

Proyecto: Bosques y Cambio Climático

COMISIÓN NACIONAL FORESTAL

México

Informe de Evaluación Social

**ELABORADO POR LA COMISIÓN NACIONAL FORESTAL
30 ENERO 2012**

ÍNDICE

	Página
Lista de Figuras	4
Acrónimos y Abreviaturas	5
Presentación	7
1. Descripción del Proyecto	11
a. Objetivo de desarrollo del Proyecto	11
b. Componente 1. Diseño de política y fortalecimiento institucional	11
c. Componente 2. Consolidación de programas comunitarios prioritarios a nivel nacional	13
d. Componente 3. Innovación para REDD+ en áreas de Acción Temprana	14
e. REDD+: antecedentes	16
f. Acciones Tempranas REDD+ en México	17
2. Descripción del contexto social en el que se desarrolla el Proyecto	19
a. Contexto nacional	19
a.1. Los pueblos y comunidades indígenas: previsiones constitucionales	20
a.2. Legislaciones locales	21
a.3. Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo y Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas	22
a.4. Marco institucional para el desarrollo de los pueblos indígenas	23
b. Principales características de la población indígena	27
b.1. Lenguas indígenas	27
b.2. Características sociodemográficas de los indígenas en México	29
b.3. Distribución de la población indígena en el territorio nacional	29
b.4. Pueblos indígenas y marginación	34
c. Otras comunidades que usan y manejan los recursos naturales en México	35
c.1. Previsiones jurídicas respecto a la tenencia comunitaria de la tierra	36
c.2. Las comunidades agrarias	37
c.3. Comunidades agrarias indígenas	38
c.4. Consideraciones de género	39
c.4.1. Mujeres y Medio Ambiente	44
c.4.2. Derechos de las mujeres con respecto a la tierra y territorios	44
3. Relaciones de los pueblos indígenas y comunidades locales con los bosques en México	47
a. Previsiones constitucionales y de la legislación forestal	47
a.1. Previsiones jurídicas en materia de equilibrio ecológico, protección al ambiente y vida silvestre	49
a.2. Obligaciones internacionales: Convenio de Diversidad Biológica	51
b. Descripción sobre el uso y acceso a los recursos forestales por parte de las comunidades	52
b.1. Tipo de recursos forestales	54
b.2. Uso de los recursos forestales	57
b.2.1. Las comunidades y la producción maderable	57
b.2.2. Las comunidades y la producción no maderable	62
b.2.3. Mujeres y productos forestales no maderables	65
c. Actividades alternativas sostenibles de las comunidades indígenas y ejidos	66

d. Evaluación de las prácticas comunitarias sobre el uso y manejo de los recursos forestales	68
d.1. Toma de decisiones respecto al uso y acceso a los recursos forestales	68
d.1.1. Instancias para la toma de decisiones y seguimiento de los acuerdos: comunidades agrarias	68
d.1.2. Instancias y procesos para la participación y toma de decisiones: comunidades indígenas	69
d.1.3. Otros instrumentos para la toma de decisiones respecto al uso y manejo de los recursos forestales en las comunidades	71
e. Restricciones al uso y acceso de los recursos forestales	73
e.1. Restricciones impuestas por actores externos a las comunidades	74
e.2. Restricciones impuestas por actores externos a las comunidades con propósitos de conservación	74
e.3. Restricciones autoimpuestas o mecanismos de autorregulación	76
f. Evaluación de las prácticas comunitarias con respecto a la adquisición de tierras y desplazamiento de miembros de la comunidad/ejido	77
f.1. Adquisición de tierras ejidales y comunales	77
f.2. Desplazamiento de miembros de las comunidades para la construcción de infraestructura	78
f.3. Otros tipos de conflictos sociales relacionados con las tierras y los recursos naturales	79
4. Marco Institucional	84
a. Marco jurídico aplicable al Proyecto en materia de recursos naturales y comunidades	84
b. Marco jurídico aplicable para el desarrollo de los pueblos indígenas y de género	84
c. Marco institucional del sector medio ambiente y recursos naturales	85
c.1. La Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	85
c.2. Marco de actuación de la Comisión Nacional Forestal	86
c.2.1. Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 y Programa de Pueblos Indígenas y Medio Ambiente 2007-2012	88
c.2.2. Marco programático para el desarrollo forestal sustentable	93
c.3. Marco de operación de los Programas del Componente 2 del Proyecto de Bosques y Cambio Climático	94
c.3.1. Antecedentes de operación de los programas y participación de los pueblos y comunidades indígenas y locales	97
c.3.2. Programas relacionados con el Proyecto	97
c.4. Otras instituciones ambientales participantes en el Proyecto	115
c.5. Comisiones Intersecretariales: cambio climático y desarrollo rural sustentable	117
c.6. Instancias para la participación social en la política y gestión forestal	118
c.6.1. Consejos forestales	119
c.6.2. Comité Técnico Consultivo REDD+	122
d. Resultados del proceso social en la etapa de formulación del Proyecto	123
5. Impactos sociales previstos y recomendaciones	130
Anexos	141
Bibliografía	161

Lista de Figuras

Página

Recuadro 1. Criterios para la selección de áreas de Acciones Tempranas REDD+	
Recuadro 2. Proyecto de Ley General de Consulta a los Pueblos y Comunidades Indígenas	
Recuadro 3. Uso y transformación de recursos no maderables según zonas de México	
Recuadro 4. El caso de Nuevo San Juan Parangaricutiro en Michoacán	
Recuadro 5. Empresas comunitarias para el aprovechamiento de productos forestales	
Recuadro 6. La experiencia del ejido El Balcón, Guerrero	
Recuadro 7. La experiencia de la UZACHI, Oaxaca	
Recuadro 8. Retos del manejo forestal comunitario (MFC) en México	
Recuadro 9. Exportación de Productos Forestales no Maderables	
Recuadro 10. Experiencias de diversificación de productos	
Recuadro 11. Restricciones autoimpuestas: servicios ambientales	
Recuadro 12. Atribuciones de la CONAFOR para fortalecer la participación de los pueblos indígenas en el desarrollo forestal sustentable	
Recuadro 13: documentos rectores de la CONAFOR	
Recuadro 14: funciones de la Coordinación General de Producción y Productividad	
Recuadro 15. Actividades integradas en los servicios técnicos forestales	
Recuadro 16: Integración del Consejo Nacional Forestal	
Recuadro 17: Talleres de retroalimentación sobre REDD+ y actividades del PIF	
Mapa 1. Áreas de Acciones Tempranas REDD+ en México	
Mapa 2. CDI, Cobertura de centros Coordinadores Indigenistas	
Mapa 3. Distribución territorial de las Lenguas Indígenas de México	
Mapa 4. CDI, Regiones Indígenas, 2005	
Mapa 5. Estados con actividad forestal	
Mapa 6. Cobertura vegetal y uso del suelo, 2007	
Mapa 7. Ordenamientos Ecológicos Comunitarios, 2011	
Mapa 8. Programa de Desarrollo Forestal Comunitario, Inversión 2004-2011 por municipio	
Mapa 9: PSA, Apoyos de la CONAFOR vigentes en México 2007-2011	
Cuadro 1. Número de localidades y población por tamaño de localidad, México 2010	
Cuadro 2. Población de 3 años y más de edad según condición de habla de lengua indígena y pertenencia étnica	
Cuadro 3. Total de municipios y localidades según población indígena, 2005	
Cuadro 4. Tenencia de la tierra	
Cuadro 5: CONAFOR, total de apoyos asignados para el periodo 2007-2011	
Cuadro 6. Zonas ecológicas que conforman la cubierta de vegetación en los territorios indígenas	
Cuadro 7. Superficie dedicada al manejo de zonas resineras en Michoacán según el resultado de las solicitudes reasignadas para el PROARBOL 2010 de la CONAFOR	
Cuadro 8. Superficie dedicada al manejo de zonas resineras por tipo de propietario	
Cuadro 9. Análisis de la producción forestal de ejidos y comunidades de Durango, Chihuahua y Oaxaca	
Cuadro 10. Clasificación artesanal de acuerdo al tipo de material utilizado, México	
Cuadro 11. Algunos conflictos sociales vigentes en áreas rurales de México	
Cuadro 12. Tipo de propiedad en los proyectos apoyados por el PSA-CABSA 2004-2006	
Cuadro 13. Porcentaje de proyectos pertenecientes a mujeres y grupos étnicos	
Gráfica 1. Distribución de la población de 3 años y más según condición de etnicidad por tamaño de localidades	
Gráfica 2. Entidades que concentran los mayores porcentajes de población indígena, México 2010	
Gráfica 3. Mujeres por tipo de sujeto agrario por entidad federativa	
Gráfica 4. Porcentaje de ejidos que cuentan con parcela de la mujer	
Gráfica 5: Desarrollo Forestal Comunitario y PRODEFOR: procedimiento de atención y aprobación de apoyos	
Gráfica 6. Programa Especial de la Selva lacandona: procedimiento para la atención y aprobación de solicitudes	

Acrónimos y Abreviaturas

ADL	Agente de Desarrollo Local
ATL	Agente Técnico Local
ANP	Área Natural Protegida
CDB	Convenio sobre la Diversidad Biológica
COLPOS	Colegio de Posgraduados
CDI	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas
CICC	Comisión Intersecretarial de Cambio Climático
CIDRS	Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable
CTCREDD+	Comité Técnico Consultivo REDD+
COINBIO	Proyecto de Conservación de la Biodiversidad por Comunidades Indígenas
CONABIO	Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad
CONAFOR	Comisión Nacional Forestal
CONAGUA	Comisión Nacional del Agua
CONANP	Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas
CONAPO	Consejo Nacional de Población
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
DOF	Diario Oficial de la Federación
EFC	Empresa Forestal Comunitaria
FEC	Fondo Estratégico sobre el Clima
FFM	Fondo Forestal Mexicano
FMLN	Fondo Mexicano para la Conservación de la Naturaleza
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
GEI	Gases de efecto invernadero
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
INALI	Instituto Nacional de Lenguas Indígenas
INIFAP	Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias
MPPI	Marco de Planificación para los Pueblos Indígenas
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OTC	Ordenamiento Territorial Comunitario
PECC	Programa Especial de Cambio Climático
PEF 2025	Programa Estratégico Forestal para México 2025
PDPI	Programa de Desarrollo de los Pueblos Indígenas
PIF	Programa de Inversión Forestal
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
DPL	Préstamo a Políticas de Desarrollo de Cambio Climático
PROCAMPO	Programa de Apoyos Directos al Campo
PROCYMAF	Proyecto de Conservación y Manejo Sustentable de los Recursos Forestales de México
PROFEPA	Procuraduría Federal de Protección al Ambiente
PROGRAM	Programa de Estímulos a la Productividad Ganadera
PSA	Pago por Servicios Ambientales
PST	Prestadores de Servicios Técnicos
RAN	Registro Agrario Nacional
REDD+	Reducción de Emisiones por la Deforestación y Degradación Forestal
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SEMARNAT	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
SIL	Préstamo de Inversión Específica (SIL, por sus siglas en inglés)
SRA	Secretaría de la Reforma Agraria
UACH	Universidad Autónoma de Chapingo

Presentación

México cuenta con una gran riqueza y diversidad ecológica y biológica, por lo que se le considera un país megadiverso. Sus condiciones topográficas y climáticas le permiten albergar a casi todos los tipos de ecosistemas conocidos; el territorio nacional contiene desde selvas húmedas y subhúmedas, bosques templados y mesófilos de montaña, hasta pastizales naturales, humedales y vegetación halófila y gipsófila. Dentro de los lagos y ríos y en sus márgenes existen bosques y selvas de galería, popales, tulares y ciertos tipos de vegetación acuática sumergida. En los ecosistemas marinos o con la influencia del agua salada de las costas del Pacífico, Golfo de México, Mar Caribe y Mar de Cortés existen grandes zonas dominadas por manglares, lagunas costeras, estuarios, comunidades de pastos marinos y por arrecifes de coral.

Los ecosistemas forestales son fuente de subsistencia de las comunidades indígenas y campesinas que los habitan; además, brindan de manera natural o por medio del manejo sustentable de los recursos, diversos servicios ambientales que constituyen un valor público esencial para el desarrollo económico y social del país, como la provisión de agua en calidad y cantidad; la captura de carbono, de contaminantes y componentes naturales; la generación de oxígeno; el amortiguamiento del impacto de los fenómenos naturales; la modulación o regulación climática; la protección de la biodiversidad, de los ecosistemas y formas de vida; la protección y recuperación de suelos; el paisaje y la recreación, entre otros.

La riqueza natural del país converge con su riqueza cultural. México ocupa el octavo lugar en el mundo y el primero en América Latina entre los países con mayor número de pueblos indígenas. Es un país pluricultural, en el cual existen cuando menos 62 pueblos indígenas que tienen como rasgos comunes el uso de sus lenguas que dan sentido de pertenencia a colectivos que tienen valores, culturas y sistemas sociales, políticos y normativos propios, en torno a los cuales organizan su vida y toman sus decisiones¹. Son los pueblos indígenas los que también han contribuido al desarrollo de la agrobiodiversidad que ha llevado a que el país sea reconocido mundialmente como uno de los principales centros de domesticación de plantas útiles para la humanidad.

En este contexto de diversidad natural y cultural, y dada la vulnerabilidad del país frente al fenómeno del cambio climático, se han desplegado esfuerzos desde 1992 cuando México suscribió la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC). Desde entonces, se reconoce la importancia de la acción conjunta entre la sociedad y el gobierno para enfrentar los retos de la vulnerabilidad, la mitigación y la adaptación al cambio climático y la relevancia de los bosques en estas agendas.

En 2007 se concluyó la “Estrategia Nacional de Cambio Climático” en la que se identifican oportunidades sectoriales de mitigación y de adaptación; en 2009 se publica² el “Programa Especial de Cambio Climático 2009-2012” como resultado de un esfuerzo de la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático (CICC) y en el que se integran las metas en materia de mitigación que llevarán a cabo los distintos sectores del gobierno federal³, entre el año 2009 y el 2012. Asimismo, en la décimo sexta reunión de la Conferencia de las Partes de la Convención de diciembre de 2010, México presentó la “Visión de México sobre REDD+: hacia una estrategia nacional” que contiene los principios y aspiraciones

¹ Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2009-2012, p. 17.

² Diario Oficial de la Federación del 28 de agosto de 2009.

³ Meta: mitigar 50.7 millones de toneladas de Co2e en el periodo.

que guiarán la iniciativa REDD+ en el país; se reconoce que los ecosistemas forestales de México presentan en general, aunque en diferente grado, dinámicas de deforestación y degradación como consecuencia de la actividad humana y se exponen los desafíos y metas que permitirán desarrollar capacidades institucionales y humanas para enfrentar los procesos estructurales⁴ asociados a la deforestación y degradación forestal clarificando la importancia de integrar políticas públicas que favorezcan un desarrollo rural sustentable e incorporando y reforzando el manejo comunitario de los bosques y la conservación de su biodiversidad.

Es importante señalar que la legislación considera de interés público el desarrollo rural sustentable, definido como “El mejoramiento integral del bienestar social de la población y de las actividades económicas en el territorio comprendido fuera de los núcleos considerados urbanos de acuerdo con las disposiciones aplicables, asegurando la conservación permanente de los recursos naturales, la biodiversidad y los servicios ambientales de dicho territorio”⁵.

La Comisión Nacional Forestal (CONAFOR), perteneciente al sector medio ambiente y recursos naturales, ha sido el punto focal para el desarrollo y seguimiento del proceso de preparación de REDD+ en México. A lo largo de sus más de diez años de creación, impulsa el diseño de políticas, programas y una gestión forestal cuya base es la participación activa de los dueños de los bosques, selvas y zonas áridas del país.

En este marco en el que se encuentra inserta la problemática y gestión de los bosques, México fue seleccionado dentro del grupo de ocho países que fueron invitados a participar como experiencia piloto en un Plan de Inversión Forestal (PIF), a lo cual se respondió favorablemente; entre septiembre y octubre de 2011, el gobierno mexicano propone dicho PIF poniéndolo a la consideración del público y en el que se muestran sus principales propósitos:

- Invertir dentro de paisajes forestales bajo un enfoque novedoso y por etapas para el desarrollo sostenible de mosaicos productivos competitivos;
- Invertir en la capacidad institucional, gobernanza forestal, implementación de Entidades de Gestión Territorial y plataformas estratégicas de evaluación;
- Fortalecer la participación de comunidades locales e indígenas en la gestión general de los paisajes forestales y en las plataformas estratégicas de evaluación;
- Crear mecanismos de financiamiento destinados a actividades de baja emisión de carbono que permitan el acceso financiero a comunidades y ejidos y que promuevan mosaicos productivos en paisajes forestales.

Y es también en este contexto en el que la CONAFOR adicionalmente le propone al Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) el Proyecto “Bosques y Cambio Climático”, el cual tiene como marco de gestión el denominado PIF y delineado en el Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques

⁴ En diversos estudios académicos y oficiales sobre las causas que originan la deforestación y la degradación forestal, se ha hecho explícito que estos procesos se vinculan con políticas y prácticas que han representado una fuerte presión sobre los recursos forestales; los cambios de uso del suelo forestal que han ocurrido en favor de usos agropecuarios, para la minería, el turismo y los usos urbanos e industriales, o bien a factores relacionados con la construcción de obras de infraestructura, la tala clandestina, incendios, enfermedades, y a las propias consecuencias de los desastres naturales, entre otros. Oficialmente se reconoce que la Deforestación y la degradación son problemas que tienen además implicaciones globales ya que generan el 10% de las emisiones de GEI del país.

⁵ Ley de Desarrollo Rural Sustentable.

(FCPF) constituido como una alianza global en el que participan 16 países donantes y 37 países forestales, y en el que el Banco Mundial es el ente fiduciario, la secretaría e instancia de implementación.

El presente Informe de Evaluación Social del Proyecto, fue elaborado por la CONAFOR en apego a las disposiciones normativas que reglamentan los derechos y culturas de los pueblos indígenas y recursos forestales, y en correspondencia a las Salvaguardas Sociales previstas en proyectos financiables por el BIRF, en particular con la Política Operacional OP 4.10 “Pueblos Indígenas”, relacionada con la “reducción de la pobreza y el logro de un desarrollo sustentable que asegure que el desarrollo del Proyecto se lleve a cabo con absoluto respeto de la dignidad, derechos humanos, economías y culturas de los Pueblos Indígenas”. La Política Operacional está relacionada con las demás políticas operacionales del BIRF, en particular con la Política Operacional OP 4.12 de “Reasentamiento Involuntario” y las respectivas a salvaguardas ambientales.

Dentro de este marco normativo, el Proyecto no debe causar efectos adversos en las comunidades que habitan las zonas de intervención sean o no beneficiarias directas de éste, y ser congruente con los principios que orientan la Salvaguarda Social, los cuales se basan en asegurar: i) que los beneficios que provea el Proyecto sean culturalmente apropiados; ii) Evitar, prevenir, mitigar posibles impactos adversos; iii) Reconocer los derechos consuetudinarios de los pueblos y comunidades indígenas y no indígenas respecto a las tierras y territorios tradicionalmente ocupados y usados; iv) Asegurar la distribución de los beneficios del proyecto de manera equitativa, que no se margine a la población indígena y v) Evitar la relocalización física.

En el Informe se identifican posibles impactos y recomendaciones para evitar efectos adversos sobre la población indígena involucrada en el Proyecto. Con este propósito, en la sección correspondiente a los impactos sociales previstos se informa de la interacción y evaluación de los componentes y subcomponentes del Proyecto, indicando el impacto esperado y las medidas que deberán integrarse al Marco de Planificación para los Pueblos Indígenas (MPPI), para potenciar los impactos positivos y minimizar los impactos negativos derivados de la puesta en operación del Proyecto.

El Informe se integra a partir de diversas fuentes de información oficial y de los resultados de los talleres de retroalimentación con grupos de productores, dueños y usuarios de la tierra, organizaciones no gubernamentales, asesores técnicos forestales, gobiernos locales y académicos en el marco de la propuesta de preparación para REDD+ presentada por México para financiamiento del BIRF y las actividades del PIF. Los talleres fueron realizados durante el transcurso de agosto y septiembre de 2011 en la Península de Yucatán (Campeche, Yucatán y Quintana Roo) y Cuencas Costeras en Jalisco. En específico en Chetumal, Quintana Roo, Mérida, Yucatán, Campeche, Campeche; y los realizados en Autlán, Mascota y Ciudad Guzmán en el estado de Jalisco. Asimismo, se consideran aspectos de los talleres realizados en el marco del proceso de Evaluación Estratégica Social y Ambiental (SESA), donde la CONAFOR recopiló algunas preocupaciones y percepciones de los dueños y usuarios de los bosques sobre la iniciativa REDD+ en México y los beneficios que esperan en particular del Componente 3 del Proyecto. En estos foros los participantes se pronunciaron sobre diversos temas y preocupaciones, entre otros los siguientes: cumplimiento de derechos; participación activa; propiedad de la tierra y de recursos naturales; sistemas tradicionales; defensa de los dueños de los bosques; información; ordenamientos territoriales y reglamentos comunitarios; desarrollo de capacidades locales; el papel del gobierno; sistemas de medición, registro y verificación; capacitación y servicios técnicos; talleres participativos e intercambio de experiencias; términos de referencia y reglas de operación.

Además se documenta el resultado de los encuentros con especialistas que participaron en una reunión de valoración de las salvaguardas sociales del Proyecto realizada el 10 de noviembre de 2011, y de encuentros con el personal y equipos técnicos de la propia CONAFOR y con prestadores de servicios técnicos forestales.

El presente documento está estructurado en ~~siete~~ seis apartados: en el primero se describe el Proyecto; en el segundo, se presenta una descripción macro del contexto sociocultural del país; en el tercero se presenta un análisis de la relación entre las comunidades y los bosques haciendo referencia al contexto jurídico aplicable al Proyecto, en específico en relación a las comunidades indígenas y agrarias en México y su participación en el uso y aprovechamiento de los recursos naturales; en el cuarto se abordan los aspectos relacionados con el marco institucional en el que se desarrolla el Proyecto que asegure la participación plena y efectiva de las comunidades.

En el quinto apartado se enuncian los posibles efectos de las actividades del Proyecto en las comunidades indígenas y rurales. En la sexta sección se expone el marco de aplicación de las Políticas Operacionales del Banco Mundial en relación a los “Pueblos Indígenas” y “Reasentamiento Involuntario”.

1. Descripción general del Proyecto “Bosques y Cambio Climático”

Como se ha señalado anteriormente, el Proyecto es parte de un paquete de colaboración del BIRF para apoyar el Programa de Bosques y Cambio Climático del Gobierno de México, dentro del marco general de su Plan Nacional de Desarrollo y la Visión de México sobre REDD+. El proyecto pretende contribuir al objetivo de asegurar la gestión sustentable, restauración y expansión de los recursos forestales de México, a la vez que promueva el desarrollo económico local, el fortalecimiento de las comunidades a la resiliencia al cambio climático y la participación en los esfuerzos globales en REDD+.

a. Objetivo de Desarrollo del Proyecto

El Objetivo de Desarrollo del Proyecto es: *apoyar a las comunidades rurales en México para manejar sustentablemente sus bosques, crear capital social y generar ingresos adicionales de los productos y servicios forestales, incluyendo la reducción de emisiones por deforestación y degradación (REDD+).*

El proyecto será financiado por el BIRF mediante un préstamo de inversión específica (*Specific Investment Loan* o SIL, por sus siglas en inglés) de 300 MDD (USD) y una aportación del Gobierno Mexicano por 100 MDD.

