan en la roza-tumba-quema, tanto la tradicional y en equilibrio, como la roza-tumba quema más intensa y con menos tiempo de recuperación, en desequilibrio; la agricultura tecnificada y aquella practicada en las vegas de los ríos. Estas actividades significan las de mayor importancia económica en términos de ingresos reales, empleo y riqueza generada; sin embargo, existen frecuentes pérdidas de cosechas por diversos fenómenos naturales, como sequías, inundaciones y plagas.

Otro importante aspecto sería el de las cuencas hidrográficas, por las características montañosas de México, las cuencas hidrográficas constituyen las unidades físicas tangibles para una planificación y un manejo integral de los recursos naturales, con una concepción más allá de la

---

<sup>73</sup>D.O.F. Reglamento de la Ley Forestal, 21 feb 1994, 2a. secc.

tradicional, referida sólo a su función hidráulica. Asociado a la pérdida de vegetación forestal, de recursos genéticos forestales y a la degradación, en general de las cuencas hidrográficas, están los impactos físicos, económicos y sociales que se causan en los principales sistemas hidroeléctricos y de riego del país, por el azolve que reduce su capacidad, así como por los sólidos en suspensión que provocan la impermeabilización de los distritos de riego; adicionalmente, se tienen problemas graves de inundaciones de poblados, carreteras y zonas de cultivos agrícolas, con pérdidas cuantiosas no sólo materiales, sino en ocasiones de vidas humanas.

Cabe mencionar que en los ríos Grijalva y Usumacinta se encuentra el sistema hidroeléctrico más importante de México con cuatro grandes presas (La Angostura, Chicoasen, Natzahualcóyotl y Peñitas) con un volumen de almacenamiento de 34,065,000 metros cúbicos; la generación de electricidad en el país se obtiene de 8 fuentes distintas; una de ellas es la hidroelectricidad que produce el 18.3% del total del país. Para darnos una idea de su magnitud mencionaré que el sistema hidroeléctrico de éstos ríos produce el 47.9% de la electricidad a nivel nacional.<sup>74</sup>

También es prudente decir que las regiones hidrológico-forestales comprendidas en el área del PAFT

---

<sup>74</sup>ibid.

México, contribuyen con el 65% de los escurrimientos superficiales totales de agua del país.

Por otra parte el conocimiento científico de los recursos de un país, a través de su inventario, constituyen un instrumento fundamental de planeación y manejo de los mismos, en un amplio sentido. En México se cuenta con información cartográfica de todo el territorio nacional; sin embargo, los recursos forestales, por su dinámica de uso y de pérdida, requieren evaluarse en forma sistemática y periódica; el Inventario Nacional Forestal necesita de una actualización constante, lo cual es imprescindible para poder contar con una información actualizada, oportuna y confiable.

Dentro del manejo integral forestal y la participación campesina, el manejo de los recursos forestales tropicales, es una tarea difícil y compleja debido a la diversidad biológica existente en éstos bosques tropicales. Paradójicamente, la falta de un manejo integral de éstos recursos de una manera directa, ha orillado a sus dueños y poseedores a no valorarlos por la carencia del conocimiento científico de sus especies; asimismo, ese desconocimiento los ha obligado a producir materias primas de escaso valor agregado e inclusive en ocasiones los ha llevado a destruirlos y quemarlos.

El artículo 2o. del Reglamento de la Ley Forestal en su fracción IV. dice, se entiende por:

"IV: Biodiversidad: variedad y variabilidad genética de organismos vegetales y animales y de las condiciones ecológicas necesarias para su subsistencia, referidas a un lugar y tiempo determinados."<sup>75</sup>

Al analizar el aspecto de la industrialización y mercados de productos forestales, veremos que, la disponibilidad de tecnologías adecuadas para el uso integral e industrialización de los recursos forestales, así como para darles mayor valor agregado, ha sido una fuerte limitante en el uso adecuado de los productos forestales, no solamente los maderables, sino además aquellos que constituyen los no maderables.

