

# ¿DESARROLLO FORESTAL EN MÉXICO, EN VERDAD ES SUSTENTABLE?

## I. Introducción

Cuando se habla de Desarrollo Forestal, lo primero que nos viene a la mente es imaginarnos grandes hectáreas de bosques verdes, con árboles de larga vida, rodeados de montañas y cuerpos de agua adheridos a ellos. Sin embargo, día a día vemos la gran pérdida que hemos tenido en los últimos años de lugares con estas características, que incluso pareciera ser que en un futuro no muy lejano, sólo tengamos acceso a ellos a través de los libros, fotos o cuadros de pintura.

Es triste ver que los bosques y zonas forestales se han ido perdiendo y/o degradando por diversas causas tales como (i) tala clandestina de árboles y tráfico ilegal de recursos maderables, (ii) incendios forestales accidentales o provocados, (iii) invasión por asentamientos humanos irregulares o una planeación deficiente, (iv) erosión del suelo, (v) cambio de uso de suelo forestal, (vi) actividades agrícolas y ganaderas, (vii) plagas, entre otras.

Existen diversas razones y causas, algunas bajo situaciones de ilegalidad, ignorancia o negligencia, y otras tantas, dentro de los límites permitidos en la normatividad ambiental aplicable. No obstante ello, resultan evidentes los diversos desequilibrios ecológicos ocasionados por estas causas, en virtud de la riqueza que aportan los ecosistemas integrados en zonas forestales.

Es menester destacar que las zonas forestales y bosques agregan un valor

ambiental invaluable a nuestro planeta, debido a que prestan servicios ambientales a los ecosistemas que integran al ser una de las principales fuentes de absorción de CO<sub>2</sub> y otros gases efecto invernadero, ser conductores directos de agua proveniente de las lluvias para lograr la recarga de los mantos acuíferos, y ser el hogar por excelencia de diversas aves, insectos y mamíferos.

Entonces, si éstos brindan tantos beneficios a la humanidad, ¿Por qué los dañamos, destruimos o descuidamos? ¿Cuál ha sido la política que México ha implementado para que se logre un desarrollo sustentable, de tal suerte que se logren aprovechar los



Por  
Jeanett  
Trad Nacif

Asociada del despacho Barrera, Siqueiros y Torres Landa, S.C., donde su práctica se especializa en Derecho Ambiental, Cambio Climático-Energías Renovables y Regulación en Materia Sanitaria. Es Licenciada en Derecho por la Universidad Iberoamericana (2006) y Maestra en Derecho (LL.M. 2010) por la Universidad de California en Berkeley con Certificación de Especialización en Derecho Ambiental. La Lic. Trad es profesora titular de las materias de Derecho Administrativo y Derecho Ambiental en la Universidad Iberoamericana.

recursos que nos brindan a la humanidad, sin poner en riesgo su integridad y futuro? Para ello, me permito abordar diferentes aspectos que se relacionan entre las causas y consecuencias del deterioro de las zonas forestales y bosques, así como de algunas acciones que se han implementado.

El tema forestal en México no es nuevo ni tampoco aislado, sino que es una pieza clave por lo que se refiere al desarrollo sustentable en el país, y es además un aspecto que jamás debe estudiarse por separado del resto de las materias ambientales, puesto que se vincula directamente con los instrumentos de política ambiental previstos en la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA), destacando para tales efectos (a) el ordenamiento ecológico del territorio, (b) la evaluación del impacto ambiental, (c) las áreas naturales protegidas, sin dejar a un lado el resto de ellos.

Desde la promulgación y entrada en vigor de la LGEEPA el 28 de enero de 1988, y la posterior publicación de la Ley Forestal publicada en el Diario Oficial de la Federación con fecha 22 de diciembre de 1993, ya se contaba con las disposiciones legales en materia de preservación y conservación de los ecosistemas y zonas forestales; pero también ya se hablaba del cambio de uso de suelo forestal, sobre todo en la integración de las actividades sujetas a la evaluación del impacto ambiental prevista en el artículo 28 de la LGEEPA.

Posteriormente, se refuerzan las disposiciones en materia forestal, al abrogar la Ley Forestal al promulgar y publicar en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Desarrollo Forestal Sustentable el 25 de febrero de 2003 (LFD FS), y posteriormente el Reglamento correspondiente el 21 de febrero de 2005.

