

698



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

**“FACTORES SOCIO-ECONOMICOS EN LA
LEGISLACION FORESTAL MEXICANA”**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A:
MARINA PEREZ BLACKALLER

DIRECTOR DE TESIS:
DRA. MARGARITA FUCHS BOBADILLA

MEXICO, D.F.

298133

2001



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 esta 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.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE
ESTUDIOS JURIDICO-ECONOMICOS

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACION
ESCOLAR.
P R E S E N T E .

La pasante **MARINA PEREZ BLACKALLER**, con número de cuenta **9456211-2**, elaboró su tesis profesional en este Seminario, bajo la dirección de la Dra. Margarita Fuchs Bobadilla, titulada: "**FACTORES SOCIO-ECONOMICOS EN LA LEGISLACION FORESTAL MEXICANA**".

La pasante **PEREZ BLACKALLER** ha concluido la tesis de referencia, la cual estimo satisface los requisitos exigidos para esta clase de trabajos, por lo que me permito otorgarle la **APROBACION**, para los efectos académicos correspondientes.

"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad de Derecho".

Me es grato hacerle presente mi consideración.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Ciudad Universitaria, D.F., a 15 de agosto de 2001.
EL DIRECTOR DEL SEMINARIO

LIC. AGUSTÍN ARIAS LAZO.

DEDICATORIAS

A mis padres.
Gracias por su ejemplo y su cariño.
Sin ustedes esto no tendría sentido,
mi esfuerzo les pertenece.

A Rodrigo,
mi compañero en la infancia,
mi guía en el camino.

A mi abuelita Elena,
con todo mi amor.

A Ivan,
con el corazón en la mano
y la esperanza en el futuro.

AGRADECIMIENTOS

A la Universidad Nacional Autónoma de México,
mi segundo hogar.

A la Dra. Margarita Fuchs Bobadilla,
por su apoyo incondicional
en la realización de este trabajo.
Muchas gracias Dra.

A Marevna,
mi amiga siempre.

A Carmen Carreón,
por su apoyo y su constante interés en nosotras,
tanto en la amistad como en la profesión.

A aquellos que estuvieron conmigo
en el proceso de crecer,
en especial a ustedes:
Edith, Alejandro, Max,
Abril, Eduardo, Enrique, Norma B.,
Hector David G. y Yolanda.
Muchas gracias,
están siempre en mi mente.

*"No hemos heredado la tierra de nuestros padres,
sino que la hemos tomado prestada de nuestros hijos..."*

Texto reproducido de estrategia mundial para conservación, IUCN

(Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza).

INTRODUCCION.-

La historia geobiológica de México hace que tengamos una gran diversidad natural. Contamos con las condiciones necesarias para que se genere un número muy alto de ecosistemas donde interactúan muchos organismos vivos, lo que nos sitúa entre los 12 países megadiversos en nuestro planeta.

Los recursos forestales del país son abundantes y de ellos podemos obtener no sólo beneficios económicos, también nos ayudan a elevar nuestro nivel de desarrollo social y nos brindan las condiciones biológicas necesarias para nuestra existencia. Son fuente de oxígeno, controlan las emisiones de bióxido de carbono en la atmósfera, nos brindan materia prima indispensable para los niveles de vida que hoy buscamos y nos proporcionan otras muchas utilidades.

Durante un largo período de tiempo, las zonas boscosas de nuestro país han sido objeto de degradación y daños ambientales provocados por el hombre. Aunque las actividades industriales y las grandes empresas forestales contribuyen a la pérdida de la vegetación forestal, es la constante extensión de la frontera agropecuaria la que causa que los índices de deforestación sean muy altos. Según estudios recientes, nuestro país está clasificado como el cuarto en el mundo con mayor índice de deforestación por territorio en períodos anuales. México deforesta el triple que el resto del mundo, junto con otras tres Naciones.

Esta condición medioambiental se analizó por primera vez en los escenarios internacionales hasta la década de los años 70's, donde se muestra un serio interés por frenar el daño al ambiente. Por medio del derecho internacional, nuestro país logra crear mecanismos jurídicos que dan el inicio a una política social y ambiental que tiendan a reducir las condiciones de deterioro en las que se encuentran nuestros bosques.

Las normas jurídicas que regulan la propiedad de las zonas forestales y la protección de las mismas, así como las actividades económicas que de estos recursos se realizan, tienen una larga historia. No siempre ha tenido tendencias ambientales, pero desde las reformas de 1992, y la consecuente de 1997, la Ley Forestal busca implementar la sustentabilidad en los procesos de aprovechamiento en zonas boscosas. Sin embargo, muchos son los factores políticos y de contexto socio- económico que afectan al mecanismo y buen funcionamiento de nuestro sistema legal para obtener los resultados deseados.

Para poder implementar un mecanismo jurídico que propicie la conservación y el aprovechamiento sustentable forestal, debemos observar y planear dar solución a las externalidades¹ que hacen deficiente la legislación actual.

¹ Una externalidad es una consecuencia colateral no prevista a una actividad, cuyos efectos y costos no son asumidos por el agente que los causa; los impactos causados al medio ambiente a través de actividades de producción y consumo son, en la casi totalidad de los casos, externalidades negativas.

Uno de los objetivos del presente trabajo es analizar, estudiar y dar a conocer los problemas políticos y socio- económicos en torno al deterioro forestal, con el fin de crear un mecanismo vinculante entre éstas áreas sociales y una legislación acertada que resuelva el problema de deforestación que vivimos.

Para tal propósito, es indispensable analizar cuales son y han sido los factores sociales y económicos involucrados en la creación de la legislación forestal mexicana, así como los posibles problemas que se deberían incorporar a ese estudio jurídico.

La cooperación legal e institucional entre los sectores ambiental y agropecuario, así como de desarrollo social, es el paso más importante en esta ardua tarea. Por eso se debe reestructurar el sistema de manejo administrativo y legal encargado de la protección a nuestros recursos forestales e incorporar mecanismos que logren solventar los problemas socio- económicos involucrados a la dinámica de degradación forestal que vivimos.

CAPÍTULO I

RECURSOS FORESTALES

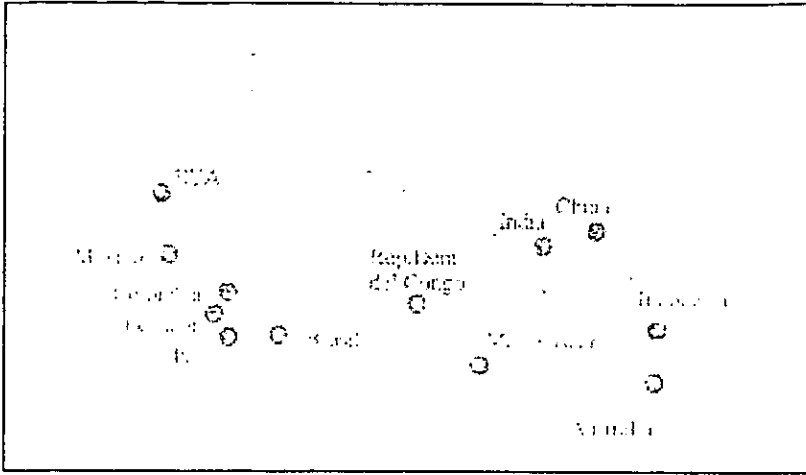
1.1.- Importancia de los recursos naturales

La biosfera, es decir, la zona del planeta donde se producen las condiciones necesarias para que exista vida, es el medio donde se relacionan y conviven todos los seres vivos de nuestro mundo. Es en esa pequeña capa del planeta (Aproximadamente 5000m de altitud, 3000m de profundidad marina y algunos metros en el interior de la tierra)², donde se concentra la vida y se origina la biodiversidad.

Victoria Andrade y Homero Sánchez determinan que: "Se conoce como biodiversidad al conjunto de la variedad de la vida sobre la tierra, la cual abarca desde los procesos y estructuras genéticas y fisiológicas, hasta las especies y su complicado ensamblaje en los diferentes ecosistemas de nuestro planeta"³. Se sabe que México tiene alrededor del 10% de la biodiversidad mundial. Existen 170 países, pero sólo 12 cuentan con una megadiversidad biológica (figura 1.1). En conjunto, estos doce países albergan entre el 60% y el 70% de la biodiversidad del mundo.

² ANDRADE, Victoria y SÁNCHEZ, Homero. "Educación Ambiental, Ecología". Ed. Trillas, ed. cuarta. México, 1997.

³ Sarukhán K, José. La diplomacia ambiental (¿qué es la biodiversidad?), Ed. Fondo de Cultura Económica. México, 1994. Pag. 109



(fig. 1.1) Conabio, Estudio de País, 1998. (Países megadiversos)

La topografía, la variedad de climas y la historia geológica y biológica de México, le permiten tener un mosaico único de condiciones ambientales para que exista una gran variedad de hábitats y ecosistemas.

Tanto poblaciones como comunidades de seres vivos forman ecosistemas: interaccionan entre sí compartiendo un mismo ambiente. Es fundamental esta interacción, por que cada población, especie o ser vivo depende de otros para su buen desarrollo. Existe una interdependencia entre ellos. Por ejemplo, la vegetación de un determinado lugar necesita (para desarrollarse y vivir) de un medio natural específico; requiere del agua, del suelo, del oxígeno y de los organismos vivos que habitan en el subsuelo. Si se modifica este entorno natural, todos y cada uno de los elementos que interactúan en él se verán afectados. A

esta interrupción o modificación del funcionamiento natural de un ecosistema, se le da el nombre de ruptura del equilibrio ecológico. Recordemos que el ser humano forma parte de este equilibrio, pero muy pocas veces reflexionamos sobre la interacción con nuestro medio ambiente natural, y que la destrucción de éste significa nuestra propia destrucción.

Uno de los elementos de mayor importancia que constituyen el medio ambiente, y que desafortunadamente nos lo estamos acabando con rapidez, es el suelo. Esta capa superficial de la corteza terrestre, es donde crece el mayor número de plantas y se desarrollan la gran mayoría de los seres vivos. El suelo se forma cuando rocas fragmentadas en diminutas partículas minerales (fragmentación debida a factores como el aire, agua y cambios de temperatura), son depositadas en la corteza terrestre, y con el pasar del tiempo crecen en ella microorganismos, que al compartir con dichas partículas y otros organismos vivos, así como el agua y el aire, dan origen a lo que conocemos como suelo; por tanto, el suelo.

Es la mezcla de cuatro elementos la que integra al suelo: materia orgánica, materia mineral, aire y agua. Para que se den las condiciones naturales y se genere suelo, deben pasar miles de años, por desgracia, su destrucción es mucho más rápida.

El suelo es un recurso natural que no se regenera. En el momento en que es destruido, se pierde para siempre, lo que no ocurre con el agua, por ejemplo. Una de las formas en que se puede perder suelo, es por medio de la *EROSIÓN*:

"Existe erosión cuando hay desgaste de la superficie terrestre por factores ajenos a ella"⁴, como pueden ser el viento o el agua.

Al soplar el viento o al correr del agua, se arrastran grandes cantidades de suelo hacia los océanos, haciendo imposible la recuperación de este preciado recurso natural. Cuando se da la erosión por procesos naturales, como el que acabamos de exponer, su desarrollo es lento. Sin embargo, la erosión también se puede producir por factores humanos, un ejemplo de ello son las actividades agropecuarias. No todos los tipos de suelo son buenos para el cultivo. Se sabe que sólo el 11% de la superficie terrestre es apta a las prácticas agrarias. Sin embargo, el ser humano se ha encargado de utilizar cualquier tipo de suelo para cultivar sus alimentos o para fines ganaderos (pastoreo). Estas actividades son la principal causa de erosión y desertización de la superficie terrestre. "Las malas prácticas agrarias destruyen la cubierta vegetal del suelo. Cuando el suelo queda desnudo después de la cosecha, es muy fácil que el viento o el agua lo arrastren"⁵. Este tipo de actividades mal hechas aceleran el proceso de erosión, ya que dejan libre al suelo de plantas y hojas que actúan como paraguas cubriéndolo del viento y de la lluvia. A su vez, las raíces de los árboles, ayudan a la fijación del suelo y a dar salida al agua de lluvia por las zonas subterráneas, evitando posibles inundaciones. Con un suelo erosionado, surgen problemas ambientales que nos afectan no sólo económicamente, sino en nuestra riqueza natural y en la ruptura del ecosistema en el que vivimos.

⁴ Diccionario de la lengua española. Ed. LAROUSSE. México, 1994.

⁵ Biblioteca Básica Atlea. "Ecología y conservación de la naturaleza" Ed. ALTEA. España, 1991.

Los árboles son los miembros más importantes en la población de las zonas boscosas; sin embargo, y creando una comunidad en la que la interacción es fundamental para la vida, existen arbustos, hierbas, hongos y un sin fin de animales y microorganismos. La población forestal tiene el número adecuado de elementos naturales (orgánicos y/o minerales) para lograr un buen equilibrio. Además, con la cooperación mutua entre los miembros del territorio, ligada por lazos invisibles, se dan las condiciones de vida que necesita el bosque. "Tan intrincada es la urdimbre de la vida del bosque que si se rompiera un solo hilo vital, todo el tejido podría deshilarse y el bosque quedaría condenado a morir."⁶

La importancia de los bosques es inmensa; de ellos obtenemos materias primas indispensables, como la madera o las medicinas; por medio de procesos biogeoquímicos, descomponen el dióxido de carbono (tóxico para el hombre) en oxígeno y carbono; participan en la regulación del ciclo del agua; influyen en el clima, y son el hogar de miles de seres vivos, mismos que complementan la vida del ser humano.

Son tres los principales tipos de bosques:

- 1) *Bosques tropicales:* Crecen en lugares donde la temperatura es muy elevada y las precipitaciones pluviales son abundantes y constantes durante todo el año.

⁶ Farb, Peter. Traductor Bárcena, Agustín. "El Bosque" Colección de la naturaleza de libros de Time Life." Ed. Ediciones culturales internacionales. Segunda edición. México, 1989. P.10

Son densos por la gran cantidad de vegetación que crece en ellos. Su principal característica es que viven en una zona donde la capa de suelo es muy delgada, por tal motivo, los árboles que ahí crecen extienden sus hojas para proteger al suelo de las lluvias y las inclemencias del tiempo. Estos árboles toman sus nutrientes de la descomposición orgánica resultante de la combinación entre las hojas que se depositan en la superficie; el agua estancada y los miles de organismos y microorganismos que ahí viven. Las principales áreas donde existen bosques tropicales son América Central y Occidental, en el Sudeste de Asia, y en el África ecuatorial;

2) *Bosques Templados*: Viven en zonas donde la temperatura es más baja que en los trópicos y los inviernos son fríos. Los árboles que ahí habitan tienen hojas anchas que cambian cada año. Anteriormente, Europa y la mitad oriental de América del norte, estaban pobladas de éstos bosques, mismos que fueron talados en los siglos XVIII y XIX;

3) *Bosques de coníferas*: Se puede encontrar este tipo de bosques en lugares donde el invierno es muy largo y frío, o en las partes altas. Las coníferas viven adaptadas a estas duras condiciones naturales, cuentan con hojas muy pequeñas que permanecen verdes durante todo el año. Las inclemencias del tiempo donde viven estos árboles, han hecho que sus semillas sean muy resistentes. Éstos bosques se encuentran muy cerca de los polos, como América del norte. Muchos de los bosques de las zonas montañosas de México, son de este tipo.

La deforestación es una de las principales causas de destrucción de nuestros recursos naturales más preciados, en particular, es la causa de la erosión de los suelos que, como ya hemos dicho, constituye un peligro enorme para la vida en el planeta. "Las consecuencias de la deforestación son [...] graves: pérdida de nuestro patrimonio forestal [...], alteración del ciclo hidrológico, degradación de la calidad del agua y azolve de ríos, presas y lagos, aumento de la desertificación y extinción de especies animales y vegetales."⁷

Además, la deforestación crea problemas sociales y económicos al cambiar el uso de suelo de zonas forestales para actividades ganaderas y/o agrícolas, con bajos rendimientos, disrupción de las relaciones sociales y económicas, pérdida de la fertilidad del suelo y disminución de la rentabilidad de la actividad. Con estas acciones, aunque aumentan las zonas agropecuarias, no hay beneficios económicos para el campesino a largo plazo y se genera una degradación general del medio ambiente.

Puntos importantes de los ecosistemas forestales:

- 1) *Biológico.*- México es portador del 10% de la biodiversidad del mundo, incluyendo varias especies endémicas (del lugar), principalmente en bosques templados y desiertos. Es un país con megadiversidad.
- 2) *Ambiental.*- Las zonas forestales son mecanismos de estabilidad para los suelos, la conservación de los ciclos del agua y la captura de carbono.

⁷ Téllez, Luis. "Nueva legislación de tierras, bosques y aguas". Ed. Fondo de Cultura Económica. México, 1993. P. 75

- 3) *Social*.- Las zonas forestales constituyen una fuente principal de producción para la subsistencia rural.
- 4) *Económico*.- Son zonas para el turismo y la recreación, aparte de que sus productos maderables y no maderables son una fuente de consumo nacional y de exportación.

Como se puede observar, es necesaria la regulación del aprovechamiento de nuestros recursos forestales para acceder a un mecanismo óptimo que vincule y relacione la conservación del medio ambiente forestal, con todas las disciplinas que intervienen en las actividades humanas en torno a las zonas que se estudian.

1.2.- Deforestación en México

La cubierta vegetal mexicana se ha visto afectada por las actividades humanas desde mucho tiempo atrás. No hay datos precisos sobre las tasas de deforestación en nuestro país debido a que el último inventario del sector forestal se realizó en el año de 1994; para el año 2000, se programó el siguiente, mismo que se llevó a cabo arrojando cifras no del todo seguras. El motivo de lo anterior se debe tanto a lo complicado de la obtención de datos, como a la confusión que existe sobre el catálogo de lo que es un recurso forestal. Para tener una cifra exacta de los índices de deforestación en nuestro país, es indispensable la realización de mediciones directas en intervalos regulares de tiempo, tomando en cuenta varios factores, el más importante de ellos es el cambio en el uso de suelo, ya que la expansión de terrenos agrícolas y pecuarios creció en un 39% en los últimos 20 años, mucho de este crecimiento se da por el mecanismo de la deforestación.

Con los datos del Banco Mundial de 1994, sabemos que México deforesta en un 0.9% de sus terrenos forestales al año, mientras que el resto de los países tienen una tasa de deforestación por espacio territorial del 0.3%. México deforesta el triple a comparación de los demás países. Como dato específico, el 5% del total mundial deforestado. Esto nos ubica como el cuarto país con mayor índice de deforestación.

Originalmente, el territorio nacional contaba con 140.7 millones de hectáreas de cubierta vegetal forestal. Para los años 50's, se redujo a 98 y 92 millones en la

siguiente década; y en el último inventario nacional forestal (1994) se calcularon sólo 50 millones de hectáreas forestales, divididas aproximadamente en partes iguales (aproximadamente) entre bosques tropicales y bosques de coníferas (o templados).⁸

Esto significa que en total se han deforestado alrededor de 90 millones de hectáreas de los 140 millones originales.

Son tres grandes áreas de conductas humanas las que causan esta lamentable pérdida de nuestra cubierta vegetal. a) las actividades agropecuarias, utilizando la práctica primitiva denominada "rosa-tumba-quema", que en sus inicios se llevaba a cabo en poblaciones de baja densidad, y que ahora conlleva bajos rendimientos económicos por hectárea; b) la alta densidad poblacional en el campo, aunado a la mala ubicación de los centros de población y la expansión sin límites de grandes ciudades (la mancha urbana), y c) las actividades de las industrias forestales; todos ellos en un contexto de irresponsabilidad.

Una de las características que desgraciadamente acompaña a este problema, es que quienes sufren más por la pérdida de nuestros bosques, son las poblaciones campesinas, quienes confrontan la marginación de una pobreza extrema.

⁸ Luiselli F. Cassio. Colaboradores Pérez Blackaller, Marina y Domínguez, Juan Carlos. "Estudio sobre Deforestación y Desempeño de Políticas Públicas en México". s.e. México, D. F. abril 2000

Aunado a este hecho, es clarísimo que la pérdida de nuestra riqueza biológica (particularmente la forestal), conduce a una mayor pobreza y marginación para estas poblaciones, y los obliga a continuar e incrementar sus prácticas deforestadoras generándose, así, un círculo vicioso sumamente perjudicial para todos.

1.3.- Definiciones:

1.3.1-Desarrollo sustentable

Hasta el siglo XIX, se tenía la idea del hombre como centro de todo lo que lo rodeaba. Los recursos naturales le pertenecían por derecho. Lo que es una forma de antropocentrismo⁹. Esta idea cambió al darnos cuenta y hacemos conscientes que nosotros mismos formamos parte del medio ambiente: somos un eslabón más en la gran red de la vida natural. Lamentablemente, ya habíamos deteriorado en gran medida el ambiente y era urgente crear políticas que sirvieran para detener la emergencia ambiental, pero a la vez, seguir aprovechando los recursos naturales de tal forma que sigamos en el camino de nuestra evolución.

La definición de desarrollo ha transitado por diversos niveles de discusión, esto se debe a la multiplicidad de disciplinas que abarca y a las características de cada sociedad. El concepto se ha asociado con el aumento de la calidad y cantidad de bienestar social y económico de un país. Tal asociación le ha dado a la definición de desarrollo un carácter preponderantemente económico, relacionándolo con la idea del crecimiento monetario.

Los políticos y economistas de mediados del siglo XX determinaban que el desarrollo se medía sobre la base del nivel económico de una sociedad. Descalificaban la idea de vincular al desarrollo con otras disciplinas. Hoy en día

⁹ *Antropocentrismo*: Teoría que considera al hombre como el centro del universo. Se liga con la idea religiosa de la esencia divina del hombre. [...] La concepción verdaderamente científica del hombre en su condición de ser social, fue elaborada por primera vez por el marxismo, con el

queda claro que la connotación abarca "...no sólo el crecimiento económico de una sociedad, sino sus niveles de educación, salud, empleo, seguridad social y los valores éticos de la sociedad, entre los que destacan: a) la libertad; b) la justicia; c) la equidad económica; d) la ausencia de discriminación; e) los derechos humanos; f) el ejercicio de la democracia y, por supuesto, g) el cuidado del medio ambiente."¹⁰

La idea errónea de que el desarrollo era solamente el crecimiento económico, dio como resultado que en la década de los 80's se diera un estancamiento económico a nivel mundial, y una creciente pérdida del bienestar social. A fines del siglo XX, una visión global de la sociedad muestra un retroceso en los niveles de bienestar común. El crecimiento económico se vio afectado impidiendo un añorado desarrollo, derivando en una mayor pobreza y una creciente presión sobre el sistema natural. Ésta falsa visión de desarrollo, impidió entender la existente contraposición entre el crecimiento monetario y el cuidado del medio ambiente. Esto generó una serie de críticas, las que condujeron a la demanda de un sistema de producción que no destruyese el ambiente natural. Todos estos factores iniciaron la preocupación de las autoridades internacionales por relacionar el desarrollo económico y la protección de los recursos naturales.

materialismo dialéctico. Rosental, M. e tudín, P. "Diccionario Filosófico Abreviado." Ed. Quinto Sol. México, 1990

¹⁰ Bifani, Paolo. "Medio Ambiente y Desarrollo". Ed. Universidad de Guadalajara. ed. Tercera. México, 1997. P. 166

Como consecuencia, se planea echar a andar un mecanismo que incorpore las dos ideas y crear un concepto integrador. A raíz de estas discusiones, nacen dos vertientes sobre la concepción de un desarrollo sustentable:

- a) La vertiente económica que obedece a mejorar la calidad de vida del ser humano con base en los niveles económicos, que contempla dos subvertientes: la primera defiende el crecimiento económico a costa del deterioro ambiental (denominada materialista), y la segunda, llamada adaptativa, que sugiere el consumo de los recursos naturales de tal forma que estos se puedan regenerar y así pasar a las siguientes generaciones;
- b) Los ambientalistas por su lado, también están divididos en dos bandos: los conservacionistas extremos, o ecológicos profundos, que no permiten ninguna la modificación del medio ambiente; y el lado flexible, quienes proclaman aprovechar los recursos naturales pero estableciendo límites para así no acabarlos del todo, a éstos se les llaman comunialistas.

En la Reunión Internacional de Estocolmo en 1972, se pretendió crear un sistema social que incorporara la idea del crecimiento económico con la protección ambiental. En dicha reunión, se derivó el concepto de ecodesarrollo. Era una noción restringida que "... pretendía ser una estrategia de desarrollo, basada en la utilización juiciosa de los recursos naturales."¹¹

¹¹ Instituto de Política Ambiental. "Ciencias Políticas y Desarrollo Sustentable". Ed. Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas. Argentina, 1993. P.29

El ecodesarrollo se orienta a formular un orden económico internacional, donde se articulen las nociones del desarrollo económico con las del medio ambiente. Pretende hacer compatibles los niveles de calidad de vida con la preservación ambiental. Su propuesta principal es el aprovechamiento racional de los recursos naturales como base de un sistema social moderno.

A esta postura se le criticó por estar basada en generar un orden económico internacional subordinando la implementación del respeto a la naturaleza a éste.