En estrecha relación con el párrafo anterior, cabe mencionar que, el Reglamento de la Ley Forestal en su artículo 2o., fracciones XX, XXI y XXII a la letra dice, se entiende por:

"XX. Recursos forestales: vegetación forestal natural ó inducida, sus productos y residuos, como los suelos de terrenos forestales ó con aptitud preferentemente forestal.

XXI. Recursos forestales maderables: los constituidos de materiales leñosos.

---

<sup>75</sup>Ibid.

XXII. Recursos forestales no maderables: los que no están constituidos principalmente de materiales leñosos, tales como semillas, resinas, fibras, gomas, ceras, rizomas, hojas, pencas y tallos." <sup>76</sup>

También creo necesario dar las siguientes definiciones extraídas del documento arriba señalado, que en su artículo 2o. fracciones XXX, XXXIV y XXXV a la letra dice, se entiende por:

"XXX. Terreno de aptitud preferentemente forestal: aquel que no estando cubierto por bosques, selvas, o vegetación forestal de zonas áridas, pueda incorporarse al uso forestal, siempre que tenga una pendiente mayor al 15%, con una extensión superior a 25 metros de longitud. Se incluirán o excluirán de la presente definición, los terrenos que por sus condiciones especiales de clima, suelo o topografía se determinen en las Normas Oficiales Mexicanas que al efecto expidan la Secretaría y la Secretaría de Desarrollo Social.

XXXIV. Vegetación forestal: aquella dominada por especies arbóreas, arbustivas o crasas.

XXXV. Vegetación forestal de zonas áridas: aquella que se desarrolla en forma espontánea, en regiones de clima árido o semiárido formando masas mayores

---

<sup>76</sup>ibid.

a 1,500 metros cuadrados. En ésta categoría se incluyen todos los tipos de matorral, selva baja espinosa y chaparral de la clasificación del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática"<sup>77</sup>

Adicionalmente, los mercados limitados y con canales de comercialización viciados, han evitado que los dueños de esos recursos reciban los beneficios que merecen, por lo cual no los valoran, en términos generales, es por ello que tienen poco interés en conservarlos, incluso en ocasiones los ven más como estorbo, que como fuente de riqueza permanente.

La actividad pecuaria se fundamenta en una ganadería extensiva en la mayoría de los casos; ganadería extensiva con praderas artificiales; y la ganadería de patio. En esta última, la mayoría de las familias que realizan esta actividad ven un ahorro para sus necesidades apremiantes, de donde pueden obtener ingresos inmediatos para ello. La actividad ganadera en grandes extensiones ha significado una de las fuentes más importantes de productos cárnicos para el resto del país, con lo que se generan ingresos importantes en el mercado de ganado. Sin embargo, al hacerse de una manera extensiva, se ha propiciado la pérdida de áreas forestales de gran importancia.

---

<sup>77</sup>Ibid.

Las actividades económicas más importantes que se efectúan en el sureste de México, son la exploración y explotación petrolera, así como la producción y transmisión de energía eléctrica, cuya importancia es vital para el país, en términos económicos, sociales, políticos y desde luego también de carácter ambiental por los impactos que causan.

Estos aspectos que resultan tan controvertidos en el ámbito internacional, deben ser reconsiderados y analizados profundamente, ya que todos los recursos económicos ingresan al sistema forestal por el mercado; sino hay riqueza económica que llegue a los interesados, de una u otra manera, no será posible pensar en que los campesinos conserven sus recursos naturales.

De acuerdo a las cifras de los censos de 1990, elaboradas por el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI) la población total de los siete estados del PAFT es de 16,300,000 habitantes, 20.1% de la población nacional; existen 2,900 ejidos y comunidades forestales, que ocupan el 80% de la tierra; 17% corresponde a la propiedad privada y el 3% son terrenos nacionales.<sup>78</sup>

La población rural estimada en esta región, corresponde a 8,800,000 habitantes, 54% de la población total; de esta la población indígena asciende a 3,000,000 habitantes, comprendiendo 18 etnias, las más importantes

---

<sup>78</sup> Fuente: INEGI. Perfil socio-demográfico 11° Censo General de población y Vivienda 1990, pp. 57-91

son: maya, zoque, zapoteca, nahua, mixteca, chinanteca lacandona, mixe y totonaca.<sup>79</sup>

La subsistencia campesina responde a una economía múltiple e integral a través de actividades agrícolas, pecuarias, forestales y de caza, tanto de autoconsumo como de mercado.