A continuación se presentan sus tres Componentes y Subcomponentes.

b. Componente 1. Diseño de política y fortalecimiento institucional.

El Componente 1. Tiene como objetivo apoyar la modernización de la CONAFOR como un organismo forestal líder a nivel global; fomentar la colaboración intersectorial entre diversas entidades gubernamentales y mejorar la calidad de la asistencia técnica privada para las comunidades forestales.

Cuenta con los siguientes cuatro subcomponentes: monitoreo y evaluación; diseño de políticas, procesos participativos y difusión del conocimiento; modernización de la CONAFOR y coordinación intersectorial; y mejoramiento de la calidad de los prestadores de servicios técnicos forestales.

Subcomponente 1.1. Monitoreo y evaluación.

Primero, el subcomponente tiene como objeto fortalecer y modernizar los sistemas de monitoreo y evaluación de la CONAFOR para alinearlos con las crecientes actividades de la institución, dados sus diversos programas y apoyos. En particular, ayudaría a fortalecer las siguientes acciones: renovar las bases de datos existentes; fortalecer las capacidades en materia de percepción remota y sistemas de información geográfica; construir sistemas de medición y evaluación robustos y transparentes; y mejorar las capacidades de medición de resultados de las inversiones de la CONAFOR en campo.

Asimismo ayudará a definir población objetivo, establecer líneas de base sociales y económicas y evaluar los impactos sociales del Proyecto.

Este subcomponente apoyaría el desarrollo e implementación de nuevos sistemas como la Cartilla Forestal (registro forestal) y el Tablero de Control de Proyectos.

Segundo, este subcomponente también ayudaría a la CONAFOR a desarrollar líneas base de emisiones para las áreas de Acción Temprana REDD+⁶; diseñar y pilotear un sistema integral de medición, reporte y verificación (MRV); desarrollar las herramientas necesarias para monitorear los impactos ambientales, sociales y económicos de los proyectos piloto REDD+; explorar técnicas para el monitoreo comunitario. Apoyaría una colaboración con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), para realizar una estrategia de evaluación de impacto enfocada en el Componente 3 del proyecto. Este subcomponente complementaría el proyecto de MRV financiado por el Gobierno de Noruega.

Subcomponente 1.2. Diseño de políticas, procesos participativos y difusión del conocimiento.

Este subcomponente apoyaría el trabajo analítico y procesos participativos con el objetivo de mejorar políticas públicas y programas.

Primero, apoyaría los estudios y talleres necesarios para establecer las lecciones aprendidas de los programas actuales de servicios ambientales y silvicultura comunitaria, y propondría ajustes para las reglas operativas de los programas de la CONAFOR, para su subsecuente implementación en el Componente 2. Tendría como propósito contar con una mejor integración entre los programas, para reforzarse mutuamente entre ellos. Apoyaría también los estudios relacionados con la armonización de políticas, particularmente los relativos a la promoción forestal, la regulación y las actividades agrícolas.

Segundo, este subcomponente también apoyaría los estudios y talleres necesarios para diseñar enfoques innovadores REDD+ que serán piloteados en las áreas de Acción Temprana apoyadas en el Componente 3 del proyecto.

Tercero, apoyaría los procesos participativos y los esfuerzos de comunicación y difusión necesarios para la implementación exitosa del conjunto del proyecto, incluyendo las salvaguardas sociales y ambientales. Apoyaría un programa colaborativo entre la CONAFOR y la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) para diseminar información y recibir retroalimentación por parte de los pueblos indígenas. Cuarto, apoyaría la gestión del conocimiento y actividades de aprendizaje dentro del país y a nivel internacional, incluyendo iniciativas Sur-Sur y la diseminación e intercambio de lecciones y experiencias en REDD+.

Este subcomponente estaría articulado con el proceso de preparación REDD+, apoyado por el Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (FCPF).

Subcomponente 1.3. Modernización de la CONAFOR y coordinación intersectorial.

Primero, el subcomponente apoyaría la capacitación, la adquisición de equipo y soporte institucional tanto en las oficinas estatales como en las oficinas centrales (32 oficinas estatales) para modernizar las capacidades administrativas y de asesoría de la CONAFOR y promocionar el uso de buenas prácticas y tecnologías modernas; la compra de equipo técnico que pudiera ser concesionado a otras agencias gubernamentales, previos convenios con la CONAFOR (por ejemplo, comodato con municipios para equipamiento de incendios); la gestión general del proyecto, incluyendo la coordinación general, reporte, administración y funciones de salvaguardas.

⁶ Al final de este apartado de descripción del Proyecto, se explica lo relativo a las acciones tempranas REDD+.

Segundo, alentaría la colaboración intersectorial entre la CONAFOR y otras agencias federales relacionadas con el desarrollo rural (SEMARNAT, SAGARPA, CONANP y PROFEPA). Específicamente, apoyaría la implementación de dos políticas incluidas en el Préstamo a Políticas de Desarrollo (DPL) de Cambio Climático: i) la creación de bases de datos conjuntas y sistemas de monitoreo con la SAGARPA y la SEMARNAT; y ii) el mejoramiento del marco administrativo para el manejo forestal comunitario. Este subcomponente también apoyaría la armonización de políticas y programas a nivel local en las regiones de prioridad REDD+ (ver relación con subcomponente 1.2 y 3.1).

Subcomponente 1.4. Mejoramiento de la calidad de prestadores de servicios técnicos.

Este subcomponente proporcionará procesos formativos, fortalecimiento de capacidades y habilidades para el trabajo con la gente y en especial con los pueblos indígenas entrenamiento para los expertos prestadores de servicios técnicos quienes asesoran a las comunidades para preparar e implementar sub-proyectos financiados por la CONAFOR.

Los módulos de entrenamiento incluirían temas sociales, culturales, didácticos, pertinencia cultural, técnicos, de negocios, mercadotecnia, entre otros. Este subcomponente también apoyaría el diseño e implementación de sistemas de acreditación de la calidad y certificación de dichos prestadores de servicios técnicos.

c. Componente 2. Consolidación de programas comunitarios prioritarios a nivel nacional.

Este componente apoyaría sub-proyectos solicitados voluntariamente por las comunidades y ejidos relacionados con creación de capacidades y planeación territorial, así como protección, gestión sustentable, aprovechamiento, procesamiento y mercadotecnia de bienes y servicios forestales.

El componente apoyaría a las comunidades y ejidos seleccionados por medio de donaciones conforme a las Reglas de Operación y Lineamientos Especiales de la CONAFOR, las cuales son revisadas y actualizadas anualmente. Este componente apoyaría a cinco programas que han sido identificados por la CONAFOR como un paquete prioritario para el cumplimiento de sus objetivos: (i) pago por servicios ambientales (PSA); (ii) Silvicultura Comunitaria (conocido como PROCYMAF); (iii) desarrollo forestal (PRODEFOR); (iv) desarrollo de las cadenas productivas (Cadena); y (v) Programas Especiales⁷.

Estos cinco programas son también accesibles para pequeños propietarios de terrenos forestales; sin embargo, los recursos del Banco Mundial apoyarían únicamente iniciativas comunitarias.

Los programas Silvicultura Comunitaria PRODEFOR, Cadenas productivas apoyan un grupo de actividades como la creación de capacidades, evaluaciones participativas, planeación y, en los casos más avanzados, aprovechamiento, procesamiento, mercadotecnia de productos forestales, y la certificación. Por medio de estos programas, se busca que las comunidades avancen en una secuencia específica de fases de desarrollo hacia la auto-gestión sustentable de sus bosques. De acuerdo a las Reglas de Operación de la CONAFOR, el programa de PSA estaría abierto a propuestas plurianuales por hasta cinco años consecutivos. Si los beneficiarios de PSA desean renovar por otro periodo los incentivos, deberán de tener un plan de desarrollo territorial.

⁷ En el apartado de Marco Institucional de este Informe se explican los antecedentes de operación de estos Programas así como los aspectos generales de sus Reglas de Operación y Lineamientos Especiales.

Con respecto al PSA, el proyecto proporcionará transferencias financieras a las comunidades interesadas, como un incentivo para proteger los servicios ambientales de los ecosistemas. Actualmente, CONAFOR opera el PSA en zonas elegibles que han sido seleccionadas por su valor ambiental, hidrológico y/o de biodiversidad. En estas áreas hay pagos diferenciados considerando como base los ecosistemas forestales y el riesgo de deforestación.

Los Programas Especiales proporcionarán transferencias financieras a comunidades y ejidos en 10 regiones específicas para apoyar la conservación del régimen hidrológico y la prevención de la erosión del suelo. Las regiones han sido seleccionadas por su grado de vulnerabilidad social y ambiental, y/o potencial de mitigación y adaptación al cambio climático.

El Proyecto promovería una mayor integración entre el PSA con los programas de silvicultura comunitaria (Silvicultura Comunitaria, PRODEFOR, Cadenas Productivas).

El proyecto apoyará la estrategia de mecanismos locales de Fondos Concurrentes, los cuales buscan reunir recursos entre la CONAFOR y los usuarios de los servicios ambientales para los dueños y poseedores de terrenos forestales que realizan actividades de manejo sustentable. En el esquema de Fondos Concurrentes, la CONAFOR podría aportar hasta la mitad de los recursos necesarios para crear o fortalecer un mecanismo local de pago por servicios ambientales para un periodo de al menos 5 años y máximo de 15 años. Se busca que este esquema se aplique con una visión de cuencas y subcuencas, corredores biológicos y áreas importantes para la conservación.

d. Componente 3. Innovación en REDD+ en Acciones Tempranas

Subcomponente 3.1. Innovación de políticas y armonización intersectorial

Este subcomponente apoyará el trabajo analítico y procesos participativos necesarios para diseñar enfoques innovadores de REDD+ que serán piloteados bajo los subcomponentes 3.2 y 3.3 del Proyecto.

La CONAFOR buscará desarrollar tres líneas de innovación:

Primera, la CONAFOR trabajaría en estrecha colaboración con la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) para garantizar una mayor alineación y eliminar las discrepancias con los programas de agricultura y ganadería (PROGAN y PROCAMPO) y mejoraría el balance general de carbono en los paisajes rurales.

Segundo, la CONAFOR adaptaría sus propios programas y ajustaría los criterios de elegibilidad para promover enfoques bajos en carbono a nivel comunitario. Por ejemplo, el proyecto ayudaría a diseñar y probar el PSA por bosques manejados sustentablemente.

Tercero, la CONAFOR apoyaría la creación de nuevas estructuras de gobernanza local, permitiendo una integración espacial más amplia a nivel municipal, cuenca o paisaje, y no sólo responder a demandas individuales de comunidades.

Subcomponente 3.2. Creación de capacidades para la gestión sustentable de paisajes forestales⁸

⁸ Paisajes forestales: se refiere a un conjunto de ecosistemas locales que incluyen bosques y que tienen una configuración específica de topografía, vegetación y uso de suelo. Los límites de un paisaje forestal pueden estar

El subcomponente apoyaría con capacitación, equipamiento y asistencia técnica a los Agentes de Desarrollo Local (ADL)⁹ y Agentes Técnicos Locales (ATL)¹⁰ mismos que asegurarán el acompañamiento a las inversiones realizadas en comunidades y ejidos en las áreas de Acción Temprana REDD+. El trabajo con los ADLs y ATLs podría ayudar a posicionar REDD+ en las iniciativas de desarrollo en modelos de gestión territorial más integrales, para promover el análisis espacial a nivel municipal o de cuenca, en lugar de sólo responder a las demandas individuales de las comunidades.

El apoyo podría incluir el desarrollo de estudios, consultorías técnicas, talleres de capacitación y equipamiento. Los ADLs y ATLs trabajarían con las comunidades y ejidos para ayudar a establecer planes de desarrollo territorial locales.

Específicamente, este subcomponente ayudaría a crear o fortalecer seis asociaciones intermunicipales (ADLs) y un estimado de veinte organizaciones no gubernamentales (ARLs), además del Corredor Biológico adscrito a la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO)¹¹.

Subcomponente 3.3. Inversiones comunitarias en áreas de Acción Temprana REDD+

El objetivo es realizar inversiones en mosaicos productivos sustentables dirigidas a ejidos y comunidades, dentro de paisajes forestales a fin de reducir la presión sobre los bosques, generar resultados en mitigación, aumentar la resiliencia al cambio climático y aumentar la rentabilidad de los bosques y de los mosaicos productivos con pleno respeto de las culturas y formas de organización tradicional.

Este proyecto dirigirá inversiones en tres áreas principales:

- (i) manejo sustentable, principalmente comunitario y mejora de las cadenas productivas, incluyendo inversiones en capacitación, reconversión tecnológica, ordenamientos territoriales, fortalecimiento de la capacidad organizativa con pleno respeto a las estructuras tradicionales, asesoría a empresas forestales, de forma culturalmente adecuada y tomando en cuenta de manera muy específica la pertinencia cultural y certificación.
- (ii) inversiones en mecanismos de compensación y de mejora de los servicios ambientales que proveen los bosques, incluyendo inversiones en compensación por servicios ambientales, prácticas de conservación y restauración.

definidos de acuerdo a objetivos concretos. El manejo y gobernanza a escala de paisaje forestal puede tener formas diversas, tales como manejo de cuencas, corredores biológicos o zonas de provisión de bienes y servicios forestales.

⁹ La Agencia de Desarrollo Local (ADL) o Agencia de Desarrollo Rural (ADR) son agencias privadas, presentan proyectos específicos al gobierno para apoyar algún tema dentro de la agenda de desarrollo rural regional; tienen personalidad jurídica, su objeto es sin fines de lucro y se constituyen como asociaciones civiles. Las organizaciones existentes en las zonas de acción temprana REDD+ se podrán constituir como ADRs si su mandato y funciones son compatibles con las ADRs.

¹⁰ El Agente Técnico Local (ATL) es un agente gubernamental que tiene funciones públicas y concentra por mandato, una estrategia regional de desarrollo rural con personalidad jurídica y patrimonio propio. Puede incluir, pero no está limitado a la creación de Agencias Intermunicipales que son asociaciones de municipios constituidas como un Organismo Público Descentralizado. Estos Organismos cuentan con representación de diversos actores sociales en sus órganos de gobierno que se espera sean diferentes en cada caso, según el contexto social de la región.

¹¹ En el apartado de Marco Institucional de este Informe se describe la naturaleza jurídica de la Comisión, perteneciente al sector de medio ambiente y recursos naturales de México.

- (iii) inversiones fuera del sector forestal a través de mecanismos de alineamiento y co-inversiones de otros sectores, para valorizar e introducir bosques en el mosaico productivo no forestal (por ejemplo, agroforestería y reforestación).

Estas inversiones serán canalizadas fundamentalmente a través del Fondo Forestal Mexicano¹² y con el uso de Lineamientos Especiales que contendrán reglas para la solicitud y ejercicio de los fondos. El diseño de estos lineamientos será una actividad inicial del Plan de Inversión Forestal, a fin de lograr adecuarlos a los contextos de los paisajes forestales. En su diseño se emplearán elementos de los actuales rubros de inversión del gobierno federal en el sector forestal, pero serán combinados de manera innovadora para maximizar sus sinergias e impacto.

En el caso de las inversiones a través de mecanismos de alineamiento fuera del sector forestal, se requerirá de enfoques innovadores para adecuar los mecanismos existentes y buscar concurrir operativamente las inversiones productivas que realiza el gobierno mexicano en el sector agropecuario.

Los beneficiarios de estas inversiones serán principalmente ejidos, comunidades y pequeños propietarios de bosques, con rubros de apoyo orientados a grupos relevantes, como pueblos indígenas, mujeres, jóvenes y vecindados.

e. REDD+: antecedentes

En esta sección también es relevante abordar, para mejor comprensión, algunos elementos que caracterizan a REDD+, y en este sentido es importante señalar que consiste en un mecanismo internacional que está siendo negociado en la CMNUCC en un proceso iniciado en Bali en 2007 y que avanzó de manera significativa en 2010 al ser incluido dentro de los acuerdos de la COP 16 desarrollada en Cancún, México.

Es fundamentalmente un mecanismo que busca contribuir a la mitigación del cambio climático a través de dos actividades: 1) de reducción de las emisiones por deforestación y 2) de reducción de las emisiones por degradación forestal. El signo de “+” se refiere a que el mecanismo también pretende que en las acciones para enfrentar los procesos de deforestación y degradación forestal se contemple el mejoramiento de las condiciones de vida de los dueños de los bosques y: 1) la conservación de los acervos de carbono forestal; 2) el manejo sostenible de los bosques y 3) el incremento de los acervos de carbono forestal.

Si un país quisiera ser parte de un mecanismo REDD+ global debe cumplir con los siguientes requerimientos:

- Tener una estrategia nacional REDD+ (misma que se encuentra en proceso de diseño y consulta social)

¹² Según la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, el Fondo Forestal Mexicano es un organismo de carácter fomentador y financiero que contribuye a promover la conservación, incremento, aprovechamiento sustentable y restauración de los recursos forestales y sus recursos asociados, facilitando el acceso a los servicios financieros en el mercado, impulsando proyectos que contribuyan a la integración y competitividad de la cadena productiva y desarrollando los mecanismos de cobro y pago de bienes y servicios ambientales. Dicho Fondo opera a través de un Comité Mixto, en él hay una representación del sector público federal, así como de las organizaciones privadas y sociales, es decir ejidos y comunidades, de productores forestales.

- Tener información sobre el balance de carbono que está en los bosques (Nivel de referencia)
- Tener un sistema para evaluar y recoger información del bosque a través del tiempo (medición, reporte y verificación MRV)
- Informar cómo se respetan las salvaguardas sociales y ambientales

f. Acciones Tempranas REDD+ en México

Asimismo, es importante aclarar que una acción temprana REDD+ en México consiste en un esfuerzo articulado institucionalmente a nivel subnacional (regional y local) que permite atender las causas de la pérdida de bosques y del carbono forestal a través de diferentes instrumentos de política pública que generen oportunidades para el desarrollo de las comunidades.

Como está previsto en parte de los subcomponentes del Proyecto, REDD+ en México tiene como propósito fundamental alinear las políticas públicas, buscando que los diferentes programas públicos interactúen entre sí sobre las causas subyacentes de la deforestación y degradación en un territorio determinado. Es por ello que a través de las acciones tempranas REDD+ se busca, a escala local, la promoción de la competitividad en las diferentes actividades productivas, incluyendo las actividades agropecuarias asociadas al bosque; el fortalecimiento del manejo comunitario de los bosques y de las empresas forestales de las comunidades y ejidos; la diversificación productiva, y la conservación y protección de los bosques, de sus servicios ambientales y de su biodiversidad, en el largo plazo. En específico se prevé la implementación conjunta en programas especiales de la SEMARNAT (CONAFOR, CONABIO y de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas –CONANP-), de la SAGARPA y Gobiernos Estatales.

Las acciones tempranas REDD+ se están desarrollando en territorios que han sido seleccionados a partir de diversos criterios que se describen en el siguiente recuadro.

Recuadro 1: Criterios para la selección de áreas de Acción Temprana REDD+

- Estados del país con mayor cobertura forestal de acuerdo a la Serie IV del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).
- Estados del país con mayor pérdida neta de cobertura forestal: de acuerdo al análisis de Dinámica de Cambio de la Cobertura Forestal realizado a nivel nacional por la CONAFOR, donde se siguió la metodología establecida por la FAO para dar cumplimiento al reporte de “Evaluación de los Recursos Forestales Mundiales 2010 (FRA, 2010)”, teniendo como insumos principales la Cartografía de Uso de Suelo y Vegetación escala 1:250,000 del INEGI en sus series II, III y IV.

Voluntad política de gobiernos locales: las acciones tempranas son integradas a nivel estatal por lo que la participación y voluntad de gobiernos de los estados es importante para su desarrollo e implementación; además de que, la gestión del territorio (y muchas decisiones con respecto a su uso) se encuentran previstas entre las atribuciones de los gobiernos estatales y municipales.

Cobeneficios: sociales y ambientales claros.

Sociedad civil organizada y proactiva: organizaciones no gubernamentales y sociedad civil que han realizado una extensa labor de acompañamiento a ejidos y comunidades en procesos de organización para el fortalecimiento de

capacidades locales. Esto incluye la posibilidad de creación de CTC REDD+ locales como espacios de participación y consulta a nivel estatal.

Mecanismos de gobernanza local: modelos de gobernanza que involucran a los tres órdenes de gobierno, incluyendo la participación de la sociedad civil, que permite la continuidad de políticas públicas a escala local. Incluyendo esquemas innovadores de integralidad territorial de políticas públicas.

Replicabilidad: de los modelos de implementación en otros sitios prioritarios con condiciones biológicas y sociales similares.

Experiencias previas: con proyectos o programas de carbono, pago por servicios ambientales, mecanismos locales de PSA, silvicultura comunitaria, conservación y/o manejo sostenible de los bosques.

Las acciones tempranas REDD+ se encuentran, hasta el momento de formulación del presente Informe, identificadas en las áreas que se muestran en el siguiente mapa de la República mexicana, en particular en los tres estados de la Península de Yucatán, en Chiapas, Oaxaca, Jalisco, Michoacán y el Estado de México, mismas que se han definido en función de los diversos criterios enumerados anteriormente.

Mapa 1: Áreas de Acciones Tempranas REDD+ en México



Fuente: CONAFOR (noviembre de 2011)

2. Descripción del contexto sociocultural de las áreas en las que se desarrolla el Proyecto

a. Contexto nacional

México es una República Federal integrada por 31 entidades federativas y un Distrito Federal que es sede de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial. Cada entidad se constituye en conjunto por un total de 2456 municipios y el Distrito Federal por 16 delegaciones político administrativas. Los Estados han adoptado para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre.

La extensión territorial del país es de 1' 964,375 km², con una superficie continental de 1'959,248 km² y una insular de 5, 127 km² con una densidad de población de 57.3 hab/km²; esta extensión lo ubica en el 14° lugar entre los países del mundo con mayor territorio. Tiene como límite norte la frontera con los Estados Unidos de Norte América y en el sur las de Belice y Guatemala¹³ países con los que comparte importantes ecosistemas formando parte de la llamada región mesoamericana. La población mexicana asciende a 112.3 millones de personas de las cuales el 48.8% son hombres y el 51.2% son mujeres, pero con grandes cambios en su volumen y estructura por edades como consecuencia de su transición demográfica.

Desde los años setenta el país ha transitado de una sociedad eminentemente rural a una predominantemente urbana, y en la actualidad se caracteriza por tener una distribución poblacional polarizada. El 48% de la población vive en ciudades mayores a 100,000 habitantes, las cuales se benefician de gran parte de los servicios ambientales que proveen los bosques y selvas del país; mientras que alrededor de 26.0 millones de mexicanos (aproximadamente 23.2%) viven en localidades rurales que, junto con las localidades mixtas (de 2,500 a 15,000 habitantes), concentran al 37.5% de la población nacional.

De acuerdo con los resultados reportados por el censo de población de 2010, el país tenía alrededor de 192,245 localidades de las cuales 98.1% son consideradas rurales con alta y muy alta marginación y en las que se ubican los asentamientos humanos indígenas, los ejidos y las comunidades rurales en general.

En estos asentamientos humanos reside el 23.2% de la población total nacional, en tanto que 53.7 millones de personas se distribuyen en tan sólo 0.07 por ciento de las localidades.