En 1987, en el informe final de la Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo de la ONU (conocido también como "Nuestro Futuro Común"), se establecen las bases para moldear una definición más dinámica de lo que hoy se conoce como desarrollo sustentable.

Textualmente, la definición de Desarrollo Sustentable en dicho informe, aparece de la siguiente manera:

El Desarrollo Sustentable "...es el desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades."¹²

¹² Azuela, Antonio, y otros. "Desarrollo sustentable: Hacia una política ambiental". Ed. UNAM. México, 1993. P. 5

De esta definición oficial, se desprenden los elementos principales de lo que se debe entender como desarrollo sustentable. Tomando en cuenta estos elementos, los estudiosos del tema han formado sus propias concepciones.

Nuestra ley, tomando en cuenta estos elementos, define el desarrollo sustentable de la siguiente manera:

“El proceso evaluable mediante criterios e indicadores del carácter ambiental, económico y social que tiende a mejorar la calidad de vida y la productividad de las personas, que se funda en medidas apropiadas de prevención del equilibrio ecológico, protección del ambiente y aprovechamiento de recursos naturales, de manera que no se comprometa la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras.”¹³

Otros autores han dado su propia definición:

El PNUMA (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente) declara que “el desarrollo es sustentable cuando satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las suyas”¹⁴

¹³ “Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, art. 2do. fracción XI”. Ed. Semarnap. México, 1997. P.60

¹⁴ op cit. P.22

El Instituto de Política Ambiental de Argentina define el desarrollo sustentable como "... la unión o lazo entre el medio ambiente y el desarrollo (entendiéndolo como un cambio hacia la mejora), cuya finalidad es buscar un nuevo modo de desarrollo basándose en una sana utilización de los recursos, para la satisfacción de las necesidades actuales y futuras de la humanidad."¹⁵

El reconocimiento de límites (insuficiencias naturales, sociales y económicas), y de conflictos (inherentes a toda dinámica de cambio social), es lo que hace al desarrollo sustentable un mecanismo audaz que nos permite el camino hacia un crecimiento no sólo económico, sino social y nacional. El propio concepto de desarrollo sustentable edifica los límites a los que debemos someternos, tanto los impuestos por el Estado (tecnologías, leyes e instituciones), como los que la propia naturaleza nos impone (lapso de tiempo en que los recursos naturales se regeneran después de haber sido utilizados por el ser humano).

La concepción del desarrollo sustentable encierra una serie de operaciones indispensables para lograr las metas planteadas: a) se busca un crecimiento económico; b) sin menoscabar el desarrollo del medio ambiente; c) con el fin de cubrir las necesidades básicas del ser humano; d) y acrecentar los niveles sociales del presente y de las generaciones futuras; e) a la vez de crear sistemas para la conservación del medio ambiente, re-orientando las tecnologías.

¹⁵ idem. P 29

1.3.2.- Derecho ambiental

El derecho ambiental logra consolidarse como tal después de un difícil camino que se podría resumir en tres importantes etapas:

1.- A finales del siglo XIX, con la ya señalada visión antropocéntrica, hizo que el hombre generara una serie de principios y conceptos en torno a la propiedad privada, logrando un desequilibrio entre los recursos naturales y el crecimiento económico, resultado que se observó tiempo después. El valor principal (algunas veces el único) que se le daba a los recursos naturales, era preponderantemente monetario y de acuerdo al derecho de propiedad de los poseedores del recurso.

2.- Para principios del siglo XX se rompe con la idea del ser humano como dueño absoluto del medio ambiente. Con el advenimiento de la Constitución en 1917, cambia la idea del derecho de propiedad privada. Sobresale la idea de la Nación como propietaria original de los recursos naturales. Se crean leyes ambientales sectorizadas.¹⁶

3.- Con las problemáticas ambientales mundiales, se plantea una visión holística y sistemática en torno a la materia ambiental, creando leyes generales y Tratados Internacionales específicamente ambientales.¹⁷ Se puede decir que la fuente principal del derecho ambiental se encuentra en las características del derecho

¹⁶ Una muestra clara de ello, es la Ley Forestal de 1946.

¹⁷ Desde el punto de vista de la Maestra Raquel Gutiérrez N., mismo que yo comparto, la fuente principal de la evolución del derecho ambiental, es el ámbito internacional, que cuando en 1972 se realizó en Estocolmo la Reunión sobre el medio ambiente. Gutiérrez Nájera, Raquel. "Introducción al Estudio del derecho Ambiental". Ed. Porrúa. México, 1998

internacional. Específicamente con las negociaciones mundiales nacidas de la reunión de 1972 en Estocolmo.

Miguel Angel Cansino plantea que son 5 las etapas históricas de esta rama jurídica¹⁸

Como resultado de la evolución del derecho ambiental, se determina que la función principal de éste es normar y regular las conductas humanas que inciden directa o indirectamente con el ambiente natural. El desarrollo de este novedoso sistema jurídico (ya que rompe con la visión tradicional del derecho como ente regulador de su propia materia, ej. derecho civil, derecho penal, etc.), se basa en un carácter técnico- científico, y holístico, cuyo objeto es el de regular las relaciones inmediatas entre la sociedad y el medio ambiente, así como tutelar la actividad humana sobre los sistemas naturales que posibilitan la vida, tales como el agua, el suelo, el aire, etc.

Una de las características más especiales del derecho ambiental es que se basa en un conjunto de principios que mantiene en su estructura jurídica: a) Principio de responsabilidad compartida; b) principio preventivo de conductas; c) principio de cooperación y solidaridad; d) principio de interdependencia y globalidad; e)

¹⁸ 1ra. de 1917 a 1970, con el surgimiento del art. 17 const. y el carácter nacional de la propiedad de los recursos naturales; 2da. De 1970 a 1982, intento de sistematización de la ley ambiental; 3ra. De 1982 a 1987, con el nacimiento de las bases de la gestión ambiental y de la Ley Federal de Protección al Ambiente (1982), así como la publicación del informe de Estocolmo; 4ta. de 1987 a 1994, reformas al 27 y 73 const., la expedición de la LGEEPA, la definición de desarrollo sustentable y la Reunión de Río, y 5ta. de 1995 a la fecha, con la creación de SEMARNAP.

principio de sustentabilidad (políticas encaminadas hacia un desarrollo sustentable); f) principio de contaminador- pagador, y g) principio de ublicuidad, que determina que la protección al ambiente se debe dar con la utilización de todos los instrumentos jurídicos y públicos existentes.

Brañes da su propia definición de derecho ambiental, la cual se ha caracterizado como preferida por los estudiosos de la materia: " conjunto de normas jurídicas que regulan las conductas humanas que pueden influir de una manera relevante en los procesos de interacción que tienen lugar entre los sistemas de los organismos vivos y sus sistemas de ambiente, mediante la generación de efectos de los que se espera una modificación significativa de las condiciones de existencia de dichos organismos"¹⁹.

María del Carmen Carmona Lara define a la rama jurídica que regula la actividad humana respecto al entorno ambiental desde la denominación de derecho ecológico, y opina que no se trata solamente de normas jurídicas, sino que involucra otros campos científicos de normalización: "Un conjunto de normas que no necesariamente tiene que poseer la característica de normas jurídicas, en el sentido clásico del derecho positivo, ya que una gran parte de la normatividad ecológica cae en un espacio de no regulación estatal y que tiene como su origen, en algunas ocasiones, a la autoridad científica y tecnológica, y en otras, su validez

"Conferencia sobre Reglamentación Ambiental". Conferencista: Miguel Angel Cansino. Diplomado de Derecho Ambiental y Recursos Naturales, ITAM, mayo 2000.

¹⁹ Brañes, Raúl. "Manual de derecho Ambiental Mexicano". Ed. Fondo de Cultura Económica. México, 1994. p. 26

la determina una serie de usos y costumbres que se han arraigado en la cotidianeidad de las formas de convivencia humana"²⁰.

Desde un punto de vista técnico, Raquel Gutiérrez define al derecho ambiental como: "el conjunto de normas jurídicas que tienen por objeto regular las conductas que inciden directa o indirectamente en la protección, preservación, conservación, explotación y restauración de los recursos naturales bióticos y abióticos"²¹.

La misma autora da otra definición de lo que se entendería por derecho ambiental desde la perspectiva de la ciencia jurídica absoluta: "conjunto sistemático y ordenado de las leyes que regulan la protección, conservación, preservación y utilización de los recursos naturales y del equilibrio ecológico del hábitat"²²

En su trabajo de tesis, Javier Duran expone que el derecho ambiental se entendería como: "la rama del derecho público cuya finalidad es la minimización, preservación, sanción y remedio de las consecuencias o efectos de las actividades que dañen o pongan en riesgo los ecosistemas, la salud pública y la seguridad, así como la protección de los recursos naturales y los ecosistemas".²³

²⁰ Carmona Lara, Ma. Del Carmen. "Derecho Ecológico". Ed. UNAM. México, 1991. P. 8

²¹ Gutiérrez Nájera, Raquel. "Introducción al Estudio del Derecho Ambiental". Ed. Porrúa. México, 1998.

²² *idem*.

²³ Guerra Duran, Javier. "El Nuevo Derecho Ambiental. Un enfoque empresarial" Tesis de Licenciatura. ITAM. México, 1993 p. 11

En resumen, el derecho ambiental es el conjunto de leyes y normas que regulan las conductas del hombre que puedan incidir en la modificación, explotación, conservación, preservación, protección o restauración de los medios naturales, ya sean orgánicos o inorgánicos, con el fin de garantizar un medio ambiente sano y adecuado.

Finalmente debemos tener presente que el derecho ambiental es producto de una interacción de muchas disciplinas (no sólo jurídicas), que estudian nuestras actividades con respecto al medio ambiente natural. Es a partir de éste carácter multidisciplinario que existan vínculos muy estrechos del derecho ambiental con otras ramas científicas (es el caso de la biología, la ecología, la geología, así como de otras ciencias naturales, y de ciencias sociales como la economía, la sociología y la política, entre otras).

1.3.3.- Derecho Forestal

Aunque la regulación en materia forestal se consolidó en nuestro país mucho antes que el derecho ambiental, esta ciencia no ha sido analizada ni estudiada con el rigor ni el interés necesario. El resultado se ve en los índices de deforestación en el territorio nacional.

Anteriormente, el derecho forestal estaba íntimamente ligado con el régimen jurídico agrario. Esto se debe a la creencia de que el ser humano era el centro del

universo, siendo éste el poseedor de las riquezas naturales. En este sentido, al derecho forestal se le consideraba ajeno al derecho ambiental.

Desde el arribo de la rama jurídica ambiental, el ámbito de regulación del derecho forestal cambia. Su objeto de estudio es ahora la protección de los recursos forestales relacionados con actividades humanas.

El derecho forestal debe estar integrado al derecho ambiental y basarse en los principios que éste último enarbola. La materia forestal ya no puede estar incluida dentro del universo del derecho agrario, puesto que es más importante la conservación del recurso que su destrucción que, a largo plazo, nos conduce a pérdidas en muchos aspectos (ya mencionados).

En su obra, José Luis Vázquez Alfaro expone algunas definiciones de derecho forestal: "...rama de las ciencias jurídicas que tiene por objeto preservar, conservar y acrecentar nuestros recursos forestales [...] la rama jurídica que contiene las normas reguladoras de la propiedad de los bosques, su explotación y protección, protección de los suelos y relaciones consiguientes [...] conjunto de normas que regula la actividad silvícola- forestal, así como la tenencia de las tierras que a ella se destinan".²⁴

²⁴ Vázquez Alfaro, José Luis. "Derecho forestal". Ed. Mc Graw Hill, México, 1997. P.3

Después de un análisis del ámbito de acción de esta rama jurídica, y de las definiciones antes expuestas, se podría hablar del derecho forestal como aquella rama jurídica que regula las actividades humanas en torno al aprovechamiento, protección, conservación, restauración y preservación de los recursos forestales. Esto último obedeciendo al objeto del derecho ambiental, puesto que la materia forestal se deriva de esta rama del derecho.

1.4.- Relación entre recursos forestales, sociedad y derecho.

La grave degradación de nuestro entorno natural da como resultado que nuestra forma de actuar requiera de urgentes reglas de conducta y de principios sociales. Las ciencias sociales deben establecer ciertos lineamientos y estructuras que conduzcan al control de nuestro actuar en torno al medio ambiente.

La interacción entre las ciencias naturales y las disciplinas sociales en nuestros días es fundamental. Podemos ver que una ciencia natural, por sí sola, no lograría nada en la conducta de los seres humanos sin la ayuda de las ciencias sociales, y vice versa. La problemática ambiental se debe estudiar desde esta visión global.

El auxilio del derecho para afrontar estos problemas es cada día más importante. Con él, podemos lograr regular el actuar del hombre a favor del sistema natural, del cual dependemos.

Para detener la destrucción de los bosques, resulta imperante la participación del derecho y otras ciencias, como la ecología. Si pensamos que la destrucción de nuestros recursos forestales depende de nosotros mismos, y sabiendo que la sociedad ha creado mecanismos para regular nuestras conductas a favor de la convivencia (en este caso podríamos incluso, hablar de sobrevivencia), es lógico pensar en reglas jurídicas que controlen y sancionen las actividades del hombre que dañan el ambiente.

El problema de la deforestación integra múltiples intereses tanto sociales como culturales, pero a su vez, requiere de un estudio biológico- ecológico. La biología nos señala que la regulación de las actividades en el campo es necesaria, ya que si no se logra detener el índice de deforestación, la pérdida de nuestros bosques nos va a acarrear serios problemas de diversas índoles (social, cultural, de salud, naturales, e internacionales, como ejemplo).

1.5.- Antecedentes generales de la gestión ambiental, particularmente en materia forestal, en México.

1.5.1.- Antecedentes históricos.-

Desde sus inicios, la sociedad humana ha estado en contacto directo con el medio natural que le rodea. Los prehistóricos contaban con normas sociales cuyo objetivo era armonizar la relación entre el hombre y su medio natural, puesto que tenían claro que la existencia de uno daba la seguridad de existencia del otro.

A medida que la civilización se desarrolló tecnológicamente, se perdió la noción de mutua necesidad entre el medio natural y el hombre. Este último fue poseyendo para sí los recursos naturales, creando la figura de la propiedad.

A mediados del siglo XX hay un cambio trascendental en la concepción antropocéntrica. Nos damos cuenta (aunque bastante tarde) de que el ser humano forma parte del medio ambiente natural. Este suceso es *el parte aguas* en las formas de gestión en materia ambiental.

En los años 70's, con el advenimiento de la multitudinaria conferencia internacional sobre medio ambiente celebrada en la ciudad de Estocolmo, se establecen nuevas reglas para llevar las políticas de protección ambiental. Es por este aspecto que muchos estudiosos opinan que el derecho internacional es la base fundamental de nuestro marco legal ambiental.

A través de los años, en el mundo se han manifestado cuatro tendencias de administración y manejo de los recursos naturales²⁵:

- **Economía de frontera:** Se especula que la naturaleza es un hontanar de recursos físicos y biológicos traducidos en beneficios económicos. La economía nacional está desligada de la naturaleza (cuerno de la abundancia).
- **Protección del ambiente:** Es una tendencia en la que el Estado establece límites de tolerancia de contaminación y otros daños hacia la naturaleza, manejando la externalidad de la economía.
- **Ecologismo:** Su objetivo es modificar las relaciones entre la naturaleza y el ser humano, supeditando a este a los recursos naturales. Surge como opuesto a la tendencia de la economía de frontera, con la idea de que los recursos naturales son limitados.
- **Manejo sustentable de los recursos naturales:** Sostiene la noción del aprovechamiento de los recursos naturales al mismo tiempo que se genera un potencial productivo de los mismos a largo plazo. Es la evaluación del potencial de los recursos y su aprovechamiento, para lograr rendimiento económico y al mismo tiempo, la regeneración del recurso natural. Hay limitaciones sólo para actos irreversibles contra la naturaleza. Este último es el ideal.

²⁵ Téllez, Luis. "Nueva legislación de tierras, bosques y aguas". Ed. Fondo de Cultura Económica. México, 1993. P. 77

Miguel de la Madrid implantó el tema de ecología por primera vez en el Plan Nacional de Desarrollo en el país. El plan determina textualmente: "Por primera vez en la planeación nacional se incorporan explícitamente en la estrategia de desarrollo los criterios ecológicos y medioambientales [...] para dar respuesta a las necesidades básicas de la población, asegurándole una calidad de vida adecuada y un aprovechamiento sostenido de los recursos naturales en el mediano y largo plazos."²⁶

El diagnóstico de la situación ambiental presentado en el documento referido, muestra los serios problemas de degradación del entorno natural, mismos que nunca se habían tocado en una agenda gubernamental.

Pese a la inclusión de la agenda ecológica en la planeación del gobierno del presidente de la Madrid, se notaba claramente una tendencia a manejar prácticas de "protección al ambiente" (definido antes).

A partir de que los aspectos ambientales son, por primera vez, incluidos se da una preferencia bien marcada hacia el aspecto económico sobre el de protección del ambiente. El Plan de 1983 establece condiciones para que el aprovechamiento del entorno natural implicara avances económicos pero protege insuficientemente a los recursos naturales.

²⁶ De la Madrid Hurtado, Miguel. "Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988". Ed. Poder Ejecutivo Federal. México, 1983. P. 256

La política ambiental marcada en el texto oficial, establecía que la estrategia a seguir fuera mediante dos líneas de acción; la correctiva y la preventiva:

1. correctiva.- Su objetivo era contrarrestar los efectos de degradación provocados al medio ambiente mediante dos líneas de acción: a) Control y disminución de contaminación ambiental, y b) Restauración ecológica de zonas afectadas.
2. Preventiva.- Establecer medidas para el aprovechamiento integral y racional de los recursos naturales, pero llevando a cabo acciones tendientes a la conservación, y enriquecimiento de estos.

El tema concerniente a los bosques y selvas del país, está incorporado en el capítulo de políticas sectoriales, en vez de integrarlo a la materia ecológica. El tema de lo forestal se proyecta en función del beneficio económico que éste puede generar, y con una visión protectora y paternalista del sector rural. Aunque sí se establecen líneas generales de acción con objetivos claros de protección al recurso boscoso, es identificable que en esa época faltaba mucho para llegar a un sustentamiento del recurso con una visión hacia el desarrollo económico de quienes son dueños de este.

La Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología es la primer dependencia gubernamental dirigida a establecer la protección al medio ambiente. Fue creada en el gobierno del presidente Miguel de la Madrid con el propósito de generar una

dependencia efectiva que tratara los asuntos ambientales, y, como tal, se esperaba de ella grandes avances, ya que: a) era la primera vez que los asuntos ambientales se elevaban a Secretaría de Estado y, b) tenía jurisdicción sobre todos los programas ambientales y de conservación de la naturaleza.

Sin embargo, las lagunas administrativas no tardaron en salir a la luz, provocando el descontento de muchos. El hecho de anexar los temas ambientales en una dependencia encargada de la vigilancia y administración del desarrollo urbano, no permitía el efectivo cumplimiento de sus funciones y atribuciones.

A principios de los 90's desaparece Sedue para darle paso a la Secretaría de Desarrollo Social, donde se incorpora la subsecretaría de ecología. Y con ella, dos organismos desconcentrados: el INE y la Profepa.

Ya con la antesala ambiental plasmada por el gobierno anterior, Salinas de Gortari elabora a su vez, un capítulo de protección al medio ambiente. Este proyecto nacional ya maneja el concepto de desarrollo sustentable para accionar mecanismos contra la degradación ambiental. Puntualiza los diferentes factores que contribuyen a la problemática ambiental. No se basa en el contexto económico para hacer la evaluación del daño, sino que analiza puntualmente lo que conlleva a la degradación: "Otros factores han complicado el problema ecológico: el acelerado ritmo de crecimiento demográfico, caracterizado por una desigual distribución de la población en el territorio nacional; la descapitalización

del campo; la carencia de instrumentos legales para frenar la degradación ambiental y, en muchos casos, la falta de conciencia y educación ecológicas.²⁷

En el capítulo denominado "mejoramiento productivo del nivel de vida", el plan configura lo que fue la línea de acción ambiental en el período presidencial de Salinas. Uno de los puntos sobresalientes de la gestión ambiental en esos años, es una compaginación con diversos planteamientos emanados de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Ambiente y Desarrollo que se llevó a cabo en 1992.

Actualmente, la dependencia que tiene la responsabilidad de los asuntos ambientales es Semarnat (Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales). Se creó a fines de 1994, que originalmente tenía el nombre de Semarnap (Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca), con el fin de trazar el camino hacia un desarrollo sustentable, limitando el deterioro ambiental. Coordina las políticas y programas de 5 desconcentrados: 1.- CNA; 2.- INE; 3.- Profepa; 4.- Instituto Mexicano de Tecnología del Agua y, 5.- Instituto Nacional de Pesca (este último pertenece a la secretaría de Agricultura desde diciembre de 2000, y se creó un desconcentrado más: - Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, dependiente de semarnat).

Con ella, se integraron por primera vez en México las funciones federales relativas al medio ambiente y los recursos naturales.

²⁷ Salinas de Gortari, Carlos. "Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994". Ed. Poder Ejecutivo Federal. México, 1989. P. 120

A mediados del año 2001 sale publicado el Plan Nacional de Desarrollo 2000 – 2006, cuyo objetivo en materia de desarrollo sustentable es el de proporcionar el crecimiento de la sociedad y del ser humano en armonía con la naturaleza, identificando a la problemática forestal dentro de los siete puntos principales a dar atención, así como al deterioro de los suelos mexicanos.

Las gestiones en materia forestal se hacían, hasta el año 2000, por medio de la subsecretaría de recursos naturales; en la actualidad esta función la realiza la subsecretaría de gestión para la protección ambiental, que se encarga exclusivamente de la conservación y vigilancia del manejo de los recursos naturales. También tenemos un Consejo Nacional Forestal, encargado de recopilar las opiniones de diversos sectores de la población en la materia, para trazar las posibles vías de gestión.

1.5.2.- Antecedentes legales.-

El papel del derecho para establecer una relación entre el medio ambiente y la sociedad, encaminado hacia un desarrollo sustentable en materia forestal, es por demás importante y fundamental, puesto que es un instrumento para encauzar, dirigir y hacer efectivas las bases y decisiones tomadas por la sociedad para beneficiarse de sus recursos en todos los sentidos.

La historia de la protección ambiental como forma de política gubernamental en México es muy joven, cuenta con no más de tres décadas de existencia. Es hasta

los años 70's que la materia ambiental en nuestro país toma fuerza suficiente para crear un instrumento legal con carácter propio

Después de la preocupación a nivel mundial sobre los problemas ambientales, surgen a la luz las primeras propuestas de ley para regular las actividades del hombre incidentes en el medio ambiente.

México contaba con un marco legal sectorizado, esto quiere decir que se protegía a los recursos naturales por separado y en distintas dependencias. Práctica que llevó a que nuestra incidencia en el medio ambiente no estuviera basada en una regulación con una sólida estructura, y que tuviese por fin la preservación de la degradación y el conservar nuestros recursos naturales.

Nace en México la primera ley con características de protección ambiental en el año de 1971. Se llamó Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental. Sin embargo, esta ley sólo abarcaba un área específica de protección, dejando al margen importantes aspectos de necesaria vigilancia y regulación. Todavía teníamos sectorización en el marco jurídico ambiental.

Fue en 1982 cuando se crea una nueva ley que pretendía proteger al ambiente, en todos sus aspectos. La Ley Federal de Protección Ambiental surge como respuesta a las reuniones internacionales sobre medio ambiente. Pero seguíamos teniendo el problema de la sectorización, ya que las leyes que regulaban materias

ambientales de interés social, estaban inscritas o incluidas en diversos marcos legales, como claro ejemplo de ello, tenemos la Ley Forestal.

En 1984 se rompe con la idea de regular a los recursos naturales con leyes separadas. Como resultado, la creación de las leyes marco²⁸.

El 28 de enero de 1988 se publica en el Diario Oficial de la Federación la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA).

Este texto jurídico significó un paso importante en el desarrollo de la legislación ambiental. Se funda en una concepción integral del problema ecológico y en la decisión política de hacerle frente, sumando los esfuerzos del gobierno y de la sociedad²⁹. La LGEEPA de 1988 es el primer eslabón de la cadena de la gestión ambiental en nuestro país, estableciendo un mecanismo legislativo para regular y vigilar que las actividades de la sociedad se realicen en forma sustentable.

En 1997 se reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones de este marco normativo de protección ambiental, con el objetivo de crear instrumentos realmente eficaces y eficientes de gestión ambiental.

²⁸ Ley Marco: es una ley que regula las formas generales de actuación y protección. Existe en materia ambiental, en materia de salud, en materia de educación, y su objetivo es plantear los aspectos base de protección y administración en la materia. De esa ley se derivan leyes específicas (ej. Ley Forestal)

²⁹ Comisión Nacional de Zonas Áridas- SEDESOL. "Plan de Acción para Combatir la desertificación en México". Ed. SEDESOL, México, 1994. P.68

Con las reformas mencionadas, la LGEEPA deja de ser una ley con tendencia centralista y sobre reguladora, para transformarse en un marco jurídico moderno que busca la participación de la sociedad civil y de los gobiernos locales y municipales.