Dada la importancia de la protección de los recursos y zonas forestales, al expedirse la LFD FS, ésta resulta la ley reglamentaria del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reconociendo que sus disposiciones son de orden e interés público y de observancia general en todo el territorio nacional.

Su objeto se constriñe precisamente en regular y fomentar la (i) conservación, (ii) protección, (iii) restauración, (iv) producción, (v) ordenación, (vi) el cultivo, (vii) manejo y aprovechamiento de los ecosistemas forestales del país y sus recursos. Igualmente, a través de la LFD FS se establecen las bases para la distribución de las competencias que en materia forestal correspondan a la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, bajo el principio de concurrencia previsto en el artículo 73 fracción XXIX inciso G de la Constitución Política de los Estados Unidos

Mexicanos (Constitución), con el fin de propiciar el desarrollo forestal sustentable en el país.

En adición a lo anterior, se precisa además que la protección de los recursos forestales corresponde a los pueblos y comunidades indígenas, para ser congruente con lo dispuesto en el artículo 2 de la Constitución.

## II. El Cambio de uso de suelo en terrenos forestales- Un ejemplo inminente de degradación y pérdida de suelo forestal en México

Actualmente y desde hace ya varios años, gran número de proyectos que se ubican en lugares estratégicos tales como hoteles en zonas costeras, minas a cielo abierto, proyectos de desarrollo urbano de diversas índole, entre otros, han requerido obtener la autorización de cambio de uso de suelo de los terrenos forestales donde estos se ubican en virtud de la vocación del suelo de dichas áreas.

El cambio de uso de suelo es algo legalmente permitido y previsto en la legislación mexicana, sin embargo, su alcance ha sido mayor en virtud de la gran cantidad de proyectos que han requerido de modificar la vocación del suelo, de tal suerte que lo que parecía permitido, a simple vista de cualquier persona, ya no es tan “adecuado” ni “sustentable” ni aceptable para lograr un equilibrio entre el desarrollo, la inversión y la protección del medio ambiente y los recursos naturales.

Me permito abordar en particular el cambio de uso de suelo desde la perspectiva Federal, en virtud de la magnitud que ha tenido este tema desde la perspectiva de algo que está permitido en ley pero que no necesariamente en la práctica considero, sea lo más adecuado en algunos casos, o tal vez no lo más sustentable.

Para muchos desarrolladores ha resultado hasta cierto punto, “fácil” obtener dicha autorización, la cual hace un par de años se obtenía de manera separada de la Autorización de Impacto Ambiental (AIA), ya que se requería presentar la Manifestación de Impacto Ambiental (MIA) para el cambio de uso de suelo en terrenos forestal de conformidad con lo establecido en el artículo 28 fracción VII de manera separada a la autorización de cambio de uso de suelo por medio del Estudio Técnico Justificativo (ETJ).

Es así que con fecha 22 de diciembre de 2010, se emitió el “Acuerdo por el que se expiden los lineamientos y procedimientos para solicitar en un trámite único ante

la SEMARNAT, las autorizaciones en materia forestal y de impacto ambiental que se indican y se asignan las atribuciones correspondientes en los servidores públicos que se señalan” (Acuerdo de Trámites), mediante el cual SEMARNAT simplificó los trámites al fusionarlos para presentarlos de manera conjunta con las formalidades establecidas en dicho acuerdo, de tal suerte que resultara más eficiente para el promovente obtener ambas autorizaciones, sin dejar a un lado partes del procedimiento de cambio de uso de suelo que son fundamentales para su revisión como lo es la necesidad de llevar a cabo una visita técnica y obtener la opinión favorable del Consejo Estatal Forestal.

En vista de lo anterior, resulta ser que los promoventes e interesados en obtener esta autorización, cuentan con todas las facilidades para obtenerla, y me refiero desde mi punto de vista, a los siguientes factores determinantes:

- La elaboración de la MIA-ETJ se realice conforme a lo establecido en el Acuerdo de Trámites y demás disposiciones aplicables en la LGEEPA, LGDFS, el Reglamento de la LGEEPA en Materia de Evaluación del Impacto Ambiental y las guías correspondientes proporcionadas por SEMARNAT;
- Sea elaborada por prestadores de servicios expertos en estas materias, y que la información que se proporcione sea veraz, comprobable y exenta de cualquier omisión

de datos ambientales relevantes de acuerdo al ecosistema y zona donde se ubique;