Cuadro 1. Número de localidades y población por tamaño de localidad, México 2010

Tamaño de localidad	Población	Localidades	Población	Localidades
	Total		Porcentajes	
Menos de 2,500 hab	26,049,128	188,594	23.19	98.10
2,5000-14,9999 hab.	16,107,633	3,021	14.34	1.57
15,000-99,000 hab.	16,481,405	499	14.67	0.26
100,000 y más hab.	53,698,372	131	47.80	0.07
Total	112,336,538	192,245	100.00	100.00

Fuente: Elaboración propia a partir de INEGI, Base de datos del cuestionario ampliado del *Censo de Población y Vivienda 2010*.

¹³ INEGI, Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos (INEGI, 2010).

a.1. Los pueblos y comunidades indígenas: previsiones constitucionales

La gestión del Proyecto de Bosques y Cambio Climático debe partir del contenido de las previsiones constitucionales con las que cuenta el país en relación a los pueblos y las comunidades indígenas.

El artículo segundo de la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos, perteneciente al Título Primero, Capítulo Primero. Titulado “De los Derechos Humanos y sus Garantías” contiene las disposiciones generales que establecen la caracterización de la Nación Mexicana como pluricultural y sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. Así mismo define a los pueblos indígenas como: *“aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas”*

Así mismo define a las comunidades indígenas como *“aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres”*. Puntualiza, además, el criterio rector para identificar a un grupo humano como pueblo indígena, consistente en la consciencia de la identidad como tal.

El texto constitucional remite el reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas a la soberanía local es decir a la competencia de las autoridades de las entidades federativas, convirtiendo de ese modo a esta materia, en concurrente, es decir, en la que han de participar de manera coordinada, los órdenes de gobierno federal, estatal y municipal, este último en términos del derecho de los pueblos indígenas de *“Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos.”*

Así, confirmando el sentido concurrente de la materia, el constituyente permanente estableció en el apartado B de este mismo artículo que *“La Federación, los Estados y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.”*

Lo anterior implica que, en tanto no exista una Ley General que establezca el detalle de la concurrencia, todos los órdenes gubernativos de la Federación están facultados para establecer las instituciones y determinar las políticas que consideren necesarias en la materia conforme a las acotaciones del propio texto constitucional.

El apartado A de este mismo artículo segundo de la Constitución, refiere un listado de temas en los que se reconoce la autonomía de los pueblos indígenas, en los siguientes rubros:

- Acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en la propia Constitución y las leyes, así como a los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad, al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades, salvo aquellos que corresponden a las áreas estratégicas (petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica y minerales radioactivos).
- Conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras.

Asimismo, de particular relevancia resulta la autonomía que tienen los pueblos indígenas para:

- Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.
- Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, individuales, respetando derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres.
- Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones.
- Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad.
- Acceder plenamente a la jurisdicción del Estado. Para garantizar ese derecho, en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales y el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento.

En relación al acceso preferente a los recursos naturales la previsión constitucional se refiere a las formas y modalidad de propiedad y tenencia de la tierra, así como a los derechos adquiridos.

El apartado “B” del artículo segundo constitucional consigna un grupo de deberes del Estado respecto a los pueblos indígenas –expresamente con la finalidad de abatir sus carencias y rezagos- que, en una lectura complementaria, pueden interpretarse como derechos de los pueblos y comunidades indígenas. A continuación se señalan algunos de los que aplican al desarrollo del Proyecto:

- Impulsar el desarrollo económico de los pueblos indígenas...
- Garantizar e incrementar...la capacitación productiva....
- Propiciar la incorporación de las mujeres indígenas al desarrollo, mediante el apoyo a los proyectos productivos, la protección de su salud, el otorgamiento de estímulos para favorecer su educación y su participación en la toma de decisiones relacionadas con la vida comunitaria.
- Impulsar el respeto y conocimiento de las diversas culturas existentes en la nación.
- Consultar a los pueblos indígenas antes de desarrollar proyectos que afectan su cultura, sus territorios, su cosmovisión, dicha consulta deberá ser de forma culturalmente adecuada.
- Aplicar estímulos para las inversiones públicas y privadas que propicien la creación de empleos, incorporar tecnologías para incrementar la propia capacidad productiva de los pueblos indígenas y asegurar su acceso equitativo a los sistemas de abasto y comercialización.

A partir de la reforma constitucional del año 2001 para el reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas, se han suscitado múltiples reformas a más de treinta leyes emitidas por el Congreso de la Unión al sistema jurídico mexicano de diversa trascendencia, mismas que deberán ser consultadas por la CONAFOR en caso de ser aplicables durante la implementación del Proyecto.

a.2. Legislaciones locales

Como se ha señalado anteriormente, el apartado B del artículo segundo Constitucional mandata a la Federación, a los Estados y a los Municipios del país a establecer las instituciones y determinar las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y su desarrollo integral. Las instituciones deben atender con un *enfoque pluricultural* a los indígenas, lo cual implica que se reconozcan y respeten las diferencias culturales (sistemas normativos internos, lengua, cultura) y tenerlos en cuenta en el diseño institucional y de políticas públicas, como es el caso de las políticas públicas forestales y en general de recursos naturales.

El estado de la legislación y de las estructuras administrativas para el desarrollo de los pueblos indígenas, según las 32 entidades federativas de la República mexicana es la siguiente:

- a) 11 entidades federativas cuentan con una institución estatal que brinda atención a los pueblos indígenas: Aguascalientes, Chiapas, Distrito Federal, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Morelos, Sinaloa y Sonora;
- b) 6 entidades federativas cuentan con alguna institución estatal de atención a los pueblos indígenas y con una ley específica: Chihuahua, Oaxaca, Quintana Roo, San Luis Potosí, Veracruz y Yucatán;
- c) 9 entidades federativas cuentan con legislación para el desarrollo de los pueblos indígenas, pero no cuentan con una institución específica: Baja California, Campeche, Colima, Durango, Nayarit, Puebla, y Querétaro, Tabasco y Tlaxcala; y
- d) 6 entidades federativas no cuentan con una unidad administrativa estatal ni con legislación específica: Baja California Sur, Coahuila, Guanajuato, Nuevo León, Tamaulipas y Zacatecas.

En general, las entidades que cuentan con una ley específica contienen las disposiciones que regirán supletoriamente en materia de derechos y obligaciones de los pueblos indígenas, para todos los casos no previstos en otras leyes locales. Así se ha legislado en relación al reconocimiento y protección de las normas de organización internas de los pueblos indígenas, tanto en sus relaciones familiares, vida civil, vida comunitaria y, en lo general, las que se relacionan con la prevención y resolución de conflictos en la comunidad, y en otras muy diversas materias como autonomía; centro ceremonial; comunidad indígena; dignatario indígena; festividades tradicionales; sistemas normativos internos; y territorio indígena.

a.3. Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales y Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas

Además de la Constitución mexicana y de las legislaciones locales, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales, hace un reconocimiento específico de los pueblos y culturas, y establece la creación de espacios de participación y de consulta previa, libre e informada. Entre los compromisos asumidos por México con la ratificación de este Convenio, se encuentran los siguientes:

- a) La adopción de medidas, en cooperación con los pueblos interesados, para proteger el medio ambiente de los territorios que habitan, y tomar en consideración sus costumbres o su derecho consuetudinario;
- b) El respeto a la importancia que tiene para estos pueblos su relación con las tierras y territorios que ocupan y utilizan;
- c) El reconocimiento del derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan, y la salvaguarda de su derecho a utilizar tierras a las que han tenido acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia, especialmente cuando se trate de pueblos nómadas e itinerantes;

- d) La protección especial a los derechos de estos pueblos a los recursos naturales existentes en sus tierras que comprende el derecho a participar en la utilización, administración, y conservación de tales recursos, y
- e) a su participación en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente, entre otros.

De los anteriores compromisos se desprende la importancia que tiene el hecho de que el Proyecto contemple durante sus fases de diseño e implementación la participación activa de los pueblos y comunidades indígenas.

Por su parte la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas contempla en sus artículos 29 y 32, inciso 2 los derechos humanos de los pueblos indígenas y plantean, entre otras cosas que “Los pueblos indígenas tienen derecho a la conservación y protección del medio ambiente y de la capacidad productiva de sus tierras o territorios y recursos. México está comprometido a establecer y ejecutar programas de asistencia a los pueblos indígenas para asegurar esa conservación y protección, sin discriminación alguna, de acuerdo a la misma Declaración.

El conjunto de previsiones jurídicas anteriormente descritas son aplicables al conjunto del Proyecto de Bosques y Cambio Climático ya que se vinculan a las comunidades indígenas con su entorno natural. Sin embargo, dicho marco deberá reflejarse en la puesta en práctica en los territorios en donde los indígenas se desarrollan cotidianamente, en lo productivo y culturalmente, por lo que para la CONAFOR se constituye en un reto para la puesta en práctica de los mandatos expresados en las líneas anteriores. La correlación existente entre el mandato legal, tanto nacional como internacional, con las estructuras de orden consuetudinario deberán ser retomadas para dar fortaleza a un buen uso de los recursos forestales en general, y para la adecuada implementación del Proyecto, en particular.

a.4. Marco institucional para el desarrollo de los Pueblos Indígenas

Respecto al marco institucional para el desarrollo de los pueblos indígenas es importante subrayar las funciones y competencias de la propia Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), institución con la que la CONAFOR puede impulsar el Proyecto de manera coordinada en aquellas áreas geográficas con presencia de población indígena. La CDI fue creada en el año 2003 como un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal (APF), no sectorizado¹⁴, en sustitución del Instituto Nacional Indigenista, que fue creado en el año 1948. Según la legislación la Comisión (CDI) regirá sus acciones por los siguientes principios:

- Observar el carácter multiétnico y pluricultural de la Nación;
- Promover la no discriminación o exclusión social y la construcción de una sociedad incluyente, plural, tolerante y respetuosa de la diferencia y el diálogo intercultural;
- Impulsar la integralidad y transversalidad de las políticas, programas y acciones de la Administración Pública Federal para el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas;
- Fomentar el desarrollo sustentable para el uso racional de los recursos naturales de las regiones indígenas sin arriesgar el patrimonio de las generaciones futuras;

¹⁴ Según el decreto de la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de mayo de 2003.

- Incluir el enfoque de género en las políticas, programas y acciones de la Administración Pública Federal para la promoción de la participación, respeto, equidad y oportunidades plenas para las mujeres indígenas, y
- *Consultar a pueblos y comunidades indígenas cada vez que el Ejecutivo Federal promueva reformas jurídicas y actos administrativos, programas de desarrollo o proyectos que impacten significativamente sus condiciones de vida y su entorno.*

Es una instancia de consulta obligada en relación a los pueblos y comunidades indígenas para el conjunto de sectores que integran la administración federal; de coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios; de interlocución con los pueblos y comunidades indígenas y de concertación con los sectores social y privado, así como de evaluación de los programas y acciones de gobierno y de capacitación de servidores públicos para mejorar la atención a la población indígena. Lo anterior con el objeto de construir una acción convergente y articulada que contribuya, tanto al desarrollo integral, como a hacer efectiva la promoción y vigencia de los derechos indígenas garantizados en el artículo segundo de la Constitución mexicana y los instrumentos internacionales adoptados por México.

Como organismo descentralizado concerta la presencia de todas las dependencias de los tres órdenes de gobierno en las regiones indígenas, para que cada una de acuerdo con sus atribuciones atienda los requerimientos del desarrollo que los pueblos indígenas definan, -situación que es muy importante en relación a la incorporación de los pueblos indígenas para que obtengan beneficios del Proyecto-. Para propiciar esta concurrencia elabora y actualiza diagnósticos de diverso alcance territorial y programas de desarrollo elaborados en coordinación con la Administración Pública y con la participación de representantes de los pueblos indígenas.

Mapa 2: CDI, Cobertura de Centros Coordinadores Indigenistas

CONAFOR: Proyecto “Bosques y Cambio Climático” (SIL)
Informe de Evaluación Social



Fuente: CDI, noviembre de 2011.

La Comisión cuenta con un Consejo Consultivo integrado por representantes de los pueblos indígenas, de conformidad con las disposiciones legales aplicables derivadas del artículo segundo de la Constitución. El objetivo de dicho Consejo es el de analizar, opinar y hacer propuestas a la Junta de Gobierno y al Director General de la Comisión, sobre las políticas, programas y acciones públicas para el desarrollo de los pueblos indígenas. Está conformado por 140 consejeros integrantes de los pueblos indígenas de México, 7 consejeros representantes de instituciones académicas y de investigación nacionales, 12 consejeros representantes de organizaciones sociales, 7 consejeros integrantes de las mesas directivas de las Comisiones de Asuntos Indígenas de ambas Cámaras del Congreso de la Unión y 32 consejeros representantes de los gobiernos de las entidades federativas.

Entre los temas que analiza se encuentran los de desarrollo económico sustentable, medio ambiente y recursos naturales, vigencia de derechos y autonomía, participación y representación de pueblos indígenas, tierras y territorios, equidad y género e indígenas migrantes nacionales e internacionales.

Entre sus principales funciones se encuentran las siguientes:

- Analizar y proponer políticas, programas, proyectos y acciones públicas para el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas.
- Evaluar los programas, proyectos y acciones de gobierno
- Opinar sobre la pertinencia, eficacia y eficiencia de los programas, proyectos y acciones gubernamentales.
- Participar en el diseño del Sistema de Consulta y Participación Indígena
- Hacer propuestas para impulsar y fortalecer el desarrollo integral de los pueblos indígenas

- Analizar y hacer propuestas sobre la participación y representación de los pueblos indígenas.

La CDI establece dentro de sus funciones y principios implementar las bases para integrar y operar un sistema de información y consulta indígena que permita la participación de los pueblos, comunidades, autoridades e instituciones representativas de éstos, en la formulación, ejecución y evaluación de los programas, proyectos y acciones gubernamentales.

La consulta está vista como el ejercicio del derecho colectivo que permite un diálogo intercultural entre el gobierno y los pueblos y comunidades indígenas para conocer las opiniones y propuestas por medio de sus instancias de representación sobre la formulación, ejecución y evaluación de los planes y programas de desarrollo integral de pueblos y comunidades indígenas bajo los principios fundamentales de equidad, diversidad, representatividad, transparencia y cumplimiento a la palabra.

En el marco del sistema de consulta y participación indígena la CDI ha realizado diversas consultas sobre sus formas y aspiraciones de desarrollo.

De particular relevancia para el Proyecto de Bosques y Cambio Climático será tener como referencia los resultados –por publicarse- de la Consulta Nacional sobre *“Mecanismos para la Protección de los Conocimientos Tradicionales, Expresiones Culturales, Recursos Naturales, Biológicos y Genéticos de los Pueblos Indígenas”*

Recuadro 2. Proyecto de Ley General de Consulta a los Pueblos y Comunidades Indígenas

La Comisión de Asuntos indígenas del Senado de la República, presentó con el aval de 94 senadores de 128 que conforman la Cámara alta, la iniciativa con proyecto de decreto que crea la *Ley General de Consulta a los Pueblos y Comunidades Indígenas* que tiene por objeto “establecer disposiciones que garanticen a los pueblos y comunidades indígenas su derecho a la consulta cuando el Estado prevea actos legislativos o administrativos, que puedan afectar sus derechos o sus patrimonios; obliga al Estado a garantizar el ejercicio de este derecho mediante procedimientos relativos a las formas de organización de las comunidades y pueblos indígenas”.

Las consultas a los pueblos y comunidades indígenas de México tendrán por objeto lograr el consentimiento libre, previo e informado o en su caso llegar a los acuerdos necesarios, respecto a la ejecución de obra pública que afecten sus tierras y territorios o los recursos naturales existentes en ellos. También en el caso de expropiación de tierras de núcleos agrarios que pertenezcan a territorios indígenas, la imposición de modalidades a la propiedad de los núcleos agrarios indígenas, la instalación de residuos peligrosos o rellenos sanitarios que se ubiquen en tierras propiedad de las comunidades y pueblos indígenas e iniciativas o reformas legislativas que afecten o puedan afectar los derechos a la libre determinación y autonomía de las comunidades y pueblos indígenas, entre otros.

La consulta se plantea como ejercicios que deberán sujetarse a los principios de buena fe y equidad, que garanticen a los pueblos y comunidades indígenas su derecho a determinar su organización social, política y cultural, así como agentes de su propio desarrollo. Los sujetos obligados a consultar a las comunidades y pueblos indígenas, son las dependencias y entidades de la administración pública en los tres niveles de gobierno y el Distrito Federal, las legislaturas federales y locales, así como los órganos autónomos locales. Señala la iniciativa que toda la información relacionada con el procedimiento de consulta deberá ser en español y en lengua indígena, enfatizando que los acuerdos que resulten del proceso de consulta, serán objeto de convenios entre los pueblos y comunidades indígenas y los órganos responsables, de cumplimiento obligatoria para las partes.

b. Principales características de la población indígena

b.1. Lenguas indígenas

En el marco jurídico ~~mexicano~~ de México, orientado a la protección de las lenguas indígenas éstas se consideran como “aquellas que proceden de los pueblos existentes en el territorio nacional antes del establecimiento del Estado Mexicano, además de aquellas provenientes de otros pueblos indoamericanos, igualmente preexistentes que se han arraigado en el territorio nacional con posterioridad”¹⁵. El número de lenguas y variantes dialectales reportadas por el Censo de 2010 asciende a 82 y según el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (INALI) existen 364 variantes lingüísticas, 68 agrupaciones y 11 familias lingüísticas. Para varias de estas lenguas solamente quedan unos pocos hablantes y otras, en cambio, son habladas por cientos de miles de personas (como el náhuatl y el maya). La disminución del monolingüismo ha sido drástica y en total hay más mujeres que hombres hablantes de lenguas indígenas.

Actualmente, se han identificado 23 pueblos indígenas cuyas lenguas están en riesgo de desaparecer, lo cual se refleja en su reducido número de hablantes, en su dispersión geográfica, en su abandono entre los más jóvenes y en el predominio de hablantes adultos, entre otros factores. Lo anterior es crítico en la medida en que todas las lenguas de los pueblos indígenas son “endémicas” y se localizan en regiones geográficas determinadas, por lo que representan una filosofía de territorios, ecosistemas y prácticas

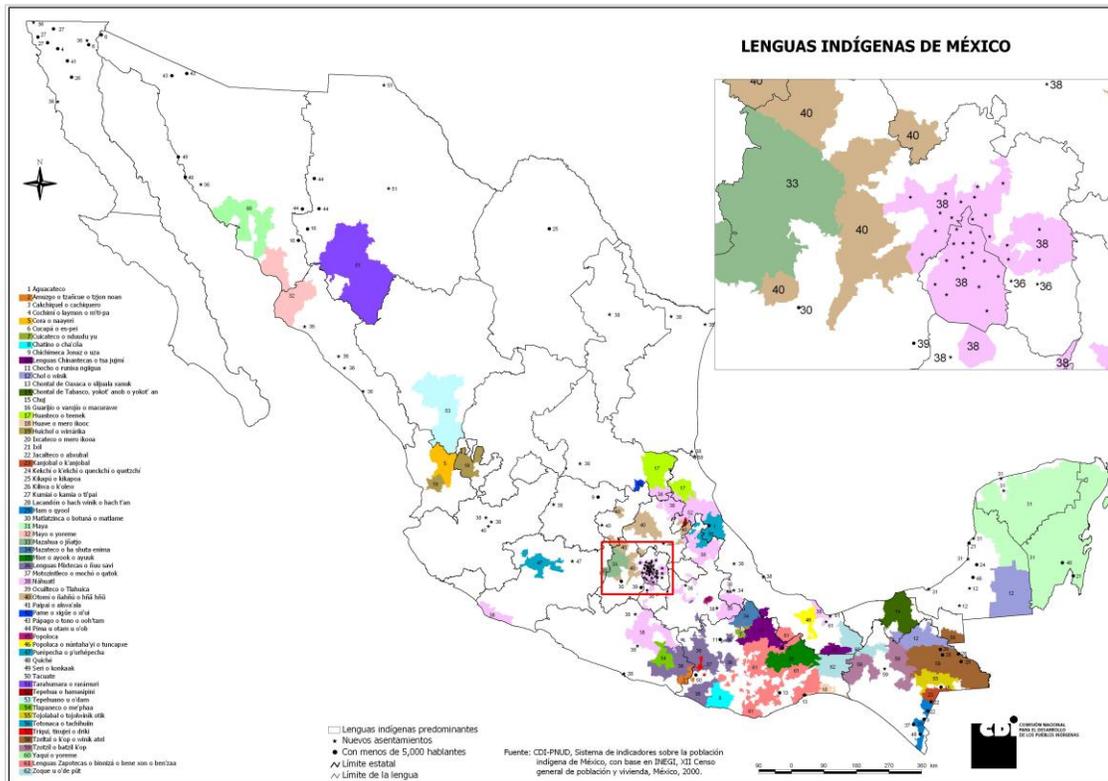
¹⁵ Catálogo de Lenguas Indígenas Nacionales (2008: p. 2).

determinadas. Su pérdida representa, también, una pérdida del conocimiento de los saberes y prácticas ambientales de los indígenas (Boege, 1998).

Existen concentraciones muy claras en el territorio nacional: los mayas en la península de Yucatán, los tarahumaras en Chihuahua, los zapotecas en Oaxaca, los tzeltales y tzotziles en Chiapas, los huicholes y coras en Nayarit y los tepehuanos al Sur de Durango y Norte de Nayarit. También se observan montos de población importante que se encuentran más dispersos; como los náhuatl que se distribuyen en todo el territorio, aunque su origen se ubica en el centro del país, en particular en los estados de Puebla, Veracruz, Hidalgo, Guerrero y San Luis Potosí.

Las lenguas que cuentan con un mayor número de hablantes son el náhuatl (23%), maya (11.5%), tzeltal (7%), mixteca (6.9%), tzotzil (6.5%), zapoteca (6.4%), otomí (4.2%), mazateco (3.5%), totonaca (3.3%), chol (3.1%), huasteco (2.5%) y chinanteco (2.1 por ciento). Todas ellas concentran a 80% de la población total hablante de lengua indígena de México.

Mapa 3: CDI, Distribución Territorial de las Lenguas Indígenas de México



Fuente: CDI, consulta realizada en noviembre de 2011.

La Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas¹⁶, reconoce y protege los derechos lingüísticos, individuales y colectivos de los pueblos y comunidades indígenas, y en ella se refiere la promoción del uso y desarrollo de las lenguas indígenas.

Para la instrumentación del Proyecto aplica el artículo séptimo que establece que las lenguas indígenas serán válidas, al igual que el español, para cualquier asunto o trámite de carácter público, así como para

¹⁶ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo de 2003.

acceder plenamente a la gestión, servicios e información pública....La Federación y las entidades federativas tendrán disponibles y difundirán a través de textos, medios audiovisuales e informáticos las leyes, reglamentos, los contenidos de los programas, obras y servicios dirigidos a las comunidades indígenas en la lengua de sus correspondientes beneficiarios.

b.2. Características sociodemográficas de los indígenas en México

El Proyecto Bosques y Cambio Climático puede llegar a atender, a través de los componentes y subcomponentes previstos, a las diversas comunidades indígenas asentadas en gran parte del territorio nacional. Para el año 2010, la población indígena en México es de alrededor de 16´102,646 de personas mayores de tres años de edad (14.4% de la población total del país), de las cuales el 48.6% son hombres y 51.4% mujeres que viven en una diversidad de ecosistemas que han usado y transformado durante cientos de años.