Estos grupos rurales, en gran proporción, viven en condiciones de extrema pobreza, no están organizados y ejercen una presión importante sobre los recursos forestales, con la finalidad de satisfacer por lo menos sus necesidades urgentes. Su economía es de subsistencia y realizan prácticas de roza-tumba-quema de la selva, para sembrar maíz, calabaza y frijol, entre las más importantes, obtienen su leña para cocinar sus alimentos, así como vigas y horcones para su vivienda.

No podemos soslayar el hecho de que el sureste mexicano sea considerado de gran importancia ambiental, debido a que en él se encuentran los ecosistemas terrestres de mayor complejidad estructural y estabilidad; y que al mismo tiempo son los más frágiles y sensibles a los cambios producidos por el hombre.

Por último quiero puntualizar, antes de dar fin a este inciso, que es indispensable superar la descordinación de políticas externas al sector forestal, que han originado de alguna manera la pérdida y degradación de los ecosistemas,

---

<sup>79</sup>ibid.

con la finalidad de corregir desviaciones históricas dentro de las propias dependencias, así como entre los diversos sectores participantes, para con ello permitir que se cumplan los objetivos del PAFT.

### **4.3. IMPLICACIONES POLÍTICO - INTERNACIONALES DE LA OMISIÓN A LAS RECOMENDACIONES DE LA F.A.O.**

La pregunta obligada que tenemos que hacernos, al inicio del análisis de éste punto es ¿Que pasa a nivel político-internacional si México hace caso omiso a una recomendación, que le formule en determinado momento la FAO?

Para dar respuesta a ello, hago mención a ciertos puntos tratados en el desarrollo de ésta tesis: se ha dicho que los estados se han organizado en una Sociedad Internacional, con la finalidad de resolver los problemas relativos a la paz y seguridad mundial, así como para incrementar los vínculos de cooperación internacional.

También hemos visto, que el Derecho Internacional está imposibilitado de ordenar en forma rígida a la Sociedad Internacional debido a la compleja estructura de la misma.

Respondiendo a la necesidad de dar solución a las deficiencias orgánicas de la Sociedad Internacional, surgen las Organizaciones Internacionales con objetivos y métodos específicos para problemas concretos, dentro de éstas los Organismos Especializados surgen como respuesta a la necesidad de resolver problemas comunes entre los Estados. Hago hincapié en que éstos, no están por encima de los estados, es decir no son organismos rectores, son únicamente organismos de apoyo, que tratan de resolver problemas afines entre sus miembros, en una gran diversidad de campos, contando para ello con la participación directa de éstos últimos.

Como mencioné en el segundo capítulo del presente análisis, la FAO tiene su origen y razón de existencia en las necesidades propias y comunes de los Estados miembros que la conforman.

También cabe mencionar, que dentro del texto de la Constitución de la FAO, no especifica en ninguna de sus partes, las sanciones aplicables a los Estados miembros, que decidan no seguir las recomendaciones que éste organismo les formule.

Por todo lo anterior, y considerando que, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, estando al servicio de sus miembros y al no ser un organismo rector, de ninguna manera podrá imponer

sanción alguna a México en caso de que haga caso omiso, a alguna de sus recomendaciones.

Por lo tanto, las recomendaciones que la FAO formula a sus miembros, se convierten únicamente Normas Dispositivas y no en Normas Taxativas.

¿Cual sería entonces la repercusión que México tendría a nivel político-internacional, dentro del contexto de la propia Comunidad Internacional, en el supuesto de hacer caso omiso a las recomendaciones de la FAO?