Sin embargo, en lo referente a los recursos forestales, los antecedentes legislativos marcan otro camino. La sociedad necesita las zonas boscosas para múltiples fines, no sólo por la inmensa gama de beneficios naturales que en ellas se encuentran y los fenómenos biológicos indispensables para la vida del ser humano.

La importancia económica intrínseca de los recursos forestales, así como el valor que para el sector agrícola tienen, han dado a éstas un lugar especial en el crecimiento y desarrollo de la sociedad. Su ámbito de aplicación abarca muy diversas áreas no sólo naturales, sino sociales y económicas para el país.

En México, durante la época colonial ya encontramos protección al aprovechamiento de estos recursos:

En 1496, con los Reyes Católicos, se inscribieron en las Leyes de Indias normas reguladoras de la explotación de zonas forestales, las que prohibían cortar árboles enteros de los bosques, de tal forma que sólo se permitía cortar ramas de árboles procurando que éstos se pudiesen regenerar en forma natural. De manera similar

en 1559, en la Ley XIV, título XVII, libro IV, se obliga a los indios a que no talen los árboles de forma tal que éstos no puedan volver a crecer y aumentarse.

En el siglo XIX se dictaron diversos textos jurídicos reguladores de la actividad forestal mexicana. Se puede citar el reglamento relativo a la tala de árboles expedido en abril de 1861; así mismo, en 1865, nace el Proyecto de Ordenanzas de Bosques, de Arboladas y de Explotación de Maderas.

A lo largo del siglo XX los recursos forestales han sido materia legislativa en nuestro país. Aunque insuficientemente, se ha buscado la forma de regular el aprovechamiento de los bosques y las actividades que en ellos se realizan, procurando un desarrollo y un nivel de vida digno para quienes en esas zonas habitan. Con el alumbramiento de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, empieza una larga lista de leyes forestales. Desde entonces se han aprobado 6 textos jurídicos en la materia. En 1926 surge la primera de estas, promulgada el 5 de abril de ese año. Una de sus características fundamentales es la transmisión de facultades extraordinarias al ejecutivo federal para legislar en materia forestal. Ha sido considerada como una ley con tendencia conservacionista, puesto que se prohibió el uso del bosque y sus recursos en forma absoluta. Su objetivo era regularizar la conservación, restauración, propagación y aprovechamiento de la actividad forestal. La tendencia al centralismo fue una de sus características más visibles.

El 31 de diciembre de 1942, 16 años después, se promulga una nueva Ley Forestal, que emana de una iniciativa de ley expuesta por el Ejecutivo Federal. Su objetivo fundamental fue el de reglamentar, proteger y fomentar la conservación, restauración, propagación y aprovechamiento de la vegetación y de los productos que de ella deriven. Es un período donde el fomento al aprovechamiento y la industrialización de los productos del bosque toma fuerza. Sin embargo, la legislación mexicana en materia forestal cambia su estructura, y en 1947 sale a la luz una nueva Ley Forestal que aspira a dar protección concisa a los bosques contra los procesos de degradación causados por el hombre, entre ellos la deforestación como ejemplo. Declara de utilidad pública la conservación, producción y función recreativa de los bosques.

En 1960 surge una nueva reforma a la legislación forestal. Por primera vez despunta en México la idea del aspecto social del bosque y la necesidad de redistribuir la riqueza originada en el sector forestal. Su principal objetivo fue la conservación, restauración, fomento y aprovechamiento de la vegetación forestal; el transporte y comercio de los productos que de ella se deriven, y la administración del servicio forestal; así como el desarrollo e integración de la industria forestal. Se crea un fondo forestal para cubrir las actividades que de este sector se generasen.

Con la evolución social y la cada vez más grande degradación del medio ambiente, se hace necesaria otra reforma al marco normativo de los recursos forestales. Surgió así, en abril de 1986, una nueva Ley Forestal que tenía como

objetivo ordenar y regular la administración, la conservación, la protección, el fomento, la restauración y el aprovechamiento de los recursos forestales. Constaba de 90 artículos organizados en cinco capítulos.

Esta ley tiene como objetivo la preservación del ambiente estableciendo límites tolerables de contaminación y otros daños al ambiente. La implantación de límites en diversas actividades busca reducir el daño ambiental. Pero no busca mecanismos para que, en forma simultánea, se desarrolle la economía y se detenga (en cierta medida) la degradación al ambiente en zonas forestales.

En forma contraria a un manejo sustentable de los recursos naturales (aprovechamiento de los recursos incrementando y manteniendo su potencial productivo a largo plazo), la política ambiental enmarcada en la Ley Forestal de 1986, seguía la tendencia de protección al ambiente, buscando resolver el problema económico, frente a la preservación de los recursos forestales del país.

En un interesante trabajo de análisis de este texto jurídico, Luis Téllez expone puntos importantes de la labor de los legisladores al crear la Ley Forestal de 1986:

"[...] al buscar el dilema del desarrollo económico frente a la preservación del ambiente, el legislador optó por establecer índices de tolerancia y preponderancia que atribuía la Ley al Estado en la cadena productiva forestal ya sea a través de: i) el cumplimiento de funciones operativas y la prestación monopólica

directa o a través de concesiones de ciertos servicios [...], y ii) la regulación detallada e inclusive defensiva en ciertas otras materias."³⁰

La ley forestal de 1986 muestra tendencias centralistas. Todas las funciones de autoridad, tanto normativas como operativas, estaban a manos del Gobierno Federal. Por lo tanto la actuación de los gobiernos locales era limitada y se incurría en incumplimiento a la ley.

La sobrerregulación forestal y la política de protección al ambiente (descrita anteriormente), contrapuestas con la necesidad de supervivencia, condujeron a los poseedores y propietarios de los recursos forestales³¹ a no obedecer la ley y actuar ilícitamente aprovechando los recursos forestales en forma de extracción excesiva. El resultado: un beneficio económico a corto plazo pero temporal y un deterioro ambiental permanente.

Tanto la reforma al artículo 27 constitucional como la consecuente creación de la nueva Ley Agraria del año de 1992, dan la base jurídica para una reorganización normativa en materia forestal. La manifiesta evolución social y la extensa

³⁰ Téllez, Luis. "Nueva legislación de tierras, bosques y aguas". Ed. Fondo de Cultura Económica. México, 1993. P. 78-79

³¹ El 80% de la superficie nacional forestal es de propiedad social (ejidal o comunal), 15% es de propiedad privada y sólo el 5% de las zonas forestales en nuestro país pertenece a la Nación (Programa Forestal y de Suelo 1995-200, Poder Ejecutivo Federal). A diferencia de países más desarrollados, México cuenta con muy poco terreno forestal como propiedad de la Nación. Es importante que el Estado sea poseedor de un porcentaje mayor de bosques y selvas para su conservación, y así ser dueño de una parte de la riqueza natural del país y proteger las zonas forestales de la degradación provocada por actividades adversas a aquellas para las que son

degradación del medio ambiente, conllevan a una esencial reforma al marco jurídico de protección al medio ambiente, en lo particular de los recursos forestales. Es así como aparece, en diciembre de 1992, la Ley Forestal vigente, y con ella su reglamento.

Surgen cambios estructurales en nuestro ordenamiento jurídico ambiental en 1997, por lo que las reformas legales a la Ley Forestal vigente no se hicieron esperar.

Hoy tenemos bases sólidas en materia jurídica para la protección, conservación y restauración de nuestro patrimonio natural, no sólo en materia ambiental, sino que en cada uno de los recursos naturales con que contamos. Tenemos que seguir los lineamientos legales para que el objetivo del derecho ambiental, y en particular el forestal, se cumplan, y de esa misma forma, logremos resguardar nuestra fuente de vida.

CAPITULO II

MARCO JURÍDICO- INSTITUCIONAL DEL SECTOR FORESTAL.

2.1.- Marco Jurídico.-

2.1.1.- Fundamentos Constitucionales.-

Como en toda materia jurídica, la protección a los recursos forestales se debe basar en preceptos inscritos en nuestra Carta Magna.

2.1.1.1.- Artículo 3 constitucional.-

La garantía constitucional a una educación debe ser laica y con un criterio orientado hacia un progreso científico y la lucha contra la ignorancia. Además, buscará desarrollar las facultades del ser humano.

El artículo tercero de la Constitución determina que los criterios educacionales en nuestro país deben orientarse hacia una estructura democrática implantándola como un régimen político, una estructura jurídica y un sistema de vida que nos permita un crecimiento en la economía, como sociedad y en nuestra propia cultura.

De acuerdo a estos principios constitucionales, todo mexicano tiene derecho a una educación que le haga comprender nuestros problemas, el aprovechamiento de nuestros recursos (naturales) y nuestra independencia económica.

2.1.1.2.- Artículo 4 constitucional.-

Antes de su reforma en 1999, este artículo disponía que todo ser humano tenía derecho a la protección de la salud. Se entendía que un buen estado del medio ambiente implicaba la buena salud de la población. Por mucho tiempo, la materia ambiental se analizaba desde esa perspectiva.³² Un ejemplo de ello es que con la perspectiva del hombre hacia el medio ambiente en épocas anteriores a la década de los 70's (cuando cambia la visión antropocentrista humana), la materia ambiental se protegía en las leyes de salubridad.

El dictamen aprobado del 15 de diciembre de 1998 por la LVII Legislatura del Congreso de la Unión, adiciona un párrafo a éste artículo. El 28 de junio de 1999 sale publicada la reforma a la Constitución en su artículo cuarto para establecer el derecho de las personas a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar.³³

Un medio ambiente adecuado implica la conservación de nuestras zonas boscosas, puesto que de ellas obtenemos no sólo materias primas para la fabricación de diversos utensilios, u otros productos hoy en día necesarios, sino que además, nos ayudan a mantener las condiciones biológicas ideales para nuestra vida. Además, el cuidado de nuestras zonas forestales nos brinda una mejor calidad de vida como seres vivos.

³² "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". Ed. Sria. de Gobernación. México, 1995. P. 8

³³ "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". Ed. Porrúa. ed. 130. México, 1999. P. 10

2.1.1.3.- Artículo 25 constitucional.-

En el mismo dictamen aprobado el 15 de diciembre de 1998 por la LVII Legislatura del Congreso de la Unión, y publicado en el Diario Oficial de la Federación en agosto de 1999, se reformó el artículo 25 constitucional para determinar que el Estado es el responsable de procurar el desarrollo nacional.

El objetivo principal del presente artículo es garantizar que el país construya un desarrollo sustentable, cuya rectoría la tenga el Estado. Como lo determina en su libro, la Dra. Nájera expone que este precepto orienta el crecimiento económico nacional sin descuidar las variables ambientales que tengan que ver en el aprovechamiento de los recursos.³⁴

Como ya se mencionó en el capítulo anterior, la materia ambiental esta íntimamente ligada al crecimiento económico del país. Las zonas forestales necesitan de una buena procuración de parte del Estado para que el desarrollo planteado en los objetivos tanto nacionales como internacionales, tomen un camino sustentable y de crecimiento económico.

2.1.1.4.-Artículo 27 constitucional.-

Este artículo es el pilar fundamental para la reglamentación en materia ambiental, en particular para la protección a los recursos forestales.

³⁴ op. Cit. P. 126

La justificación de este dicho estriba en que todas las leyes y normas ambientales son reglamentarias de este precepto.

En 1917, con la creación de la Carta Magna, nace este singular artículo. Con el objetivo de regular la tenencia de la tierra y el reparto agrario, este precepto constitucional, a su vez, también determinó la propiedad originaria de la Nación de todos los recursos naturales del país.³⁵

La reforma al artículo 27 de la Constitución mexicana en 1992, dio la pauta para la transformación. Reglamentariamente a dicha reforma, nació la Nueva Ley Agraria; se abrogó la Ley Forestal de 1986 y surgió un nuevo marco jurídico para regular el aprovechamiento de los bosques y selvas del país. Lo que se buscó con dicha reforma, específicamente en materia forestal, fue detener la creciente degradación de nuestros bosques por la limitada visión del pasado artículo 27 constitucional. Para el Dr. Luis Téllez, "La excesiva legislación forestal aunada a los límites que hasta antes de las recientes reformas imponían el artículo 27 constitucional y la Ley Federal de la Reforma Agraria, resultaron en una normatividad que conducía a un esquema de explotación forestal eminentemente extractivo en el que no se invertía en la regeneración de los bosques y selvas."³⁶

³⁵ Cabe mencionar que el artículo 27 constitucional, junto con el 123, son la gran consolidación de la revolución mexicana.

³⁶ op. Cit. P. 79

La legislación mexicana en materia de recursos forestales se fundamenta en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional, mismo que otorga a la Nación el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público; así también, tiene el derecho de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con el objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y cuidar de su conservación.³⁷

Los tres principios de este artículo que interesan en materia forestal se encuentran enmarcados en:

- a) El primer párrafo establece la naturaleza de la propiedad privada hacia la tierra y aguas nacionales. En resumen, la propiedad originaria de la Nación;
- b) En aras del interés público, el Estado tiene en todo tiempo el derecho de imponer las modalidades que éste le dicte. Este principio es fundamental para lograr dar protección a aquellas zonas boscosas que estén, o puedan estar en peligro de degradación;
- c) La Nación tiene del derecho de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los recursos naturales susceptibles de apropiación, con el objetivo de cuidar su conservación, y dictar las medidas necesarias para preservar y restaurar el equilibrio ecológico.

³⁷ op. cit p 24

2.1.1.5.- Artículo 73 constitucional.-

En materia de regulación forestal, la Constitución Política Mexicana establece que:

Artículo 73 fracción XXIX-G.- El Congreso de la Unión tiene facultades para: "... expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Gobiernos Estatales y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico."³⁸

La fracción citada fue adherida en 1987 con el objeto de permitir a los gobiernos estatales y municipales una participación más activa en los asuntos ambientales del país. A través de la figura de facultad concurrente, hoy en día los Estados y Municipios pueden legislar en materia ambiental. Antes de esta reforma, eran casi nulas las facultades que no fueran federales en materia ambiental.

Cabe aclarar lo que se entiende por *facultades concurrentes*:

Es un sistema legal a través del cual se realiza una distribución de las competencias establecidas en la propia ley de la materia de que se trate, entre la Federación, los Estados y los Municipios.

³⁸ op. Cit p.64

La reforma al art.73 faculta al Congreso de la Unión para expedir leyes a través de las cuales se establezca la concurrencia en todos los ámbitos jurisdiccionales en materia de protección al ambiente y de preservación del equilibrio ecológico.

Nuestra Carta Magna plasma los principios fundamentales con los que debe contar la estructura legal de la legislación forestal, por lo que faculta al poder legislativo para distribuir a los tres niveles de gobierno la agenda medio ambiental. A partir de estas disposiciones, se sientan las bases de un marco jurídico forestal en México.

2.1.1.6.- Artículo 122 constitucional.- De acuerdo con nuestra Carta Magna, el Distrito Federal se regirá por los poderes federales, por ser la capital del país y el punto de reunión de las actividades federales, además de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial de carácter local. Por lo tanto, el Distrito Federal es un Estado más de la República mexicana, con total autonomía para dictar su ordenamiento jurídico y la interpretación de sus leyes. Son autoridades de esta entidad federativa, la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.

En su inciso C, el artículo 122 establece que el Estatuto del Gobierno del Distrito Federal establecerá que:

“Fracción V.- La Asamblea Legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno, tendrá las siguientes facultades:”

...

"j) Legislar en materia de planeación del desarrollo; en desarrollo urbano, particularmente en uso del suelo; *prevención del medio ambiente y protección ecológica*; ... y sobre explotación, uso y aprovechamiento de los bienes del patrimonio del Distrito Federal."³⁹

³⁹ idem. P. 121

2.1.2.- Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA).

Como ya se definió en el capítulo anterior, el objeto de estudio del derecho ambiental es el estudio de las relaciones humanas con los recursos naturales. Puesto que las zonas boscosas forman parte del gran cúmulo de los recursos naturales, se entiende que el objeto de estudio del derecho forestal es el estudio del comportamiento del ser humano en torno a los recursos forestales.

Para poder dar un orden a la regulación ambiental, se ha creado una "*Ley Marco*", queriendo decir con esto, una ley que se expide con la finalidad de regular, además de la materia para la que fue expedida, los aspectos generales en dicha materia, a las leyes específicas. En el caso de los recursos forestales, la regulación general se encuentra enmarcada en la LGEEPA, mientras que las normas jurídicas específicas para los recursos forestales, las podemos encontrar en la Ley Forestal.

El objeto de la LGEEPA se encuentra establecido en su artículo primero, donde determina que ésta Ley es reglamentaria de la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos, y sus disposiciones son de orden público y de interés social; y tiene por objeto propiciar el desarrollo sustentable y establecer las bases para:

- a) Garantizar el derecho de toda persona de vivir en un medio ambiente adecuado, para su desarrollo, salud y bienestar;
- b) Definir los principios de la política ambiental nacional y sus instrumentos;
- c) La preservación, restauración y mejoramiento del ambiente natural;

- d) La preservación y protección de la biodiversidad, así como el establecimiento de las Areas Naturales Protegidas;
- e) El aprovechamiento sustentable, la preservación y, en su caso, la restauración del suelo, el agua y los demás recursos naturales, de acuerdo al desarrollo sustentable;
- f) La preservación y control de la contaminación del aire, agua y suelo;
- g) Garantizar la participación corresponsable de las personas en la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección del ambiente;
- h) El ejercicio de las atribuciones correspondientes a la federación, los Estados Municipios, de acuerdo a las facultades concurrentes (art. 73 fracción XXIX-G de la Constitución);
- i) El establecimiento de los mecanismos de coordinación, inducción y concertación entre autoridades, entre éstas y los sectores social y privado, y personas individuales, y
- j) El establecimiento de medidas de control y seguridad para garantizar el cumplimiento y la aplicación de la ley en materia ambiental, así como la imposición de sanciones administrativas y penales que correspondan.

La exposición de motivos de la LGEEPA desarrolla de manera clara los propósitos generales por lo que se creó una ley marco en materia ambiental. Además, nos explica tanto la estructura como las características primordiales de la misma.

Las reformas a la LGEEPA en 1995 fueron hechas con fundamento en las propuestas y opiniones de los sectores sociales del país, creando para ello una

Consulta Nacional. Entre los temas de mayor relevancia en dicha consulta, estuvieron el económico, el social y el cultural, entre los más importantes.

El objetivo principal de las reformas del 95 es crear un fuerte vínculo entre el aprovechamiento de nuestros recursos naturales y el desarrollo sustentable, planteado no sólo en nuestra Constitución, sino en los acuerdos internacionales de los que formamos parte.

Además, la ley ambiental busca fortalecer la descentralización entre la Federación, los Estados y los Municipios, teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 124 constitucional⁴⁰.

Esta ley marco ambiental se divide en seis grandes partes:

Primera: Dentro de las disposiciones generales, la LGEEPA contempla el objeto de la misma y los conceptos básicos en la materia; así como:

- 1.- Distribución de competencias;
- 2.- Descentralización;
- 3.- Política Ambiental, de la cual se derivan diversos factores que para la materia forestal son de importancia:

a) Ordenamiento del Territorio;

⁴⁰ Art. 124.- "Las facultades que no estén expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados." Idem. 139

- b) Instrumentos económicos (mecanismos normativos y administrativos que sirven ya sea como incentivos a la protección ambiental, como controles a las actividades económicas del individuo que acarreen beneficios o costos ambientales)⁴¹;
- c) Regulación Ambiental de Asentamientos Humanos (cuyo propósito es generar un vínculo entre la planeación de dichos asentamientos y la preservación ecológica y protección al medio ambiente);
- d) Evaluación del Impacto ambiental;
- e) Normas Oficiales Mexicanas;
- f) Autoregulación y Auditorías Ambientales (estas últimas tienen un carácter preventivo y de control).

Segunda: La parte concerniente a la Biodiversidad, donde se establecen los lineamientos jurídicos sobre Areas naturales protegidas, zonas de restauración y flora y fauna silvestres (esta última será reformada próximamente)

Tercera: El Aprovechamiento Sustentable de los Elementos Naturales. Es en esta tercera parte donde se aborda el tema forestal, creando las disposiciones generales de protección y restauración de los bosques. Sin embargo, como se verá más adelante, el marco jurídico forestal establece al aprovechamiento sustentable como principal medida de control ambiental para dichos recursos.

Cuarta: Protección al Ambiente (parte industrial).

⁴¹ Se basan en los principios de: 1.- "El que contamina paga", y "Beneficios al que no contamina".

Quinta: Participación Social e Información Ambiental.

Sexta: Medidas de Control y Seguridad y Sanciones, las cuales son:

- 1.- Inspección y Vigilancia;
- 2.- Medidas de seguridad;
- 3.- Sanciones Administrativas;
- 4.- Recurso de Revisión;
- 5.- Delitos del orden Federal, y
- 6.- Denuncia Popular.

2.1.2.1.- Delitos Ambientales.- De acuerdo a la importancia de la protección del medio ambiente, se vio la necesidad de tipificar una serie de conductas que dañan de forma grave nuestro entorno natural. La Ley General del Equilibrio ecológico de 1988, tipificó cinco delitos catalogados como ambientales.

El trece de diciembre de 1996 se publica en el Diario Oficial de la Federación el decreto que reforma, deroga y adiciona diversos artículos de la LGEEPA, así como del Código Penal, con el fin de reforzar la normatividad que permita inhibir o impedir conductas que puedan ocasionar daños a los recursos naturales, flora y fauna, a la salud pública o a los ecosistemas que se encuentran en el territorio nacional.

El objetivo de estas modificaciones a la LGEEPA, es el de fortalecer los instrumentos de política ambiental, así como cimentar de forma más estructurada el carácter preventivo de las disposiciones de esta ley. El Estado ejerce el deber de proteger los bienes sociales que proporcionan la calidad de vida que toda nación busca, tipificando conductas que dañen, modifiquen o perjudiquen al medio ambiente, y haciendo más eficaz la legislación ambiental ya existente.

Se integran los delitos ambientales en un solo cuerpo normativo, se añade un nuevo título al Código Penal (título vigésimo quinto: delitos ambientales).

Se derogan los artículos del 183 al 187 de la LGEEPA , así como el art. 58 de la Ley Forestal y los arts. 30 y 31 de la antigua Ley Federal de Caza, persistiendo solamente los artículos 182 y 188 de la LGEEPA, los cuales establecen los procedimientos administrativos generales para el trámite de las denuncias en materia ambiental, así como las atribuciones en el ámbito local, respectivamente.

Las modificaciones también contemplan un aumento a las sanciones tanto económicas como corporales en atención a la relevancia de los bienes jurídicos que se protegen. Se incrementó el número de figuras tipificadas y se estableció la diferencia entre peligro (posible riesgo de pérdida o modificación) y daño (cuando ya se causó la modificación o hubo una pérdida ambiental). Además se contempla la agravación del delito cuando éste se comete en un centro de población.

En materia forestal, el Código Penal establece en su artículo 417 la imposición "de pena por seis meses a seis años de prisión y de cien a veinte mil días de salario multa, a quien introduzca al territorio nacional, o comercialice con recursos forestales, ... sus productos o derivados ..."⁴²

De acuerdo al artículo 418 del Código en estudio, se impondrá pena de 3 meses a 6 años de prisión a quien haga desmonte o destrucción de la vegetación natural, corte, arranque, derribe o tale árboles, así como a quien realice aprovechamiento de recursos naturales o cambio de uso del suelo, sin previa autorización conforme a la Ley Forestal. La misma pena se impondrá a quien, en forma dolosa, provoque incendios en zonas forestales que causen daño a los recursos naturales, la fauna y/o flora silvestres o a los ecosistemas.

En el mismo capítulo 25 del Código Penal, se tipifica el delito que se refiere a : El transporte, comercio, acopio o transformación de troncos de árboles procedentes de aprovechamientos forestales no autorizados.

2.1.2.2.- Ley Ambiental del Distrito Federal.-

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal decretó y publicó en la Gaceta Oficial de esta entidad, con fecha de 13 de enero de 2000, la Ley Ambiental del Distrito Federal. Consta de 7 títulos con un total de 226 artículos, y sus transitorios.

⁴² Idem.

En su primer artículo se menciona el interés social y el orden público de la misma, así como su objeto, el cual se encierra en ocho incisos que en resumen indican la gestión que deberá seguir la autoridad en materia de prevención, conservación y restauración del equilibrio ecológico y del medio ambiente, en cada una de sus materias, siempre guiándose por las bases del desarrollo sustentable, así como la regulación de la responsabilidad por daños ambientales y los mecanismos de sanción, entre otras cosas.

Esta ley tiene aplicación en el territorio del DF en materia de :

"...IV.- Conservación, restauración y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales de jurisdicción del DF..."⁴³.

Considera de utilidad pública la prevención, control cuidado, restauración y aprovechamiento de los elementos naturales, así como de las actividades vinculadas con ese fin, entre otros aspectos.

En su artículo 4, esta ley determina la supletorialidad en el caso de lo no previsto, que en materia forestal serían las siguientes:

- LGEEPA
- Ley Forestal
- Código Civil

⁴³ "Ley Ambiental del Distrito Federal." Ed. Sista. México, diciembre de 2000. P.94

- Código Penal
- Ley de Planeación del Desarrollo para el Distrito Federal
- Ley de Desarrollo Urbano para el Distrito Federal
- Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal

El título segundo determina quienes son las autoridades competentes y sus funciones y atribuciones en la gestión ambiental.