Cuadro 2. Población de 3 años y más de edad según condición de habla de lengua indígena y pertenencia étnica, México 2010

Condición de Habla Indígena	Población de 3 años y más	Condición de autoadscripción étnica	
		Se considera indígena	No se considera indígena
Habla lengua indígena	6,956,768	6,556,548	400,220
No habla lengua indígena		9,145,878	

Fuente: Elaboración propia a partir de INEGI, Base de datos del cuestionario ampliado del *Censo de Población y Vivienda 2010*.

La estructura por edad de la población indígena muestra que la proporción de niños indígenas ha disminuido y se ha incrementado la de adultos. Asimismo, hay una mayor feminización de la población indígena que la que se observa en la población no indígena. La pirámide de edades muestra también que falta población en los grupos de 20 y 49 años, sobre todo masculina, lo cual puede ser producto de la migración internacional que en las últimas décadas ha empezado a afectar también a las comunidades indígenas: “cada vez más hay menos jóvenes en las comunidades de origen, poniendo en riesgo la transmisión de la cultura, el conocimiento, la lengua y la identidad...”¹⁷.

En cuanto a la población étnica mayor de 50 años, la pirámide conserva su regularidad en los decrementos para ambos sexos, lo que denotaría una menor movilidad de este grupo de población. El grupo de edad más importante en términos numéricos es el formado por las personas de 15 a 64 años. Esta población representan 66% del total indígena del país y, por lo mismo, el índice de dependencia total es relativamente bajo, de poco más del 50%. Lo anterior significa que hay dos personas en edad de trabajar por cada persona en edades no activas ya sea porque, en el caso de los jóvenes, deberían estar estudiando o, en el caso de las personas mayores de 65 años, se supone que deberían estar ya jubiladas.

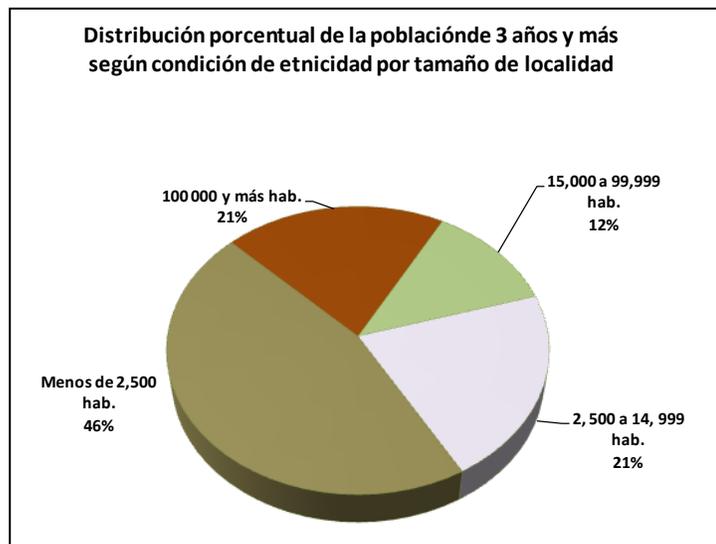
b.3. Distribución de la población indígena en el territorio nacional

¹⁷ Boege, E. *El Patrimonio Biocultural de los Pueblos Indígenas de México*, pág. 11.

El Componente 1 del Proyecto, como se observa, no tiene en sí delimitadas áreas territoriales de intervención al tratarse de acciones que tienden a fortalecer el diseño de políticas, la colaboración intersectorial entre diversas entidades gubernamentales, el fortalecimiento de la CONAFOR y de la asistencia técnica privada para las comunidades forestales. Sin embargo, tanto el Componente 2 como el Componente 3 del Proyecto, sí tendrían una incidencia directa en el territorio al tratarse de acciones enfocadas a la consolidación de programas comunitarios a nivel nacional, y a la ayuda a ejidos y comunidades para realizar inversiones en mosaicos productivos sustentables dentro de paisajes forestales, con el fin de reducir la presión sobre los bosques, generar resultados en mitigación, aumentar la resiliencia al cambio climático y aumentar la rentabilidad de los bosques y de los mosaicos productivos.

Es por ello que es importante considerar que en México existe presencia de población indígena en todas las entidades federativas, habitando las áreas de mayor diversidad natural del país y donde los recursos naturales son importantes¹⁸.

Gráfica 1. Distribución porcentual de la población de 3 años y más según condición de etnicidad por tamaño de localidad



Fuente: Elaboración propia a partir de INEGI, Base de datos del cuestionario ampliado del *Censo de Población y Vivienda 2010*.

Los asentamientos indígenas en el territorio nacional tienen un comportamiento muy similar a los hablantes de lengua prehispánica, es decir, hay una concentración en las localidades pequeñas y, por consiguiente, un porcentaje menor en las de mayor tamaño. De cada 10 personas que hablan alguna lengua indígena o pertenecen a un grupo étnico, cinco habita en localidades rurales; tres en localidades de 2,500 a 99,999 habitantes y dos en localidades mayores a 100,000 habitantes.

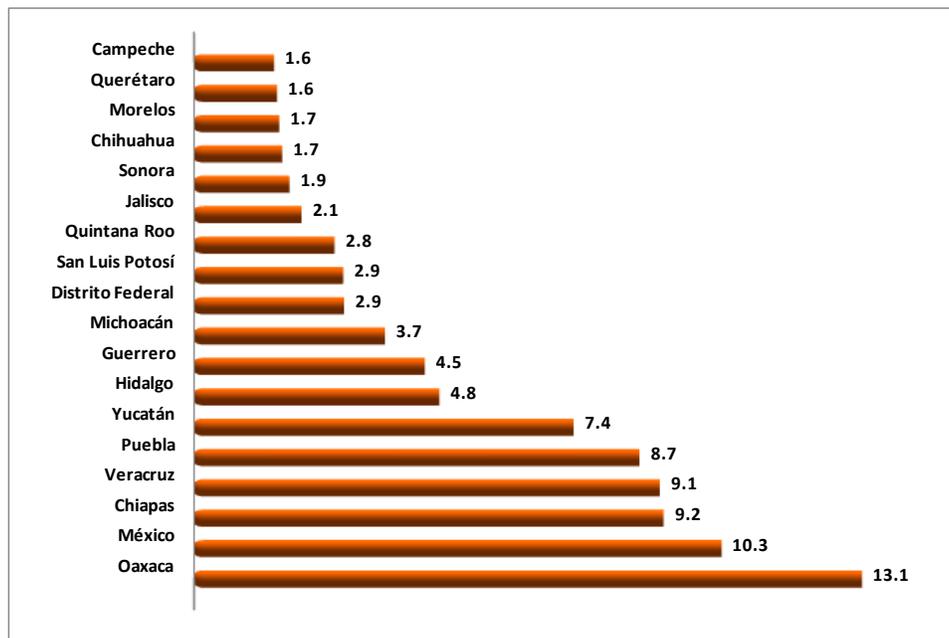
Los estados de Oaxaca, Chiapas, Veracruz, Guerrero y Michoacán concentran la mayor diversidad biológica a nivel nacional y también cuenta con una presencia importante de pueblos indígenas (Boege 2008: p. 17), por lo que tienen un papel muy importante en el desarrollo del Proyecto.

¹⁸ En otros casos, el proceso de poblamiento se ha reconfigurado con nuevos asentamientos en otras zonas indígenas, urbanas y metropolitanas, a los cuales no se refiere el presente Informe.

Oaxaca es la entidad que concentra el mayor volumen de población étnica con 2.1 millones; le sigue el Estado de México con 1.7 millones, Chiapas, Veracruz y Puebla con 1.5 cada uno y Yucatán con 1.2 millones, mientras que entidades como Colima, Aguascalientes y Zacatecas se caracterizan por tener montos muy pequeños de población indígena. Por su parte, Yucatán es la entidad que tiene la mayor proporción de indígenas puesto que 61.4% de su población total habla o se considera indígena; le siguen en orden de importancia Oaxaca donde 55.8% de su población es indígena; Quintana Roo con 33.6%, Chiapas con 31.0% y Campeche con 30.9%.

En las demás entidades las proporciones de población indígena aunque importantes son menores al 30% de su población.

Gráfica 2. Entidades que concentran los mayores porcentajes de población indígena de México 2010



Fuente: Elaboración propia a partir de INEGI, *Censo de Población y Vivienda, 2010*, Bases de datos cuestionario ampliado

La migración entre los grupos indígenas constituye uno de los fenómenos más importantes en la actualidad, cuyas causas, tanto estructurales como coyunturales, están asociadas al crecimiento poblacional y presión demográfica sobre la tierra, deterioro ecológico, impactos por fenómenos meteorológicos, escasez de empleo y disminución del ingreso, explotación de la fuerza de trabajo; inexistencia o insuficiencia de servicios básicos (electricidad, agua potable, escuelas, centros de salud, etcétera), difícil o nulo acceso al crédito y a nuevas tecnologías, violencia armada y caciquismo, entre otros factores.

Por lo anterior, el Proyecto de Bosques y Cambio Climático debiera contribuir, entre otros, a retener a la población en sus lugares de origen a través de la oferta de apoyos para el manejo sustentable de sus recursos forestales.

Los grupos indígenas con mayor migración son los purépechas, los mayas, los zapotecos, los mixtecos de Guerrero, Oaxaca y Puebla; los mazatecos de Oaxaca, los otomíes de Hidalgo, Estado de México, Querétaro, Puebla y Veracruz; los nahuas de Guerrero, Hidalgo, Estado de México, Veracruz y San Luis Potosí; los chinantecos de Oaxaca, los kanjobales y choles de Chiapas, los totonacas de Veracruz, los mazahuas del Estado de México y los mixes de Oaxaca¹⁹. Las mujeres se han integrado a las corrientes migratorias lo que supone cambios en diversos aspectos de su vida. Cuando permanecen en sus comunidades, ellas asumen las responsabilidades del cónyuge, hermanos, padres e hijos. Al tener que responder por esos bienes, ellas han tenido que participar en asambleas, procesos de negociación, acuerdos legales agrarios y acuerdos técnicos en proyectos productivos, que a veces no entienden, por no comprender el español, y no saber leer ni escribir.

El Programa para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2009-2012 (PDPI) establece los objetivos, indicadores, metas, estrategias y acciones a través de las cuales el gobierno federal promueve el desarrollo con identidad, es decir, con respeto y reconocimiento a las culturas, las lenguas y los derechos de las personas, los pueblos y las comunidades indígenas del país, y con apego al Plan Nacional de Desarrollo 2007–2012 (PND)²⁰.

Según este Programa de los 2 438 municipios considerados para el año 2005²¹, 662 de ellos tienen 40% y más de población indígena y concentran 62.4% de esta población.

El análisis de la información de las características poblacionales y culturales del país realizado por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), ubica localidades y municipios cuya composición cultural y lingüística marca dinámicas regionales muchas veces asociadas al aprovechamiento de recursos naturales.

Sin embargo, antes hay que explicar que la CDI ha determinado las “regiones indígenas de México” como marco de los indicadores para la acción de las políticas públicas y de programas de gobierno, como es el caso de las políticas de recursos forestales.

En las 25 regiones indígenas definidas se asientan en el año 2005 poco más de 8 millones de personas indígenas y algunas de ellas comprenden territorios de más de una entidad federativa. Dichas regiones se representan en el siguiente mapa elaborado por la CDI y disponible según la consulta realizada para la elaboración del presente Informe de Evaluación Social.

Es así que se tiene que estas regiones organizan a la población indígena según el tipo de municipios, localidades y grado de marginación, cuyos montos se expresan en el siguiente cuadro organizado según las siguientes consideraciones metodológicas, mismas que pueden servir de base para la planeación de las acciones contempladas en los Componentes y Subcomponentes del Proyecto, para promover la

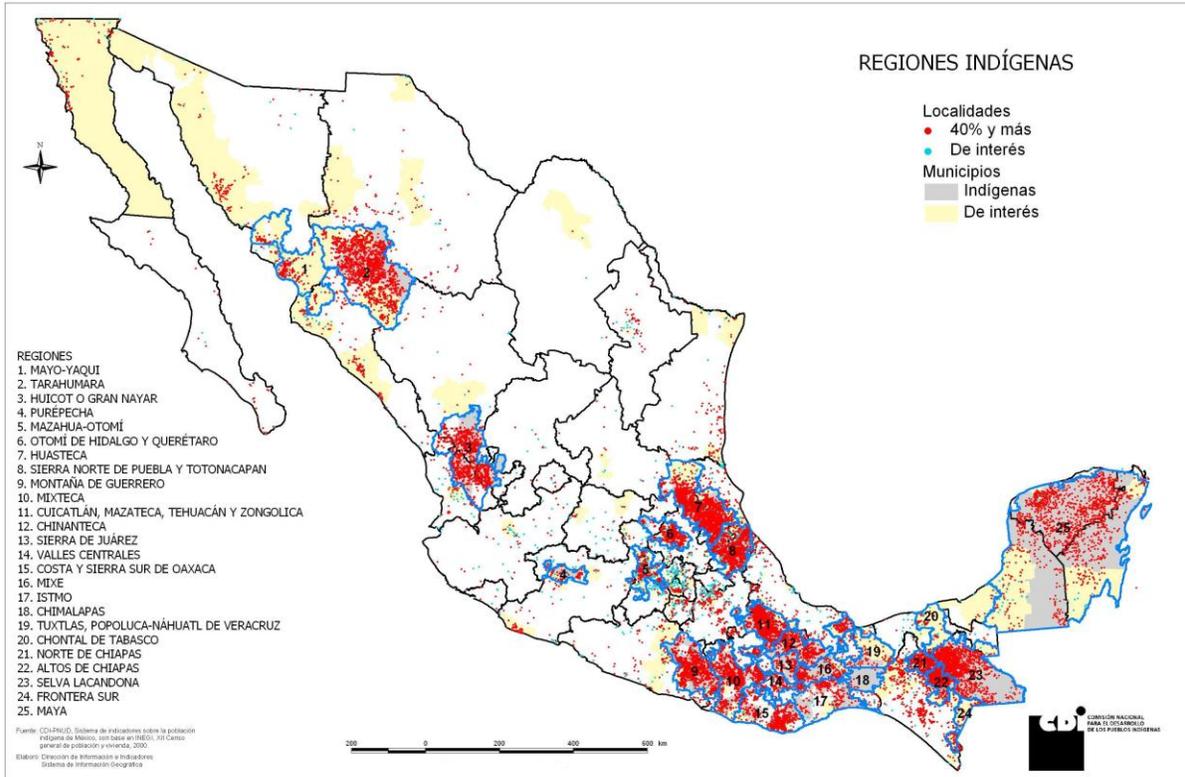
¹⁹ Prácticamente todas las familias de las regiones donde se han efectuado consultas para el diseño e implementación de los diversos Programas de la CONAFOR, tienen uno o más de sus integrantes trabajando en grandes ciudades o en los Estados Unidos. Esta fragmentación familiar se traduce en una importante fuente de ingresos para un gran número de comunidades rurales, a través de las remesas que les envían sus familiares que han emigrado.

²⁰ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de diciembre de 2009.

²¹ Datos de la CDI-PNUD. Sistema de Indicadores sobre la Población Indígena de México con base en: INEGI, XII Censo General de Población y Vivienda 2000 y II Conteo de Población y Vivienda 2005.

participación de los pueblos y comunidades indígenas y organizar las labores de consulta y planeación entre las comunidades indígenas y la CONAFOR²².

Mapa 4. CDI. Regiones Indígenas, 2005



Fuente: CDI, consulta realizada en noviembre de 2011

Según Municipios:

- a. Municipios Indígenas: son aquellos municipios que tienen más del 70% de población indígena o bien entre el 40 y el 69% de población indígena.
- b. Municipios de interés: son aquellos municipios con menos del 40% de población indígena y más de 5000 indígenas en números absolutos; o bien municipios con menos del 40% de población indígena y presencia de hablantes de lenguas con menos de 5000 hablantes o minoritarias.

Según Localidades:

- a. Localidades de 40% y más de población indígena
- b. Localidades de interés: localidades con menos de 39.999% y más de 150 personas indígenas

Cuadro 3: Total de municipios y localidades según población indígena, 2005

MUNICIPIOS			LOCALIDADES		
TIPO	GRADO DE	TOTAL	TIPO	GRADO DE	TOTAL

²²²² Esta metodología sirve de base para la focalización de los Programas de la CONAFOR.

CONAFOR: Proyecto "Bosques y Cambio Climático" (SIL)
Informe de Evaluación Social

	MARGINACIÓN			MARGINACIÓN	
Total de municipios		2,454	Total de localidades		49,566
Indígena		662	Localidades de 40% y más		22058
	Alto	314		Alto	9311
	Bajo	9		Bajo	279
	Medio	59		Medio	721
	Muy alto	276		Muy alto	11657
	Muy bajo	4		Muy bajo	90
Con presencia indígena		221	Localidades de interés		1535
	Alto	61		Alto	462
	Bajo	40		Bajo	346
	Medio	30		Medio	306
	Muy alto	6		Muy alto	22
	Muy bajo	84		Muy bajo	399
Con población indígena dispersa		1550	Localidades con menos de 40%		22793
	Alto	503		Alto	11030
	Bajo	367		Bajo	3783
	Medio	410		Medio	4263
	Muy alto	84		Muy alto	2008
	Muy bajo	186		Muy bajo	1709
Sin población indígena		21	Localidades de menos de 5 viviendas		3180
	Alto	9		Alto	858
	Bajo	6		Bajo	117
	Medio	3		Medio	147
	Muy alto	1		Muy alto	1982
	Muy bajo	2		Muy bajo	72

Fuente: CDI, consulta realizada el 1° de diciembre de 2011.

b.4. Pueblos indígenas y marginación

La población indígena del país, su riqueza y diversidad étnica y lingüística, ha estado marcada por enormes rezagos en los ámbitos económico, social y humano, cultural, de infraestructura y de ejercicio de sus derechos fundamentales. En los territorios con alta presencia indígena prevalece la escasez de empleos, los bajos salarios y las relaciones asimétricas entre grupos de población que afectan tanto a los procesos productivos como a los de comercialización y, sobre todo, al desarrollo que ha configurado de exclusión de los beneficios del desarrollo.

En los últimos años, aunque la economía indígena se ha diversificado, la agricultura sigue estando ligada a su modo de vida, en el cual la multiactividad y el policultivo son prácticas productivas que se relacionan con su cultura y tradiciones. La población étnica se ha incorporado también en sectores que demandan

mano de obra poco calificada y que ofrecen poca seguridad laboral, y entre las principales actividades en que se emplean destacan ocupaciones temporales como jornaleros agrícolas, la industria de la construcción y el trabajo doméstico en zonas rurales y urbanas, entre otros.

La importancia del trabajo familiar entre los indígenas pone de manifiesto que en este tipo de economías no hay mercados de trabajo consolidados, lo que provoca que la migración sea necesaria para la búsqueda de ingresos monetarios que aseguren la sobrevivencia del grupo. Este panorama contrasta con la riqueza de los patrimonios de las comunidades indígenas tanto en términos culturales, como de recursos naturales, agrobiodiversidad y de conocimientos tradicionales.

Según las estimaciones de marginación a nivel municipal elaboradas por el CONAPO, y su relación con la diversidad étnica, la presencia indígena está estrechamente ligada con grados altos y muy altos de marginación, puesto que de los 1251 municipios que se encuentran en esta situación, el 60.1% (721) corresponde a municipios con más del 40% de población indígena. En estas unidades territoriales habita 8.8 millones de habitantes, de los cuales 73.8% es población indígena.

La enorme desventaja social y económica que caracteriza a las comunidades indígenas se manifiesta en un elevado número de municipios (241) con grados de marginación muy altos donde la población indígena es mayor de 70%. Este grupo de municipios se caracteriza por su diversidad étnica y lingüística, al ser habitados por 3.1 millones de personas de los cuales el 87 por ciento es población indígena (2,7 millones).

La intensidad de la marginación disminuye donde la presencia de la población indígena no es tan relevante. De los 547 municipios con proporciones de población indígena entre 10 y 40%, 31 tienen grado de marginación muy alto, seguidos de 144 municipios con grado de marginación medio y 169 municipios con grados de marginación bajo y muy bajo. Por último, de los 750 municipios con menos de 10% de población indígena, ningún de ellos tienen grado de marginación muy alta; los niveles de marginación son medio (251), bajo (282) y muy bajo (217).

Con relación a las entidades del país donde se concentran los municipios con mayores niveles de marginación, en Chihuahua, Durango y Nayarit el 100% de la población en los municipios predominantemente indígenas, es decir, con más de 40% de población étnica presentaron niveles muy altos de marginación. Además, al tomar en cuenta a los municipios con niveles altos, se incorpora el 100% de los municipios indígenas de Guerrero, Jalisco, México, Querétaro, San Luis Potosí y Veracruz. Solamente en Campeche, Michoacán, Sonora y Tlaxcala, más del 50% de la población indígena en municipios con más de 40% de población indígena tiene niveles de marginación media y muy bajos.

Para los pueblos indígenas el derecho a la educación se revela como un medio para salir de la exclusión y discriminación a la que han sido expuestos durante décadas y también como el instrumento mediante el cual se mantienen, disfrutan y respetan las culturas, idiomas, tradiciones y conocimientos; sin embargo, el censo 2010 indica que el horizonte de estudios para la población indígena apenas rebasa en promedio el nivel de la primaria (6.6 años), es decir tres años menos respecto a la población no indígena. Este bajo promedio de escolaridad está asociado al notable rezago educativo que enfrenta la población indígena, puesto que 16.1% de la población indígena no sabe leer y escribir; 4.3% de la población joven no cuenta con ningún nivel de escolaridad; 11.7% tiene primaria incompleta y el 21.3%, primaria completa.

c. Otras comunidades que usan y manejan los recursos naturales en México

c.1. Previsiones jurídicas respecto a la tenencia comunitaria de la tierra

A partir de la Constitución de 1917 se establece en México un régimen de modalidades propietarias que implican el dominio directo o propiedad originaria, la propiedad privada y la que podemos conceptualizar como propiedad o tenencia comunitaria, constituida por los ejidos y las comunidades agrarias.

La propiedad comunitaria en México encuentra su base en el artículo 27 de la Constitución, donde se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales y protege su propiedad sobre la tierra, tanto para el asentamiento humano como para actividades productivas, así como la integridad de las tierras de los grupos indígenas y establece el mandato para que, considerando el respeto y fortalecimiento de la vida comunitaria de los ejidos y comunidades, se proteja también la tierra para el asentamiento humano y se regule el aprovechamiento de tierras, bosques y aguas de uso común y las acciones de fomento necesarias para elevar el nivel de vida de sus pobladores.

De igual manera establece el principio de que con respeto a la voluntad de los ejidatarios y comuneros para adoptar las condiciones que más les convengan en el aprovechamiento de sus recursos productivos, se regule el ejercicio de los derechos de los comuneros sobre la tierra y de cada ejidatario sobre su parcela y se establezcan los procedimientos por los cuales ejidatarios y comuneros podrán asociarse entre sí, con el Estado o con terceros y otorgar el uso de sus tierras; y, tratándose de ejidatarios, transmitir sus derechos parcelarios entre los miembros del núcleo de población; así como los procedimientos conforme a los cuales la asamblea ejidal otorgará al ejidatario el dominio sobre su parcela respetando el derecho de preferencia de otros ejidatarios o comuneros.