- Que se señalen las medidas de mitigación de impactos ambientales adecuadas, así como de reubicación y restablecimiento de especies de flora (incluyendo lo relativo al establecimiento de viveros temporales y/o definitivos, compostas, etc.);
- Además, muy importante resulta el hecho de que las especies de flora a remover, reubicar o afectar no sean aquellas que cuenten con un nivel de protección específico de conformidad con lo establecido en la Norma Oficial Mexicana NOM-058-SEMARNAT-2010 “Protección ambiental-Especies nativas de México de flora y fauna silvestres-Categorías de riesgo y especificaciones para su inclusión, exclusión o cambio-Lista de especies en riesgo”.
- Asimismo, se debe revisar con cautela que el proyecto-zona forestal de que se trate, no se ubique dentro de un área natural protegida o de protección especial según sea el caso, que el uso de suelo autorizado ya sea de conformidad con lo establecido en el Programa de Ordenamiento Ecológico General del Territorio (recientemente publicado en el Diario Oficial de la Federación con fecha 7 de septiembre de 2012), el Programa de Ordenamiento Ecológico del Territorio ya sea Regional o Local, y/o el Programa de Desarrollo Urbano Local, sea el apropiado para el proyecto



a efecto de considerar la viabilidad de solicitar el cambio de uso de suelo forestal.

- Finalmente, que el promovente lleve a cabo el depósito correspondiente de conformidad con lo establecido en el artículo 118 de la LFDPS y 123 y 124 de su Reglamento, por el monto económico de la compensación ambiental determinado, y el cual es publicado en el Diario Oficial de la Federación.

Una vez revisados los puntos anteriores, que desde mi punto de vista resultan ser los principales a revisar antes de presentar la solicitud de autorización correspondiente, o tal vez de mayor prioridad, pasamos a una segunda fase.

Es entonces el momento en donde todos (no solamente el desarrollador), nos preguntemos si realmente el proyecto de que se trate, cumple con los objetivos establecidos en la LFDPS, es decir, si éste es realmente “sustentable”; si la remoción de todo el suelo forestal es lo más “aceptable”, o lo “mejor” para permitir la inversión, desarrollo de proyectos y/o satisfacción de necesidades de los habitantes. ¿Qué derechos se supone que deben prevalecer? Por ejemplo, desarrollar un proyecto de vivienda de interés social en una zona sin desarrollo alguno ni servicios, y con ello brindar vivienda a más de 10,000 familias, o bien, conservar la zona de que se trate y no permitir la remoción de suelo forestal?

Otro supuesto que cada vez más se convierte en un hecho común a raíz de tanta inversión extranjera, son las mineras a cielo abierto establecidas en zonas estratégicas debido a la ubicación de los minerales, en donde es requisito indispensable en la mayoría de los proyectos, obtener la autorización para cambio de uso de suelo forestal. En este tipo de casos, estamos frente a una batalla y oposición de derechos en donde se contraponen intereses-derechos

ambientales con los de las comunidades (indígenas en su mayoría) que habitan en áreas ecológicamente estratégicas por cuestiones espirituales, culturales y religiosas.

Aquí estamos precisamente frente a un supuesto en donde nos encontramos ante una disyuntiva y conflicto de derechos entre permitir que aquella empresa que ya cuenta en la mayoría de los casos con la concesión minera o la autorización correspondiente según sea el caso en términos de lo establecido en la Ley Minera y su Reglamento, pueda llevar a cabo su proyecto considerando tanto la AIA como el cambio de uso de suelo, y los derechos de preferencia de las comunidades indígenas que han habitado esas zonas con anterioridad al proyecto respectivo, y que el área ecológica tiene un valor histórico y religioso para ellos de tal suerte que si es destruido o afectado, sus tradiciones podrían verse mermadas.

¿Qué derecho prevalece? ¿Vale la pena combatir por la vía que se prefiera (por ejemplo, Juicio de Nulidad, Acción Colectiva, etc.), la AIA y autorización de cambio de uso de suelo para no permitir la remoción de suelo forestal porque hay un derecho a un medio ambiente sano reconocido en el artículo 4 de la Constitución, o un derecho de protección y preservación de los recursos forestales conforme a lo establecido en el artículo 1 de la LFDPS y el artículo 2 de la Constitución? ¿Y los derechos de la minera?