La reglamentación de la política de desarrollo sustentable se establece en el tercer título de esta ley, y consta de XII capítulos, los cuales se puntualizan de la siguiente manera:

- I.- Principios e Instrumentos de la Política de Desarrollo Sustentable;
- II.- Participación Ciudadana;
- III.- Planeación del Desarrollo Sustentable;
- IV.- Ordenamiento Ecológico;
- V.- Normas Ambientales para el Distrito Federal;
- VI.- Evaluación del Impacto Ambiental;
- VII.- Autorregulación y Auditorías Ambientales;
- VIII.- Fondo Ambiental Público;
- IX.- Estímulos;
- X.- Investigación y Educación Ambientales;
- XI.- Información Ambiental, y
- XII.- Denuncia Ciudadana.

En materia de protección, restauración y aprovechamiento de los recursos naturales, la ley ambiental del DF establece en su título cuarto, capítulo segundo, la reglamentación correspondiente a las áreas verdes comprendidas en el territorio de esta enmarcación política. El artículo 87 señala a la Secretaría del Medio Ambiente del Gobierno del Distrito Federal, así como a las demás autoridades competentes, como las encargadas de la conservación, protección, restauración y fomento de las áreas verdes y forestales, así como de evitar su erosión o deterioro ecológico, con el fin de mejorar el ambiente y la calidad de vida de los habitantes del DF. Los artículos 88, 89 y 90 determinan los actos administrativos y de sanción que se seguirán para la protección y conservación de las áreas verdes de esta misma entidad federativa.

El título quinto establece la reglamentación en materia de prevención, control y acciones contra la contaminación ambiental, mientras que el sexto regula las acciones de los prestadores de servicios ambientales.

El último título (séptimo), establece las medidas de control, de seguridad y sanciones en materia ambiental.

2.1.3.- Ley Forestal

Como en la mayoría de los países, México ejerce su soberanía al establecer su propia política en materia de bosques⁴⁴. La Ley Forestal vigente establece las políticas básicas para la conservación de nuestras zonas boscosas y una serie de medidas que pretenden fijar el camino que nos lleve hacia un desarrollo económico sustentable.

La nueva legislación forestal hace posible la incorporación de criterios de conservación, protección y restauración de los recursos forestales y la biodiversidad de sus ecosistemas, así como la protección de las cuencas hidrográficas; el desarrollo socioeconómico de los ejidos y las comunidades indígenas; la capitalización de la actividad forestal y la generación de empleos para el sector social forestal. El fomento del muy variado uso que se le puede dar a los ecosistemas forestales, aparece como una columna vertebral en este marco legal.

La Ley Forestal esta dividida en cuatro aspectos básicos, que pretenden establecer las medidas del aprovechamiento sustentable de los recursos forestales nacionales:

a) *Disposiciones Generales.*- Marca cual es el objeto de la Ley forestal, estableciendo que ésta es reglamentaria del artículo 27 constitucional.

⁴⁴ "Aspectos Legales del Manejo Forestal en México". Ed. Environmental Law Institute". USA. 1998

Su objeto principal es el de "...regular y fomentar la conservación, protección, restauración, aprovechamiento, manejo, cultivo y producción de los recursos forestales del país, a fin de propiciar el desarrollo sustentable."⁴⁵ El ámbito de acción del derecho forestal en nuestro país se basa en una política de aprovechamiento del recurso; no se habla de una preservación ambiental. La Ley Forestal establece la forma y los límites, así como las sanciones e instrumentos económicos para que exista un aprovechamiento sustentable del recurso forestal mexicano. Al ser un recurso renovable, el bosque puede ser aprovechado para beneficio de quien lo posee. A diferencia de otros textos jurídicos ambientales, la ley de la materia no se centra en la búsqueda de la preservación absoluta del recurso.

En su artículo 3BIS, la Ley Forestal establece los conceptos básicos en la materia. Fija cuales son los criterios conceptuales que se deben seguir en el aprovechamiento, consumo, transporte y comercio, así como el cambio de uso de suelo forestal y otras medidas legales.

Con la reforma tanto del artículo 27 constitucional, como de la Ley Agraria, así como la búsqueda de la protección de los derechos de propiedad de los núcleos ejidales y comunales se dispone que ninguna autorización en materia forestal podrá cambiar el régimen de propiedad de los terrenos. Además se dispone expresamente que la propiedad de los recursos forestales corresponde a los núcleos agrarios.

⁴⁵ "Ley Forestal". Ed. Semamap. México, 1997. P. 47

Todavía es muy temprano para hablar de una vinculación entre la legislación forestal y el marco jurídico agrario mexicano, tema que es fundamental para los fines ecológicos de protección y aprovechamiento sustentable del recurso forestal nacional.

De acuerdo al artículo quinto de la Ley Forestal, es el ejecutivo federal, por medio de la Semarnat, el encargado de hacer cumplir la misma, otorgándole ciertas atribuciones de las cuales destacan:

- Llevar a cabo en forma periódica el Inventario Nacional Forestal, así como mantenerlo actualizado;
- Elaborar Normas Oficiales Mexicanas en materia forestal, y verificar su cumplimiento;
- Expedir autorizaciones para cambio de uso de suelo, en caso de no contravenir a los objetivos ambientales de la ley;
- Prevenir y combatir incendios forestales;
- Autorizar el aprovechamiento forestal, o la forestación, así como evaluar y supervisar el manejo forestal o el impacto ambiental;
- Levantar vedas forestales en caso de ser necesario;
- Llevar a cabo y administrar el Registro Nacional Forestal;
- Delimitar zonas forestales;
- Impulsar la participación social en las comunidades poseedoras del recurso;
- Entre otras en listadas en dicho artículo.

b) *Administración y Manejo de los Recursos Forestales.-*

En esta parte de la Ley Forestal, se establecen los lineamientos de cómo llevar a cabo tanto el Inventario como el Registro Nacionales Forestales; el aprovechamiento tanto de la forestación⁴⁶ como de la reforestación, y sus disposiciones comunes; la participación social, donde intervendrá el Consejo nacional Forestal; el cambio de uso del suelo; el transporte, almacenamiento y transformación de la materia prima forestal; los servicios técnicos forestales; los incendios forestales; la sanidad forestal y los programas de vedas forestales.

c) *Fomento a la Actividad Forestal.-*

Con el objeto de fomentar, inducir e impulsar la participación social en la conservación, protección, restauración, aprovechamiento sustentable y uso múltiple de los recursos forestales, se busca instaurar programas, medidas e instrumentos económicos que busquen aumentar la actividad forestal en México. Nuestro país es privilegiado al contar con gran cantidad de terreno forestal, que desafortunadamente no se está aprovechando en forma óptima. Por el contrario, y debido a la extrema pobreza que se vive en las zonas boscosas, se ha reducido mucho nuestra riqueza forestal por el cambio de uso de suelo, y otros factores.

⁴⁶ Según el artículo tercero BIS, se entenderá por forestación: "La plantación y cultivo de vegetación forestal en terrenos no forestales con propósitos de conservación, restauración o producción comercial", en el mismo precepto, encontramos enmarcado el concepto de reforestación: "Establecimiento inducido o artificial de vegetación forestal en terrenos forestales". Semarnap, "Ley Forestal". Ed. Semarnap. México, 1997

Dentro de esta parte de la ley, esta establecida la importancia nacional de la educación y capacitación en materia de bosques, con el fin de crear conciencia en los poseedores, así como en la sociedad en general, de los problemas ambientales de la deforestación y el mal uso del recurso forestal. También se establece la regulación para la investigación en dicha materia.

d) Visitas de Inspección, Auditorías Técnicas, Medidas de Seguridad e Infracciones.-

Las visitas de inspección y las auditorías técnicas son medidas que la Secretaría ejerce para verificar el buen cumplimiento de la norma forestal. De acuerdo al artículo 44 de la Ley Forestal, Toda persona que realice actividades vinculadas al sector forestal debe dar las facilidades necesarias para el buen desarrollo de la visita de inspección o la auditoría técnica, de lo contrario, se hará acreedor a una sanción.

Al detectarse riesgo de daño, daño o deterioro a los ecosistemas forestales, la Semarnat podrá establecer alguna o todas de las siguientes medidas de seguridad:

- 1.- Aseguramiento precautorio de los recursos o de las materias primas forestales, así como de los utensilios directamente relacionado con la acción de la que se trate;
- 2.- Clausura temporal, parcial o total de las instalaciones, maquinaria o equipo, según corresponda, y

3.- La suspensión temporal, parcial o total del aprovechamiento, forestación o reforestación, o de la actividad de que se trate.

El artículo 47 de la Ley Forestal determina una lista de 22 acciones que se tomarán como infracciones, y estarán sujetas a una o varias de las siguientes sanciones:

1.- Amonestación;

2.- Imposición de multa;

3.- Suspensión temporal, parcial o total de la actividad de la que se trate;

4.- Revocación de la autorización o inscripción registral;

5.- Decomiso, y

6.- Clausura temporal o definitiva, parcial o total de las instalaciones donde se realizan las acciones que originen la infracción.

2.1.3.1.- Reglamento de la Ley Forestal.-

Con las reformas a la ley forestal en 1997, era indispensable que también se reformase su reglamento. El 25 de septiembre de 1998 salen publicadas en el Diario Oficial de la Federación las reformas al Reglamento de la Ley Forestal. Se estructura en cuatro títulos que albergan en total 104 artículos.

Título primero.- El artículo primero establece que su objeto es la regulación a la Ley Forestal. Su aplicación corre a cargo de Semarnat, sin menoscabar las atribuciones de otras dependencias. A su vez, el artículo segundo enmarca una

serie de definiciones que para el efecto de la legislación forestal, se deben tomar como oficiales.

Reglamenta la forma que deben tener los acuerdos que resulten en las reuniones del Consejo Nacional Forestal, así como de sus regionales.

Título segundo.- Reglamenta la forma de administración y manejo de los recursos forestales. Se divide en nueve capítulos:

- 1.- Administración, datos y requisitos que deben contener las solicitudes al Inventario y al Registro Nacionales Forestales;
- 2.- Regula la forma administrativa del aprovechamiento de los recursos forestales, la forestación y la reforestación, enmarcando los requisitos, las autorizaciones y programas, fundamentalmente, de cada una de éstas actividades, así como las disposiciones generales para las tres;
- 3.- Participación social, que se realiza por medio del Consejo Nacional Forestal;
- 4.- Determina la forma de las autorizaciones, los requisitos que se deben cumplir y los estudios previos al cambio de utilización de los terrenos forestales;
- 5.- Regula el transporte, almacenamiento y transformación de las materias primas forestales;
- 6.- Así como los servicios técnicos;
- 7.- Determina que los obligados a combatir y prevenir los incendios forestales son aquellos sujetos dueños del recurso, y la forma administrativa de su programa;
- 8.- Sanidad Forestal, y
- 9.- Vedas Forestales.

Título tercero.- Del Fomento a la Actividad Forestal.

Determina y establece la forma administrativa en que la Semarnat podrá crear convenios que busquen la conservación y restauración ecológica en zonas forestales, así como la participación de todos los sectores sociales en éstos programas y en los de cultura, capacitación, educación e investigación forestal.

Título cuarto.- El Reglamento de la Ley Forestal, en un artículo único, establece que la Semarnat debe observar las formalidades que la LGEEPA establece para las visitas de inspección y auditorías técnicas.

2.1.4. - Ley Orgánica de la Administración Pública.

En materia ambiental, la Ley Orgánica de la Administración Pública es la encargada de establecer las bases de organización administrativa del Estado, tal y como lo declara en su artículo primero, que a la letra dice:

“Artículo 1.- La presente ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal. La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integrarán la Administración Pública Centralizada. [...]”.⁴⁷

El título segundo de dicha ley fija las disposiciones relativas a la administración y atribuciones que tiene la Administración Pública Federal.

Es de suma importancia exponer que, de acuerdo al artículo 10 de la Ley que se estudia, todas las Secretarías y Departamentos Administrativos tienen el mismo rango y no podrá haber entre ellos preeminencia alguna. Además de lo expresado, cada Secretaría tiene la obligación de formular los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República (art. 12).

⁴⁷ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Ed. Napoleónica. México, 1998. P. 5

Atendiendo a lo anterior, y como se establece en los artículos 26 y 32 BIS, la materia ambiental queda al despacho de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, que como veremos más adelante, es la encargada del cuidado de nuestro medio ambiente natural, incluidos los recursos forestales.

En la ley que se estudia, se establecen los siguientes compromisos administrativos para Semarnat que en materia forestal son de importancia:

- Fomentar la protección, restauración y conservación de los ecosistemas y recursos naturales y bienes y servicios ambientales, con el fin de propiciar el aprovechamiento y desarrollo sustentable;
- Formular y conducir la política nacional en materia de recursos naturales;
- Administrar y regular el uso, promover el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales que correspondan a la nación;
- Establecer, con la participación que corresponda a otras dependencias y a las autoridades estatales y municipales, NOMs sobre la preservación y restauración de la calidad del medio ambiente, ecosistemas, aprovechamiento sustentable de los recursos naturales terrestres o acuáticos, etc.;
- Fomentar y realizar programas de reforestación y restauración ecológica, con la cooperación de las autoridades federales, estatales y municipales, en coordinación con la SAGDR, en su caso;
- Evaluar y establecer el sistema de información ambiental, que incluirá los inventarios de recursos naturales (Inventario Forestal);

- Desarrollar y promover metodologías y procedimientos de valuación económica del capital natural y de los bienes y servicios ambientales para desarrollar un sistema integrado de contabilidad ambiental y económica;
- Realizar el censo de predios forestales; levantar, organizar y manejar la cartografía y estadística forestal, así como llevar el registro y cuidar la conservación de los árboles históricos y notables del país;
- Proponer y, en su caso resolver sobre el establecimiento y levantamiento de vedas forestales, y
- Participar con la SHCP, en la determinación de los criterios generales para el establecimiento de los estímulos fiscales y financieros necesarios para el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y el cuidado del medio ambiente.

Sin embargo, para la protección de las zonas boscosas es también muy importante tener en cuenta la organización administrativa de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. Como se verá más adelante, la vinculación de actividades administrativas entre estas dos dependencias gubernamentales es un eslabón primordial tanto para la protección del recurso forestal, como para un aprovechamiento sustentable del mismo y el desarrollo rural en el país (sustentabilidad y economía, entre otros aspectos).

El artículo 35 describe las obligaciones administrativas de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. Entre las más destacadas en materia forestal, tenemos las siguientes atribuciones:

- Formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo rural, a fin de elevar el nivel de vida de las familias que habitan en el campo, en coordinación con las dependencias competentes;
- Elaborar, actualizar y difundir un banco de proyectos y oportunidades de inversión en el sector rural;
- Participar junto con Semarnat en la conservación de los suelos agrícolas, pastizales y bosques, y aplicar las técnicas y procedimientos conducentes;
- Organizar y mantener al corriente los estudios económicos sobre la vida rural, con el objeto de establecer los medios y procedimientos para mejorarla;
- Programas y proponer, con la participación de Semarnat, la construcción de pequeñas obras de irrigación; y proyectar, ejecutar y conservar bordos, canales, tajos, abrevaderos y jagüeyes..., y
- Participar, junto con Semarnat, en la promoción de plantaciones forestales, de acuerdo con los programas formulados.

Reformas del pasado 30 de noviembre a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, concernientes en materia forestal: Las modificaciones son principalmente a la denominación de las dependencias que se nombran, así como a los asuntos en materia de pesca.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. (Artículos vigentes hasta noviembre de 2000)	Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, (publicadas el 30 de noviembre de 2000)
<p>Art. 32 bis.- A la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca corresponde...</p> <p>II. Formular y conducir la política nacional en materia de recursos naturales, siempre que no estén encomendados expresamente a otra dependencia; así como en materia de ecología, saneamiento ambiental, agua, regulación ambiental del desarrollo urbano y desarrollo de la actividad pesquera, con la participación que corresponda a otras dependencias y entidades;</p> <p>XIII. Fomentar y realizar programas de reforestación y restauración ecológica, con la cooperación de las autoridades federales, estatales y municipales, en coordinación, en su caso, con la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural;</p> <p>XX. Imponer las restricciones que establezcan las disposiciones aplicables, sobre la circulación o tránsito por el territorio nacional de especies de la flora y fauna silvestres procedentes del o destinadas al extranjero, y promover ante la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial el establecimiento de medidas de regulación o restricción a su importación o exportación, cuando se requiera para su conservación o aprovechamiento;</p> <p>XXV. Estudiar, proyectar, construir y conservar, con la participación que corresponda a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, y Desarrollo Rural, las obras de riego, desecación, drenaje, defensa y mejoramiento de terrenos y las de pequeña</p>	<p>Art. 32 bis.- A la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales corresponde...</p> <p>II. Formular y conducir la política nacional en materia de recursos naturales, siempre que no estén encomendados expresamente a otra dependencia; así como en materia de ecología, saneamiento ambiental, agua, regulación ambiental del desarrollo urbano y de la actividad pesquera, con la participación que corresponda a otras dependencias y entidades;</p> <p>XIII. Fomentar y realizar programas de reforestación y restauración ecológica, con la cooperación de las autoridades federales, estatales y municipales, en coordinación, en su caso, con la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación;</p> <p>XX. Imponer las restricciones que establezcan las disposiciones aplicables sobre la circulación o tránsito por el territorio nacional de especies de la flora y fauna silvestres procedentes del o destinadas al extranjero, y promover ante la Secretaría de Economía el establecimiento de medidas de regulación o restricción a su importación o exportación, cuando se requiera para su conservación y aprovechamiento;</p> <p>XXV. Estudiar, proyectar, construir y conservar, con la participación que corresponda a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, las obras de riego, desecación, drenaje, defensa y mejoramiento de terrenos y</p>

irrigación, de acuerdo con los programas formulados y que compete realizar al Gobierno Federal, por sí o en cooperación con las autoridades estatales y municipales o de particulares;

XXIX. Organizar y manejar la explotación de los sistemas nacionales de riego, con la intervención de los usuarios, en los términos que lo determinen las leyes, en coordinación, en su caso, con la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación;

XXXII.

XXXIII.

XXXIV.

XXXVI.

XXXVII.

EN MATERIA DE PESCA

XXXIX. Otorgar contratos, concesiones, licencias, permisos, autorizaciones, asignaciones, y reconocer derechos, según corresponda, en materia de aguas, forestal, ecológica, pesquera, explotación de la flora y fauna silvestres, y sobre playas, zona federal marítimo terrestre y terrenos ganados al mar.

las de pequeña irrigación, de acuerdo con los programas formulados y que compete realizar al Gobierno Federal, por sí o en cooperación con las autoridades estatales y municipales o de particulares;

XXIX. Organizar y manejar la explotación de los sistemas nacionales de riego, con la intervención de los usuarios, en los términos que lo determinen las leyes, en coordinación, en su caso, con la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación;

XXXII. Se deroga.

XXXIII. Se deroga.

XXXIV. Se deroga.

XXXVI. Se deroga.

XXXVII. Se deroga.

XXXVIII. Se deroga.

XXXIX. Otorgar contratos, concesiones, licencias, permisos, autorizaciones, asignaciones, y reconocer derechos, según corresponda, en materia de aguas, forestal, ecológica, explotación de la flora y fauna silvestres, y sobre playas, zona federal marítimo terrestre y terrenos ganados al mar.

Art. 35.- A la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural corresponde...

XII. Participar junto con la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca en la conservación de los suelos agrícolas, pastizales y bosques, y aplicar las técnicas y procedimientos conducentes;

XIX. Programar y proponer, con la participación que corresponde a la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, la construcción de pequeñas obras de irrigación; y proyectar, ejecutar y conservar

Art. 35.- A la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación corresponde...

XII. Participar junto con la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales en la conservación de los suelos agrícolas, pastizales y bosques, y aplicar las técnicas y procedimientos conducentes;

XIX. Programar y proponer, con la participación que corresponde a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, la construcción de pequeñas obras de irrigación;

bordos, canales, tajos, abrevaderos y jagüeyes que compete realizar al Gobierno Federal por sí o en cooperación con los gobiernos de los estados, los municipios o los particulares;
XX. Participar, junto con la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, en la promoción de plantaciones forestales, de acuerdo con los programas formulados y que compete realizar al Gobierno Federal, por sí o en cooperación con los gobiernos de los estados, municipios o de particulares;
XXI. Fomentar los que expresamente le atribuyen las leyes y reglamentos.

y proyectar, ejecutar y conservar bordos, canales, tajos, abrevaderos y jagüeyes que compete realizar al Gobierno Federal por sí o en cooperación con los gobiernos de los estados, los municipios o los particulares;
XX. Participar, junto con la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, en la promoción de plantaciones forestales, de acuerdo con los programas formulados y que compete realizar al Gobierno Federal, por sí o en cooperación con los gobiernos de los estados, municipios o de particulares;
XXI. Fomentar la actividad pesquera a través de una entidad pública que tendrá a su cargo las siguientes atribuciones:
a) Realizar directamente y autorizar conforme a la ley, lo referente a acuicultura; así como establecer viveros, criaderos y reservas de especies acuáticas;
b) Promover, fomentar y asesorar técnicamente la producción, industrialización y comercialización de los productos pesqueros en todos sus aspectos, en coordinación con las dependencias competentes;
c) Estudiar, proyectar, construir y conservar las obras de infraestructura pesquera y de acuicultura que requiere el desarrollo del sector pesquero, con la participación de las autoridades estatales, municipales o de particulares;
d) Proponer a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación la expedición de las normas oficiales mexicanas que correspondan al sector pesquero;
e) Regular la formación y organización de la flota pesquera, así como las artes de pesca,

	<p>proponiendo al efecto, a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, las normas oficiales mexicanas que correspondan;</p> <p>f) Promover la creación de las zonas portuarias, así como su conservación y mantenimiento;</p> <p>g) Promover, en coordinación con la Secretaría de Economía, el consumo humano de productos pesqueros, asegurar el abasto y la distribución de dichos productos y de materia prima a la industria nacional; y</p> <p>XXII. Los demás que expresamente le atribuyan las leyes y reglamentos;</p>
--	---

2.1.5.- Ley General de Asentamientos Humanos:

El 26 de mayo de 1976 se publicó en el diario Oficial de la Federación la Ley General de Asentamientos Humanos, y fue reformada el 21 de julio de 1993. Esta ley es reglamentaria del artículo 27 constitucional al hablar de la propiedad de tierras así como del desarrollo de centros de población. Su objeto se especifica en los artículos primero y segundo al declarar esta ley de orden público y de interés social, así como:

- La concurrencia entre la Federación, los estados y los municipios en materia de ordenamiento y regulación de asentamientos humanos en el territorio nacional;
- La creación de normas básicas de fundación, conservación y mejoramiento de los centros de población, y
- La definición de los principios de atribuciones del Estado para regular y vigilar los usos, reservas, provisiones y destinos de las áreas y predios del territorio nacional.

Se define también lo que se entenderá por utilidad pública e interés social, especificando dos puntos guía:

- a) La regulación de la tenencia de la tierra, y
- b) Acciones para planear y ordenar los usos, destinos y reservas del territorio y el desarrollo urbano del Distrito Federal.

El primer capítulo contempla las disposiciones generales de la ley, abarcando las definiciones básicas, así como el objeto de la misma y los lineamientos principales.

El capítulo segundo determina la concurrencia y coordinación de las autoridades para ejercer las atribuciones que les otorga la ley, estableciendo cuándo se trata de concurrencia y cuándo de coordinación entre las entidades federativas.

El capítulo tercero establece las normas para la planeación del ordenamiento del territorio sobre asentamientos y desarrollo urbano, así como los criterios ecológicos indispensables para estas acciones (arts. 23 a 27).

En el capítulo cuarto se encuentra regulada la conurbación, poniendo atención al fenómeno de crecimiento demográfico, geográfico y de infraestructura cuando hay continuidad en dos o más entidades federativas.

El capítulo quinto regula la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población. La ley hace mención en materia ambiental a las siguientes limitaciones:

- a) Las tierras agrícolas y forestales, así como las destinadas a la preservación ecológica;
- b) es obligatorio presentar una evaluación de impacto ambiental para crear un centro urbano, así como verificar que éste se realice en terrenos con esa vocación y respetar las áreas naturales protegidas, y

c) se establecerán disposiciones para la protección ecológica, la preservación, control y atención de riesgos y contingencias ambientales en las acciones de conservación y mejoramiento de los centros urbanos.

El sexto capítulo señala las reservas del territorio y determina el destino del uso de suelo así como las medidas administrativas para fomentar el desarrollo de la población.

Se contempla la participación social en la preservación ambiental de centros de población y la prevención, control y atención de riesgo y contingencia ambiental, en el capítulo séptimo.

Y por último, los capítulos octavo y noveno establecen los lineamientos necesarios para determinar el fenómeno y control del desarrollo urbano.

2.1.6. - Ley Federal sobre Metrología y Normalización.

A partir de la creación de las Normas Técnicas, surge la necesidad de hacer un nuevo marco jurídico que establezca las reglas de medición y normatividad técnica en determinadas materias, entre las que se encuentra la materia ambiental; Normas Técnicas Ecológicas.