El propio texto constitucional prevé la regla general de que dentro de un mismo núcleo de población, ningún ejidatario podrá ser titular de más tierra que la equivalente al 5% del total de las tierras ejidales y que en todo caso, la titularidad de tierras en favor de un solo ejidatario deberá ajustarse a los límites de la pequeña propiedad.

El mandato constitucional del artículo 27 culmina con el principio de que el Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica, tanto como el deber de planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público.

En particular, la Ley Agraria en su artículo 106 establece que las tierras que corresponden a los grupos indígenas deberán ser protegidas por las autoridades, en los términos de la Ley que reglamente el artículo 4º y el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 27 constitucional. En la resolución de controversias los tribunales se sujetarán siempre al procedimiento previsto por esta Ley y quedará siempre constancia por escrito. En los juicios en que se involucren tierras de grupos indígenas, las autoridades deberán considerar las costumbres y usos de cada grupo, mientras no contravengan lo dispuesto en esta Ley ni se afecten derechos a terceros. Asimismo, cuando se haga necesario, el tribunal se asegurará de que los indígenas cuenten con traductores. Los tribunales suplirán la deficiencia de las partes en sus planteamientos de derecho cuando se trate de núcleos de población ejidales o comunales, así como ejidatarios o comuneros.

c.2. Las comunidades agrarias

Dadas las particularidades de la tenencia de la tierra en el país, el régimen de propiedad mayoritario en el medio rural es la propiedad social. Según la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA), el total de núcleos agrarios es 31 623 que abarcan 101.9 millones de hectáreas.

Cuadro 4. Tenencia de la tierra

Tipo de propiedad	Porcentaje
Propiedad social	53
Propiedad Privada	38
Terrenos Nacionales	4
Colonias Agrícolas y Ganaderas	2
Otros	3

Fuente: SRA. Programa Sectorial de Desarrollo Agrario 2007-2012

A partir de la reforma al artículo 27 constitucional y de la expedición de la nueva Ley Agraria en 1992, surge el llamado Programa de Certificación de Derechos Ejidales (PROCEDE) a cargo del Registro Agrario Nacional, de cuyos resultados la Procuraduría Agraria ha generado diversas estadísticas respecto a los núcleos agrarios que se sujetaron a dicho programa que concluyó en el año 2006 y que le da continuidad a partir de la información que se genera con el avance de la certificación que promueven las instituciones agrarias bajo la coordinación de la SRA.

El total de núcleos agrarios desagregados en ejidos y comunidades corresponden a un total de 29 240 ejidos con 84.5 millones de hectáreas y 2 383 comunidades que abarcan 17.3 millones de hectáreas, de los cuales a marzo de 2010, se regularizaron 91.7% del total²³. Al respecto cabe subrayar que más del 50% de las comunidades rurales mexicanas tienen vegetación forestal (Merino 2011).

La mayoría de la población beneficiada por los programas de certificación son ejidatarios (59.3%), luego avecindados²⁴ (24.8) y el resto son posesionarios²⁵. Los hombres representan la mayor proporción de titulares de derechos. Las mujeres ejidatarias representan 20.6%, las posesionarias 25.8% y las avecindadas 34.6%. La condición cambia según la entidad federativa. Los estados en donde las ejidatarias tienen una presencia mayor al 20% son, por ejemplo, Baja California (28.6%), Puebla (25.3%), Sonora (25.2%), Sinaloa (24.8%), Morelos (24%), Michoacán (23.8%) y Nayarit (23.8%), mientras que en Campeche y Yucatán no son más de 12%. Los estados donde existe mayor número de mujeres ejidatarias en términos absolutos son Veracruz, Puebla, Sinaloa, México y Chiapas. Los estados que tienen más posesionarias son México, Tabasco y Veracruz, y donde hay más avecindadas es en Veracruz, Guanajuato y Jalisco.

²³ Procuraduría Agraria (2011). Estadísticas Agrarias, 2011.

²⁴ “Son aquellos mexicanos mayores de edad que han residido por un año o más en las tierras del núcleo de población ejidal que han sido reconocidos como tales por la Asamblea ejidal o el tribunal agrario competente, los avecindados gozan de los derechos que esta ley les confiere”. (Artículo 13 de la Ley Agraria). Los avecindados tienen el derecho de formar parte de una “junta de pobladores” para tratar conjuntamente con los ejidatarios o comuneros asuntos que tienen que ver con el asentamiento humano (Artículos 42 y 42 de la Ley Agraria).

²⁵ Esta categoría no es definida de manera explícita en la Ley Agraria, aunque son mencionados en los Artículos 23 (Fracción VIII) y los Artículos 56 y 57 en el sentido de que son personas que viven en la comunidad y que se les permite tener parcelas agrícolas con acuerdo de la Asamblea, pero que no tienen ningún otro derecho sobre el territorio.

Las mujeres tienen escasas oportunidades al no reconocérseles debidamente su condición jurídica y social; a veces carecen de facultades para adquirir derechos de propiedad sobre la tierra, para tener acceso a derechos esenciales como es el crédito, los insumos, la capacitación y la enseñanza. La identidad de las mujeres indígenas y no indígenas se encuentra basada en la tierra, contando con la posesión legal o no de ésta, y sin embargo la instrumentación de políticas públicas en su beneficio, ha sido hasta ahora aún débil.

La edad promedio de los ejidatarios es de 59.8 años. Por género, hay una proporción mayor de mujeres de edad avanzada, pues 70.5% rebasa los 50 años y 39% tiene más de 65; para los hombres los porcentajes son 68.7% y 36.7%, respectivamente. Los posesionarios y vecindados son más jóvenes. Los primeros cuentan con una edad promedio de 52.9 años y los segundos de 52.1 años, 7 y 8 años más jóvenes que los ejidatarios, respectivamente.

Lo anterior, es muy relevante que el Proyecto lo tenga en cuenta ya que sin violentar usos y costumbres entre las comunidades, deberá atender las cuestiones tanto de género como las intergeneracionales para que estos grupos de población participen en el Proyecto y también obtengan parte de sus beneficios.

Finalmente es importante subrayar que la explotación colectiva de las tierras ejidales puede ser adoptada por un ejido o cesar cuando su asamblea así lo resuelva, en cuyo caso deben establecerse las disposiciones relativas a la forma de organizar el trabajo y la explotación de los recursos del ejido, así como los mecanismos para el reparto equitativo de los beneficios, la constitución de reservas de capital, de previsión social o de servicios y las que integren los fondos comunes y en su caso, los modos de disolver todos los mecanismos de la explotación comunitaria. Las llamadas tierras de uso común son las áreas del ejido y las comunidades donde se encuentra principalmente la biodiversidad (Boege, 2008).

c.3. Comunidades agrarias indígenas

El artículo 27 constitucional en su fracción VII, reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidal y comunal y protege su propiedad sobre la tierra; especialmente la integridad de la que poseen los grupos indígenas. En la Ley Agraria se dedica un capítulo a las comunidades, señalando los procedimientos para su reconocimiento; en tanto su artículo 106 apunta que “las tierras que corresponden a los grupos indígenas deberán ser protegidas por las autoridades en los términos de la Ley que reglamente el artículo 4º constitucional, y el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 27 constitucional”.

Este mismo artículo de la Constitución considera dentro del territorio de los núcleos agrarios indígenas, los bosques y aguas y, en general, los recursos naturales que en él se encuentren.

Como resultado de la política de reparto agrario, la tenencia de la tierra predominante en las regiones indígenas es la propiedad ejidal. Lo anterior se explica, en parte, por la ausencia de normas y procedimientos que prevaleció durante las primeras décadas del siglo pasado para el reconocimiento y restitución de tierras comunales, y a las dificultades que existían en los códigos agrarios para que los pueblos pudieran demostrar la propiedad primordial de sus tierras²⁶.

²⁶ Procuraduría Agraria, *La tenencia de la tierra en los municipios con población indígena*, marzo de 2004 en Pérez Martín del Campo, Marco Antonio y Rivera Nolasco, MA. *Los Pueblos Originarios de México*, Revista de Estudios Agrarios, 2011, Número 47, Año 17, abril-junio, pp. 19-20.

El procedimiento de restitución de tierras comunales fue abandonado ante la dificultad de las comunidades para comprobar el despojo de tierras; ante ello se ha optado por dotar de tierras a los grupos indígenas que siguen manteniendo una cultura comunal. Las comunidades de hecho son aquellas que no tienen ningún título que avale la posesión de sus tierras, según la legislación agraria, pero que poseen un territorio y conservan prácticas, tradiciones, así como formas organizativas que las caracterizan como tales. Algunas se encuentran ya reconocidas, otras esperan su reconocimiento en los Tribunales Agrarios. Existen también pueblos indígenas a los que les otorgaron tierra por la vía ejidal, pero que mantienen usos y costumbres al estilo de las comunidades indígenas.

Es por ello que lo más conveniente es hablar de núcleos agrarios indígenas, a fin de englobar las diferentes situaciones jurídicas en que se encuentran los pueblos indígenas respecto a la tenencia de la tierra.

Por otro lado, para distinguir a los núcleos de población agrarios que no tienen población indígena, pero sí forma de tenencia comunal, se les identifica como “comunidades agrarias”. Sin embargo, cabe aclarar que en relación con la tenencia de la tierra tanto el artículo 27 de la Constitución como la Ley Agraria sólo mencionan el término comunidad, sin el calificativo de indígena ni de agraria, y sí mencionan “las tierras de los pueblos indígenas”, pero éstas como forma de propiedad social que pueden ser tanto ejidos como comunidades.

Existen estudios e investigaciones respecto a las características de la estructura agraria en los municipios con importante participación de la población indígena²⁷, que han tenido como objeto evidenciar que no tienen un patrón homogéneo entre sí y que son diferentes a los municipios sin población indígena; en los que predomina la diversidad en las relaciones que existen entre los integrantes de este grupo social y la tierra, y que sus características agrarias son similares a las de los demás sujetos agrarios con quienes comparten su ámbito estatal o regional.

En los municipios con población indígena, 80% pertenece a ejidos y comunidades; 19% es privada y el resto terrenos nacionales y colonias agrícolas y ganaderas²⁸.

De acuerdo a la anterior estructura agraria nacional, la situación de los bosques en México también se identifica en general por el carácter social de su tenencia.

c.4. Consideraciones de género

Entre los potenciales beneficiarios del Proyecto de Bosques y Cambio Climático se encuentran mujeres indígenas y no indígenas y otros grupos de población de las comunidades y ejidos (jóvenes, personas de la tercera edad). Sin embargo, se presentan diversas dificultades para su inclusión.

Las mujeres participantes en diversos programas de la CONAFOR²⁹, han tenido un rol fundamental en cuanto a la plantación, conservación y protección de los árboles y suelos forestales. También recolectan y manejan los productos derivados de los recursos forestales, a los que les dan diversos usos, tales como:

²⁷ Como los realizados por Ibarra Romero, Miguel Ángel Castell, Artemio Colín y Manuel Morales de la Dirección General de Estudios y Publicaciones de la Procuraduría Agraria.

²⁸ Datos al año 2004, según el PROCEDE.

²⁹ Cualquiera de los siguientes programas puede acreditar dicha participación: PROCYMAF, CABSA, COINBIO, el actual PSA, etc.

combustible, alimento de consumo humano y animal, medicina y fuente de ingreso. Sin embargo, su participación en la toma de decisiones y en la formulación de políticas referidas al manejo y cuidado de los recursos y a la generación de servicios ambientales del bosque, ha sido hasta ahora limitada. También se observa que la CONAFOR aún registra una baja participación de solicitantes mujeres de los apoyos que ofrecen sus programas debido a una diversidad de circunstancias socioculturales, pero también de carácter institucional que se presentan como una oportunidad durante la implementación del Proyecto.

Cuadro 5. CONAFOR: total de apoyos asignados para el periodo 2007-2011

Año	Total Beneficiarios a/	Beneficiarios Personas Físicas	
		Hombres	Mujeres
2007	38,809	22,959	4,368
2008	38,986	22,228	5,359
2009	27,930	14,576	3,564
2010	17,494	9,259	2,134
2011 b/	26,553	14,273	3,266

a/ Cuantificado por apoyo asignado e incluye personas físicas y morales

b/ Información preliminar al 30 de septiembre de 2011

Fuente: CONAFOR (octubre de 2011). Gerencias Estatales, SIGA.

México ha asumido compromisos en materia de género, igualdad y derechos humanos. La normatividad en la materia presenta avances, aunque, ~~por lo que~~ para el logro de lo anterior no basta incorporar estos aspectos como un componente más dentro del Proyecto de Bosques y Cambio Climático, sino que es indispensable que en todo momento desde el diseño, en los mecanismos de participación, para los incentivos y los programas que se realicen en las áreas del mismo Proyecto se preste especial atención en todos y cada uno de los componentes donde pueda ser relevante lo siguiente:

- Enfoque de género en la planificación y ejecución del proyecto, a fin de evitar que el desarrollo del mismo reproduzca las brechas de género en lo general, y con mayor énfasis en lo referente a las mujeres indígenas por su condición de género, clase y etnia³⁰.
- Atención especial a las comunidades o regiones con mayores niveles o índices de marginación y pobreza.
- Por supuesto, la consideración a los pueblos y comunidades indígenas y respeto pleno a sus derechos, tradiciones y cosmovisión en la promoción y ejecución de los programas.
- Incorporación de no dueños o propietarios de terrenos (jóvenes, vecindados, mujeres, etc.) en el desarrollo del proyecto y sobre todo en la toma de decisiones sobre el mismo.
- Incorporación de jóvenes y apoyos para que puedan superar la marginación intergeneracional.
- Promoción de la incorporación de personas de las comunidades a labores relacionadas con el Proyecto como parte de los cuerpos técnicos, como son, los promotores o promotoras comunitarios.
- Consideración a adultos mayores y su potencial para contribuir a la conservación y al manejo sustentable de los bosques.

³⁰ Se sugiere tener como referencia los resultados de la Consulta Nacional sobre la “Situación de las Mujeres Indígenas en sus pueblos y comunidades” realizada por la CDI en colaboración con los pueblos indígenas.

- Ampliación, en la medida de lo posible, de las acciones y programas de la CONAFOR en aquellos casos donde no hay otra presencia institucional o gubernamental o donde está mejor posicionada para brindar apoyos vinculados al desarrollo social.
- Mantener indicadores o metas en sus sistemas de bases de datos y de información geoespacial, en donde se pueda verificar la atención, la participación y el impacto de forma desagregada por sexo y condición étnica por lo menos.
- Incorporar, en la medida de lo posible, acciones afirmativas para revertir o disminuir las brechas de género, intergeneracional y de condición étnica.

En lo que se refiere al ámbito normativo, la inclusión de los temas referidos al cuidado del medio ambiente en la agenda internacional coincide con la incorporación de los temas vinculados a la situación de las mujeres como colectivo social.

Fue en la década de los setenta del siglo XX cuando ambas temáticas emergieron y empezaron a ser reconocidas como materia de interés público. Sin embargo, la articulación de dichas temáticas (género y medio ambiente) se fue construyendo tiempo después, destacándose la última década del siglo pasado por el logro de acuerdos y compromisos de la comunidad internacional.

Como parte del marco normativo internacional en la materia, destacan los siguientes instrumentos jurídicamente vinculantes para el Estado mexicano:

La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas (ONU), en diciembre de 1979, cuya entrada en vigor como tratado internacional se dio el 3 de septiembre de 1981, tras su ratificación por 20 países.

En el artículo 14, esta Convención establece que los Estados Partes tendrán en cuenta los problemas especiales a que hacen frente las mujeres rurales y el importante papel que desempeñan en la supervivencia económica de su familia, incluido su trabajo en los sectores no monetarios de la economía, y tomarán todas las medidas apropiadas para asegurar la aplicación de las disposiciones de la convención a las mujeres de las zonas rurales.

Se señala que los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en las zonas rurales a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, su participación en el desarrollo rural y en sus beneficios, y en particular asegurarán el derecho a:

- Participar en la elaboración y ejecución de los planes de desarrollo a todos los niveles; (...)
- g. Obtener acceso a los créditos y préstamos agrícolas, a los servicios de comercialización y a las tecnologías apropiadas, y recibir un trato igual en los planes de reforma agraria y de reasentamiento;
- h. Gozar de condiciones de vida adecuadas, particularmente en las esferas de la vivienda, los servicios sanitarios, la electricidad y el abastecimiento de agua, el transporte y las comunicaciones.

En 1992, como resultado de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, también conocida como la "Cumbre de la Tierra", celebrada en Río de Janeiro, Brasil se aprobó: la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (UNFCCC, por sus siglas en inglés),

la Convención de Lucha contra la Desertificación y la Sequía (UNCCD) y el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB), siendo este último el primer acuerdo mundial enfocado en la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad (www.biodiversidad.gob.mx).

En éste, se expone en el apartado de preámbulo de dicho convenio, un reconocimiento al importante papel que juegan las mujeres en la conservación y uso sustentable de la diversidad biológica:

Reconociendo asimismo la función decisiva que desempeña la mujer en la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica y afirmando la necesidad de la plena participación de la mujer en todos los niveles de la formulación y ejecución de políticas encaminadas a la conservación de la diversidad biológica, (...)

En lo que concierne a la UNCCD, en su artículo 5 se incluyen como parte de los compromisos de los países afectados, es decir, aquellos países cuya superficie tiene total o parcialmente zonas afectadas por la desertificación y la sequía, la responsabilidad de promover la sensibilización y facilitar la participación de las poblaciones locales, especialmente las mujeres y los jóvenes, con el apoyo de las organizaciones no gubernamentales, en los esfuerzos por combatir la desertificación y mitigar los efectos de la sequía; y crear un entorno propicio, mediante, entre otras medidas, el establecimiento de políticas y programas de acción a largo plazo.

En lo que se refiere a la normatividad nacional existe el decreto de la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres³¹ que tiene como materia la equidad de género e igualdad de derechos y oportunidades entre hombres y mujeres. Los sujetos de los derechos de esta Ley son todas las mujeres mexicanas y extranjeras que se encuentren en el territorio nacional, y las mexicanas en el extranjero, sin importar origen étnico, edad, estado civil, idioma, cultura, condición social, discapacidad, religión o dogma.

Mediante esta ley se creó el Instituto Nacional de las Mujeres como un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal que tiene como objeto general promover y fomentar las condiciones que posibiliten la no discriminación, la igualdad de oportunidades y de trato entre los géneros; el ejercicio pleno de todos los derechos de las mujeres y su participación equitativa en la vida política, cultural, económica y social del país, bajo los criterios de transversalidad en las políticas públicas, federalismo y fortalecimiento de vínculos con los Poderes Legislativo y Judicial.

En esta ley el concepto de género se refiere a los valores, atributos, roles y representaciones que la sociedad asigna a hombres y mujeres. Por equidad de género, el concepto que refiere al principio conforme al cual hombres y mujeres acceden con justicia e igualdad al uso, control y beneficios de los bienes y servicios de la sociedad, incluyendo aquéllos socialmente valorados, oportunidades y recompensas, con la finalidad de lograr la participación equitativa de las mujeres en la toma de decisiones en todos los ámbitos de la vida social, económica, política, cultural y familiar; y por perspectiva de género, el concepto que se refiere a la metodología y los mecanismos que permiten identificar, cuestionar y valorar la discriminación, desigualdad y exclusión de las mujeres, así como las acciones que deben emprenderse para actuar sobre los factores de género y crear las condiciones de cambio que permitan avanzar en la construcción de la equidad de género.

³¹ Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de enero de 2001.

De igual forma existe la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, cuyo objetivo central es regular y garantizar la igualdad entre mujeres y hombres, promoviendo el empoderamiento de las mujeres. Y que define como atribución del Gobierno Federal,

coordinar acciones para la transversalidad de la perspectiva de género; y garantizar la igualdad de oportunidades, mediante la adopción de políticas, programas, proyectos e instrumentos compensatorios como las acciones afirmativas. (Art. 12)

Así mismo el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, en su eje rector 3, “Igualdad de Oportunidades”, punto 3.5, “Igualdad entre Mujeres y Hombres”, se desglosa como tarea prioritaria del Estado mexicano el promover acciones para fomentar una vida sin violencia ni discriminación, así como una auténtica cultura de la igualdad; y que el Gobierno Federal participará activamente en la implantación de políticas públicas encaminadas a defender la integridad, la dignidad y los derechos de todas las mexicanas. Y en su estrategia 16.1, que es necesario construir políticas públicas con perspectiva de género de manera transversal en toda la Administración Pública Federal, y trabajar desde el Ejecutivo Federal, para que esta transversalidad sea posible también en los gobiernos estatales y municipales.

Por otra parte el Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (PROIGUALDAD), establece una plataforma de líneas básicas de acción y objetivos para garantizar los derechos humanos de las mujeres, la no discriminación, el acceso a la justicia y a la seguridad; así como fortalecer las capacidades de las mujeres para potenciar su agencia económica a favor de mayores oportunidades para su bienestar y desarrollo. Este Programa, tiene por principio transformar la manera en que opera la Administración Pública Federal para lograr la igualdad entre mujeres y hombres. Dicha transversalidad se entiende como el proceso que permitirá garantizar la incorporación del enfoque de género en cualquier acción que se programe, tratándose de legislación, políticas públicas, actividades administrativas, económicas y culturales en las instituciones públicas y privadas.

Para ello, es necesario trabajar en dos vertientes: por un lado, en realizar acciones que incidan en la construcción de una cultura institucional en cuya práctica cotidiana se observe la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, y por otro, en incorporar esta categoría de análisis en la planeación estratégica, de manera tal que desde el proceso de formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas, se garantice un impacto positivo en beneficio de las mujeres.

Así mismo el Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2007-2012 (PSMAyRN), en el objetivo sectorial 9, enuncia el promover la participación de las mujeres en la toma de decisiones en el sector ambiental; así como el fortalecimiento de capacidades de las mujeres para la organización y la gestión de proyectos ambientales.

Y de igual manera el Programa especial Hacia la Igualdad de género y la Sustentabilidad Ambiental (PROIGESAM), cuyo objetivo general es institucionalizar la perspectiva de género en las políticas públicas de la Semarnat y de sus órganos sectorizados; a fin de garantizar el adelanto de las mujeres y la igualdad de género en cada uno de los ámbitos y retos de la agenda ambiental, tales como la protección del medio ambiente, la mitigación del cambio climático, la reforestación de bosques y selvas, la conservación y uso del agua y del suelo, la preservación de la biodiversidad, el ordenamiento ecológico y la gestión ambiental, entre otros. Y específicamente en sus objetivos 2 y 3 se refiere a la generación de criterios de igualdad de género que reorienten la definición de normas, lineamientos y reglas de

operación; y la integración en las funciones operativas de diseño, ejecución y evaluación de las políticas ambientales, las consideraciones metodológicas y procedimentales con este enfoque.

En este sentido, también es de relevancia la reciente modificación al Artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (10 de junio de 2011), a partir de la cual se incorporan todos los Derechos Humanos reconocidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.

c.4.1. Mujeres y Medio Ambiente

En lo que concierne a la inclusión de las mujeres en el cuidado y protección del medio ambiente, se ha empezado a reconocer, desde una mirada de género, que los efectos de la degradación ambiental en la población, afectan a mujeres y hombres de diferentes maneras y en diferentes magnitudes, de acuerdo a la relación que por su rol social y de género, mantiene cada uno con el ambiente y los recursos naturales.