Por ser la protección del medio ambiente y de los recursos naturales, conductas generalmente aceptadas a nivel internacional; en el supuesto de que México, no hiciera caso a las recomendaciones, que en materia forestal recibiese por parte de la FAO, las consecuencias inmediatas podrían ser que nuestro país fuese señalado como infractor a éstas conductas. Siempre y cuando, que por éste hecho, se vieran incrementados drásticamente los niveles de deforestación a nivel mundial y en consecuencia, los índices de contaminación y de degradación del medio ambiente a nivel mundial, se elevaran irreversiblemente.

Ante ésta situación, la consecuencia más grave, sería el detrimento de la imagen de México, en materia de cooperación ecológica internacional, ante el resto de las naciones. La imagen internacional de nuestro país es un elemento que ha sido utilizado frecuentemente como forma de presión por muchos países, ya que la promoción de la

imagen nacional en el exterior, constituye una base indispensable de la política exterior mexicana. Otra posible repercusión podría ser la exclusión y el aislamiento temporal del esquema de cooperación internacional, elemento que ya abordamos anteriormente, en el capítulo primero, inciso cuatro de ésta tesis.

Desde otro punto de vista más específico, México podría ser sancionado por la ONU, a solicitud de los miembros que se vieran afectados física, económica, ecológica y ambientalmente por las actitudes, que nuestro país tuviese, en detrimento de los intereses de éstos (forestalmente hablando), incurriendo con ello en una responsabilidad internacional.

En el caso hipotético, de que la situación anteriormente expuesta, se presentase en realidad, nuestro país sería quizás sancionado con un embargo económico o algún otro tipo de medida correctiva, además de la obligación de reparar el daño que estuviera causando con su actitud, tanto en el ámbito bilateral como multilateral, de ésta forma se instaría a que cesara en su actitud antiecológica y recordase el compromiso de respetar, las obligaciones emanadas en los tratados signados por él, en materia forestal.

Para dar sustento a lo anterior, Seara Vázquez en su parte relativa a la letra dice:

"La Responsabilidad Internacional es una institución por la cual, cuando se produce una violación del

Derecho Internacional, el Estado que ha causado esta violación debe reparar el daño material (reparación) o moral (satisfacción causado a otro o a otros Estados." <sup>80</sup>

De lo expuesto, quiero señalar que si México fuese sancionado por la ONU, no sería exactamente por hacer caso omiso a las recomendaciones de la FAO, sino por el hecho de que al ser ignoradas, se vieran afectados los intereses de terceros, quienes estarían en su derecho de exigir la reparación de los daños sufridos en sus bienes. Sin embargo, éstas suposiciones quedan únicamente en el plano hipotético.

Para apoyar lo anterior, me baso en el hecho de que nuestro país, como ya se analizó en el capítulo tercero inciso cuatro, cuenta con una Política Forestal Nacional, perfectamente bien definida dentro del marco del Plan Nacional de Desarrollo y específicamente delimitado en el Programa Sectorial Forestal en el que ya se tienen contempladas algunas estrategias y líneas de acción, que incluso concuerdan con los lineamientos que para tal materia tiene programados la FAO en su Departamento de Montes y en el programa específico PAFT entre otros. Es por ello que con las recomendaciones de la FAO o sin ellas, México saldría adelante en su política interna de protección al medio ambiente y de los recursos naturales, apoyando con esto, la misma línea en el ámbito internacional.

---

<sup>80</sup>SearaVázquez Op. Cit. Derecho Internacional Público cop.351.

Salvo que México, afectara los intereses de tipo ambiental y ecológico a nivel mundial en general y de los demás estados en particular, como ya vimos no tendría ninguna implicación política de facto a nivel internacional por no seguir las recomendaciones que la FAO le formule, pues aunque México deba cumplir éstas últimas de buena fe como un principio de Derecho Internacional, la FAO no tiene la facultad de imponer sanción alguna.

Para finalizar, afirmo que los Estados como sujetos de Derecho Internacional son libres y soberanos, dueños de los recursos naturales que geográficamente están dentro de su territorio y por lo tanto están en libertad de hacer uso de ellos, de la manera que mas les convenga.