Anteriormente la regulación de pesas y medidas estaba inscrita en la Ley General de Normas de Pesas y Medidas, que fue creada en 1961. La publicación en el Diario Oficial de la Federación de la expedición de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, se realizó en julio de 1992.

En materia ambiental, dicha ley ha servido como un sólido instrumento de la política ambiental mexicana que nos permite regular muchas actividades económicas con el fin de ir hacia un desarrollo sustentable pero siempre vigilando y protegiendo a los recursos naturales.

Reformada mediante decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación los días 24 de diciembre de 1996 y 20 de mayo de 1997, respectivamente, esta ley modifica su estructura para incorporar nuevas formas de normalización quedando las siguientes:

- 1.- Normas Oficiales Mexicanas;
- 2.- Normas Mexicanas, y
- 3.- Normas Técnicas Ecológicas .

Algunos autores opinan que este régimen legal no ha desarrollado al máximo sus capacidades hacia un cambio en la estructura de los agentes económicos con procesos ambientalmente sustentables.

En su artículo tercero, la Ley Federal sobre Metrología y Normalización da la definición de Norma Oficial Mexicana, la cual se entiende como: "la regulación técnica de observancia obligatoria expedida por las dependencias competentes, conforme a las finalidades establecidas en el artículo 40, que establece reglas, especificaciones, atributos, directrices, características o prescripciones aplicables a un producto, proceso, instalación, sistema, actividad, servicio o método de producción u operación, así como aquellas relativas a terminología, simbología, embalaje, mercado o etiquetado y las que se refieran a su cumplimiento y aplicación"⁴⁸.

El artículo 40 ley determina que las NOMs deben establecer una serie de requisitos que se encuentran encuadrados en dicho artículo.

A diferencia de las NOM's, y también reguladas por la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, las Normas Mexicanas son aquellas de aplicación voluntaria y que establecen reglas especificaciones, atributos, métodos de prueba, directrices, características o prescripciones aplicables a un producto, proceso, instalación, sistema, actividad, servicio o método de producción u operación, así

⁴⁸ Ley Federal sobre Metrología y Normalización Ed. Napoleónica México 1992 P. 281

como aquellas relativas a terminología, simbología, embalaje, mercado o etiquetado.

El artículo 36 de la LGEEPA (antes estudiada), da la base legal para la creación de NOM's en materia ambiental, con el objetivo de garantizar la sustentabilidad de las actividades económicas del aprovechamiento de los recursos naturales. Así mismo, el citado artículo otorga a la Semarnat competencia para su emisión. La obligatoriedad en el cumplimiento de dichas normas queda expresado en el artículo 37 BIS de la LGEEPA, especificando que las NOM's en materia ambiental deben señalar tres aspectos básicos: i.- validez; ii.- vigencia, y iii.- gradualidad.

Las normas oficiales mexicanas en materia ambiental desempeñan un papel fundamental en la generación de una atmósfera de certidumbre jurídica y una no menos importante función de promover el cambio tecnológico en el aprovechamiento de los recursos naturales, particularmente en materia forestal.

A partir del decenio pasado cobró importancia el desarrollo de un sistema normativo cuyo objetivo era el control de la contaminación. Este esfuerzo significó un avance muy importante, tanto en el aspecto de crear condiciones específicas de emisión de contaminantes hacia los diferentes medios, como en términos de dotar a la autoridad ambiental de un mecanismo de regulación simultánea para un gran número de agentes productivos.

Desde 1992, y bajo los lineamientos de la Ley Federal de Metrología y Normalización, la elaboración y aprobación de normas oficiales constituye un complejo mecanismo que garantiza un elevado nivel técnico, una amplia participación social en las diferentes fases de su desarrollo y un minucioso análisis de sus efectos económicos. Muchas de las NTE se han convertido en Normas Oficiales Mexicanas (NOM), que hoy son una base sólida de beneficios a la protección del medio ambiente.

La presente ley divide su objeto en dos partes dependiendo de la materia que se trate. Para lo concerniente a Metrología, su objeto es el de: regular, en lo general, todas las materias relativas a las unidades de medidas; pero en materia ambiental, la parte que vamos a utilizar y analizar es la que se refiere a la materia de normalización, cuyos objetivos se establecen en el artículo segundo de esta ley, y los cuales son:

- a) Fomentar la transparencia y eficiencia en la elaboración y observancia de normas oficiales mexicanas y normas mexicanas;
- b) Instituir la Comisión Nacional de Normalización para que coadyuve en las distintas actividades que sobre normalización corresponde realizar a las dependencias de la Administración Pública Federal;
- c) Establecer un procedimiento uniforme para la elaboración de NOM's por dichas dependencias;
- d) Promover la concurrencia de todos los sectores en la elaboración y observancia de NOM's y NM's;

- e) Coordinar las actividades de normalización, certificación, verificación y laboratorios de prueba de las dependencias de Administración Pública Federal;
- f) Establecer el sistema nacional de acreditamiento de organismos de normalización y de certificación, unidades de verificación y de laboratorios de prueba y de calibración, y
- g) Divulgar las acciones de normalización y demás actividades relacionadas con la materia.

El título tercero de la ley establece la regulación de las NOM's, así como de las Normas mexicanas.

De acuerdo con datos del CEMDA (Centro Mexicano de Derecho Ambiental), las siguientes son las NOM's que se han publicado en materia forestal⁴⁹:

- NOM-060-ECOL-1994, que establece las especificaciones para mitigar los efectos adversos ocasionados en los suelos y cuerpos de agua por el aprovechamiento forestal;
- NOM-061-ECOL-1994, que establece las especificaciones para mitigar los efectos adversos ocasionados en la flora y fauna silvestres por el aprovechamiento forestal;

⁴⁹ María Elena Mesta Fernández. "Documento con datos sobre regulación Forestal y de Areas Naturales Protegidas." CEMDA, 1998.

- NOM-062-ECOL-1994, que establece las especificaciones para mitigar los efectos adversos sobre la biodiversidad que se ocasionen por el cambio de uso del suelo de terrenos forestales a agropecuarios;
- NOM-EM(emergente)-002-Semarnap/Sagar-1996, que define las características de los terrenos que serán considerados como de aptitud preferentemente forestal para el establecimiento de plantaciones forestales, y que determina los requisitos, criterios y procedimientos para su operación y aprovechamiento;
- NOM-EM-Semarnap/Sagar-1996, que regula el uso del fuego, en terrenos forestales y agropecuarios, y que establece las especificaciones, criterios y procedimientos para ordenar la participación social y de gobierno en la detección y el combate de incendios forestales;
- NOM-010-RECNAT-1996, que establece los procedimientos, criterios y especificaciones para realizar el aprovechamiento, transporte y almacenamiento de hongos;
- NOM-003-RECNAT-1996, que establece los procedimientos, criterios y especificaciones para realizar el aprovechamiento, transporte y almacenamiento de tierra de monte;
- NOM-004-RECNAT-1996, que establece los procedimientos, criterios y especificaciones para realizar el aprovechamiento, transporte y almacenamiento de cogollos⁵⁰;

⁵⁰ Cogollo: Conjunto de las hojas interiores, blancas, tiernas y apiñadas de algunas plantas; como la lechuga [...] Brote o punta tierna de la rama o el tallo de un vegetal. Moliner. María. "Diccionario de uso del español". Tomo 1. Ed. Gredos. España, 1988. P. 660

- NOM-009-RECNAT-1996, que establece los procedimientos, criterios y especificaciones para realizar el aprovechamiento, transporte y almacenamiento de látex y otros exudados de vegetación forestal;
- NOM-011-RECNAT-1996, que establece los procedimientos, criterios y especificaciones para realizar el aprovechamiento, transporte y almacenamiento de musgo, heno y doradilla;
- NOM-012-RECNAT-1996 que establece los procedimientos, criterios y especificaciones para realizar el aprovechamiento, transporte y almacenamiento de leña para uso doméstico;
- NOM-EM-004-RECNAT-1996, que regula sanitariamente la importación de paletas, paletas- cajas, cajas y otras plataformas para carga y diversos envases de madera nueva y usada;
- NOM-EM-003-Semarnap/Sagar-1996, que regula el uso del fuego en terrenos forestales y agropecuarios, y que establece los procedimientos, criterios y especificaciones para promover y ordenar la participación social y del gobierno en la detección y el combate de los incendios forestales;
- NOM-005-Semarnap/Sagar-1997, que regula el uso del fuego en terrenos forestales y agropecuarios, y que establece las especificaciones, criterios y procedimientos para ordenar la participación social y del gobierno en la detección y combate de los incendios forestales.

2.1.7.- Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

El artículo 160 de la LGEEPA determina que para los actos de autoridad, como son los de inspección y vigilancia, la ejecución de medidas de seguridad, la determinación de infracciones administrativas y de comisión de delitos, en este caso ambientales, así como de procedimientos y recursos administrativos, se podrá aplicar supletoriamente la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. El desarrollo de este tipo de procedimiento en materia ambiental se debe basar en las disposiciones del título sexto de la LGEEPA.

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo es publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de agosto de 1994, sin embargo, es reformada y adicionada en dos ocasiones, publicadas en el mismo documento oficial los días 24 de diciembre de 1996 y 19 de abril de 2000. Consta de 96 artículos repartidos en 6 títulos y uno ampliado.

El título primero establece el ámbito de aplicación y principios generales de la ley, observando el orden e interés públicos de sus disposiciones en actos, procedimientos y resoluciones de la Administración Pública Federal centralizada, descentralizada y paraestatal.

La actividad administrativa es la función y el objetivo principales del Estado para dar satisfacción al interés general, comprendiendo las medidas necesarias para salvaguardar el orden público por medio de acciones regulatorias de las actividades de los particulares, así como de los servicios públicos para satisfacer

las necesidades públicas y por la gestión directa en la vida económica, cultural y de asistencia del país.

El título segundo de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo establece el régimen jurídico de los actos administrativos. Se divide en los siguientes cuatro capítulos:

Capítulo primero.- Del Acto Administrativo

- Determina cuales son los elementos y requisitos que debe contener un acto administrativo y establece la obligación de publicar en el DOF todos aquellos actos administrativos de carácter general, con el fin de producir sus efectos jurídicos.

Capítulo segundo.- De la Nulidad y Anulabilidad del Acto Administrativo.

- Señala los casos en que se cae en nulidad o anulabilidad del acto administrativo, así como qué autoridad debe declarar nulo tal acto y su inminente invalidez en caso de nulidad, y su validez, ejecutabilidad y legitimidad en caso de declararse anulable.

Capítulo tercero.- De la Eficacia del Acto Administrativo.

- Determina la validez y su consecuente eficacia del acto administrativo, al no demostrarse nulidad alguna.

Capítulo cuarto.- De la Extinción del Acto Administrativo.

- Señala las causas de extinción de un acto administrativo.

Dividido en once capítulos, el título tercero de la ley en estudio establece las disposiciones y seguimiento del proceso administrativo. Determina las reglas generales; quienes son las partes en el procedimiento; los impedimentos, excusas y recusaciones; los términos y plazos para interponer actuaciones y diligencias; el acceso a la información y documentación que los interesados tienen derecho a conocer en el procedimiento; las notificaciones; los medios de impugnación, así como el proceso en sí (el inicio, los trámites, la terminación y las visitas de verificación).

Con el objetivo de crear y mantener un marco regulatorio competitivo y eficiente para proteger a la salud, al medio ambiente y el interés de los consumidores buscando la creación de más y mejores empleos, se encuentra legislada la mejora regulatoria en el título tercero A, que esta dividido en cuatro capítulos.

Capítulo primero.- Disposiciones Generales.

Capítulo segundo.- De la Comisión Federal de Mejora Regulatoria.

Su estrategia se realiza a base de dos instrumentos (manifestación de impacto regulatorio y el registro federal de trámites y servicios) y consta de 4 lineamientos:

- Eliminar y simplificar los trámites empresariales;

- Revisar y mejorar los proyectos de disposiciones legislativas y administrativas de carácter general;
- Elaborar las propuestas de reformas legislativas y reglamentarias, y
- Colaborar con los estados y municipios.

Capítulo tercero.- De la Manifestación de Impacto Regulatorio.

Capítulo cuarto.- Del Registro Federal de Trámites y Servicios.

El título cuarto establece las disposiciones sobre infracciones y sanciones administrativas. Cuenta con un capítulo único y determina la aplicabilidad de las sanciones administrativas a quien encuadre dentro de las causas de responsabilidad de servidores públicos que en ese mismo apartado se mencionan, así como el procedimiento para determinar su validez.

El título quinto señala las medidas de seguridad que se dicten para proteger la salud y seguridad públicas.

Por último, en el título sexto se encuentra legislado el proceso del recurso de revisión.

2.1.8.- Nueva Ley Agraria.-

La Nueva Ley Agraria fue publicada en febrero de 1992, tras la reforma al artículo 27 constitucional. Con su entrada en vigor se derogan las leyes siguientes⁵¹:

- a) Ley Federal de la reforma Agraria;
- b) Ley Federal de Crédito Rural;
- c) Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías; y
- d) Ley del Seguro Agropecuario y de Vida Campesino.

El fundamento constitucional del derecho agrario es el artículo 27 de nuestra Carta Magna. Por consiguiente, la Ley Agraria es reglamentaria de dicho artículo, tal y como esta planteado en el artículo primero de la misma.

La Nueva Ley Agraria se divide en diez títulos que contienen todos ellos 200 artículos. El contenido de esta es de la siguiente manera:

En su título primero, establece las disposiciones preliminares, determinando su carácter federal. En su artículo segundo, le otorga legitimidad a la LGEEPA, así como a las demás leyes aplicables, al ejercicio de los derecho de propiedad, en lo relacionado con el aprovechamiento de los recursos naturales y el equilibrio ecológico.

⁵¹ Delgado Moya. Rubén "Estudio del Derecho Agrario". Ed. Sista. México, 1997. P. 87

El título segundo, del desarrollo y fomento agropecuario, otorga al ejecutivo federal facultades para la promoción del desarrollo integral y equitativo del sector rural, mediante el fomento de las actividades productivas y acciones sociales. El artículo quinto establece el fomento al cuidado y conservación de los recursos naturales y su aprovechamiento racional con el fin de preservar el equilibrio ecológico.

En su tercer título, la Ley Agraria establece las disposiciones sobre la constitución de los ejidos y sus formas, así como la dotación de tierras. Establece las normas para los ejidos, los sujetos que los conforman, su forma de organización, sobre las tierras ejidales, las aguas que cruzan por ellas, su delimitación y destino, las tierras para el asentamiento humano, las tierras para el uso común, las tierras parceladas, las tierras ejidales en zonas urbanas, los nuevos ejidos, su expropiación, así como de las comunidades.

El título cuarto hace referencia a la constitución que los ejidatarios pueden hacer de sociedades comerciales y productivas.

El siguiente título logra regular a la pequeña propiedad individual de tierras agrícolas, ganaderas y forestales. Establece las características principales de cada una de estas así como sus límites y equivalencias.

En su título sexto, la Ley Agraria regula a las sociedades mercantiles o civiles que tengan en propiedad tierras agrarias, ganaderas o forestales.

La reglamentación de la Procuraduría Agraria se encuentra en el séptimo título de la ley en materia. Se determina que éste es un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Se establecen sus atribuciones y funciones, así como su estructura y el personal que en ella labora.

El título octavo encuadra la regulación del Registro Agrario Nacional, que es la dependencia encargada de llevar el control y seguridad en la documentación del sector agrario.

En el título noveno se hace referencia a los terrenos baldíos y nacionales, donde se encuentran su definición y características.

El último título prevé todo aquello relativo a la aplicación de la justicia agraria.

Uno de los más serios problemas de pérdida de recursos naturales en nuestro país es generado por el sector agropecuario. Las prácticas tradicionales y la falta de recursos económicos, han orillado a los campesinos a seguir patrones de producción no óptimos para el desempeño ambiental. Es esta la razón por la cual es fundamental que exista una seria disposición de colaboración entre la dependencia encargada de la actividad agroganadera y la Semarnat. Al juntar esfuerzos, se lograría no sólo la conservación de los recursos naturales, sino que se buscarían medios para apoyar al campesino contra la pobreza y marginación en la que vive

2.1.9.- Acuerdos Internacionales.-

Como se planteó antes, uno de los motores más importantes en la implantación de un marco jurídico ambiental, si no es que el más importante, es el derecho internacional. Esto debido a que de él se derivan obligaciones y derechos que como Nación debemos cumplir, así como por la trascendencia mundial de los problemas en materia ambiental, en este caso forestal y de bosques.

Desde la Reunión de Estocolmo en 1972, los convenios internaciones en materia ambiental has sido los instrumentos sociales que dictan la política ambiental de cada nación. Todos los acuerdo o convenios internacionales tienen un apartado que toca el tema ambiental, y en algunos casos habla de temas forestales. Tal es el caso del tratado de libre comercio, que aunque no es su materia principal, hace mención de la importancia del cuidado del medio ambiente y dispone todo un capítulo del tema.

En el caso de México, es desde esa década que hemos creado un marco general de regulación ambiental. Por lo que toca a los recursos forestales, nuestro país ha firmado tres convenios internaciones (entre los más importantes):

A) Convenio para un Consenso Mundial respecto a la Ordenación, la Conservación y el Desarrollo Sostenible de los Bosques:

Con anterioridad a la Cumbre de la Tierra celebrada en junio de 1992, los Estados participantes habían formulado una serie de principios sobre la ordenación sostenible de los bosques. Este primer consenso logrado en materia forestal

contempla tanto la necesidad de proteger los bosques por razones ecológicas y culturales como los intereses de quienes utilizan los bosques y otros recursos forestales como medio de desarrollo económico.

En la Declaración de Río de Janeiro se afirma que los bosques, con sus complejos procesos ecológicos, son indispensables para el desarrollo económico y el mantenimiento de todas las formas de vida. Son fuente de madera, alimentos y medicinas, además de ricos depósitos de muchos productos biológicos aún no descubiertos. Son importantes fuentes de almacenamiento de agua, y sumideros de carbono que, de otra manera, se dispersaría en la atmósfera con efecto de invernadero. Por estas y otras muchas razones, se realizó este convenio internacional para la conservación y el aprovechamiento del recurso.

Entre los principios enunciados figuran:

- El esfuerzo de "rejuvenecimiento" de la Tierra en el que deberán participar todos los estados mediante programas de conservación y forestación;
- El derecho soberano de todos los países a explotar sus recursos forestales para satisfacer sus necesidades de desarrollo socioeconómico;
- El aprovechamiento sostenible de los bosques exige la adopción de modalidades sostenibles de producción y de consumo en todo el mundo;
- La ordenación de los bosques deberá atender a las necesidades sociales, económicas, ecológicas, culturales y espirituales de las generaciones presentes y futuras;

- Los beneficios derivados de la biotecnología y del material genético extraído de los bosques deberán distribuirse conforme a condiciones equitativas de común acuerdo con los países donde se encuentren localizados los bosques;
- Las plantaciones forestales son reservas ecológicamente aceptables de materias primas para la industria y fuentes de energía renovables; habida cuenta de la importancia de la leña como combustible en los países en desarrollo, deberá atenderse esas necesidades mediante la gestión sostenible de los bosques y la repoblación forestal;
- Los planes nacionales deberán contemplar la protección de especies endémicas de bosques;
- Los países en desarrollo deberán beneficiarse de ayuda financiera internacional para la protección de sus recursos forestales;
- Los distintos países deberán dotarse de planes forestales de carácter sostenible que correspondan a directrices ecológicamente regionales, incluyendo en ellos la ordenación de zonas adyacentes a los bosques con arreglo a criterios ambientales aceptables;
- En los planes de ordenación forestal deberá considerarse el valor de los recursos forestales conforme a criterios económicos y de otro tipo, así como el costo ambiental y los beneficios de la explotación de los bosques, evitándose la adopción de políticas que pudieran favorecer la degradación del ambiente;

- La planificación y la ejecución de políticas forestales nacionales deberán participar múltiples sectores de la población, incluidos los habitantes de zonas forestales, las mujeres, los pueblos indígenas, la industria, los obreros y las organizaciones;
- Mediante medidas comerciales deberá fomentarse el procesamiento local de recursos forestales y el establecimiento de precios más elevados para productos elaborados, reduciéndose o eliminándose las barreras arancelarias y de otro orden que obstaculicen
- Deberá ejercerse un control de los agentes que contaminan los bosques tales como la deposición ácida.

B) Agenda XXI, Capítulo 11 "Lucha contra la deforestación".-

Los Estados parte colaborarán con las empresas, las organizaciones no gubernamentales, los científicos y técnicos, los grupos comunitarios locales, los pueblos indígenas, las autoridades locales, y el público en general, en la formulación de políticas a largo plazo para la preservación y el ordenamiento de los bosques en toda zona forestal y las áreas adyacentes a los cursos de agua. Una mejor ordenación requerirá, asimismo, más amplia información acerca del estado de los bosques.

Los gobiernos deberán establecer programas nacionales de acción para el desarrollo forestal sostenible, estableciendo políticas gubernamentales para incentivar el uso óptimo de los árboles y otros recursos forestales.

Principios y obligaciones:

- Plantar más árboles para aminorar la presión que se ejerce sobre los bosques primarios y antiguos, e intercalar cultivos productivos entre los arboles para incrementar aún más el valor de los bosques sujetos a ordenación;
- Fomentar el cultivo de especies de arboles con mayor rendimiento y resistencia a las presiones ambientales;
- Proteger los bosques de incendios, plagas, pisoteo de animales, la minería, y elementos contaminantes, incluidos aquellos que llegan por vía de contaminación transfronteriza;
- Limitar y empeñarse en impedir la nociva variación de cultivos ocupándose de las causas sociales y ecológicas subyacentes;
- Utilizar métodos para la explotación de recursos forestales que sean más racionales, eficaces y menos perniciosos para el medio ambiente y, fomentar las industrias de transformación con base forestal que utilicen la madera y otros productos forestales;
- Reducir a niveles mínimos el desperdicio de madera y encontrar usos viables para especies de árboles desconocidas o descartadas;
- Promover empresas de pequeña escala con base forestal que apoyen el desarrollo rural y el espíritu de empresa en la localidad;
- Fomentar proyectos de silvicultura urbana para crear "zonas verdes" en medios habitados;

- Promover la utilización de productos forestales tales como plantas medicinales, tintes vegetales, fibras, gomas, resinas, forrajes, mimbre, bambú y, las artesanías locales;
- Fomentar actividades forestales que conlleven escaso perjuicio tales como el turismo ecológico y el suministro controlado de material genético como aquel utilizado en la investigación para la fabricación de medicamentos;
- Reducir el daño causado a los bosques mediante el fomento de la ordenación sostenible de las zonas adyacentes a los arboles.

A fin de obtener mayor provecho de sus recursos forestales, algunos países necesitaran de la cooperación internacional bajo la forma de asesoramiento en tecnologías modernas.

C) Frontera XXI. Acuerdo sobre protección de Incendios Forestales, Semarnap-EUA.-

El 15 de octubre de 1996 se firma este acuerdo entre el gobierno mexicano y EUA. Su objetivo principal es dar protección a los recursos forestales por causas de incendios, que se encuentran en la frontera entre los dos países, como un esfuerzo bilateral de conservación de bosques y suelos que permita la sustentabilidad a largo plazo beneficiando la vida silvícola y a la población fronteriza.

Así mismo, promover el desarrollo sustentable en la frontera, que permita un mejor equilibrio social y económico, así como el resguardo ambiental del recurso.

Los sujetos del Acuerdo son:

Por EUA.- a) California; b) Arizona; c) Texas, y Nuevo México. En lo concerniente a nuestro país.- a) Nuevo León; b) Chihuahua; c) Sonora; d) Baja California; e) Tamaulipas, y f) Coahuila.

Sus ejes principales de acción se basan en una buena comunicación y cooperación entre los dos gobiernos; la práctica de la descentralización en la gestión ambiental por parte de cada país, promoviendo el fortalecimiento de los gobiernos locales, y establecer un mecanismo de participación social de acuerdo con las características culturales, económica y sociales de la zona.

2.2.- Marco Institucional.-

"La capacidad institucional de un país puede medirse por la cantidad y calidad de los recursos humanos, económicos, materiales y sociales que son asignados para llevar a cabo la gestión ambiental. Esta capacidad se transformará finalmente, en el desarrollo de herramientas, instrumentos y políticas encaminadas a conservar y utilizar racionalmente los recursos naturales."⁵²

2.2.1.-Semarnat.-

Antecedentes: La Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (Semarnap) se crea a fines de 1994 en el comienzo del sexenio del presidente Zedillo, con el objetivo de promover una transición al desarrollo sustentable y limitar el deterioro ambiental y el agotamiento de los recursos naturales.

Semarnap es la unión de todos los asuntos ambientales a nivel nacional en una sola secretaría de Estado, que además, tiene a su cargo 5 organismos desconcentrados: 1.- CNA; 2.- INE; 3.- Profepa; 4.- Instituto Mexicano de Tecnología del Agua y, 5.- Instituto Nacional de Pesca. En materia forestal, solamente nos referiremos al INE y a la Profepa.

Así mismo, en cada entidad federativa, la Semarnap cuenta con delegaciones encargadas de cubrir las funciones y atribuciones administrativas que en forma federal ésta realiza.