Se ha comenzado a visibilizar que la pérdida y deterioro de los recursos naturales menoscaba los niveles y variedad productiva; agota la fertilidad del suelo, disminuye y dificulta el abasto de agua, alimentos, medicinas naturales, y combustible, situaciones que en conjunto multiplican las jornadas de trabajo doméstico y productivo de las mujeres (Semarnat, 2008)³².

También desde hace ya varios años se reconocen los procesos de feminización de la pobreza, lo que significa, el aumento en la incidencia y prevalencia de la pobreza entre las mujeres, aunados a los crecientes índices de migración, de jefaturas femeninas de hogares, etcétera, que motivan la ampliación de responsabilidades ambientales, sociales y económicas de las mujeres, sin contar con un respaldo social, político, económico, y legal que garanticen su acceso, uso, control y beneficios de los recursos naturales.

Como ejemplo de lo antes expuesto, se ubica que en México, las mujeres representan sólo 23 por ciento de los sujetos agrarios, quienes han tenido acceso a la tierra a través de cesión de derechos o herencia familiar, principalmente. En promedio, las mujeres propietarias de tierra cuentan con 58 años de edad, 30.4 por ciento tiene más de 65 años y, en muchas ocasiones son los hijos varones quienes toman las decisiones correspondientes (Ibídem). Estos datos ejemplifican en parte, la limitada participación de las mujeres en ámbitos de toma de decisiones, que guardan estrecha relación con el medio ambiente.

c.4.2. Derechos de las mujeres con respecto a la tierra y territorios

Desde 1971 se dieron cambios importantes en la Ley Federal de la Reforma Agraria en donde se otorgaba a las mujeres el derecho legal a la tierra y a la representación en las estructuras ejidales; sin embargo, existen factores culturales y jurídicos que impiden el acceso de las mujeres a la propiedad de la tierra. Por una parte, la legislación actual no prevé que las mujeres sean sucesoras de los derechos de propiedad del esposo o concubinario, en forma obligatoria, sólo lo deja al libre arbitrio del cónyuge, es decir, la mayoría de las veces en esas listas se encuentran los hijos varones y en última instancia inscriben a la esposa o concubina. Sin embargo la Ley Agraria en el artículo 18 menciona que “Cuando el ejidatario no haya hecho designación de sucesores, o cuando ninguno de los señalados en la lista de

³² Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), Programa “Hacia la igualdad de género y la sustentabilidad ambiental” 2007-2012. Autor: México.

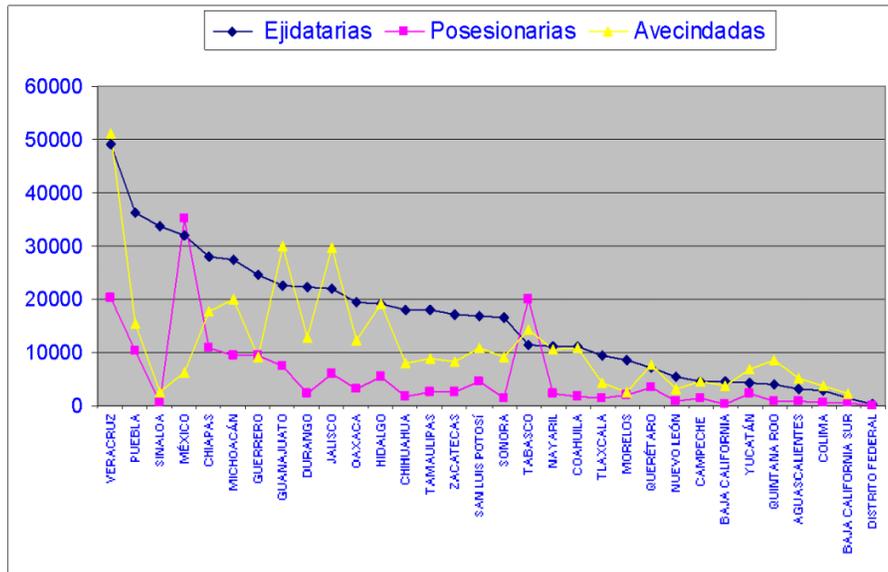
sucesión pueda heredar, por imposibilidad en materia legal, los derechos agrarios se transmitirán de acuerdo con el siguiente orden de preferencia: al conyugue; a la concubina o concubinario; a uno de los hijos del ejidatario; a uno de sus ascendientes, y a cualquier otra persona que dependa económicamente de él.”.

Si, en los tres últimos casos, al fallecimiento del ejidatario resultan dos o más personas con derecho a heredar, los herederos gozarán de tres meses a partir de la muerte del ejidatario para decidir quién, de entre ellos, conservará los derechos ejidales. En caso de que no se pusieran de acuerdo, el Tribunal Agrario proveerá la venta... Lo anterior se debe a preferencias masculinas en las prácticas de herencia, a los privilegios legales de los hombres en el matrimonio y la cultura (que aún con el régimen de bienes mancomunados es grave por los riesgos que implica para la mujer que la administración quede en manos del marido), a los sesgos de género en el mercado de tierras (posibilidades de empleo y remuneración diferenciadas, acceso al crédito menor y más limitado), a los sesgos masculinos en el uso de la tierra comunitaria y, originalmente, a los sesgos masculinos en los programas estatales de distribución de tierras e, incluso, en los de titulación.

Sin embargo, las mujeres y sobre todo ante el fenómeno de la migración de los hombres, cuando permanecen en sus comunidades, asumen las responsabilidades del cónyuge, hermanos, padres e hijos. Al tener que responder por sus bienes, ellas han tenido que participar en asambleas, procesos de negociación, acuerdos legales agrarios y acuerdos técnicos en proyectos productivos, sin que esto signifique que se reconozca su derecho a participar, tampoco ha repercutido en el empoderamiento de las mujeres, o puesto que se enfrentan a obstáculos tales como la discriminación de género, las dificultades o imposibilidad de expresarse y comprender el español, y el analfabetismo total o funcional.

Al mismo tiempo, las mujeres desempeñan importantes tareas en vastas zonas forestales impactadas por la migración, ya que son ellas las que están al frente promoviendo y transmitiendo la necesidad de preservación y cuidados al bosque y a la fauna que en ésta sobrevive. No obstante, al no reconocérseles debidamente su condición jurídica y social, carecen de facultades para adquirir derechos de propiedad sobre la tierra, para tener acceso a los derechos esenciales como es el crédito, los insumos agrícolas, forestales, la capacitación y la enseñanza, carecen de facultades para acceder a diversos Programas como los de la CONAFOR, que se sustentan en la exhibición de los documentos que las facultan como propietarias de los predios con personalidad jurídica. En general, dentro de las comunidades, la rigidez de los patrones de género implica también una severa limitación de la participación de las mujeres en las estructuras de poder y toma de decisiones en torno a las actividades forestales, en particular.

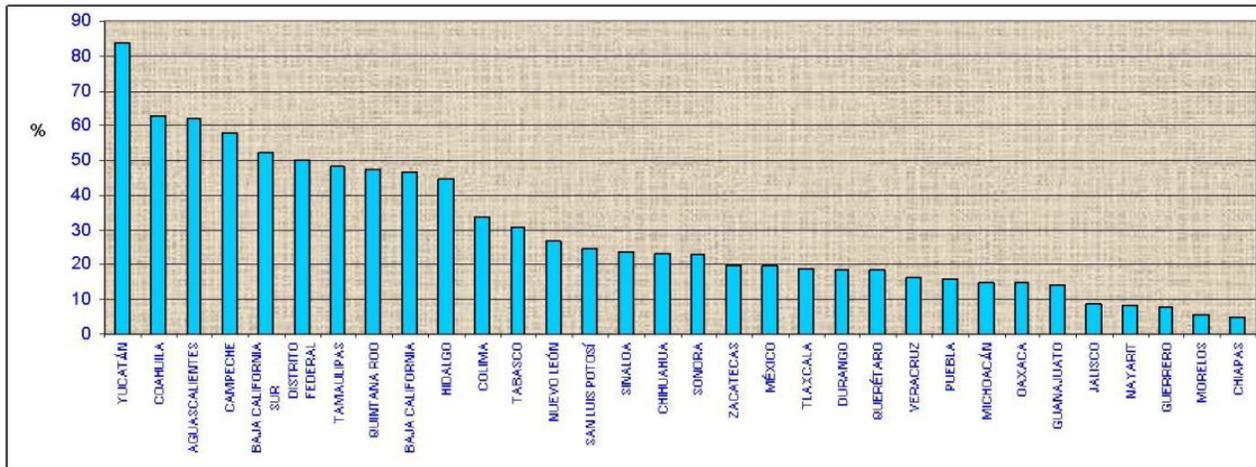
Mujeres por tipo de sujeto agrario por entidad federativa



Fuente: Elaborado por la Dirección General de Estudios y Publicaciones de la Procuraduría Agraria, con información del Registro Agrario Nacional al 30 de mayo de 2010, México.

La Ley Agraria y su Reglamento para Fomentar la Organización y Desarrollo de la Mujer Campesina prevén una Parcela constituida por las tierras que la Asamblea destine para el establecimiento de granjas agropecuarias, empresas o industrias rurales para ser aprovechadas por una Unidad o grupo de mujeres campesinas organizadas. Sin embargo, la parcela de la mujer sólo se encuentra en 23.7% de los ejidos. Solamente en algunos estados la proporción de ejidos con parcela de la mujer es significativa: Yucatán (83.9%), Coahuila (62.8%) y Aguascalientes (61.8%). En números absolutos las entidades con más parcelas de la mujer son Tamaulipas (632), Coahuila (546), Veracruz (555), Yucatán (588) e Hidalgo (427); en contraste, los estados con menos parcelas de la mujer son Morelos (11), Nayarit (28) y Tlaxcala (45).

Porcentaje de ejidos que cuentan con parcela de la mujer



Fuente: Elaborado por la Dirección General de Estudios y Publicaciones de la Procuraduría Agraria, con información del Registro Agrario Nacional al 30 de mayo de 2010, México.

Cualquier programa destinado a las mujeres no puede descansar prioritariamente en la parcela de la mujer, ya que la mayoría de los ejidos hasta ahora certificados no cuenta con ella. En los municipios con población indígena, hay menor proporción de mujeres ejidatarias, 7.7%.

3. Relaciones de los pueblos indígenas y las comunidades locales con los bosques en México

a. Previsiones constitucionales y de la legislación forestal

La Constitución mexicana tiene pocas referencias –al menos directas- a los recursos forestales; la más relevante es la proposición de que “El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica.” Por otra parte se establece como actividad limitada para las sociedades mercantiles al disponer que en ningún caso las sociedades de esta clase podrán tener en propiedad tierras dedicadas a actividades agrícolas, ganaderas o forestales en mayor extensión que la respectiva equivalente a la pequeña propiedad y, desde luego, la facultad fiscal del Estado para establecer contribuciones sobre explotación forestal.

Esas son todas las previsiones constitucionales; sin embargo, el Congreso General ha usado el fundamento tanto para el sistema propietario sobre recursos naturales en general, es decir el artículo 27 constitucional, como el de las facultades del propio Congreso de la Unión para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados 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 para emitir las disposiciones jurídicas relativas a los recursos forestales, mismas que se describen a continuación.

La Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable³³ (LGDFS) define los criterios de la política forestal y establece los indicadores para el manejo forestal sustentable.

Mapa 5. Estados con actividad forestal en México 2011



Fuente: CONAFOR (2011)

³³ Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 25 de febrero de 2003.

Sus principales objetivos son contribuir al desarrollo social, económico, ecológico y ambiental del país, mediante el manejo sustentable de los recursos forestales; impulsar la silvicultura y el aprovechamiento de los recursos forestales para que contribuyan con bienes y servicios que aseguren el mejoramiento del nivel de vida de los mexicanos, especialmente el de los propietarios y pobladores forestales; y desarrollar los bienes y servicios ambientales y proteger, mantener y aumentar la biodiversidad que brindan los ecosistemas forestales.

La LGDFS establece, además, criterios obligatorios de política forestal de carácter social, ambiental y silvícola y económico, que deben ser aplicados en los instrumentos programáticos y en todas las acciones del sector público forestal federal, así como de entidades federativas y municipios, mismos que deberán ser considerados por el Proyecto.

Por su parte, las entidades federativas y el Distrito Federal tienen la obligación de formular sus propias legislaciones locales en materia forestal, en concordancia con la LGDFS y su Reglamento. De 2003 a la fecha 28 estados del país han promulgado sus leyes forestales respectivas o sus equivalentes.

En relación a los pueblos indígenas y comunidades agrarias, este instrumento jurídico se propone expresamente, como objetivo general, “Respetar el derecho al uso y disfrute preferente de los recursos forestales de los lugares que ocupan y habitan las comunidades indígenas”; al ser una Ley reglamentaria del artículo 27 constitucional, dicta que cuando los recursos forestales son propiedad de los pueblos y comunidades indígenas, se observa lo dispuesto por el artículo 2° de la Constitución.

Se reconoce, que la propiedad de los recursos forestales comprendidos dentro del territorio nacional corresponde a los ejidos, las comunidades, pueblos y comunidades indígenas, personas físicas o morales, la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios que sean propietarios de los terrenos donde aquéllos se ubiquen. Los procedimientos establecidos por la Ley no alterarán el régimen de propiedad de dichos terrenos; lo mismo que ningún Plan, Programa o Proyecto específico puede alterar el régimen de propiedad en donde se prevea su desarrollo, como es el caso del Proyecto de Bosques y Cambio Climático. Lo anterior es muy importante de considerar ya que ninguna acción relacionada con el proyecto o bien con el mecanismo de REDD+ puede alterar dicho régimen de propiedad.

Como objetivos específicos esta Ley plantea además “Contribuir al desarrollo socioeconómico de los pueblos y comunidades indígenas, así como de ejidatarios, comuneros, cooperativas, pequeños propietarios y demás poseedores de recursos forestales”, y “Garantizar la participación de la sociedad, incluyendo a los pueblos y comunidades indígenas, en la aplicación, evaluación y seguimiento de la política forestal”.

En la distribución de competencias que se realiza en esta ley general, se remite a la atención de las Entidades Federativas lo relativo a “Asesorar y orientar a ejidatarios, comuneros, pequeños propietarios, comunidades indígenas y otros productores forestales en el desarrollo de su organización, así como en la creación de empresas sociales forestales, propiciando la integración de cadenas productivas y los sistemas-producto del sector; así como a brindar atención, de forma coordinada con la Federación y los municipios, a los asuntos relacionados con la conservación y mejoramiento del hábitat natural de los pueblos y comunidades indígenas”. Por lo anterior, la CONAFOR deberá brindar información permanente sobre el Proyecto a las autoridades de los estados y municipios para que estén en condiciones de cumplir de la mejor forma con dicha atribución.

Por otra parte se otorga la facultad a la SEMARNAT para promover la participación y coordinación de las autoridades competentes, propietarios, poseedores y habitantes de las zonas forestales, como los transportistas, comerciantes e industrializadores de materias primas forestales, en materia de vigilancia, lo cual implicaría que todas las comunidades rurales asentadas en zonas forestales debiesen participar en los programas gubernamentales de vigilancia y establece la obligación de la SAGARPA consistente en “apoyar a la mujer del medio rural de los territorios forestales en proyectos relacionados con leña combustible (manejo, plantaciones y estufas ahorradoras), componentes forestales para el traspaso, cosecha de agua y sobre labores silvícolas”.

La Ley establece diversos catálogos de principios que deben orientar la actividad pública, así, entre sus principios rectores enuncia:

- Lograr que el aprovechamiento sustentable de los ecosistemas forestales sea fuente permanente de ingresos y mejores condiciones de vida para sus propietarios o poseedores, generando una oferta suficiente para la demanda social, industrial y la exportación, así como fortalecer la capacidad productiva de los ecosistemas.
- Crear mecanismos económicos para compensar, apoyar o estimular a los propietarios y poseedores de los recursos forestales por la generación de los bienes y servicios ambientales, considerando a éstos como bienes públicos, para garantizar la biodiversidad y la sustentabilidad de la vida humana.

Entre los criterios obligatorios de política forestal, enumera los siguientes:

- El respeto al conocimiento de la naturaleza, cultura y tradiciones de los pueblos y comunidades indígenas y su participación directa en la elaboración y ejecución de los programas forestales de las áreas en que habiten, en concordancia con la Ley de Desarrollo Rural Sustentable y otros ordenamientos;
- La incorporación efectiva de los propietarios forestales y sus organizaciones en la silvicultura, producción, industria y comercio de los productos forestales, la diversificación o uso múltiple y los bienes y servicios ambientales.
- La participación activa por parte de propietarios de predios o de industrias forestales en los procesos de promoción de certificación del manejo forestal y de la cadena productiva.
- La participación de las organizaciones sociales y privadas e instituciones públicas en la conservación, protección, restauración y aprovechamiento de los ecosistemas forestales y sus recursos.
- La regulación y aprovechamiento de los recursos y terrenos forestales, deben ser objeto de atención de las necesidades sociales, económicas, ecológicas y culturales de las generaciones presentes y futuras.

La Ley obliga a que la Federación, en coordinación con los Gobiernos de los Estados y con la colaboración de los propietarios forestales organizados, comunidades indígenas, los Gobiernos Municipales y otras instituciones públicas formule, opere y evalúe programas integrales de prevención y combate a la tala clandestina. Los ejidos y las comunidades indígenas pueden crear comités u órganos técnicos para el manejo forestal y de plantaciones forestales. En caso de plagas o enfermedades forestales, degradación o desertificación, los ejidatarios, comuneros y otros propietarios están obligados a avisar y colaborar con la CONAFOR en revertir la situación.

a.1. Previsiones jurídicas en materia de equilibrio ecológico, protección al ambiente y vida silvestre

Para el Proyecto también son aplicables las disposiciones que en específico prevé la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), la cual tiene como uno de sus propósitos centrales la inserción del concepto de desarrollo sustentable de manera transversal en las políticas y programas del gobierno de México, estableciendo diversos instrumentos en materia de impacto ambiental, ordenamiento ecológico del territorio, creación de áreas naturales protegidas, prevención y control de la contaminación entre otros rubros.

Por su parte la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente tiene como uno de sus principios expresos el de garantizar el derecho de las comunidades, incluyendo a los pueblos indígenas, a la protección, preservación, uso y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y la salvaguarda y uso de la biodiversidad. Para la planeación, ejecución, evaluación y vigilancia de la política ambiental y de recursos naturales los pueblos indígenas deberán ser consultados para que emitan sus opiniones y propuestas.

Como principio general de política sectorial. Uno de los principios expresos de la Ley es garantizar el derecho de las comunidades, incluyendo a los pueblos indígenas, a la protección, preservación, uso y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y la salvaguarda y uso de la biodiversidad.

En la Planeación Democrática del Desarrollo en el sector. Para la planeación, ejecución, evaluación y vigilancia de la política ambiental y de recursos naturales los pueblos indígenas deberán ser consultados para que emitan sus opiniones y propuestas.

En materia de biodiversidad. La Ley ordena que deberá considerarse el conocimiento biológico tradicional y la participación de las comunidades, así como los pueblos indígenas en la elaboración de programas de biodiversidad de las áreas en que habiten, lo cual desde luego, se articula con las disposiciones que sobre el tema establece la Ley General de Vida Silvestre.

En el ámbito de las Áreas Naturales Protegidas. Asimismo, como criterio para el establecimiento de ÁNPs³⁴ postula tanto el generar, rescatar y divulgar conocimientos, prácticas y tecnologías, tradicionales o nuevas que permitan la preservación y el aprovechamiento sustentable de la biodiversidad del territorio nacional, como proteger los entornos naturales de zonas, monumentos y vestigios arqueológicos, históricos y artísticos, así como zonas turísticas, y otras áreas de importancia para la recreación, la cultura e identidad nacionales y de los pueblos indígenas.

En este mismo sentido se prevé la obligación de la autoridad para que en el establecimiento, administración y manejo de las áreas naturales protegidas se promueva la participación de sus habitantes, propietarios o poseedores, gobiernos locales y pueblos indígenas y se considere su opinión previamente al establecimiento de las Declaratoria que da sustento jurídico a las mismas.

También los pueblos indígenas pueden promover que sus territorios sean declarados ÁNPs, cuando quieran destinarlos a la preservación, protección y restauración de la biodiversidad.

³⁴ Las zonas del territorio nacional en donde los ambientes originales no han sido significativamente alterados por la actividad del ser humano o que requieren ser preservadas y restauradas y están sujetas a un régimen jurídico especial.

En redundancia a los derechos de cualquier persona esta ley expresa que los pueblos indígenas podrán obtener concesiones, permisos o autorizaciones para la realización de obras o actividades en las áreas naturales protegidas, sin embargo les otorga un derecho de preferencia cuando sus propiedades o posesiones se encuentren en el área natural protegida donde se pretenda el permiso gubernamental y en el mismo sentido también pueden ser sujetos de la autorización para administrar dicha área.

En los programas dedicados a las Zonas de Restauración (áreas que presenten procesos de degradación o desertificación, o graves desequilibrios ecológicos) los pueblos indígenas deberán ser convocados para participar.

Finalmente, es importante señalar que si bien la Ley General de Vida Silvestre (LGVS) excluye de su ámbito de aplicación lo relativo al aprovechamiento sustentable de los recursos forestales maderables y no maderables y remite su regulación a la ley forestal, es pertinente aclarar que esa excepción sólo opera cuanto se está ante recursos que no sean especies o poblaciones en riesgo, en cuyo caso se encuentran regulados por la primera.

Quizá el aporte más significativo de esta Ley al manejo de los recursos naturales en México es el principio de que los propietarios o legítimos poseedores de los predios en donde se distribuye la vida silvestre, tendrán derechos de aprovechamiento sustentable sobre sus ejemplares, partes y derivados. Con lo anterior este dispositivo legal reconoce a los pobladores rurales el derecho de beneficiarse de esos recursos forestales, siempre que ello sea de manera sustentable.

También esta Ley prevé que en las actividades de conservación y aprovechamiento sustentable de la vida silvestre se respetará, conservará y mantendrá los conocimientos, innovaciones y prácticas de las comunidades rurales que entrañen estilos tradicionales de vida pertinentes para la conservación y aprovechamiento sustentable de la vida silvestre y su hábitat y se promoverá su aplicación más amplia con la aprobación y la participación de quienes posean esos conocimientos, innovaciones y prácticas. Asimismo, se fomentará que los beneficios derivados de la utilización de esos conocimientos, innovaciones y prácticas se compartan equitativamente.

a.2. Obligaciones internacionales: Convenio sobre la Diversidad Biológica

En relación a la conservación de la biodiversidad *in situ*, el artículo octavo de la Convención sobre la Diversidad Biológica establece en su inciso J) que, con arreglo a su legislación nacional, cada parte de la Convención respetará, preservará y mantendrán los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas y locales que entrañen estilos tradicionales de vida pertinentes para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica y promoverá su aplicación más amplia, con la aprobación y la participación de quienes posean esos conocimientos, innovaciones y prácticas, y fomentará que los beneficios derivados de la utilización de esos conocimientos, innovaciones y prácticas se compartan equitativamente.