Seara Vázquez sobre la soberanía territorial nos dice:

"La soberanía territorial debe entenderse como el poder de actuación exclusiva que el Estado tiene sobre un territorio, con los únicos límites que el Derecho Internacional haya fijado."<sup>81</sup>

---

<sup>81</sup> Ibid., p.255.

## CONCLUSIONES

Las relaciones internacionales, según Burton, pueden definirse, simplemente como los actos de los Estados en sus interacciones; ya que la teoría de las relaciones internacionales no es la política internacional, sino la ciencia o teoría que extrae los principios científicos de aplicación general para la interpretación de la acción de los Estados como sujetos activos o pasivos de la política internacional con referencia a acciones pasadas, presentes y en ciernes.

En el caso de las relaciones México-FAO éstas se desarrollan dentro del marco del Derecho Internacional, ya que la Conferencia de Quebec, constituye un instrumento jurídico con la facultad de crear para los estados signatarios, la obligación de adecuar su legislación y prácticas internas a las obligaciones internacionales contraídas; no obstante que en algunos instrumentos internacionales (como en el caso de la Constitución de la FAO) no se establezcan expresamente tales facultades y obligaciones. En base a lo anterior, del tema desarrollado a lo largo de ésta tesis podemos concluir que:

1.- La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), posee una estructura sumamente vasta y compleja, lo que hace difícil su ágil y precisa administración, pudiendo en algunos casos, desvirtuar las funciones pretendidas, malográndose así los objetivos; especialmente cuando la estructura administrativa es tan amplia, como lo es la de la FAO.

2.- Los fines y objetivos generales de la FAO son exacerbadamente nobles, a través de ellos se pretende erradicar los problemas más graves que enfrenta la humanidad: el hambre, la desnutrición y la insuficiencia de la producción agrícola alimentaria a nivel mundial. Sin embargo tales fines y objetivos son en cierto modo utópicos, ya que la consolidación de éstas ambiciosas metas, depende directamente de la práctica generalizada de los proyectos propuestos por la FAO; desafortunadamente éstos objetivos y proyectos distan mucho de ser parte de las políticas y prácticas de las Naciones del mundo en la realidad actual, debido a que las recomendaciones que la FAO elabora a sus miembros se convierten más en Normas Dispositivas que en Normas Taxativas como debiese ser.

3.- Los alcances y limitaciones de los objetivos que persigue la FAO en materia forestal, dependen indispensablemente de la existencia de lugares donde llevar a la práctica los proyectos deseados, por consiguiente sin las necesidades propias de los miembros de la FAO y su voluntad

para concretar esos proyectos en acciones reales encaminadas a una explotación planificada de los recursos forestales o de cualquier otra rama de sus actividades, la FAO no tendría razón de existir.

4.- El documento de la FAO denominado "Principios de Política Forestal" desgraciadamente se concreto únicamente a recomendar a los Estados el que adoptasen leyes sobre política forestal que diesen pauta para el establecimiento de servicios silvícolas, un adecuado fomento a las investigaciones y que proporcionasen suficiente preparación técnica e implementasen las medidas y especificaciones que cada Estado Miembro considerase pertinentes para tal efecto. Por ello, no existe una reglamentación forestal a nivel internacional, únicamente políticas nacionales aisladas. Para que ésta situación cambie es necesario, el establecimiento de instrumentos jurídicos adecuados para delimitar los casos de responsabilidad internacional en particularidades graves de deforestación y depredación de recursos boscosos, coadyuvando en gran medida con esto a la solución de los problemas reiteradamente mencionados. El incumplimiento de las obligaciones que integrasen éste principio constituirían para el Estado infractor, u hecho internacionalmente ilícito que, por tanto, traería importantes consecuencias jurídicas, dentro de las cuales pueden mencionarse la obligación de cesar la violación del precepto y la obligación de reparar el daño; ésta última mediante cualquiera de las formas

reconocidas para ello, como la restitución en especie, la satisfacción, la indemnización y prácticamente, las seguridades y garantías de que no volverá a reincidir en tal ilícito. Para tal efecto la FAO considero, tendría que ser dotada de algún poder de sanción como rectora en su ramo, pues se ha observado claramente que de nada sirve pertenecer a un organismo internacional como éste, si las mejores recomendaciones tan solo quedan en el mejor de los casos en buenas intenciones, por falta de rigidez en los casos de incumplimiento a éstas, sin que por lo anterior se menoscaben los principios (trilladamente mencionados en nuestra actualidad) de soberanía nacional.