⁵² op Cit P 255

En el artículo primero del Reglamento Interior de la Semarnap esta escrito que ésta dependencia tiene a su cargo el desempeño de las atribuciones y facultades que le encomiendan tanto la ley Orgánica de la Administración Pública Federal, como la LGEEPA, así como, en el caso del sector forestal, la Ley Forestal, y otras disposiciones en la materia.

De acuerdo al mismo reglamento, su estructura constaba de tres subsecretarías, de las cuales se desprendían las funciones más relevantes de la conservación del medio ambiente:

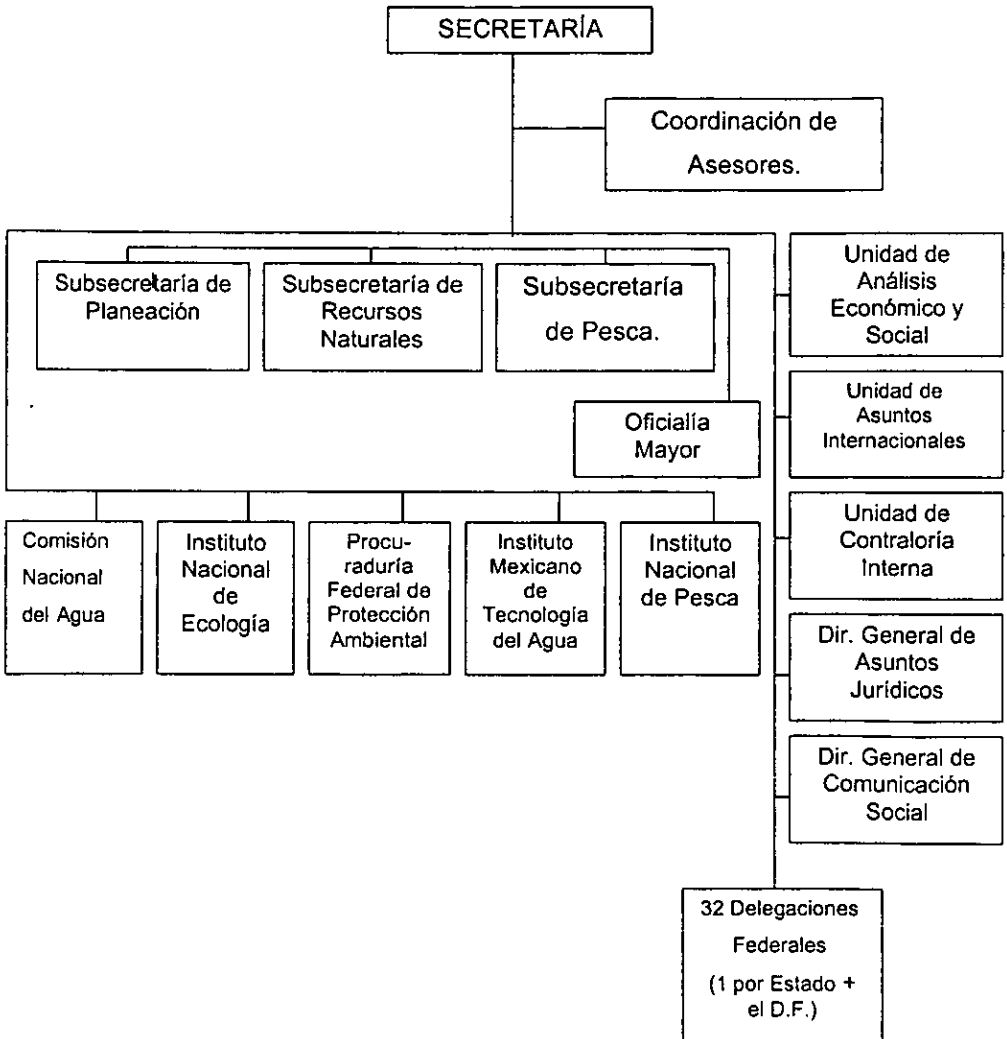
La Secretaría del Despacho:

- a) Subsecretaría de Planeación;
- b) Subsecretaría de Recursos Naturales, y
- c) Subsecretaría de Pesca.

ORGANIGRAMA DE SEMARNAP

hasta el 30 de noviembre de 2000

(Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca)⁵³:



⁵³ Fuente: OCDE. "Análisis del Desempeño Ambiental en México". Ed. OCDE. México, 1998. P. 49

Cada subsecretaría contaba con diversas Direcciones Generales y Específicas, cuyo deber era dar cumplimiento a las funciones para las que específicamente fueron creadas. En el caso de la materia forestal, la Subsecretaría de Recursos Naturales se encargaba de vigilar el sano y sustentable aprovechamiento del recurso, como lo veremos más adelante.

Además cuenta con una Oficialía Mayor, encargada de llevar la administración del total de la Dependencia; una Unidad Coordinadora de Análisis Económicos y Sociales, donde se estudian los aspectos socioeconómicos de las poblaciones, a fin de dar un buen manejo de los programas; una Unidad Coordinadora de Asuntos Internacionales, que tiene la tarea de hacer contacto con otros países para realizar convenios, así como de analizar y llevar la administración de los que ya existen, y una Unidad de Contraloría Interna.

Semarnap cuenta con una Dirección General de Asuntos Jurídicos, que analiza y estudia el marco jurídico ambiental y demás leyes que sean afines; y otra de Comunicación Social, que dará difusión a las acciones de la dependencia.

En el ámbito local, Semarnap tiene a su cargo 32 Delegaciones para dar cumplimiento a los asuntos que se susciten en cada una de las Entidades Federativas.

Las funciones principales de ésta Secretaría de Estado son:

1. Fomentar la protección, restauración y conservación de los ecosistemas, recursos naturales y productos y servicios ambientales para favorecer su uso y desarrollo sustentable;
2. Activar la regulación ambiental de las actividades relacionadas con el uso y la explotación de los recursos naturales;
3. Establecer y vigilar las normas de protección, conservación y restauración de los ecosistemas y del medio ambiente y,
4. Fomentar la planeación ecológica del uso del suelo en coordinación con otras autoridades federales, estatales y municipales, y con la participación civil.

Subsecretaría de Recursos Naturales.-

Esta subsecretaría tenía el encargo de promover la conservación de los recursos naturales con que México cuenta, así como de actuar en acciones contra el deterioro ambiental de estos mismos recursos. El sector forestal contaba con una gran estructura de protección dentro del esquema de dicha subsecretaría.

Recursos Naturales estaba integrada por cuatro Direcciones Generales:

a) Dirección General Forestal⁵⁴.-

Se encargaba de promover y vigilar las plantaciones comerciales en materia forestal; llevar la administración tanto del inventario forestal como del registro nacional forestal; debe mantener actualizada la zonificación forestal, así como los programas de manejo y aprovechamiento de vedas forestales; promover y vigilar las exportaciones e importaciones de recursos forestales; dar difusión a la transferencia de tecnología, los servicios técnicos, la investigación y educación forestales; difundir y administrar estímulos e incentivos, así como gestiones de financiamiento para industrias forestales; combatir los incendios, y dar permisos y autorizaciones en materia de sanidad forestal.

b) Dirección General de Restauración y Conservación de Suelos⁵⁵.-

En forma general, sus funciones eran la restauración y la conservación del recurso por medio de la forestación y la reforestación; el cuidado, así mismo, de los recursos no maderables y su difusión; administración y vigilancia de los viveros y los bancos de germoplasma; verificar el buen funcionamiento de los sistemas de drenaje natural, procurando la conservación y protección de cuencas, y evitar, en la medida de lo posible, la erosión del recurso, conservando y restaurando el suelo, y dando capacitación ambiental a los pobladores de las zonas afectadas

c) Dirección General de Zona Federal Marítimo Terrestre.

⁵⁴ Semarnap. Página web: <http://www.semarnap.gob.mx/gestion/estructura/directorio/ssrn/atrib/digfores.htm>. México, 1998

⁵⁵ Semarnap. "Página web: <http://www.semarnap.gob.mx/gestion/estructura/directorio/ssrn/dorcs.htm>". México, 2000

d) Dirección General del Programa Nacional de Reforestación⁵⁶.

Este es un órgano de muy reciente creación. Se encarga de llevar a cabo de forma óptima el Programa y es el responsable de su cumplimiento.

Actualmente, la dependencia ejecutiva encargada de la conservación y protección del medio ambiente en el territorio nacional ha sido modificada en su estructura. Ahora la Semarnat (Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales) es la encargada de esas funciones. Desde diciembre de 2001 la materia de Pesca pasa a manos de la Secretaría de Agricultura, así como el control de la actividad forestal en lo que toca al aprovechamiento del recurso, no así a su conservación y preservación, áreas que siguen integradas a Semarnat.

La Subsecretaría de Gestión para la Protección Ambiental es la encargada de ver por la protección y conservación de los recursos naturales con que contamos en el país, tomó las atribuciones que desempeñaba la antigua Subsecretaría de Recursos Naturales.

⁵⁶ Semarnap. "Pagina web: <http://www.semarnap.gob.mx/gestion/estructura/directorio/ssrn/dgpnr.htm>". México, 2000.

SEMARNAT

Desde el 1 de diciembre de 2000

SECRETARIO

Subsecretaría de Planeación y Política Ambiental	Subsecretaría de Fomento y Normatividad Ambiental	Subsecretaría de Gestión para la Protección ambiental	Oficialía Mayor
--	---	---	-----------------

Coordinación General Jurídica	Unidad de Participación Social y Transparencia	Unidad Coord. de Asuntos Internacionales	Unidad Coordinadora de Comunicación Social	Centro de Estudios y Capacitación para el Desarrollo Sustentable
-------------------------------	--	--	--	--

Comisión Nacional del Agua	Instituto Mexicano de Tecnología del Agua	Comisión Nacional Forestal	Instituto Nacional de Ecología	Procuraduría Federal de Protección al Ambiente	Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas
----------------------------	---	----------------------------	--------------------------------	--	---

2.2.1.1.- Consejo Nacional Forestal.-

Por acuerdo publicado el 10 de mayo de 1993, y modificado el 15 de noviembre de 1995, se crea el Consejo Consultivo Nacional Forestal, el que, de acuerdo a los objetivos de la Ley Forestal, busca crear mecanismos de conciliación entre los intereses público y privados en materia forestal, así como de vigilancia al aprovechamiento de los recursos para que éste sea sustentable.

El Consejo Nacional Forestal es un órgano técnico de consulta de Semarnat, dentro de la subsecretaría de Recursos Naturales, y de la Secretaría de

Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, en el que participan tanto representantes de instituciones y organismos públicos como privados.

Se integra con un presidente, que será el titular de Semarnap; tres representantes del ejecutivo federal, uno de Agricultura y dos de Semarnap, y cinco representantes de diversos sectores sociales que estén íntimamente relacionados al tema forestal.

Además de contar con esta estructura básica, el Consejo cuenta con un comité directivo, integrado por el presidente del Consejo, los representantes de las dependencias del ejecutivo federal, un secretario técnico (que será nombrado por el presidente del Consejo), y un miembro de cada uno de los sectores representados en el Consejo.

La toma de decisiones se realiza por votación unánime del Consejo, o bien mayoría absoluta.

Podrán existir cuantos subcomités sean necesarios para los objetivos del Consejo, en los que se analizarán los problemas específicos del sector forestal.

El territorio nacional se divide en regiones, mismas que tendrán su propio Consejo Regional Forestal, con la misma estructura que el Nacional, y tratará el problema forestal desde la perspectiva regional.

2.2.1.2.- *Comisión Nacional Forestal.*-

De acuerdo a la importancia no sólo territorial y económica de los recursos forestales, sino también en materia ambiental, se vio la necesidad de crear una comisión de carácter sectorial, que de apoyo al desarrollo sustentable, así como a la conservación del recurso en todo el territorio nacional.

El decreto de creación de esta comisión se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 4 de abril de 2001, por el presidente Vicente Fox.

La Comisión surge como un organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, y su coordinación estará a cargo de la Semarnat. Su principal objetivo es el de "...desarrollar, fortalecer e impulsar las actividades productivas, de conservación y de restauración en materia forestal, así como participar en la formulación de los planes y programas y en la aplicación de la política de desarrollo forestal sustentable"⁵⁷, tal como lo establece el artículo tercero de dicho decreto.

Las funciones de la Comisión están descritas en el artículo cuarto del decreto, y generalizan lo que el objetivo del mismo establece. Se regirá por una Junta de Gobierno, que estará integrada por los titulares de las secretarías de: la defensa nacional; hacienda y crédito público; desarrollo social; semarnat (quien deberá presidirla); agricultura, reforma agraria, y de turismo, así como por la CNA.

⁵⁷ <http://www.semarnat.gob.mx/dof/textos/010404.shtml>

Contará con un secretario técnico y se regirá por las disposiciones aplicables a las entidades paraestatales.

2.2.1.3.-Instituto Nacional de Ecología (INE).-

El INE fue creado como un órgano desconcentrado de Sedesol (Secretaría de Desarrollo Social) en el año de 1992. En el período presidencial anterior, las funciones del INE estaban incluidas en lo que entonces se conocía como la subsecretaría de ecología de Sedue (Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología). Con el arribo de la Semarnap, el INE pasa a formar parte de ella constituyéndose como la autoridad normativa y reguladora federal en materia ambiental en México.

Su objetivo principal es formular la política nacional en materia de ecología, creando normas que promuevan el manejo sustentable de los recursos naturales, así como la investigación tanto científica como tecnológica para mejorar la gestión ambiental del medio ambiente; entre las que más destacan encontramos, la que regula el manejo de las Areas Naturales Protegidas; y la que asegura la restauración y conservación de los recursos naturales de acuerdo con el desarrollo de las comunidades y los fundamentos ecológicos de cada región.

El INE tiene entre otras funciones: administrar y promover el Sistema de Información Ambiental; llevar a cabo la creación, y administración de los Ordenamientos Ecológicos del territorio Nacional, Locales o Regionales; plantear los criterios de la política nacional ambiental, y establecer, administrar, constituir y proteger las Areas Naturales Protegidas.

Estructura:

Cuenta con una presidencia, de la cual dependen las siguientes Direcciones y

Unidades:

Direcciones Generales:

- De Regulación Ambiental
- De Gestión e Información Ambiental
- De Materiales, Residuos y Actividades Riesgosas
- De Vida Silvestre
- De Ordenamiento Ecológico e Impacto Ambiental

Unidad Coordinadora de Areas Naturales Protegidas;

Dirección Ejecutiva de Participación Social, Enlace y Comunicación, y

Direcciones Ejecutivas Jurídica, Administrativa y de Sistemas

2.2.1.4.- Procuraduría Federal de Protección Ambiental (Profepa).-

La Profepa es creada en julio de 1992 como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social para vigilar el cumplimiento de la normatividad ambiental, a través de la inspección ambiental; la promoción y realización de auditorías ambientales y la participación social.

Con motivo de las reformas a la ley de la Administración Pública Federal el 28 de diciembre de 1994, la Profepa es incorporada a la Semarnap.

Su objetivo principal es el de vigilar y promover el cumplimiento de la legislación ambiental y de los recursos naturales mediante actos de autoridad, entre los que destacan la inspección, la verificación y la vigilancia, así como evaluar y aplicar sanciones por ilícitos en la materia. Todo lo anterior con el fin de aprovechar de forma sustentable los recursos naturales y el medio ambiente, y estimular el cumplimiento de la legislación ambiental, buscando siempre una calidad de vida digna para toda la sociedad.

Como objetivos generales, la Profepa debe buscar un esquema de procuración de justicia que frene las tendencias del deterioro ambiental, y que sienta las bases para un proceso de restauración y recuperación ecológica que sea afín al principio de desarrollo sustentable que el país requiere; elevar los niveles de cumplimiento de la legislación ambiental y de los recursos naturales, mediante los actos de autoridad que le han sido otorgados de acuerdo a la ley; fomentar el cumplimiento en forma voluntaria de la normatividad ambiental, y propiciar la corresponsabilidad entre la sociedad y el gobierno en la protección de los ecosistemas naturales y su aprovechamiento sustentable, a través de la queja y la denuncia popular.

La Profepa esta estructurada de la siguiente manera:

- Procuraduría federal:

Dirección General Jurídica

Dirección General de Denuncias y Quejas

Dirección General de Administración

Dirección General de Coordinación de Delegaciones

Dirección General de Contraloría Interna

- Subprocuraduría de Auditoría Ambiental:

Dirección General de Planeación y Coordinación

Dirección General de Operación

Dirección General de Emergencias Ambientales

- Subprocuraduría de Recursos Naturales:

Dirección General de Inspección y Vigilancia Forestal y de Flora y Fauna Silvestres

Dirección General de Inspección y Vigilancia de los Recursos Pesqueros y Marinos

Dirección General de Verificación al Ordenamiento Ecológico

- Subprocuraduría de Verificación Industrial:

Dirección General de Inspección Industrial

Dirección General de Asistencia Técnica Industrial

Dirección General de Laboratorios

Además de la estructura anterior, la Profepa cuenta con delegaciones en cada Entidad Federativa, mismas que se organizan así:

- Delegación Federal:

1. Subdelegación de Recursos Naturales

2. Subdelegación de Verificación Industrial

3. Subdelegación de Auditoría Ambiental
4. Subdirección Administrativa
5. Subdirección Jurídica, y
6. Departamento de Denuncias, Quejas y Comunicación.

2.2.2.- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.-

El objetivo principal de esta secretaría de Estado es el de propiciar el ejercicio de una política de apoyo al campo mexicano, que permita producir mejor, aprovechar mejor las ventajas competitivas del sector agropecuario, integrar las actividades del medio rural a las cadenas productivas del resto de la economía, y estimular la colaboración de las organizaciones de productores con programas y proyectos propios, así como con las metas y objetivos propuestos, para el sector agropecuario, en el Plan Nacional de Desarrollo.

En el presente gobierno federal surgen modificaciones a la estructura de la secretaría de agricultura. Las más relevantes es la adhesión del sector pesquero y una nueva rama sectorial encargada de crear programas y proyectos de apoyo a los productores de la canasta básica del país, la cual se denominará subsecretaría de alimentación.

El Reglamento Interno de Sagarpa determina la siguiente estructura de la Dependencia de la siguiente manera:

El titular de la Dependencia es nombrado Secretario de Agricultura, y tiene a su cargo la administración de todas las políticas en materia de agricultura, ganadería y silvicultura, así como en el área de pesca y la recién creada área de alimentación. Cuenta con tres subsecretarías: a) Subsecretaría de Agricultura y

Ganadería; b) Subsecretaría de Desarrollo Rural, y c) Subsecretaría de Planeación, así como de una Oficialía Mayor.

Tiene cuatro Coordinaciones generales encargadas de la Comunicación Social, Asesoramiento al Secretario, la Política y Concertación y la administración de las Delegaciones Políticas (una por cada entidad Federativa). Cuenta con una Dirección General Jurídica y otra de Desarrollo Agropecuario, así como con una Contraloría Interna.

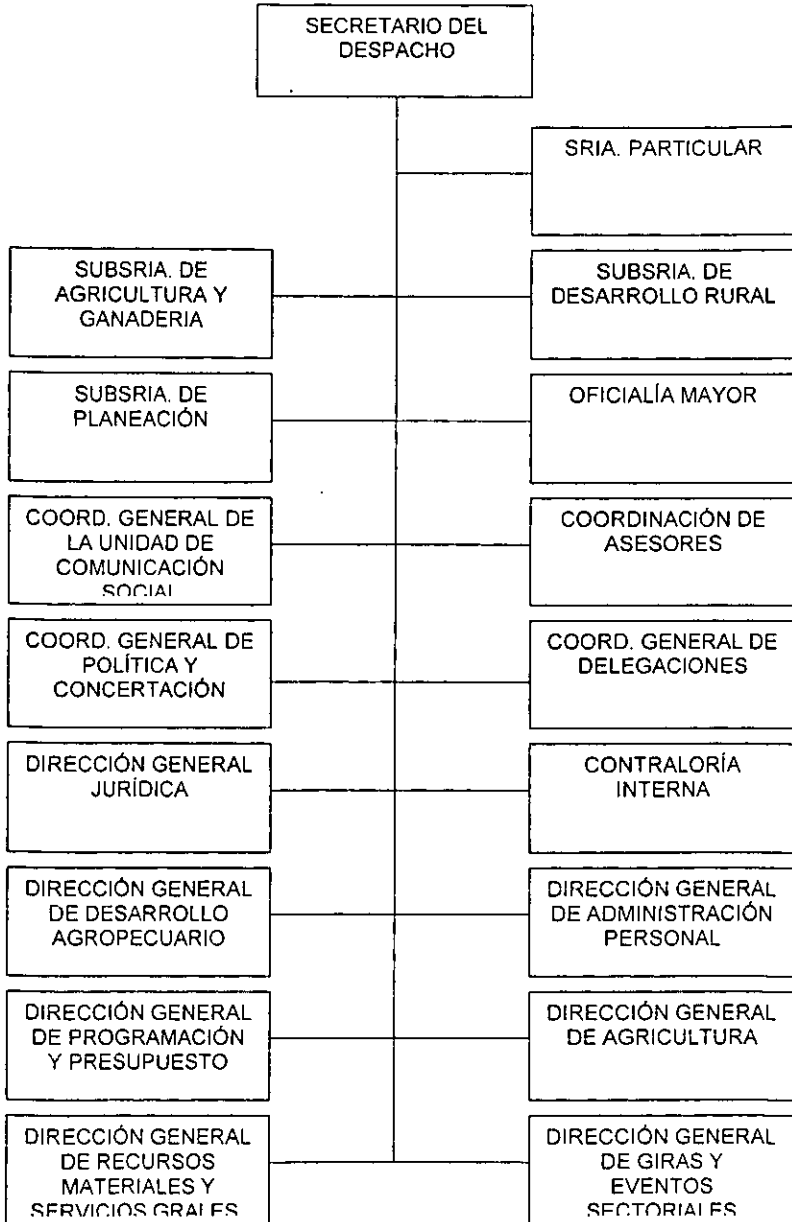
Existen dos direcciones generales que para el tema son los más importantes:

- a) Dirección General de Desarrollo Agropecuario
- b) Dirección General de Agricultura

Dentro de esta nueva estructura, se encuentra la materia forestal. La sagarpa se encarga de desarrollar las políticas a nivel nacional en materia silvícola y forestal, sin embargo, sólo realizará acciones encaminadas a la producción de esta materia prima, no así de la protección ambiental de la misma. Para tal propósito esta Semarnat.

ORGANIGRAMA

Desde diciembre de 2001



INIFAP.-

El Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias pertenece a la Secretaría de Agricultura y tiene como principal objetivo generar conocimientos científicos y tecnológicos y promover su transferencia para elevar la competitividad del sector agropecuario y forestal, así como contribuir al bienestar rural conservando los recursos naturales.

Se encarga de realizar investigaciones del potencial productivo, la biotecnología, los recursos genéticos y la sustentabilidad en las materias ya señaladas, atender proyectos de Alianza por el Campo y dar asesoría a productores que así lo requieran para dar cumplimiento a sus objetivos.

Cuenta con 6 centros nacionales de investigación y 81 campos experimentales en el interior de la República.

CAPITULO III

FACTORES SOCIO- ECONÓMICOS QUE SE DEBEN TOMAR EN CUENTA PARA LA LEGISLACIÓN FORESTAL.

3.1.- Sociología Jurídica.-

La sociología es una ciencia moderna que cuenta con muy pocos siglos de historia. Se encarga de estudiar y describir los hechos sociales desde una visión en conjunto.

El interés por esta disciplina nace desde dos enfoques diferentes. Uno de ellos se refiere a la posibilidad de analizar los problemas sociales utilizando los métodos de las ciencias naturales. El otro se basó en los movimientos sociales y en el análisis del fenómeno de la pobreza como consecuencia de actividades netamente humanas.

Sociología jurídica.- Desde sus inicios, la sociedad humana necesita regular su conducta para lograr una buena convivencia entre sus integrantes. Esta regulación se puede dar de dos formas: Por la fuerza, o por el establecimiento de valores y normas sociales.

Desde la óptica de la sociología, la normatividad social genera límites a la conducta del hombre, dando como resultado una convivencia eficaz en la sociedad. Estos límites reciben el nombre de control social. Los principales tipos

de control social son la costumbre, la opinión pública, la religión, la moral, la educación y, por supuesto, el derecho.

El estudio del derecho va a implicar, en todo tiempo, el análisis general de las instituciones sociales y de las sociedades. La idea de la sociología jurídica empieza con Montesquieu, con su obra "De l'Esprit des Louis (1748).

El derecho debe verse como un hecho social, de tal forma que sea el resultado de las actividades causales del hombre. Es efecto de otros hechos sociales y se haya en interacción con otras formas colectivas. "...el derecho, aparte de ser un conjunto de significaciones normativa, es también, desde otro punto de vista, un conjunto de fenómenos que se dan en la realidad de la vida social"⁵⁸.

A lo largo de la creación de un marco legal determinado, surgen procesos sociales, actividades humanas que influyen en el resultado del mismo. Algunos ejemplos de estos procesos y actividades pueden ser:

- Tradiciones;
- Usos;
- Necesidades presentes;
- Intereses económicos;
- Sentir colectivo;
- Etc.