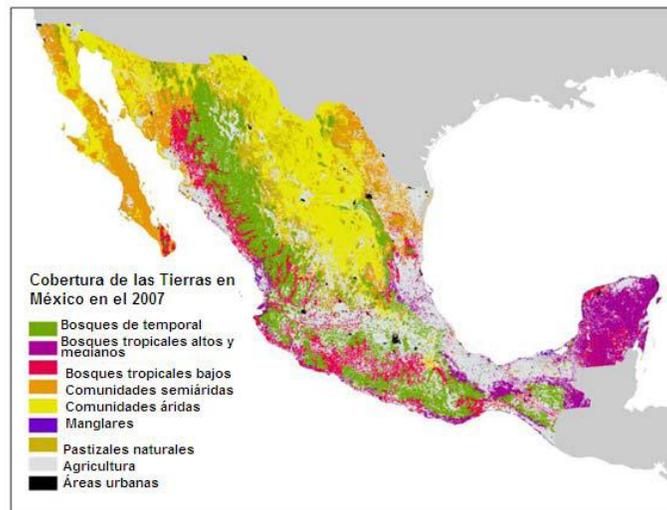
En su artículo dieciocho inciso cuatro, sobre la cooperación científica y técnica, establece que de conformidad con la legislación y las políticas nacionales, las Partes Contratantes fomentarán y desarrollarán métodos de cooperación para el desarrollo y utilización de tecnologías, incluidas las tecnologías autóctonas y tradicionales, para la consecución de los objetivos del Convenio.

De la lectura anterior, se desprende que existe un marco legal sólido que, aunque perfectible, contiene los elementos fundamentales para el uso sustentable de los recursos, la protección de los ecosistemas

forestales y las prevenciones necesarias para el respeto de los derechos de los dueños de los bosques, lo cual otorga certidumbre al desarrollo del Proyecto de Bosques y Cambio Climático.

b. Descripción sobre el uso y acceso a los recursos forestales por parte de las comunidades

Como ya se ha mencionado en la presentación de este Informe, México cuenta con prácticamente todos los tipos de vegetación natural conocidos. El país tiene una superficie de casi 195 millones de hectáreas, de las cuales, el 65% es superficie forestal (bosques, selvas, desiertos, matorrales, praderas naturales, manglares, etc.) (Madrid, et al., 2008). Respecto a la cubierta vegetal y el uso del suelo en los territorios de los pueblos indígenas, E. Boege (2008) ha realizado un exhaustivo trabajo de investigación con diversos objetivos, como evaluar la presencia de la cobertura de la vegetación primaria y secundaria en dichos territorios indígenas para analizar la enorme riqueza biocultural del país, además de realizar demostraciones respecto a la relevancia de las prácticas productivas, del manejo sustentable y de la conservación de recursos naturales de los pueblos y comunidades indígenas.



Mapa 6: Cobertura vegetal y uso del suelo (Fuente Serie IV del INEGI, 2007)

Según el autor y después de un amplio trabajo metodológico³⁵, dichos territorios comprenden 28 millones 033 mil 092 hectáreas que representan el 14.3 por ciento del territorio nacional.

En este Informe se retoman parte de sus hallazgos para enfatizar, al igual que el autor, la correspondencia que existe en México entre los territorios de los pueblos indígenas y los ecosistemas forestales donde las comunidades realizan sus prácticas productivas e importantes actividades que contribuyen a la sustentabilidad del agua, de los recursos forestales maderables y no maderables, de la vida silvestre, y en general para la preservación de los servicios ambientales del país.

Sin duda éste deberá ser un ejercicio permanente y por realizarse durante la implementación del Proyecto de Bosques y Cambio Climático. En particular con el desarrollo del Componente 1, se fortalecen los sistemas de monitoreo y evaluación de la CONAFOR considerando para ello renovar sus bases de datos, aprovechamiento de herramientas de percepción remota y sistemas de información geográfica, cuyo uso contribuya a la integración de sistemas de medición y evaluación de resultados, lo cual es

³⁵ El autor trabaja a partir de la información derivada de la cartografía de uso del suelo y vegetación, Serie III, del INEGI y considerando a autores como Rzedowski (1998); Challenger (1998);

compatible con la actividad de sistematizar información respecto a las zonas ecológicas que conforman la cubierta de vegetación en los territorios indígenas.

Como ya se ha mencionado anteriormente, México cuenta con prácticamente todos los tipos de vegetación natural conocidos; los territorios de los pueblos y comunidades indígenas se encuentran prácticamente en todas las zonas ecológicas que conforman dicha cubierta de vegetación, lo cual favorece que sean incorporados a los beneficios del Proyecto desde una perspectiva de participación plena y efectiva. A continuación se resumen en el siguiente cuadro los hallazgos alcanzados (Boege 2008).

Cuadro 6: Zonas ecológicas que conforman la cubierta de vegetación en los territorios indígenas

Zonas ecológicas	Pueblos indígenas
Zona ecológica tropical húmeda ³⁶	Por lo menos 29 pueblos indígenas utilizan las selvas húmedas perennifolias y subperennifolias, como son: los pueblos indígenas maya lacandón, zoque de Chimalapas, chinanteco, tzetzal, chol, mixe, mazateco, zapoteco, tzotzil y tojolabal; cuicateco, popoluca, kanjobal, huastecos, totonacos y nahuas de San Luis Potosí, de la Sierra Norte de Puebla y del norte de Veracruz; chontal de Tabasco, popoloca, mixteco, name, otomí, chuj-kanjobal, chuj, tepehua, mayas yucatecos y de Quintana Roo. Tubérculos y frutales, plantas que usan como alimento, ornamento, material de construcción, medicinas, saborizantes, colorantes, resinas, etc.
Zona ecológica tropical subhúmeda ³⁷	Mayas yucatecos; tepehuán, cora, huichol, nahua de Durango, mixteco, chatino, ixil, zapoteco, mame, tzotzil, chol, kanjobal, tlapaneco, kekchi, tzeltal, triqui. Tarahumara, tepehuán, yaqui, chontal de Oaxaca, nahua de Guerrero, Altiplano, Estado de México y Oaxaca; guarijio, mixe, pame, mayo, chinanteco, mazateco, cuicateco, nahua de Zongolica-Pico de Orizaba, huave y zoque. Populca, pima, huasteco, nahua de San Luis Potosí, norte de Puebla y norte de Veracruz, chuj, tzotzil, purhépecha, tlapaneco, nahua de Michoacán, jalalteco, amuzgo, cucapa, otomí, tzeltal, quiché, chontal de Tabasco. Donde ha sido el hábitat ancestral de muchas plantas domesticadas: cacahuete, jitomate, algodón, maíz, frijol.
Zona ecológica templada húmeda ³⁸	Los bosques mesófilos de montaña son compartidos por 28 pueblos indígenas: zapoteco, tzetzal, chinanteco, mixe, zoque, nahua de la Sierra norte de Puebla y tzotzil. Bosques mesófilos de montaña utilizados para dar sombra a los cafetales, donde predominan los esquemas agroforestales de café de sombra y otros agroecosistemas como la milpa en roza y tumba.
Zona ecológica templada subhúmeda ³⁹	La vegetación de pino es compartida por 36 pueblos indígenas y los tarahumaras tienen en su territorio más de la mitad de todos ellos. Abarcan los bosques de ayarín, cedro, oyamel, táscate, pino y pino-encino
Zona ecológica árida y semiárida ⁴⁰	Son pocos los habitantes indígenas que conviven con estos ecosistemas; se trata de pueblos indígenas de los desiertos que han convivido con estos tipos de sistemas ecológicos y florísticos desde milenios y los conocimientos que han generado para su manejo y uso son únicos en México, como los generados por los yaquis, seris, mayos, 52aipái, kiliwas, cochimies, chichimecas jonaz y cucapás. En el centro del país destacan los otomies, los nahuas, popolacas y mixtecos. Los tipos de vegetación identificados en esta zona ecológica son los matorrales xerófilos, mezquites y

³⁶ Tipos de vegetación: selva alta perennifolia, selva alta subperennifolia, selva baja perennifolia, selva baja espinosa subperennifolia y selva media subperennifolia.

³⁷ Tipos de vegetación: selva baja, selva mediana subcaducifolia y selva espinosa.

³⁸ Tipos de vegetación: Bosque mesófilo de montaña.

³⁹ Tipos de vegetación: Bosques de coníferas y latifoliadas.

⁴⁰ Tipos de vegetación: Matorrales xerófilos, mezquiales y huizachales.

huizaches.

Fuente: Boege, E. (2008: pp. 101-135).

b.1. Tipo de recursos forestales (productos maderables y no maderables, incluyendo leña, plantas medicinales, resina, barca, fibras, frutas).

En el territorio mexicano se producen una gran cantidad de productos forestales maderables y no maderables, provenientes de los bosques tropicales (49% de los bosques de México), los bosques templados (47.9%), los bosques mesófilos (2.6%), los bosques riparios y los ecosistemas áridos y semiáridos. Estos productos son vendidos tanto en los mercados nacionales e internacionales como en los locales, además de ser utilizados de forma importante en el autoconsumo de las comunidades indígenas y campesinas.

El producto maderable de mayor importancia en la producción nacional es el pino, representando el 81% del volumen producido de madera en el país, con 5.7 mil m³r en 2007 (año más reciente del que la SEMARNAT tiene registros). En menor medida participan en la producción nacional, el encino (8%), otras latifoliadas (2.2%), el oyamel (1.7%), las maderas preciosas (0.3%) y las comunes tropicales (6.4%) (SEMARNAT, 2007).

Otro producto maderable de especial importancia en las comunidades indígenas y campesinas es la leña, que continúa siendo uno de los principales combustibles para cocinar, calentarse en el campo, y en panaderías, tortillerías y producción de artesanías de barro. En el caso de la leña para uso doméstico, la tarea de la recolección es una actividades que involucra a las mujeres y a los niños, principalmente, quienes la colectan en los parajes cercanos a la comunidad⁴¹.

En el caso de los núcleos agrarios con autorizaciones de aprovechamiento forestal, este consumo se abastece a través del uso del brazuelo residual de la extracción y de los desperdicios de los aserraderos. En los casos de la mayor parte de los núcleos agrarios, quienes no cuentan con autorizaciones persistentes, la leña se obtiene a través de la recolección de madera muerta del monte y en algunos casos a través de la corta clandestina de troncos.

Los recursos no maderables se encuentran en todos los ecosistemas forestales del país y algunos de ellos son fuente de alimentos, de medicinas y de otros productos para el autoconsumo de las poblaciones indígenas y de las comunidades locales en general. En cuanto a la producción de "no maderables", ésta se concentra principalmente en la tierra de monte y en las resinas, que contribuyen en 41% a la producción nacional de no maderables descontando la tierra de monte (SEMARNAT, 2007). Sin embargo, hay una gran variedad de otros productos forestales no maderables (PFNM) que no figuran en los datos de los anuarios estadísticos pero tienen importancia en las economías locales, ya sea por sus usos dentro de las comunidades, su venta en los mercados locales o en algunos casos, como en la palma camedor y el chicle, su exportación.

Algunos de estos PFNM son, entre otros, los hongos, vara de cohete, vara de escoba, musgo y heno en los ecosistemas templados; la pimienta gorda, palma chamaedorea, látex de chicozapote, palma real y vara blanca en los ecosistemas tropicales; y el maguey, la palmilla, la lechuguilla, la joioba, la candelilla,

⁴¹ Como parte de una de las estrategias para el ahorro de la leña en el hogar, diversos grupos campesinos e indígenas y organizaciones promueven la creación de estufas ahorradoras de leña (estufas lorena), las cuales han sido adoptadas por diversas comunidades indígenas y campesinas del territorio nacional.

el cortadillo, el orégano, y el nopal en los ecosistemas áridos y semiáridos. A todos estos deben sumarse las múltiples hierbas medicinales recolectadas por las comunidades rurales en los paisajes forestales y otros productos menos comunes pero esenciales para mantener la diversidad biocultural de México.

Asimismo, pueden también considerarse como productos forestales no maderables, aquellos provenientes del manejo de la vida silvestre ya sea para venta como carne de monte, como mascotas o como presas de caza.

Recuadro 3: Uso y transformación de recursos no maderables según zonas de México

Los recursos no maderables se encuentran en todos los ecosistemas forestales del país: en climas templados, se presentan la resina de pino para la producción de aguarrás y brea, los hongos comestibles, la tierra de monte para usos de jardinería, la hoja de laurel como condimento, la nuez y piñón, diversos tipos de musgos, doradilla y flor de manita de uso medicinal; en las zonas tropicales, la palma camedor, látex de chicle para goma de mascar, pimienta, el barbasco y cuachalala de uso medicinal, palma de sombrero, magueyes, jícaras, resina de copal y madera de copalillo, entre otras. En las zonas áridas se encuentran candelilla, lechuguilla, damiana, gobernadora, la yuca o palmilla, el orégano, la raíz de zacatón y los ixtles de palma, agaves y cactáceas, siendo fuente de alimentos, de medicinas y de otros productos para el autoconsumo de la población indígena.

Las comunidades tradicionalmente han hecho recolección y uso de estos recursos. En la actualidad las comunidades indígenas de las zonas áridas aprovechan las cactáceas para usos ornamental, comestible y medicinal. Por ejemplo, para usos comestibles utilizan los frutos como las pitayas, tunillos, teteches, garambullos y xoconostles; con la damiana preparan un licor a partir de la planta y la hoja en infusión la utilizan con fines medicinales como expectorante para problemas de vías respiratorias, bronquitis y tosferina, así como para trastornos gastrointestinales; la planta gobernadora la utilizan también con fines medicinales, como agua de uso para fiebre, mientras que para reumas, heridas y llagas es aplicada como cataplasma; la lechuguilla, además de sus usos domésticos, los indígenas la utilizan con fines artesanales para elaborar bolsas, huaraches, cestos y flores. El maguey, para la extracción de miel y elaboración de la bebida aguamiel; y el nopal, siendo tradicionalmente un alimento esencial en la dieta de los indígenas.

En las zonas tropicales, los indígenas utilizan una gran variedad de palmas para la elaboración de objetos artesanales; el bambú cuyos tallos son utilizados en la construcción de estructuras y en la elaboración de artesanías como sandalias, lámparas, cestos y muebles; la palma camedor para su comercialización con fines ornamentales; y en los bosques templados una gran diversidad de herbáceas medicinales.

Fuente: SEMARNAT, CONACYT, CONAFOR. *Catálogo de recursos forestales maderables y no maderables. Árido, Tropical y Templado.*

La industria resinera en México utiliza como materia prima la resina que producen diferentes especies del género *Pinus*, comprendiendo sus actividades dos aspectos fundamentales: el primero que se refiere a los trabajos de extracción en el monte y el segundo al proceso que se realiza en las “fábricas” con objeto de separar los componentes de la resina: la colofonia o brea y el aguarrás o esencia de trementina (Romahn, 1992)⁴².

En México, el principal productor es el Estado de Michoacán, seguido por Jalisco, México, Puebla y Oaxaca. Para el año 2006, alrededor de 50 mil hectáreas estaban siendo explotadas para la producción de resina, principalmente en la región de La Meseta Purépecha en Nuevo Urecho, en Ario de Rosales, en

⁴² Martínez Zocimo, Cruz. (2004). Universidad de Chapingo. Tesis doctoral. En línea, Págs. 10-12. Disponible en internet en: <http://ebookbrowse.com/cruz-martinez-zocimo-2004-pdf-d86783746> [Consulta 12/octubre/2011].

Tacámbaro, en Villa Madero, Acuitzio, Tzitzio, Ciudad Hidalgo, Zitácuaro, Ucareo y Zinapécuaro en el estado de Michoacán.

En el 2010, existen 47 zonas dedicadas al manejo de resina que solicitaron apoyos económicos a través del Programa ProÁrbol en el Estado de Michoacán, sumando una superficie de 11 mil 48 hectáreas, de las cuales 2 zonas son comunidades indígenas, 6 son ejidos y las otras 39 corresponden a terrenos particulares. Resalta que la superficie con mayor extensión dedicada al manejo forestal a través de la extracción de resina, es aquella que pertenece a las dos comunidades indígenas, representando el 39% del total de la superficie estatal registrada por la CONAFOR.

Cuadro 7. Superficie dedicada al manejo de zonas resineras en Michoacán según el Resultado de las solicitudes reasignadas para el ProÁrbol 2010 de la CONAFOR

Tipo de propietario	Municipio	Superficie dedicada al manejo de zonas resineras (Ha)
Comunidad Indígena Villa Escalante	Salvador Escalante	1087
Comunidad Indígena de Nuevo San Juan Parangaricutiro	Nuevo Parangaricutiro	3188
Ejido El Calabozo	Ario	135
Ejido Huiramangaro	Pátzcuaro	263
Ejido Tepenahua	Nuevo Urecho	377
Ejido Mártires de Chaparro	Tuzantla	840
Ejido Asoleadero de Tiripetio	Tuzantla	970
Ejido Triguillos Agua Fría	Charo	250
39 Particulares	Ario (1), Hidalgo (4), Madero (31), Morelia (1), Tzitzio (2)	3938
TOTAL		11048

Fuente: Elaboración propia con base en datos reportados por CONAFOR. Resultados de la convocatoria del ProÁrbol 2010. (Resultado de las solicitudes REASIGNADAS para 2010, según acuerdo del Comité Técnico del ProÁrbol en Michoacán, 25 de junio de 2010). Disponible en: <http://www.conafor.gob.mx:8080/documentos/docs/6/1069Michoac%a1n%20Ampliaci%b3n.pdf>. [Consulta 29/octubre/2011].

Los datos anteriores únicamente incluyen a aquellos propietarios que solicitaron apoyo a la CONAFOR a través del Programa ProÁrbol para el manejo de zonas resineras, ya sea en sus comunidades, ejidos o terrenos particulares.

Cuadro 8. Superficie dedicada al manejo de zonas resineras por tipo de propietario

Tipo de propietario	Superficie dedicada al manejo de zonas resineras (ha)	% del total de la superficie estatal dedicada al manejo de zonas resineras
6 ejidos	2835	25,7
2 comunidades	4275	38,7
39 particulares	3938	35,6
	11048	100,0

Fuente: CONAFOR. Resultados de la convocatoria del Programa ProÁrbol 2010. (Resultado de las solicitudes REASIGNADAS, según acuerdo del Comité Técnico del ProÁrbol en Michoacán, en la sesión de fecha 25 de

junio de 2010). Disponible en:

<http://www.conafor.gob.mx:8080/documentos/docs/6/1069Michoac%c3%a1n%20Ampliacion%c3%b3n.pdf>.
[Consulta 29/octubre/2011].

Resalta que la superficie con mayor extensión dedicada al manejo forestal a través de la extracción de resina, es aquella que pertenece a las dos comunidades indígenas, representando el 39% del total de la superficie estatal que manejan zonas resineras.

Recuadro 4: El caso de Nuevo San Juan Parangaricutiro en Michoacán

La empresa forestal comunitaria establecida en Nuevo San Juan Parangaricutiro desde 1983 es un ejemplo de organización productiva de carácter colectivo. Esta empresa ha invertido en la diversificación productiva de sus bosques y ha integrado sus industrias de manera vertical para darle mayor valor agregado a sus productos, logrando un manejo cada vez más integral de sus recursos forestales, y diversos beneficios, como mayores ingresos y empleo para los miembros de su comunidad.

La recolección de resina permite que los comuneros tengan una fuente de ingreso individual, adicional y complementaria a los ingresos provenientes del aprovechamiento de la madera y las actividades agrícolas y ganaderas. Actualmente están registrados 156 resineros, número que incluye a comuneros, hijos de comuneros y los llamados cuartereros, personas que viven en la comunidad, pero no son comuneros con derechos agrarios. De las 18 132 hectáreas de terreno que posee Nuevo San Juan, 9 027 son de bosques, que tienen valor comercial para madera y resina. De éstas, entre 40 y 50% se utilizan para la recolección de resina, que se extrae principalmente de tres especies: el pino chino (*Pinus leiophylla*), pino canis o pino blanco (*P. pseudostrobus*) y pino trompillo o artículo (*P. oocarpa*)⁴³.

En la comunidad de Santa Catarina Ixtepeji en el estado de Oaxaca, además de los emprendimientos comunes al resto de las comunidades, está en desarrollo la empresa de extracción de resina de pino que comenzó en 2001. Esta actividad surgió a raíz del intercambio de experiencias con otras comunidades indígenas de Michoacán, las cuales ya tenían experiencia en cuanto al aprovechamiento y comercialización y requirieron establecer convenios de abastecimiento con las comunidades de Oaxaca. De esta manera, al inicio del proyecto 40 comuneros pasaron un proceso de capacitación, apoyado por PROCYMAF. La extracción de resina de pino se ha convertido en una actividad importante para 13 comunidades del Estado de Oaxaca, donde se generan en total 400 empleos adicionales y una producción aproximada de 300 toneladas anuales (2003, Gobierno de Oaxaca, SEMARNAT, CONAFOR, FIRA, WWF).⁴⁴

b.2. Uso de los recursos forestales

b.2.1. Las comunidades y la producción maderable

El país tiene una superficie de casi 195 millones de ha de las cuales 138 millones de ha tienen una clara aptitud forestal (bosques (24.2%), selvas (22.8%), desiertos, matorrales xerófilos (41.2%), praderas naturales, manglares, etc.) (Madrid, et al., 2008 y SEMARNAT 2011). De esta superficie, más del 60% es

⁴³ Arias Toledo, A.A., A. Chávez López (2006). Resina: entre la madera y el desarrollo comunitario integral. CONABIO. Biodiversitas 65:1-7. Pp. 2 y 3 (en línea). Disponible en: <http://www.biodiversidad.gob.mx/Biodiversitas/Articulos/biodiv65art1.pdf> [Consulta: 25/octubre/2011].

⁴⁴ Ortega Ponce, L. (2003). Comisión Económica para América Latina y El Caribe. Las comunidades indígenas forestales de la Sierra de Juárez Oaxaca, México. Estudio de caso sobre innovación participativa. En línea págs. 8, 29 y 30. Disponible en: <http://www.eclac.org/ddpe/agenda/3/19633/Oaxaca.pdf> [Consulta: 27/octubre/2011].

propiedad de núcleos agrarios (Ibid). Así, de los 31,500 núcleos agrarios existentes en el país, 15,381 tienen al menos 200 ha de bosques, selvas y matorrales (SRA, 2011). De éstos, se calcula que hay aproximadamente 2,400 que han puesto en marcha una empresa forestal comunitaria (EFC) para el aprovechamiento de productos forestales maderables. La EFC puede tener distintos niveles de integración en las cadenas productivas, yendo desde la venta de madera en pie, pasando por la venta de madera en rollo, madera aserrada, cepillada, estufada, clasificada, hasta la venta de productos industrializados de madera y subproductos.

Estas EFC se concentran en los estados de Durango, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Oaxaca y Quintana Roo, en donde el PROCYMAF en 2007 tenía un padrón de 1281 núcleos agrarios productores forestales (Merino, 2008).

Recuadro 5: Empresas comunitarias para el aprovechamiento de productos forestales maderables y no maderables

Existen empresa derivadas de procesos de organización exitosos y con muchos años de trabajo de promotores, extensionistas y técnicos, como las de Oaxaca con la Integradora Comunal Forestal de Oaxaca, S.A. de C.V. (ICOFOSA) formada por Santiago Textitlán, Ixtlán de Juárez y Pueblos Mancomunados; las de Guerrero con El Balcón; en Chihuahua con el Ejido El Largo; Durango con San Diego de Tezáins; los chicleros de Quintana Roo y Campeche; en Michoacán con San Juan Nuevo, entre otros. Se estima que 80 cadenas tienen por lo menos dos eslabones de producción integrados, aun cuando en muchos casos solamente en uno de ellos agregan valor o bien realizan alguna actividad que permite mejorar el precio del producto que comercializan.