El relativismo del concepto de Soberanía Nacional, en el contexto de cooperación internacional para el cuidado y preservación de los recursos naturales (forestales) desarrollados por México dentro de la FAO, no debe interpretarse como un mecanismo de penetración para que los Estados más desarrollados impongan su voluntad a los Estados que luchan por su desarrollo.

El principio de la supremacía del Derecho Internacional sobre el interno, es una norma de Derecho Internacional consuetudinario, reconocida tanto por la jurisprudencia internacional, como por la practica de los Estados y , además convencionalmente por aquellos que son parte en la Convención sobre el derecho de los tratados, de 1969. Recordando que este principio tiene dos acepciones a saber:

el deber del Estado de adecuar su ordenamiento interno al Derecho Internacional, y la prevalencia del ordenamiento internacional sobre el interno.

5.- El hecho de que nuestro país sea miembro de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y de un sinnúmero de organismos internacionales más, implicando con ello importantes erogaciones al gasto público federal; no significa que los objetivos de los proyectos agrícolas y forestales sean realmente cubiertos.

6.- México participa en un gran número de programas forestales de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO); es miembro y fundador del organismo en cuestión, ha sido miembro de diferentes comités, comisiones y órganos auxiliares. Las relaciones que se han dado durante los ya casi 50 años de contacto entre México y la FAO pueden ser calificadas de buenas, mas no es el momento para adulaciones y complacencias falta mucho por hacer en conjunto sobre todo en el marco de la materia forestal pues la política forestal nacional se fundamenta básicamente en la legislación interna sobre la materia y las recomendaciones de la FAO solo quedan en proyectos aislados, lo peor de todo es que la enormidad de éste grave problema aún queda por resolver.

7.- Paradójicamente, a pesar de la depredación de los recursos silvícolas, la balanza comercial forestal es

deficitaria, sobre todo en productos de celulosa, y los beneficios que ha generado el aprovechamiento de éstos recursos no han sido distribuidos equitativamente entre los sectores participantes.

8.- Las implicaciones políticas a nivel internacional, en el supuesto de que México hiciera caso omiso a las recomendaciones de la FAO podrían parecer nulas ya que no crean responsabilidad internacional a simple vista (por falta de rigidez en el sistema internacional). En última instancia, la responsabilidad internacional surgiría de facto, en caso de que el desacato a las recomendaciones de la FAO, afectara a terceros Estados o dañara gravemente el equilibrio ecológico por actos de deforestación y depredación de recursos naturales.

9.- La desincorporación del sector forestal de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), sería una medida viable en el sentido de que concentraría una mayor atención y asignación de recursos a la problemática forestal mundial; con la subsecuente creación de un organismo especializado independiente de la FAO para llevar a cabo programas y proyectos silvícolas más específicos.

10.- La política forestal mexicana tiene bases sólidas: la legislación vigente sobre materia forestal está perfectamente instrumentada, independientemente de ser miembro de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la

Alimentación (FAO) o no serlo. No obstante, la estructuración de una política forestal eficiente requiere de un incremento en los apoyos a los proyectos silvícolas nacionales, ya que aunque existen bases legales concretas en la legislación mexicana, las políticas forestales en la práctica, no son tan alentadoras. Los avances y los retos de ésta compleja problemática debe ir más allá de la retórica sexenal y de su asentamiento en Leyes, Reglamentos y Códigos nacionales.

II.-A menos de que actuemos en seguida con medidas concretas, es muy probable que nos enfrentemos a una competencia cada vez más aguda, por un conjunto de recursos naturales decrecientes, que son necesarios para la subsistencia humana.

## BIBLIOGRAFIA

### A) Obras Consultadas

-Burton, J.W. Teoría General de las Relaciones Internacionales. México, Ed. UNAM, 1973. 381 p.p.