⁵⁸ Recasens Siches, Luis. "Sociología". Ed. Porrúa. México, 1986. P. 581

La creación de una ley es el resultado de un complejo de factores sociales que va a determinar el actuar del ser humano en la sociedad, de acuerdo a los procesos sociales y factores extra- jurídicos que surjan. Esto nos da la idea de que "las necesidades y la opinión social siempre están más o menos por delante del derecho"⁵⁹.

La necesidad de regular en materia ambiental tiene que ver con la urgencia de establecer un control social. El ser humano ha utilizado los recursos naturales de tal forma que es inminente la presencia de este tipo de control.

Es indispensable tener en cuenta la importancia de los factores externos a la creación de la legislación forestal. Las actividades humanas y sus consecuentes resultados, han hecho que nuestros bosques estén por desaparecer. La necesidad presente nos empuja al análisis de la situación y la creación de bases jurídicas que permitan la convivencia entre nosotros y entre nosotros y el medio ambiente. Debemos analizar no sólo la opinión social de los poseedores del recurso, si no de toda la sociedad en su conjunto, así como de diversos factores, como lo son la densidad poblacional, la pobreza, el desequilibrio ecológico, etc.

En resumen, el derecho interactúa con los procesos sociales para convertirse en una fuerza social, en un control de las conductas del ser humano, que le permiten vivir en armonía con su medio social.

⁵⁹ T. B. Bottomore "Introducción a la Sociología" Ed. Península España, 1992. P. 246

Ya vimos que los recursos forestales son indispensables para satisfacer nuestras múltiples necesidades como seres humanos, además de que forman parte de nuestro medio ambiente. Si no logramos crear un sistema de control social que dirija nuestra conducta hacia un aprovechamiento del recurso forestal en forma sustentable, perderemos éste bien natural, y con él, la posibilidad de un crecimiento económico y de calidad de vida, sobre todo para aquellos que viven en las zonas boscosas del país.

La sociología jurídica permite estudiar los procesos sociales que se dan en torno a las necesidades presentes de aprovechamiento forestal, así como de la vida social y política en el campo mexicano. De acuerdo a éstos factores, el legislador tendrá las armas sociales indispensables para crear leyes que regulen de forma correcta las actividades económicas en las zonas forestales del país, buscando, por un lado, el desarrollo y aprovechamiento sustentables del recurso, y por otro, alcanzar un nivel de vida digno para los poseedores de éste.

3.2.- Densidad poblacional en zonas forestales.-

La demografía es una de las primeras ciencias sociales a lo largo de la historia humana.

Los problemas demográficos implican cambios en las estructuras sociales, por sus factores, y su influencia y relación estrecha con los cambios en la población y su modo de vida.

Antecedentes.- En siglos pasados, la sociedad era medida por la cantidad de personas pertenecientes a ésta. Como se ha mencionado anteriormente, la idea antropocentrista del ser humano nos lleva a problemas no sólo sociales, sino económicos y ambientales, por mencionar algunos. El crecimiento poblacional era una medida de supervivencia, tal como lo muestra la Biblia al citar: "Sean fecundos, multiplíquense y llenen la tierra."⁶⁰ José Manuel Borquez, en su obra *Introducción al Derecho Ambiental Chileno y Comparado*, hace la misma referencia: "Creced y multiplicaos para que vuestros hijos dominen la tierra y sus criaturas".⁶¹

En 1789, Malthus hizo un estudio sobre la relación de los recursos naturales (en particular del suelo, ya que de ahí provienen los alimentos), y la población humana. Determinó que el crecimiento del hombre es de proporciones

⁶⁰Génesis 8,9 "La Santa Biblia. Nueva Versión Internacional". Ed. Sociedad Bíblica Internacional. EUA, 1999. P. 8

⁶¹ Borquez, José Manuel. "Introducción al Derecho Ambiental Chileno y Comparado," Ed. Jurídica de Chile. Chile. 1993 p. 5

geométricas, mientras que el crecimiento de los recursos naturales se da en proporciones aritméticas. De ahí, su idea de que los recursos son finitos, provocando escasez.

Los recientes avances en el campo de la medicina y los adelantos tecnológicos hacen que la tasa de mortandad baje, pero los índices de natalidad se mantienen al mismo ritmo en la primera mitad del siglo XX. El resultado de ello, un crecimiento acelerado y una cada vez mayor densidad poblacional. Hasta los años 70's se toman verdaderas medidas políticas y sociales para detener este crecimiento. El caso más drástico es el de China, que siguió una política de "un hijo por familia" (política que a la fecha sigue).

A finales de 1950, la población mundial era de 2500 millones de seres humanos, para finales de 1980, la población había llegado a los 4500 millones, recientemente nació la pobladora número 6000 millones, y se calcula que para el año 2025 seamos alrededor de 8000 millones de hombres y mujeres sobre el planeta. Aunado a los datos anteriores, se sabe que el 80% de la población total recae en países subdesarrollados, o en vías de desarrollo.

En el caso particular de nuestro país, y de acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo 1995- 2000, para mediados de 1990 éramos más de 90 millones de habitantes en el país, de los cuales el 36% menores de 15 años⁶².

⁶² Ídem P 79

El gobierno, a través del INEGI, acaba de dar el resultado del censo poblacional del año 2000, en el que se da a conocer que somos alrededor de 97 millones de mexicanos en el territorio nacional.

Desarrollo, población y recursos forestales.-

El dilema de desarrollo de un país está íntimamente ligado con los problemas del crecimiento poblacional y la presión de la forma de producción de sus recursos naturales. Las formas de explotación y utilización de los recursos forestales afectan a la forma socioeconómica del país, impactando y alterando el sistema natural y deteriorando los estándares de la calidad de vida de la población⁶³.

En todo ecosistema, el aumento de cualquier población (no sólo humana), trae el crecimiento de presiones sobre éste, ocasionando alteraciones a veces irreversibles. En el caso del hombre, el crecimiento de la población trae consigo mayores necesidades, y mayor presión a la naturaleza.

En la actualidad, los países con mayor índice demográfico están en vías de desarrollo. La pobreza aguda, la mala distribución de la riqueza y de las zonas geográficas ambientales y la falta de bienestar social, provocan una fuerte presión sobre los recursos naturales. " [...] el crecimiento humano resulta en una presión excesiva sobre el sistema natural, degradándolo y agotando sus recursos, [...]"

⁶³ Según el Diario Oficial de la Federación del lunes 19 de mayo de 1997, la calidad de vida se define como el conjunto de las condiciones generales de la vida individual y colectiva en educación, salud, cultura, esparcimiento, alimentación y ocupación. El concepto se refiere, principalmente, a los aspectos del bienestar social que pueden ser instrumentados mediante el desarrollo de la

Estos procesos de degradación y escasez creciente agravan las condiciones de pobreza.⁶⁴ Es por ello imprescindible profundizar en las interrelaciones y escenarios entre los procesos económicos y sociodemográficos y los fenómenos ecológicos. El impacto de la sociedad, -sobre todo de quien vive en zonas donde la biodiversidad es abundante- sobre el medio ambiente, influye sobre el modo de vida, las relaciones humanas, el crecimiento económico nacional y la calidad de vida de los mexicanos (para nuestra investigación, de los campesinos en particular, y de toda la población en lo general).

Se ha demostrado que la necesidad y el hambre en el campo mexicano orillan a la mujer a tener más hijos como medio de subsistencia. Los hijos de campesinos son destinados a servir como mano de obra y ayuda en las labores de la familia, por lo tanto, el tener un número grande de hijos se traduce en un sistema de subsistencia eficaz a pequeña escala. Sin embargo, la calidad de vida de familias grandes que habitan en el campo no es favorable. El crecimiento poblacional en zonas forestales provoca la necesidad de centros urbanos, dando como resultado la pérdida de zonas boscosas para urbanización. Existe la necesidad de una planeación de distribución de éstas poblaciones para luchar contra estos problemas. Así también, es necesario buscar medidas con las cuales detener, y en lo posible reducir, los índices de natalidad en el país.

organización social, los satisfactores del intelecto y el saber, y la infraestructura y el equipamiento de los centros de población.

⁶⁴ idem. P. 283

En México, la distribución de la población campesina no está planeada. Aunque según cifras del INEGI⁶⁵, la población rural es la que tiene la menor tasa de crecimiento, la distribución de ésta acarrea serios problemas sociales y ecológicos. Existen muchos pequeños centros de población en todo el territorio nacional, ocasionando que el aprovechamiento de los recursos naturales no sea sustentable ni adecuado. La capacidad de sustento y la calidad de vida proyectan una falta enorme de planeación poblacional en nuestro país, así como de cuidados a nuestros recursos.

⁶⁵ ver "Estadísticas del Medio Ambiente". INEGI, Semarnap. México, 1999. Tomo I

3.3.- Causas y consecuencias sociales y políticas de la deforestación en México (prácticas ancestrales).-

El medio ambiente y su interacción con el hombre es un elemento pilar dentro del esquema del desarrollo social. El marco económico de México, resultado de nuestras actividades productivas, refleja el desarrollo social del país.

Las actividades del sector forestal han estado ignoradas a lo largo de la historia mexicana. Desde la colonia, el potencial tanto económico como ambiental de los recursos forestales ha sido subestimado por las políticas públicas nacionales. El interés por la producción agraria, sobre todo después de la promulgación de la Constitución de 1917, donde se le otorga un fuerte impulso a ésta actividad productiva, ha sido tema prioritario en la vida económica nacional. Esta situación trae como consecuencia, importantes deterioros y pérdidas ambientales en zonas boscosas del país, así como un sesgo del sector forestal, lo que conlleva a carencias, niveles de vida bajos y el estancamiento económico del sector forestal.

El sector agropecuario creció de manera desmesurada, trayendo como resultado la necesidad de extender la frontera agrícola hacia zonas forestales. Las políticas públicas estaban orientadas a promover las actividades agropecuarias mediante subsidios e incentivos económicos, favoreciéndolas sobre las actividades forestales.

"La consecuencia más importante de éstas políticas sobre el sector forestal, fue que se impulsó la conversión de grandes extensiones de bosques y selvas a áreas de cultivo y pastoreo, en donde prevalecen condiciones inapropiadas para estas actividades, lo que ha tenido un efecto negativo económico y ambiental."⁶⁶

La expansión de la frontera agropecuaria es un problema ambiental difícil de resolver, no sólo por la peculiaridad de los ecosistemas boscoso y el ritmo acelerado del deterioro de éstos; también por la baja productividad y el nivel de vida de los mexicanos en zonas rurales. El desarrollo nacional debe basarse en buscar mecanismos que regulen e impulsen un manejo de nuestros recursos naturales en forma racional e integral, creando un equilibrio entre desarrollo económico- social, y la conservación ambiental.

Las prácticas agropecuarias que se manejan a lo largo del territorio nacional, se basan en la utilización del fuego. Por medio de éste, los campesinos extienden la frontera agraria para la siembra de maíz u otros productos alimenticios. El empleo de los incendios forestales para el cultivo es una práctica sumamente arraigada, forma parte del conocimiento tradicional de los campesinos y productores, y se sabe que se remonta al origen mismo de la agricultura de nuestro país.

Su bajo costo y su efectividad en la limpieza del terreno, hacen que la práctica del *roza- tumba- quema* sea un medio atractivo de producción, y del cual, la gran mayoría de los productores basan su forma de trabajo.

⁶⁶ Neri P. 20

Anteriormente, el período de descanso del ecosistema después de haber sido sembrado era suficiente para su regeneración, sin embargo, el crecimiento de la población y la necesidad de mayor número de productos alimenticios hacen imposible la regeneración del sistema natural, ocasionando degradación, y en el peor de los casos, la pérdida irreparable del recurso.

Cabe señalar que el período de regeneración en la fertilidad del suelo es aproximadamente de dos a tres años, lo que constituye un período de tiempo bastante largo en comparación con el ritmo de crecimiento de la población y la suma de necesidades humanas.

Esto explica por qué las condiciones de marginación y pobreza en que viven los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios del recurso boscoso son tan graves.

De manera similar, las prácticas ganaderas se suman al deterioro de los bosques y a la deforestación. La ganadería se ha desarrollado por medio de praderas hechas en terrenos boscosos, expandiéndose cada vez más. El uso del fuego es una alternativa barata y cumple su función de limpieza del terreno. Esta práctica implica un uso poco sustentable de los terrenos.

"[...] los incendios son un mecanismo que permite al campesino avanzar sobre selvas y bosques, con la intención de transformarlos en tierras agrícolas y ganaderas."⁶⁷

De continuar con las tendencias en deterioro de nuestros recursos forestales por éstas prácticas, aproximadamente en medio siglo podríamos haber degradado por completo nuestro patrimonio forestal.

Los incendios forestales, la apertura de caminos, la tala clandestina y el manejo silvícola inadecuado, son otros factores que contribuyen a la pérdida de los bosques.

Los recursos forestales del país integran importantes repercusiones sociales y económicas. Aunque los bosques representan una oportunidad para denotar el desarrollo económico y social con beneficios para muchas de las zonas más marginadas del país, no han sido aprovechados potencial ni sustentablemente, e históricamente presentan una participación decreciente respecto a las demás actividades económicas.

La producción silvícola en México es muy baja, llegamos a 1.3 metros cúbicos por hectárea anual, y su forma de producción no muestra índices de sustentabilidad.

⁶⁷ Sagar, Semarnap, Sedesol. "Agricultura Sostenible y Reconvención Productiva". México, 2000

Aunque contamos con una gran extensión de zonas forestales, México se ha convertido en un importador de productos de madera, o la misma materia prima. La opción forestal es ignorada como medio de desarrollo económico; a diferencia de lo que sucede con la agricultura y la ganadería, la industria forestal en nuestro país es una actividad de extracción de especies del ecosistema natural, haciendo casi inexistente las plantaciones forestales como medio de desarrollo económico.

3.4.- Reforma Agraria

El problema ambiental de los recursos forestales y la apertura a mercados internacionales para exportaciones a gran escala en materia agroforestal, es una preocupación nueva para los legisladores mexicanos. Esta situación ha llevado a modificar el derecho de propiedad, el uso de la tierra y las leyes que se le relacionan. Para crearnos una visión objetiva e integral de cómo debe estar enmarcada la legislación en materia forestal, es necesario comprender cómo es la historia de la propiedad en nuestro país, y cuales son las causas subyacentes que arrojan los resultados que hoy vivimos.

El Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales del PRI, en un documento titulado "El desarrollo social y la reforma agraria", hace una definición de lo que podemos entender como reforma agraria: Proceso de transformación social que tiene como objeto modificar las formas de propiedad existentes en una estructura agraria dada, con la finalidad de desarrollar las fuerzas productivas y establecer nuevas relaciones de producción⁶⁸.

Otra definición es la que da Lucio Mendieta y Nuñez, en su obra "Efectos sociales de la reforma agraria en tres comisiones ejidales de la República mexicana: "Conjunto de transformaciones económicas, político –sociales y culturales que se

⁶⁸ Salazar Toledano, Jesús. "El Desarrollo Social y la Reforma Agraria, 1950-1975". Ed. PRI. México, 1975.

producen en el medio rural de un país, a consecuencia de los cambios estructurales hechos al sistema de tenencia de la tierra preestablecido."⁶⁹

La reforma agraria sugiere un proceso de transformación social cuyo objetivo es el de modificar las formas de producción existentes hacia una nueva estructura de producción agraria, que refuerce el desarrollo productivo y establezca nuevas formas de rendimiento económico. Es una necesidad social para un uso más eficiente de la tierra en el orden productivo.

Como resultado de estos cambios, se podrán notar impulsos económicos de otros sectores de la población, así como un incremento productivo y un aumento en la calidad de vida de los sectores directamente involucrados. Por lo mismo, la reforma agraria es un proceso integrador que incide en el total de la sociedad.

3.4.1.- Breve antecedente histórico

El pueblo mexicano vive una injusta distribución de la riqueza. En el campo, ésta dinámica latifundista fue la causa principal del movimiento revolucionario de finales del siglo XIX y principios del XX. Se sabe que en aquella época el 96% de las familias rurales no tenían tierras, mientras que el 1% de la población (haciendas de novecientas familias privilegiadas) controlaba el 97% del cultivo.⁷⁰

⁶⁹ Mendieta y Nuñez, Lucio. "Efectos sociales de la reforma agraria en tres comisiones ejidales de la República mexicana". Ed. UNAM. México, 1960. P.7

⁷⁰ idem p. 42

Como un país eminentemente rural, los campesinos mexicanos sumaban tremenda mayoría en la lucha armada de 1910, lucha que nació para modificar la estructura existente: el sistema porfirista y los latifundios semif feudales.

Como referencia, el presidente Díaz promulgó el 15 de diciembre de 1886 la Ley Agraria de Colonización y Baldíos, misma que se basó en las ya existentes: a) Ley de Colonización de 13 de marzo de 1861, y b) la referente a la Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos, promulgada el 20 de julio de 1863, ambas de Juárez⁷¹, así como la Ley de la misma materia de Lerdo de Tejada de fecha 31 de mayo de 1875. En este marco jurídico, Díaz daba privilegios a terratenientes nacionales y extranjeros para la ocupación de grandes extensiones de tierra mexicana, fomentando la agricultura latifundista y otorgando prestaciones de dinero a grandes compañías (preferentemente extranjeras) con el fin de consolidar su poder dictatorial, e implementar un desenfrenado latifundismo que muchos lo tacharon de libertinaje.

La depreciación de la tierra no se hizo esperar. Con el deslinde a los terrenos baldíos y la imposición de impuestos sumamente altos, los campesinos perdieron su propiedad para vivir una colonización nacional dirigida por Díaz.

⁷¹ "Esto trajo como consecuencia la compra y enajenación de la propiedad por parte de aquellos que contaban con recursos para poder adueñarse de extensiones grandes de tierras, dejando sin posibilidad de adquirir tierras a los campesinos. La buena intención de Benito Juárez produjo un perjuicio que a la larga sería una de las causas principales de la Revolución mexicana "

Este semifeudalismo porfirista contribuyó al crecimiento del problema agrario mexicano y trajo como consecuencia una depreciación económica de la propiedad comunal. Los campesinos vivían en una miseria cada vez más extrema a lo largo del período de Porfirio Díaz, mientras que, irónicamente, el país crecía a nivel industrial. Era urgente un cambio en las estructuras institucionales y jurídicas del país.

Con el levantamiento armado de 1910, los problemas campesinos tuvieron su plataforma idónea para plantear la necesidad de nuevas estructuras que les dieran a los campesinos beneficios sobre las tierras mexicanas. Sin embargo, con la llegada de Madero la situación no cambió mucho.

La colonización de tierras continuaba y los problemas agrarios (tanto sociales como económicos) sólo se acrecentaban. El nivel de vida en el campo mexicano se caracterizaba por la miseria y por su organización colonial. La maquinaria caduca que los campesinos mexicanos usaban para las labores agrícolas, no había dado paso a nuevas formas más productivas y eficientes, mismas que ya se utilizaban en otros países.

La lucha popular campesina liderada por Zapata e iniciada por el malestar hacia el régimen porfirista todavía reinante, pugnaba por la modificación de la política económica semifeudal y semicolonial que mantenía en un gran atraso al pueblo mexicano. Se buscaba la apertura de nuevas formas industriales agrarias. El pueblo demandaba tierra y emancipación.

En 1913 fue el primer reparto agrario mexicano. Siguiendo a su líder ideológico, los campesinos repartieron la Hacienda Las Borregas de San Vicente en Nuevo León, Tamaulipas.

El 28 de noviembre de 1911 se firma "El Plan de Ayala", donde se hace un gran análisis político, económico y social referente a la reforma agraria.

Cuando Carranza sube al poder, se da cuenta de su gran desconocimiento en asuntos agrarios y sus implicaciones económicas a nivel nacional. Su gran consejero don Luis Cabrera le recomienda iniciar una restitución de los ejidos a manos del pueblo, para así equilibrar la paz nacional. Con la ayuda de Cabrera y sus atinados consejos, Carranza restablece la figura del derecho de propiedad, sin embargo, no logra abolir los latifundios del campo mexicano. Las leyes que se fueron configurando en la revolución, fueron el antecedente de la Ley de Reforma Agraria del 6 de enero de 1915, la cual estaba configurada en 9 considerandos.

Esta Ley nacionalista no fue de la talla que los movimientos revolucionarios esperaban. Sin embargo, dio pie para la creación del artículo 27 constitucional, mismo que ya ha sido estudiado.

Más recientemente, con la reforma al artículo 27 en 1992, se hicieron análisis no sólo sociales de la necesidad de cambios en la estructura agropecuaria postrevolucionaria, sino también económicos, y en menor medida, ambientales. El

desarrollo económico de los países del norte y los avances tecnológicos orillaron a los legisladores a cambiar la figura de propiedad agraria que hacía ya 70 años no se le tocaba.

Este transcurso de tiempo tan largo trajo complicaciones en las políticas nacionales. Así también, en problemas ambientales producto de la pobreza campesina y de la falta de control en los derecho de propiedad agraria.

3.4.2.- El ejido, poseedor de tierras y recursos naturales.

Quando se toca el tema de recursos forestales debemos recordar que la ley forestal vigente otorga expresamente la propiedad de éstos a los núcleos agrarios, o ejidos del país. Por esta razón es de suma importancia dejar claro la noción básica de lo que es un ejido y por que representa un factor fundamental en la estructura de la legislación forestal mexicana.

Como se ha mencionado con anterioridad, el artículo 27 constitucional es el fundamento constitucional de protección al medio ambiente, de la ley forestal y de la legislación en materia agraria. Es el resultado no sólo de la reforma agraria, sino que es el aterrizaje de la Revolución de 1910. El ejido representa la culminación de las acciones encaminadas al apoyo campesino.

La tenencia de la tierra y el reparto agrario son figuras fundamentales en la vida del país, sin embargo, hoy en día atraviesan por caminos poco gratos, puesto que

su larga duración dio como resultado costos económicos al país; así como problemas de carácter ambiental, como por ejemplo la deforestación.

“El ejido es, ante todo, una agrupación humana cuyo interés fundamental y común es la tierra que se le ha dotado (restituido) por el Estado. Formalmente se le reconoce personalidad jurídica propia y por ende separada o independiente de la de sus miembros...”⁷²

Esta institución de carácter comunitario es considerada como una unidad productiva cuyos agentes económicos buscan el uso total del aprovechamiento de sus recursos, entre ellos la tierra y el bosque, como medio indispensable de sustento.

Hay estudios que indican que el sistema de tenencia de la tierra y el reparto agrario han contribuido a la deforestación y degradación de tierras silvestres (un ejemplo es el “Análisis del Desempeño Ambiental en México 1998” escrito por la OCDE)⁷³. Los bosques del país no fueron repartidos del mismo modo que el resto de la tierra; quedó como posesión común, de acceso libre a los integrantes de los ejidos. Esto llevó a un proceso de tala no controlada y al permiso del pastoreo en zonas no aptas para esas actividades, que tendrían como efecto las tasas de deforestación que a largo plazo estamos viviendo hoy.

⁷² Idem. P. 23

⁷³ Idem. P. 103

En 1992 se pone fin al reparto agrario y cambia la estructura social del campo mexicano. Esto contribuye, en cierto sentido, a vigilar más la prevención de la degradación forestal. Sin embargo, hacen falta mayores esfuerzos y un análisis más arduo sobre la situación social, así como la dinámica económica del ejido, en zonas forestales.

3.5.- Breve análisis del contexto económico y social actual en zonas forestales.

Hemos dicho en varias ocasiones en el presente trabajo que México cuenta con una riqueza natural que lo hace uno de los países más importantes a nivel mundial en cuanto a biodiversidad, también hemos mencionado que son las zonas forestales las que albergan más organismos vivos y abarcan una gran gama de ecosistemas, esto nos hace un país rico en recursos naturales. Sin embargo, es exactamente en estas zonas del país donde se vive una pobreza extrema (más del 75% de la población rural está por abajo del nivel de ingreso básico) y una falta impresionante no sólo de recursos económicos, sino también de calidad de vida así como de educación, alimentos, vestido, etc.

La insuficiencia de la infraestructura básica, así como el limitado desarrollo económico, los deficientes servicios a la población y la falta de estructura y diversificación no sólo económica, sino social, han hecho que las zonas rurales del país vivan en una inestabilidad socioeconómica preocupante, lo que lleva a sus pobladores a manejar un sistema agrícola de extensión de espacios cultivados, y no así de calidad de producción. El resultado de lo anterior arroja los datos ya estudiados en el presente trabajo.

La situación agrícola actual está compuesta por explotaciones comerciales, explotaciones tradicionales (pobres pero con potencial comercial), y explotaciones de subsistencia (muy pobres y con ningún potencial). Es importante detenerse a

analizar la situación del sector agrícola en el norte del país, que cuenta con grandes redes agrarias, así como con una tendencia en capital y compra de insumos para la producción, como lo es la maquinaria, semillas y fertilizantes. Sin embargo, las zonas rurales del centro y sur del país son desfavorecidas.

Economía:

El sector primario del país, que incluye la actividad agroganadera, silvícola y pesquera, ha sido fundamental para el desarrollo económico del México de nuestros días. Las necesidades de alimentos y los requerimientos de materias primas del país en años anteriores se vieron cubiertas por la producción agropecuaria y forestal, representando un contribuyente neto de divisas para la economía nacional y apoyó la expansión de otros sectores.