Un tercer ejemplo que me viene la mente es el desarrollo que se ha venido dando en zonas costeras que recientemente han tenido un “boom” de crecimiento por ubicarse en zonas estratégicas que atraen el turismo y la inversión. Justamente hace poco tuve la oportunidad de ver una foto que reflejaba esto claramente. Se trataba del caso de “Solidaridad” en Quintana Roo, o bien conocido como “Playa del Carmen”. La foto que tuve oportunidad de ver en Internet (Google) y la cual me permito incluir en éste artículo, habla por sí sola. Es claro que el crecimiento en esa zona se ha dado de manera mesurada, de tal suerte que es evidente como las áreas verdes y/o forestales se han perdido en gran medida y en plazos relativamente cortos.

Insisto, no se trata de oponerse la inversión ni al desarrollo de proyectos, al contrario, dichos proyectos atraen la inversión y la creación de empleos, pero no se puede perder de vista en ningún caso, que el crecimiento no planeado o el uso excesivo de instrumentos legales que permiten a los particulares o incluso antes del gobierno realizar este tipo de proyectos obteniendo las autorizaciones correspondientes a cambio de mitigar los impactos ambientales y pagar la compensación a la que hice mención más arriba de conformidad con lo establecido en la LFDPS, muchas veces rebasa una planeación congruente entre el desarrollo sustentable y la explotación de los recursos.



### III. Conclusiones

Como mencioné a lo largo del presente artículo, existen diversos supuestos que han propiciado tanto la pérdida de terrenos forestales, como la degradación y erosión del suelo forestal de tal suerte que los principales contribuyentes de absorción tanto de CO<sub>2</sub> que contribuyen a combatir y mitigar el cambio climático en México, como a mejorar la calidad del aire, mismos que en algunos casos ha sido dentro del ámbito de aplicación de las normas ambientales en México.

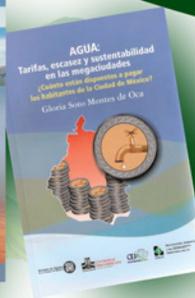
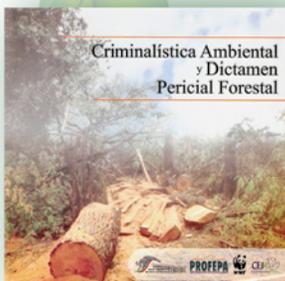
No obstante ello, es claro que la política forestal debe empezar a tener mayor importancia en el país, en donde se refuercen tantos los cuerpos normativos aplicables, como los instrumentos de política pública ambiental tanto Federal como Estatales, que permitan que se destinen recursos a la protección, rescate o preservación de zonas forestales en México.

En el sexenio que termina, se implementaron varios proyectos que han propiciado lo anterior, tales como el programa “Pro-Árbol”, el “Programa de Pago de Servicios Ambientales”, entre otros; sin embargo, es claro que se requieren mayores acciones para la protección de los bosques y las zonas forestales en el país, ya que desafortunadamente existen muchos problemas de logística y control.

En México aún no se cuenta con un inventario preciso y actualizado que contengan una identificación de todos los terrenos forestales con los que se cuentan, y tampoco se tiene actualmente un inventario de autorizaciones de cambio de uso de suelo forestal que permitan llevar un control preciso de los proyectos que se han desarrollado (ya sea con la autorización correspondiente o de manera ilegal a través del cambio de usos de suelo sin autorización y/o tala clandestina).

También resulta clara la problemática con la que se enfrenta el gobierno Federal principalmente en zonas estratégicas donde diversos grupos pertenecientes a la delincuencia organizada, llevan a cabo invasión y control de terrenos forestales, así como la tala y tráfico ilegal de recursos maderables.

Finalmente, el tema relativo a la protección de los terrenos forestales en México resulta infinito dependiendo de la perspectiva que se vea, pero sin duda, debe ser una prioridad para el gobierno de transición, puesto que las causas y efectos del deterioro y pérdida de terrenos forestales, va de la mano con otros problemas ambientales, y por ende, problemas que se tornan en grandes desequilibrios ambientales. ■



**costo**  
\$120.00 c/u

**INFORMES:**

T: (01-55) 3330 - 1225 al 27 Av. Universidad 700-401, Colonia del Valle, Delegación Benito Juárez 03650 publicaciones@ceja.org.mx

[www.ceja.org.mx](http://www.ceja.org.mx)