-Comisión Nacional Forestal. Programa de Acción Forestal Tropical en los Estados de Campeche, Chiapas, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán. México, 1988. 177 p.p.

-Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) La Infancia y el Medio Ambiente. Ginebra, 1990. 73 p.p.

-Friedman, Wolfgang. La nueva Estructura del Derecho Internacional. México, Ed. Trillas, 1967. 481 p.p.

-Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). México-FAO 40 años 1945-1985. México, Edic. FAO-SARH, 1986. 30 p.p.

-Raluy Poudevida, Antonio y Monteverde Francisco. Diccionario Porrúa de la Lengua Española. México, Editorial Porrúa, S.A., 1970. IX . 849p.p.

-Seara Vázquez, Modesto. Derecho Internacional Público. México, Ed. Porrúa, 1986. 681 p.p.

-Seara Vázquez, Modesto. Tratado General de la Organización Internacional. México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1985. 1,074 p.p.

-Senado de la República. Tratados celebrados por México 1890-1965. México, VM Editores. 1993. Apendice I. Pag. 403-420

-Senado de la República. Tratados celebrados por México 1965-1990. México, VM Editores. 1993. Apendice II. Pag. 399-407

## B) Hemerografía

### -El Día

"V Informe de Gobierno". México, Noviembre 2, 1993. Pag. 1-24

-El Universal

EFE. "Presidirá José Ramón López Portillo el Consejo de la FAO". México, Noviembre 24, 1993. Pag. 1 y 14

-Visión

"Un recurso desprotegido, tala irracional y mínima recuperación acaba con los bosques". México, Agosto, 1985, vol. 65. Pag. 6-13

-Contextos

"El Bosque en Peligro". México, Agosto 1985. Num 57. Pag. 1-34

C) Documentos

-Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (F.A.O.). Informe de la Misión Preliminar a México del PAFT. México, 1987. 76 p.p.

-Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (F.A.O.). Programa de acción forestal tropical para el sureste de México. México, 1989. 125 p.p.

-Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (F.A.O.). Guía de los Órganos Estatutarios y cuadros de expertos de la FAO. Roma, 1990. 175 p.p.

-Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (F.A.O.). Informe de la Reunión de Coordinadores Nacionales del Plan de Acción Forestal Tropical de América Latina. Santiago de Chile, 1990. 141 p.p.

-Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (F.A.O.). Plan a Plazo Medio 1992-1997. Roma, Noviembre 1991. 233 p.p.

-Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (F.A.O.). Programa de Labores y Presupuesto para 1994-1995 que presenta el Director General. Roma, Agosto 1993. 313 p.p.

-Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (F.A.O.). Textos Fundamentales de la F.A.O. Roma, 1992. Vol. I y II. 247 p.p.

-Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH). Inventario Nacional Forestal de Gran Visión. 1994. 53 p.p.

D) Obras de Carácter General y Leyes

-Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México, Editorial Porrúa S.A., 1986. 126 p.p.

-Código Penal para el Distrito Federal. México, Editorial Porrúa S.A., 1994. Pag. 329 p.p.

-Gobierno Federal. Ley Forestal Diario Oficial de la Federación del 22 de diciembre de 1992. México, 1992. 28 p.p.

-Gobierno Federal. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. México, Editorial Porrúa S.A., 1985. 825 p.p.

-Gobierno Federal. Reglamento de la Ley Forestal. Diario Oficial de la Federación del 21 de febrero de 1994. México, 1994. 2a Sección. 16 p.p.

-Gobierno Federal. Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. Diario Oficial de la Federación del 31 de mayo de 1989. México, 1989. 143 p.p.

-SARH SubSecretaría de Planeación. Boletín mensual de información básica del sector agropecuario y forestal. 1994.179 p.p.

-SARH Subsecretaría de Planeación Sistema Ejecutivo de datos básicos. México 1994.120 p.p.

-Instituto Nacional de Geografía Estadística e Informática (INEGI) Perfil Socio Demográfico XI Censo General de Población y Vivienda México, 1990.100 p.p.