La participación del sector primario en el PIB nacional ha variado en las últimas décadas. Para 1997, este sector representó el 5.6% del PIB, mientras que en 1990 tenía un valor del 7.8%, en 1960 del 15.6% y para 1940 el sector primario contribuía con el 23% del PIB nacional.

El análisis de los datos anteriores aunado a la tasa de empleo en el campo, muestra que la productividad del sector primario es muy baja en relación con los otros sectores. Mientras que participa con 22.7% de la población ocupada, sólo aporta el 6% del PIB, y genera más de la mitad de los daños ambientales del país por pérdida de biodiversidad, erosión de suelos, contaminación de aguas, etc.

Esta mala productividad refleja los problemas a los que se enfrenta actualmente este sector. Los factores que se juntan para explicar esta situación crítica son: el uso de tecnología inadecuada; cambio del uso del suelo; la apertura de tierras a la agricultura y a la ganadería, que fue intensa entre 1940 y 1970.

En cuanto al sector silvícola, ha crecido con muy poco dinamismo y de forma negativa. Esto se debe principalmente a la falta de integración de la cadena productiva forestal y a los altos costos de las operaciones, así como a las barreras institucionales para el otorgamiento de los permisos y licencias de años anteriores.

La situación social en el sector primario es cada día más preocupante. El crecimiento de la tasa de natalidad en los últimos años no permite el buen mecanismo productivo en estas zonas. En otras palabras, a mayor población menor aprovechamiento de las tierras tanto agrícolas como forestales.

Lamentablemente, el campo mexicano vive un tremendo atraso en comparación con lo que se vive en las ciudades del país. Esto nos muestra la necesidad imperante de crear estructuras de gobierno que no sólo ayuden a frenar el deterioro ambiental, sino que ayuden al crecimiento socioeconómico de los pobladores del sector primario mexicano.

3.6.- El derecho de propiedad y la problemática ambiental en zonas forestales.

La definición de los derechos de propiedad sobre los recursos naturales ha costado grandes controversias no sólo entre juristas, sino que ha rebasado fronteras hasta llegar a ser un tema de gran relevancia para el análisis internacional de la problemática ambiental, sobre todo en países en vías de desarrollo. El concepto de propiedad se confunde cuando hablamos de recursos naturales, ya que éstos son de libre acceso y de propiedad común, y su valor social es de tal importancia que se ha elevado a propiedad originaria de la nación en nuestro país.

El derecho romano ya definía lo que se entendía por derecho de propiedad, utilizado como el derecho real por excelencia⁷⁴. El derecho de propiedad otorga al propietario el ius utendi; el ius fruendi, y el ius abutendi (derecho de uso; derecho de provecho, y derecho de disponer del objeto hasta agotarlo).

El maestro Floris Margadant afirma que "la propiedad es el derecho de obtener de un objeto toda la satisfacción que éste pueda proporcionar".⁷⁵

⁷⁴ Según Marta Morineau y Román Iglesias, el derecho de propiedad es el más importante de los derechos reales, puesto que es el más extenso en cuanto a su contenido y por ser el originario y fundador de los otros derechos que autorizan la actuación sobre las cosas, ya que todos ellos suponen la existencia previa de la propiedad. Como derecho real debemos entender aquel derecho absoluto que recae en la universalidad de las personas y que autoriza la conducta de su titular sobre una cosa. Los derechos reales facultan la actuación de forma directa y son oponibles a terceros, lo que quiere decir que se debe respetar el derecho del titular.

⁷⁵ Morineau, Marta e Iglesias, Román "Derecho Romano". Ed. Harla Tercera edición. México, 1993. P. 111

El Dr. Rafael de Pina señala que la propiedad es una realidad social que necesita del derecho para que se pueda aplicar a su gran variedad de manifestaciones, como lo pueden ser: a) atendiendo a la titularidad, la propiedad individual o colectiva; b) en atención a la materia que constituye su objeto, esta la propiedad agraria, la intelectual, mercantil, industrial y comercial, y c) según corresponda a las entidades públicas o a los particulares. El mismo autor hace una clara diferencia entre lo que se entiende por derecho a la propiedad, que sería "la facultad amplia y general de aplicar nuestras actividades a la apropiación de algo que nos asegure el sustento"⁷⁶, y por derecho de propiedad, definiéndolo como "la concreción y actualización sobre tal o cual objeto, de aquel derecho a la propiedad."⁷⁷ Lo que quiere decir que el derecho de propiedad deberá mantenerse dentro de los límites que la primer definición le impone.

El código napoleónico define al derecho de propiedad como aquel derecho de gozar y disponer de la cosa de la manera más absoluta, con tal de que no se haga de ella un uso prohibido por la ley o por los reglamentos.

El código civil mexicano no hace una definición del derecho de propiedad, sin embargo establece en su artículo 830, que el propietario de una cosa puede gozar y disponer de ella con las modalidades y limitaciones que fijen las leyes. De lo anterior se desprenden dos consecuencias: a) este derecho esta sujeto a las

⁷⁶ De Pina, Rafael. "Derecho civil mexicano". Tomo 2. Ed. Porrúa. México, 1992. P. 63

⁷⁷ Op Cit P 63

modalidades y límites que el legislador señale de forma expresa, y b) cumplido lo anterior, se considerará lícita la disposición y el goce de la cosa.

El objeto de la propiedad puede ser cualquier cosa, corporal o no corporal (por ejemplo la energía eléctrica), que pueda ser apropiable, esto es, que no esté excluido del comercio por fuerzas naturales (que no puedan ser poseídas por un solo individuo), o por disposición de la ley (Irreductibles a propiedad particular).

Visto por el aspecto sociológico, la propiedad debe ser entendida como el control del hombre sobre las cosas, mismo que es reconocido por la totalidad de la sociedad.

Desde las sociedades primitivas ha existido una distinción entre la propiedad privada y la común; siempre se han encontrado modalidades de propiedad privada, pero en la mayoría de las sociedades primitivas los principales recursos económicos eran de propiedad común. En todos los pueblos, primitivos o civilizados existe la propiedad privada, pero en lo que concierne a los instrumentos de producción aparece un control común de la sociedad. Hay indicios de que en la edad media, con su sistema feudal, la comunidad conservaba un control general sobre el cultivo en actividades agrícolas, resaltando el derecho de uso colectivo como principal característica. Actualmente encontramos sociedades que ejercen la propiedad privada a las actividades agrícolas, con la característica de que son las sociedades más desarrolladas.

La evolución en el desarrollo de la agricultura, la industria, el comercio y la manufactura, dio como resultado mayor extensión de la propiedad individual sobre estos recursos productivos, sin embargo, sigue existiendo la propiedad común.

Hay varias teorías sobre las principales etapas del desarrollo de la propiedad. Hobhouse menciona tres fases: en primer lugar hay un control estricto de los recursos económicos de la totalidad de la comunidad; la segunda etapa muestra un aumento en la riqueza individual, apareciendo con ella una gran desigualdad perdiendo el control comunal, y finalmente, en forma deliberada, se intenta restaurar el control de la comunidad y reducir la desigualdad social. Por otro lado, Vinogradoff marca cuatro estadios del desarrollo de la propiedad: "el establecimiento de los derechos de propiedad de un contexto tribal y comunal; la aplicación de la noción de posesión de tierra; el desarrollo de la apropiación individual y, finalmente, la imposición de restricciones bajo la influencia de las modernas ideas colectivistas."⁷⁶ Al mismo tiempo, existen estudios que demuestran que no se acabará la clase capitalista, o el sistema de propiedad individual o privada.

Las sociedades actuales, sobre todo los países en vías de desarrollo, viven una dualidad entre el sistema de propiedad comunal, donde los medios de producción y los recursos naturales necesarios para la subsistencia pertenecen a la comunidad en general, y un sistema de propiedad privada, con la característica de individualización del derecho de propiedad.

En México, el sector agrario se ha mantenido en un sistema de propiedad común, o ejidal, donde la nación es la propietaria de la tierra, pero le sede el derecho de apropiación (es decir, el derecho de usar, disfrutar y disponer de ella) a los campesinos para que puedan realizar sus actividades y subsistir. Dichos derechos no pueden ejercerse de manera anárquica o arbitraria, sino en forma regulada, y que el aprovechamiento de los recursos naturales se realice de acuerdo con el interés público, y para lograr una distribución equitativa de los recursos y su conservación.

Como no se tiene un establecimiento claro del derecho de propiedad en cuanto al recurso tierra, es común la confusión sobre la extensión y los derechos que tienen los ejidatarios sobre la tierra de cultivo. Lo anterior se traduce en perjuicios a los recursos naturales, degradación ambiental, y mayor pobreza de la población campesina.

Uno de los problemas ambientales en el campo es la falta de definición de derechos de propiedad sobre los recursos naturales y, sobre todo, precisar cual es el valor económico del recurso, no sólo para el campesino, sino para la sociedad en su totalidad. Mientras se le dé un valor real al recurso, podemos contar con un indicador de importancia social y comparar las alternativas económicas sobre los derechos de propiedad y, como resultado, menor índice de degradación ambiental.

⁷⁸ *idem*, P. 140

La extensión de la frontera agrícola sobre zonas forestales es el resultado de ésta débil delimitación del derecho de propiedad sobre los terrenos, así como de otros factores sociales y económicos. Es necesario buscar la forma de establecer límites a éste derecho, para encontrar la respuesta al problema de la deforestación en nuestros bosques.

CONCLUSIONES

1. En la segunda mitad del siglo XX se rompe con la idea antropocéntrica del mundo. La visión holística sobre la problemática ambiental puso las bases para que, tanto los tratados internacionales como las leyes nacionales, incorporen los resultados de estudios sociales y científicos en materia ambiental.
2. El derecho forestal estaba íntimamente ligado al régimen jurídico agrario, y nació antes que el sistema jurídico ambiental.
3. En la actualidad, la legislación forestal establece las bases jurídicas de protección y conservación de los recursos forestales, por lo que se integra al sistema jurídico ambiental.
4. Los ecosistemas forestales contribuyen a que el sistema económico y social del país se desarrolle de forma adecuada, ya que las zonas boscosas contienen elementos integrantes de la fuente principal de producción en el sector primario, así como del consumo nacional.
5. La necesidad de la regulación del aprovechamiento de los recursos forestales es apreciada desde una perspectiva integral y, siempre atendiendo no sólo a la protección ambiental de los recursos, sino al interés general de la población.
6. México, el cuarto país con mayor índice de deforestación a nivel mundial, debe prestar mayor atención a las actividades que se realicen en zonas forestales, y crear mecanismos jurídicos lógicos, que vinculen los factores socio-económicos de la población, como una protección ambiental adecuada. Para lo cual, hay que tener presentes las tres conductas humanas causantes de la pérdida vegetal: a) actividades agropecuarias; b) alta densidad poblacional en el

- campo y pérdida de territorio boscoso, y c) actividades industriales forestales. Las dos primeras relacionadas con los derechos de propiedad en zonas forestales y con las condiciones socio- económicas de sus pobladores; la tercera a la regulación del aprovechamiento del recurso.
7. La idea del manejo sustentable de los recursos naturales, debe incorporarse a todas las normas jurídicas que establecen patrones de conducta para actividades en zonas boscosas.
 8. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fundamentó la idea de que un buen estado del medio ambiente implicaba la buena salud de la población, por lo que la materia ambiental estaba incorporada en las leyes de salubridad, pero a partir de la reforma del 15 de diciembre de 1998 al artículo 4to. de la Constitución para establecer el derecho del ser humano a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar, se cumple con el objetivo del artículo 25 constitucional, el que menciona al desarrollo sustentable como una de las políticas más importantes del país.
 9. El pilar fundamental en materia jurídico forestal es el artículo 27 constitucional, que regula la tenencia de la tierra, así como el establecimiento de la propiedad originaria de la nación de todos los recursos naturales de México. En 1992 se pone fin al reparto agrario con la reforma a este artículo. Dicha acción hizo posible la creación de la Nueva Ley Agraria, que incorpora una visión más global, otorgando legitimidad a la LGEEPA y al ejercicio de los derechos de propiedad, así como al aprovechamiento de los recursos forestales.
 10. La Ley Forestal establece: a) mecanismos cuyo objetivo es poner fin a las "prácticas extractivas" del recurso; b) acciones dirigidas a la regeneración de los

bosques, y c) normas jurídicas aplicables a las actividades de la industria forestal.

11. Uno de los puntos más importantes en la Ley Forestal vigente es el que establece la tarea constante de buscar el buen desarrollo socio- económico de los ejidos y comunidades indígenas, ya que son ellos quienes por ley poseen la propiedad forestal del país.
12. El establecimiento de un marco institucional, como herramienta indispensable para la creación y verificación del desarrollo de instrumentos y políticas dirigidos a la conservación y aprovechamiento racional de los recursos forestales, es la acción más importante para lograr un buen mecanismo social y económico, además de mantener el equilibrio ecológico. Semarnat se encarga de gestionar la vigilancia y el cumplimiento de las normas ambientales en materia forestal. A su vez, Sagarpa es la dependencia que tiene como atribución fomentar las actividades forestales. Lamentablemente, no ha existido una buena coordinación entre estas dos dependencias de Estado, y en consecuencia, no se logran los resultados deseados ni de una ni de otra secretaría, puesto que las condiciones de los pobladores de los bosques no mejoran y sigue habiendo deterioro ambiental y pérdida constante de la riqueza forestal.
13. Las prácticas ancestrales agropecuarias no son las adecuadas en el presente, lo que hace que haya una dinámica perjudicial tanto para el campesino como para el ecosistema. Al modificar estas prácticas no sólo por instrumentos de gestión de gobierno vinculante, sino también por medio de

mecanismos jurídicos adecuados, el nivel económico se vería beneficiado y se lograría disminuir el daño a las zonas boscosas.

14. Para lo anterior, debemos tomar en cuenta lo siguientes factores sociales y económicos:

- a) densidad poblacional en el campo y su sistema socio- económico;
- b) prácticas agropecuarias en zonas boscosas;
- c) sistema de gestión;
- d) régimen jurídico de la propiedad, y
- e) reforma agraria y sus consecuencias actuales.

BIBLIOGRAFIA

1. "Aspectos Legales del Manejo Forestal en México". Ed. Environmental Law Institute". USA. 1998
2. "Santa Biblia, Nueva Versión Internacional". Ed. Sociedad Bíblica Internacional. EUA, 1999.
3. ANDRADE, Victoria y SÁNCHEZ, Homero. "Educación Ambiental, Ecología". Ed. Trillas. ed. cuarta. 1997, México.
4. Benítez Díaz, Hesiquio, y otros. "CONABIO, La diversidad biológica de México: estudio de país, 1998". Ed. Literal S. de R.L. México, 1998.
5. BIBLIOTECA BÁSICA ATLEA. "Ecología y conservación de la naturaleza" Ed. ALTEA. España, 1991.
6. Bifani, Paolo. "Medio ambiente y desarrollo". Ed. Universidad de Guadalajara. Tercera edición. México, 1997.
7. Borquez, José Manuel. "Introducción al Derecho Ambiental Chileno y Comparado," Ed. Jurídica de Chile. Chile, 1993
8. Brañes, Raúl. "Manual de derecho Ambiental Mexicano". Ed. Fondo de Cultura Económica. México, 2000.
9. Carmona Lara, Ma. Del Carmen. "Derecho Ecológico". Ed. UNAM. México, 1991.
10. Carrillo Huerta Mario M. Y otros. " Importancia y perspectivas del desarrollo sustentable en México". Ed. Universidad Autónoma de Tlaxcala. México, 1996.
11. Delgado Moya, Rubén. "Estudio del Derecho Agrario". Ed. Sista. México, 1997.

12. De Pina, Rafael. "Derecho civil mexicano". Tomo 2. Ed. Porrúa. México, 1992.
P. 63
13. Diccionario de la lengua española. Ed. LAROUSSE. México, 1994.
14. Diversos autores. "Ecología y Recursos Naturales". Ed. Comité central del PSUM. México, 1983.
15. Escalante, Beatriz. "Curso de Redacción para escritores y periodistas." Ed. Porrúa. México, 1999
16. Farb, Peter. Traductor Bárcena, Agustín. " "El Bosque" Colección de la naturaleza de libros de Time Life." Ed. Ediciones culturales internacionales. Segunda edición. México, 1989.
17. Glender, Alberto y Lichinger, Víctor; compiladores. "La diplomacia ambiental: México y la conferencia de las naciones unidas sobre medio ambiente y desarrollo". Ed. Fondo de cultura económica. México, 1994.
18. Gómez Granillo, Moises. "Teoría Económica". Ed. Esfinge. México, 1993.
19. Guerra Duran, Javier. "El Nuevo Derecho Ambiental. Un enfoque empresarial" Tesis de Licenciatura. ITAM. México, 1993
20. Gutiérrez Nájera, Raquel. "Introducción al Estudio del derecho Ambiental". Ed. Porrúa. México, 1998
21. Heinz Dieterich, Steffan. "Nueva guía para la investigación científica". Ed. Ariel. México, 1999.
22. Hope, Alejandro (responsable). "Memorándum: Diagnóstico sobre el problema de la deforestación en México y propuestas de solución". Ed. Senado de la República, Senador independiente: Adolfo Aguilar Zinser. México, 1998.

23. Instituto de Política Ambiental. "Ciencias Políticas y Desarrollo Sustentable". Ed. Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas. Argentina, 1993.
24. Leff, Enrique (compilador). "Medio ambiente y desarrollo en México". Ed. CIIH, UNAM. México, 1990.
25. López Gallo, Manuel. "Economía y Política en la Historia de México". Ed. El Caballito. México, 1979.
26. Luiselli F. Cassio. Colab. Pérez Blackaller, Marina. "Deforestación y Desempeño de Políticas Públicas en México 1995- 2000". s. e. México, 2000.
27. María Elena Mesta Fernández. "Documento con datos sobre regulación Forestal y de Areas Naturales Protegidas." CEMDA, 1998.
28. Moliner, María. "Diccionario de uso del español". Tomo 1. Ed. Gredos. España, 1988.
29. Morineau, Marta e Iglesias, Romás. "Derecho Romano". Ed. Harla. Tercera edición. México, 1993. P. 121
30. OCDE. " Análisis del desempeño ambiental, México". Ed. OCDE. Francia, 1998.
31. Pag.web:http://www.semarnap.gob.mx/gestion/estructura/directorio/ssrn/atrib/di_gfores.htm". Semarnap. México, 1998.
32. Pag.web:<http://www.semarnap.gob.mx/gestion/estructura/directorio/ssrn/dgrcs.htm>". Semarnap. México, 2000
33. Pag.web:<http://www.semarnap.gob.mx/gestion/estructura/directorio/ssrn/dgpnr.htm>". Semarnap. México, 2000.
34. Paz, María Fernanda. "De bosques y gente. Aspectos sociales de la deforestación en América Latina". UNAM, Morelos. México, 1995.

35. Poder Ejecutivo Federal, "Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000". Ed. Secretaría de hacienda y Crédito Público. México, 1995.
36. Poder Ejecutivo Federal. "Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988". Ed. Poder Ejecutivo Federal. México, 1983.
37. Poder Ejecutivo Federal. "Plan Nacional de Desarrollo, 1988-1995". Ed. Poder Ejecutivo Federal. México, 1988.
38. Poder Ejecutivo Federal. "Programa forestal y de suelos 1995-2000". Ed. Semarnap. México, 1995.
39. R. Mancuso, Hugo. "Metodología de la investigación en Ciencias Sociales." Ed. Paidós. Argentina, 1999.
40. Recasens Siches, Luis. "Sociología". Ed. Porrúa. México, 1986.
41. Rivero Serrano, Octavio y Ponciano Rodríguez, Guadalupe. "La situación ambiental en México". Ed. Programa universitario de medio ambiente, UNAM. México, 1996.
42. Rojas, Rosa (Coord.) "En busca del equilibrio perdido, el uso de los recursos naturales en México". Ed. Universidad de Guadalajara. México, 1990.
43. Rosental, M. e Iudin, P. "Diccionario Filosófico Abreviado." Ed. Quinto Sol. México, 1990
44. Sagar, Semarnap y Sedesol. "Agricultura Sostenible y Reconversión Productiva." Ed. Semarnap. México 2000.
45. Sarukán José y Dirzo, Rodolfo. "México ante los retos de la biodiversidad". Ed. Conabio. México, 1992.
46. Semarnap. "Programa de trabajo 1998". Ed. Semarnap. México, 1998.

47. Simonian, Lane. " La defensa de la tierra del jaguar". INE - Semarnap y Conabio. México 1999.
48. T. B. Bottomore. "Introducción a la Sociología". Ed. Península. ed. Undécimo. España, 1992.
49. Tellez, Luis. "Nueva Legislación de Tierras, Bosques y Aguas." Ed. Fondo de Cultura Económica. México, 1993.
50. Toledo, Cristina y Leal, Marina (compiladoras). "Destrucción del hábitat". Ed. UNAM, Coord. De vinculación. México, 1998.
51. Vázquez Alfaro, José Luis. "Derecho Forestal". Ed. Mc Graw Hill. México, 1997.
52. Warman, Arturo. "Estudios Agrarios". Revista de la Procuraduría Agraria. Ed. Procuraduría Agraria. México, 1996.
53. Wuest, Teresa (coord.) "Ecología y educación. Elementos para el análisis de la dimensión ambiental en el curriculum escolar". Ed. CESU, UNAM. México, 1992.

LEGISLACION

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ed. Porrúa. México, 1999.
2. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". Ed. Sria. de Gobernación. México, 1995.
3. Legislación Administrativa Federal. Ed. Napoleónica. México, 1998.
4. Legislación Agraria. Ed. Procuraduría Agraria. ed. Cuarta. México, 1997
5. Legislación de Ecología. Ed. Sista. México, diciembre de 2000.
6. Legislación Forestal y de Caza. Ed. Porrúa. México, 1998
7. Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Diario Oficial de la Federación, 19 de abril de 2000. México, 2000.
8. Ley Federal Sobre Metrología y Normalización, Ed. Napoleónica. México, 1998.
9. Ley General de Asentamientos Humanos. Ed. Porrúa. México, 1993.
10. Ley General del Equilibrio Ecológico y la protección al Medio Ambiente. Ed. Semarnap. México, 1997.
11. Reglamento de la Ley Forestal. Ed. Porrúa. México, 1998

CONTENIDO	PÀGINA
INTRODUCCIÓN.	2
CAPITULO 1.- Recursos Forestales y Derecho.	5
1.1.- Importancia de los Recursos Forestales.	5
1.2.- Deforestación en México	13
1.3.- Conceptos fundamentales.	16
1.3.1.- Desarrollo sustentable	16
1.3.2.- Derecho ambiental	22
1.3.3.- Derecho forestal	26
1.4.- Relación entre recursos forestales, sociedad y derecho.	29
1.5.- Antecedentes generales de la gestión ambiental, particularmente en materia forestal, en México.	31
1.5.1.- Antecedentes históricos	31
1.5.2.- Antecedentes legales	37
CAPITULO 2.- Marco Jurídico- Institucional del Sector Forestal.	46
2.1.- Marco Jurídico	46
2.1.1.-Fundamentos Constitucionales.	46
2.1.1.1.- art. 3	46
2.1.1.2.- art. 4	47
2.1.1.3.- art. 25	48
2.1.1.4.- art. 27	48
2.1.1.5.- art. 73	51
2.1.1.6.- art. 122	52
2.1.2.- Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente	54
2.1.2.1.- Delitos ambientales.	58
2.1.2.2.- Ley Ambiental del Distrito Federal	60
2.1.3.- Ley Forestal	64
2.1.3.1.- Reglamento de la Ley Forestal	69
2.1.4.- Ley Orgánica de la Administración Pública.	72
2.1.5.- Ley General de Asentamientos Humanos	80
2.1.6.- Ley Federal sobre Metrología y	83
Normalización.	
2.1.7.- Ley Federal de Procedimiento Administrativo.	90
2.1.8.- Nueva Ley Agraria.	94
2.1.9.- Acuerdos Internacionales	97
2.2.- Marco Institucional	104
2.2.1.-Semarnat	104
2.2.1.1.- Consejo Nacional Forestal	111
2.2.1.2.- Comisión Nacional Forestal	113
2.2.1.3.- INE	114
2.2.1.4.- Profepa	115
2.2.2.- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.	119
2.2.2.1.- Inifap	122
CAPITULO 3.- Factores socio- económicos que se deben tomar en cuenta en la legislación forestal.	123
3.1.- Sociología Jurídica.	123
3.2.- Densidad poblacional en zonas forestales	127
3.3.- Causas y consecuencias sociales y políticas de la deforestación en México (practicadas ancestrales)	132
3.4.- Reforma Agraria	137
3.4.1.- Breve antecedente histórico	138
3.4.2.- El ejido, poseedor de tierras y recursos	142

naturales	
3.5.- Breve análisis del contexto económico y social actual en zonas forestales.	145
3.6.- El derecho de propiedad y la problemática ambiental en zonas forestales.	148
CONCLUSIONES.	154
BIBLIOGRAFÍA.	158
LEGISLACIÓN.	163
INDICE	164