Desafortunadamente, hasta ahora, la información disponible sobre la cantidad de superficie bajo manejo forestal, el número de empresas forestales, la participación de las comunidades indígenas y de los núcleos agrarios, etc. es muy pobre, sin embargo esfuerzos recientes de algunas instituciones facilitarán el acceso futuro a ésta. Por ahora, a partir de investigaciones realizadas en el pasado se sabe que de las 65 millones de has de bosques y selvas, aproximadamente 21.6 millones de has tienen potencial maderable comercial (FAO, 2005). Sin embargo, solamente 6.1 millones de has cuentan con autorización de aprovechamiento maderable (Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2007-2012). De esta superficie con autorización, casi 1 millón de has se encuentran en el estado de Durango (Madrid L. y Barrera J.M., 2008 b).

Recuadro 6: La experiencia del Ejido El Balcón, Guerrero

El ejido El Balcón, ubicado en el municipio de Ajuchitlán del Progreso, que pertenece a la región de Tierra Caliente, del estado de Guerrero, ha logrado levantar una de las más productivas industrias forestales del sur de México, y con ello ha ayudado al progreso de su comunidad. A finales de los setenta y hasta mediados de los ochenta, la encargada de los aprovechamientos forestales en El Balcón era la empresa gubernamental forestal “Vicente Guerrero”. A partir de 1987 el ejido tomó las riendas de esta actividad, en un inicio como productor primario industrial de tablas, bajo una administración de tipo agraria. Y después, en 1989 se transformó en una administración de tipo empresarial. En este último periodo, elevó la capacidad de extracción, transporte y aserrío, así como la calidad de las estrategias de mercadeo, y fructificó el posicionamiento de sus productos en el mercado nacional e internacional. En enero de 2003, El Balcón obtuvo la certificación de “buen manejo forestal” por parte de Smartwood, la entidad certificadora coordinada por Rainforest Alliance y aprobada por el Consejo de Manejo Forestal

(FSC por sus siglas en inglés) y en 2004 obtuvo la certificación de “cadena de custodia”. Con esta certificación lograron que se reconociera su cumplimiento con las leyes federales y estatales tanto en materia forestal como ambiental. En esta zona no existe la tala clandestina, debido al control de la Asamblea Ejidal de El Balcón sobre las actividades del bosque. Entre los beneficios que la comunidad ha percibido con el desarrollo de esta industria, destaca la generación de empleos tanto en el monte como en el aserradero de la población; además, realizan obras de beneficio comunitario como: viviendas, reparación de calles, mantenimiento de la iglesia y escuelas, y apoyo a jóvenes que desean continuar sus estudios de bachillerato o universidad en la capital del estado.

En los estados de Durango, Chihuahua y Oaxaca, principales productores forestales del país, el Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible (CMSS) hizo un análisis de la producción forestal en manos de ejidos y comunidades en 2008 y los resultados son los siguientes:

Cuadro 9: análisis de la producción forestal de ejidos y comunidades de Durango, Chihuahua y Oaxaca

Estado	Superficie bajo aprovechamiento (has)	Volumen anual autorizado promedio 2000-2017 (m3r)	Volumen producido reportado en 2005 (m3r)	Porcentaje del volumen autorizado que corresponde a núcleos agrarios	Núcleos Agrarios certificados por FSC
Durango	972,138	2,806,542	1,857,261	80%	20
Chihuahua	4,700,000	2,381,612	1,417,777	82%	3
Oaxaca	164,759	1,012,763	362,838	92%	6

Fuente: Madrid L. (2008 a), Madrid L. y Barrera J.M. (2008 d), y Madrid L. y Barrera J.M. (2008 b)⁴⁵

Como puede observarse en estos datos, la participación de los núcleos agrarios en la producción forestal de los estados más activos en este sector, es superior al 80%. Esto se debe, por un lado, a la distribución de la tierra y, por otro, a que los ejidos y comunidades rurales que se encuentran generalmente en situaciones de alta marginalidad han encontrado en la producción forestal una importante oportunidad de desarrollo.

Las empresas forestales comunitarias hasta ahora han demostrado ser fuente de empleo, inversión y promoción económica. En las comunidades con aprovechamiento forestal, por la simple venta de madera en pie puede haber ingresos anuales que van desde los \$200,000 MN hasta más de \$15 millones MN. Estos ingresos garantizan una entrada de dinero constante a las familias campesinas y en muchos casos significan una pensión para los ejidatarios (as) o comuneros (as) de mayor edad. Adicionalmente, una parte de los ingresos por venta de madera suelen ser utilizados para:

- a. prestaciones sociales como pensiones, seguridad social, apoyo en caso de accidente, muerte de un familiar o enfermedad, préstamos, etc.
- b. inversión en servicios básicos e infraestructura para escuelas, centros de salud, caminos, obras para agua potable, etc.
- c. inversión productiva del núcleo agrario ya sea en actividades para la transformación de los productos del bosque u otras completamente ajenas al sector forestal.

⁴⁵ Los datos del anuario estadístico no pueden ser utilizados para este análisis ya que sólo reportan las autorizaciones otorgadas en un año específico y no reflejan la totalidad de las superficies y volúmenes autorizados para un período determinado.

De esta forma, las EFC se han ido posicionando como un actor clave en la sustentabilidad ambiental, económica y social de los territorios rurales.

Recuadro 7: La experiencia de la Unión de Comunidades Productoras Zapotecos-Chinantecos de la Sierra de Juárez, Oaxaca

La UZACHI es una organización integrada por las comunidades agrarias de la etnia Zapotecas: La Trinidad, Santiago Xiacuí y Capulálpam de Méndez y de la Etnia Chinanteca: Santiago Comaltepec. Fue fundada el 14 de septiembre de 1989 y su tenencia de las tierras (Bosques), en las cuatro comunidades es de “Propiedad COMUNAL”.

Actualmente la organización trabaja bajo un Plan de Ordenamiento Territorial definido con la participación de las comunidades, en el cual se contempla como áreas importantes: Producción Forestal, Protección Forestal y Restauración Forestal. Sus objetivos consisten en 1) Planificar y ejecutar en forma unificada, con organización y orden las actividades de producción, comercialización, servicios y agroindustria; 2) Promover el aprovechamiento, el uso racional y adecuado de los recursos renovables y no renovables de los núcleos agrarios miembros y 3) Contribuir moral, económica y materialmente a generar e impulsar el desarrollo de la región. La superficie total de la Unión es de 24,405.72 hectáreas, de las cuáles 17,612.25 hectáreas corresponden a superficies forestales. Tienen una estructura para la toma de decisiones en las que las asambleas de las cuatro comunidades son la base para su organización. Como parte de sus actividades de diversificación productiva realizan también actividades de conservación de la diversidad biológica, turismo de naturaleza, envasadora y purificadora de agua de manantial, incorporación al programa de servicios ambientales, y conservación local de las orquídeas, además de contar con actividades permanentes de capacitación. Entre sus logros los comuneros señalan los siguientes:

- Servicios Técnicos Forestales Propios
- Alta participación comunitaria y concientización de los comuneros y ciudadanos
- Adquisición de nuevas infraestructuras y equipos para la producción
- Mayor respuesta a la regeneración natural y mayor inversión al bosque
- Certificación Forestal (FM y CoC)
- Generación de 400 empleos permanentes y 300 temporales
- Capitalización de las empresas comunitarias
- Distribución equitativa de los beneficios económicos
- Inversión en la protección y fomento a los recursos naturales

Fuente: UZACHI, Dirección Técnica, Presentación en Foro Nacional de Silvicultura Comunitaria, diciembre de 2011

A pesar de los logros de miles de EFC en el país, aún hay una diversidad de retos a superar, sobre todo en lo referente a la competitividad del sector.

Actualmente existen numerosos obstáculos reglamentarios al aprovechamiento legal de la madera, esto sumado a la poca infraestructura en el sector rural, el débil acceso a educación de calidad y capacitación técnica, así como el casi nulo acceso al crédito, pone a las EFC en grave desventaja ante los competidores internacionales.

Recuadro 8: Retos del Manejo Forestal Comunitario (MFC) en México

- ❑ El MFC y la producción forestal comunitaria son vistos comúnmente como amenazas para la conservación forestal.
- ❑ Sobre-regulación y centralización de la gestión de los aprovechamientos forestales.
- ❑ Faltan esquemas de asistencia técnica, capacitación y acompañamiento permanentes.
- ❑ Faltan esquemas de organización y operación empresarial en muchas comunidades.
- ❑ Competencia de la madera de importación y de la de origen ilegal
- ❑ El 65% de los ejidatarios/comuneros forestales tiene más de 50 años.

- ❑ El 34% de las comunidades tienen conflictos de linderos con sus vecinos, que afectan las áreas forestales en 50% de los casos.
- ❑ La mayoría de las zonas forestales del país no se encuentran bajo algún tipo de esquema de manejo.
- ❑ En la mayoría de las comunidades la contribución de las actividades forestales a la economía familiar es reducida.
- ❑ La contribución de las actividades forestales a la economía de la mayoría de las familias forestales es muy baja.
- ❑ La producción forestal cayó en 33%, mientras la demanda de productos forestales creció en 200% y el déficit de la balanza forestal en más de 200%.

Fuente: Merino, L. Exposición “Las comunidades forestales en México. Manejo forestal comunitario y cambio climático” en Foro Nacional de Silvicultura Comunitaria, diciembre de 2011.

Nivelar la “cancha de juego” en este sector puede impulsar el aprovechamiento forestal sustentable como motor de desarrollo en el campo mexicano. Ese sería un importante beneficio del Proyecto de Bosques y Cambio Climático, en particular con la implementación del Componente 2 en el que se prevén inversiones para la consolidación de programas comunitarios prioritarios a nivel nacional: (i) pago por servicios ambientales (PSA); (ii) Silvicultura Comunitaria (antes PROCYMAF); (iii) desarrollo forestal (PRODEFOR); (iv) desarrollo de las cadenas productivas (Cadena); y (v) Programas Especiales.

Por otro lado, existe también una problemática extendida entre los usos consuetudinarios de la madera y los usos regulados⁴⁶.

En general los usos tradicionales de la madera para leña, ocote, tejamanil, elaboración de artesanías, etc., ha quedado marginada de los usos comerciales regulados por la ley. Por lo tanto, en comunidades indígenas y locales organizadas alrededor del manejo legal han tendido a desaparecer estos usos de la madera o a permanecer en la ilegalidad, por el otro lado, en comunidades sin aprovechamientos legales, prácticamente el 100% de los usos de la madera permanece en este estado de clandestinaje. Por estas razones, algunos ejidos y comunidades han comenzado a establecer regulaciones internas para facilitar el acceso legal a la madera para uso tradicional, sin embargo esto es aún un reto a superar en la mayor parte de las comunidades forestales.

Cuadro 10. Clasificación de artesanías de acuerdo al tipo de material utilizado, México

Tipo de artesanía	Descripción y uso	Donde se genera	Material
Cartonería y papel	Alebríjes, judas y muñecas. Papel amate	Ciudad de México, Guanajuato y Puebla	Cartón y papel (cortezas de árboles, fibras y otro recursos biológicos) y en algunos casos tintes.
Fibras duras y vegetales	Abanicos, empaques para transporte de seda, cunas, petacas, petates, sombreros, sopladores, canastas, tenates, bolsas, capotes,	Baja California, Campeche, Chihuahua, Coahuila, Durango, Estado de México,	Bejucos, cañas, carrizos, chuspata, cucharilla, henequén, hoja de maíz, ixtle, jonote, lechuguilla,

⁴⁶ Algunos recursos forestales maderables importantes para la vida de las comunidades en términos de usos tradicionales y de medios de vida, son los mezquites y palo fierro en zonas áridas, cuya madera es utilizada para elaborar figuras, entre los grupos de artesanos de madera de mezquite y de artesanos de carrizo, también; las maderas preciosas en las zonas tropicales para la elaboración de instrumentos musicales y de una gran variedad de muebles.

CONAFOR: Proyecto “Bosques y Cambio Climático” (SIL)
Informe de Evaluación Social

	parasoles miniaturas y juguetes.	Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán. Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, Veracruz y Yucatán.	mimbre, otate, palma, panicua, pino, pita, rejilla, tule, sotol, vara de sauce y jarilla.
Laca o fondeado	Cajas, cofres, baúles, mascararas, platos decorativos. Calabazas decoradas (guajes, toles, jicalpestles, tableros, tecomates, pumpos y chinchiritos). Calabazas trepadoras decoradas (churumbás, jícaras, morros, morrillos y huacales)	Chiapas, Guerrero, Michoacán	Árbol de lináloe con jaspe, cedro madera blanca, madera de copal, pino, tierra tizate o blanca y calixi (tierra textura blanca). Aceites: axe, chía y aceite de linaza.
Madera	Cajas, esculturas, máscaras, muebles, utensilios de cocina, piezas decorativas.	Chiapas, Chihuahua, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí y Sonora.	Caoba, cedro, cedro rojo, cherán, copalillo, cucapé, cueramo, ébano, encino, granadillo, huanacastle, huayacán, madera de copal, mezquite, palo de águila, palo de rosa, palo fierro, patol, pino, pochote, sabino, suchicuagua y tzompantle.

Fuente: Murueta M.C., López B. C y González, Neyra L. (compiladoras). 2009. *Artesanías y Medio Ambiente*⁴⁷.

b.2.2. Las comunidades y la producción no maderable

Los productos forestales no maderables tienen diversos usos que van desde el autoconsumo, intercambio, y venta en mercados locales y regionales, hasta su venta de mayor escala a nivel nacional e internacional.

Recuadro 9. Exportación de Productos Forestales no Maderables

En el mercado internacional, México se reconoce por exportar los siguientes PFM:

La **pimienta gorda** que crece en bosques tropicales. El árbol puede medir de 6 a 30 metros de altura y es muy común en cultivos de café bajo sombra, ayudando a conservar la biodiversidad en los sistemas agroforestales. En México, se produce mayormente en Veracruz (82% de la producción nacional), Tabasco (15%), Chiapas, Puebla y Oaxaca (SIAP, SAGARPA). Existen dos productos derivados del árbol: la pimienta seca y el aceite esencial, sin embargo, la demanda del primero es mucho más grande que la del segundo. México es el segundo productor de esta especie en el mundo, y de acuerdo con la CONAFOR, entre 1990 y 2000, el total de la producción creció de 868 a 4,980 ton. El 97% de esta producción se exporta a Sudamérica, Europa y Medio Oriente, y el resto permanece en el país (Infoaserca, 2001). En 2000, las exportaciones ascendieron a US\$ 130,000 y el precio fue de US\$2.5 /kg (México Forestal, 2006^a).

⁴⁷ Grupo impulsor Artesanías y Medio Ambiente convocado por FONART (Instituto de Artesanía e Industrias Populares del Estado de Puebla, Instituto de Artesanías Jalisciense, Instituto de Investigación y Fomento de las Artesanías del Estado de México, Casa de las Artesanías de Tlaxcala, CONANP, CONAFOR, Gerencia Regional II, CONABIO, Centro de Investigaciones Tropicales de la Universidad Veracruzana y artesanos). Primera edición. México. D.F. Págs. 26 a 33.

La **palma camedor**. Esta palma es endémica del continente Americano, crece en los bosques tropicales y existen 33 especies de ella en México. Se distribuye a lo largo de la Sierra Madre Oriental, la Lacandona y la Sierra Madre de Chiapas en Chiapas, la Huasteca en San Luis Potosí, Hidalgo y Veracruz, y los Chimalapas en Oaxaca. Existen 21 especies de camedor comercializadas en el país. Las más valoradas son: *C. tepejilote*, *C. oblongata*, and *C. ernesti-augustii*. Hay 8 estados que aprovechan esta palma: Tamaulipas, Hidalgo, San Luis Potosí, Veracruz, Oaxaca, Chiapas, Tabasco, y Campeche. El comercio de la camedor se ha desarrollado tanto para el mercado nacional como para el internacional y las exportaciones se dirigen principalmente a Estados Unidos, enviándole aproximadamente 300 millones de hojas al año (Trio, 2006), lo que representa el 88% del total de las importaciones estadounidenses. Además México provee el 75% de las importaciones de esta palma en Europa (CCA, 2002).

Latex de chicozapote. Este material es utilizado para producir chicle natural. El látex proviene del árbol del chicozapote que crece en ecosistemas tropicales mayoritariamente en la Península de Yucatán, Chiapas y Oaxaca. En la selva de Gran Petén, los árboles de chicozapote suman el 25% de todos los árboles de la selva y aproximadamente 5,000 productores de goma se benefician de ellos. A pesar de no haber un mercado nacional para el chicle natural, la demanda internacional ha estado creciendo, y el precio del producto oscila entre US\$5 y US\$9 /Kg de látex. México tiene el potencial de producir 600 toneladas al año (Aldrete y Ramírez, 2005), y en Quintana Roo, esta producción es la segunda actividad más importante del sector forestal, generando US\$1, 500,000 al año (La Jornada, 2007).

Fuente: Madrid, L. 2009

Como se mencionó anteriormente, los volúmenes más importantes de PFNM están en la tierra de monte y la resina de pino. Sin embargo, hay una gran diversidad que incluye (López, et al., 2005):

- Los utilizados como alimentos, especias y bebidas: carne de monte, pimienta gorda, orégano silvestre, agaves, *Yucca Schidigera*, agua de manantial, zapote mamey, chicozapote, flor de tepejilote y hongos,
- Los aceites esenciales y hierbas medicinales: lináloe, flor de manita, diversidad de hierbas para infusión, etc.
- Plantas ornamentales: palma chiit, palma camedor, orquídeas, helechos, musgo y heno.
- Materiales de construcción, artesanías y otros: Palma de soyate (*Brahea Dulcis*), Pita o ixtle (*aechmea magdalanae*), palma de guano, fibra de coco, algodón silvestre, semillas de achiote, junco, lechuguilla, etc.
- Resinas y ceras: resina de copal, chicle, cera de candelilla, resina de pino
- Fauna silvestre para mascotas (pericos, pájaros diversos e iguanas), para carne de monte (jabalí, armadillo, venado, etc.), y para presa de caza (borrego cimarrón, aves, venados, etc.).

Los PFNM que aprovechan las comunidades en intensidades fuertes, más allá de los fines de autoconsumo, usualmente requieren gestionar ante la SEMARNAT sus programas simplificados de manejo, o en algunos del establecimiento de Unidades Extensivas de Conservación para el Manejo de Vida Silvestre (UMAs)⁴⁸. Hasta el 2007, se tenían registradas 5,331 UMAs que abarcan una superficie de

⁴⁸ Cualquier aprovechamiento que se pretenda de elementos de la vida silvestre y su hábitat, según la Ley General de Vida Silvestre, se debe realizar a través de unidades de manejo para la conservación de vida silvestre, y tendrán como objetivo general la conservación de hábitat natural, poblaciones y ejemplares de especies silvestres. Podrán tener objetivos específicos de restauración, protección, mantenimiento, recuperación, reproducción, repoblación, reintroducción, investigación, rescate, resguardo, rehabilitación, exhibición, recreación, educación ambiental y aprovechamiento sustentable. Para el registro de esas unidades se requiere la presentación y aprobación de un plan de manejo que describe y programa actividades para el manejo de especies silvestres particulares y sus

24.9 millones de hectáreas (Anta, 2007); la SEMARNAT⁴⁹ reporta una superficie registrada hasta el 30 de noviembre de 2011, de 36.08 millones de hectáreas.

En muchos casos, los no maderables al igual que la venta de servicios ambientales y ecoturismo han sido una posibilidad de diversificación de las EFC, como ya se ha visto para el caso de las empresas forestales comunitarias de Oaxaca y Michoacán, y de esta forma complementan los ingresos por venta de madera y generan oportunidades adicionales de empleo, organización y uso integral de los recursos naturales.

Recuadro 10. Experiencias de diversificación de productos

- **Pueblos Mancomunados:** Esta asociación de comunidades es parte de una compañía de muebles que tiene tiendas en la ciudad de Oaxaca y el Distrito Federal "Muebles TIP". Además están vendiendo hongos matsutake frescos para exportación, palma camedor y resina de pino. Por otro lado, cuentan con una planta de deshidratación de hongos, una embotelladora de agua de manantial que distribuye en la ciudad de Oaxaca, y un proyecto ecoturístico con cabañas, rutas para caminar, bicicletas y recorridos a caballo.
- **Tosepan Titataniske:** Esta organización es una cooperativa que comercializa diversos productos agrícolas orgánicos y PFNM como la pimienta gorda, produce artesanía y construye casas con productos forestales, además de tener un proyecto ecoturístico.
- **Nuevo San Juan Parangaricutiro:** Esta comunidad en Michoacán tiene una importante producción maderable y una fábrica de muebles. Adicionalmente, transforma la resina de pino en trementina y brea, tiene una embotelladora de agua de manantial, y desarrolla un proyecto ecoturístico. También la comunidad cuenta con empresas para proveer servicios como: asistencia técnica para la producción de fruta, venta de materiales y abarrotes, y servicios de TV por cable (Arias y Chávez, 2005).

Fuente: Madrid L. 2009.

hábitats y establece metas e indicadores de éxito en función del hábitat y las poblaciones. El componente 2 del Proyecto apoya a las comunidades para la integración de este tipo de planes de manejo.

⁴⁹ Fuente: SEMARNAT, Subsecretaría de Gestión y Protección Ambiental / Dirección General de Vida, Sitio electrónico www.semarnat.gob.mx.

b.2.3 Mujeres y productos forestales no maderables

Además de la relación de las mujeres con el bosque para obtener leña, hongos y plantas comestibles y medicinales, la comercialización de productos forestales no maderables (PFNM) es una fuente de ingresos en el medio rural. Ésta se basa en actividades con pocos requerimientos de capacitación, técnicos y tecnológicos, de pequeña escala, que demandan una baja o nula inversión de capital y pueden combinarse con los papeles domésticos tradicionales. Esto puede significar una alternativa económica, pero si la dependencia de los PFNM es fuerte las mujeres son vulnerables a los cambios en la cadena productiva. Por ejemplo: el aumento en la comercialización de PFNM apoyada en nuevas tecnologías, puede resultar en que los hombres tomen el control de la transformación y la ganancia. En general, las presiones económicas y ambientales que afectan el acceso y el uso de los recursos forestales, afectan a través del tiempo de manera diferenciada a los hombres y las mujeres.

En comunidades campesinas, es común que las mujeres se involucren en actividades relacionadas con los PFNM que se retribuyen con un ingreso bajo y que los hombres lo hagan cuando el ingreso es mayor o competitivo con las alternativas más rentables. Esto se debe a que el costo de oportunidad de las mujeres es bajo y los hombres suelen tener opciones para generar ingresos, a diferencia de ellas. Si el pago por el trabajo de recolección o de transformación es menor, los hombres lo dejan a sus esposas mientras ellos trabajan en actividades más lucrativas. Esta relación diferenciada con los PFNM se debe en buena parte a que no serían económicamente viables para una familia si no fuera por el bajo costo de oportunidad del tiempo de las mujeres.

Las mujeres necesitan conjuntar la generación de ingresos con sus responsabilidades de atención del hogar y cuidado de los niños. Las actividades que tienen lugar cerca de donde habitan pueden combinarse con los quehaceres domésticos y, en muchos casos, los niños acompañan a las madres y las ayudan en la recolección. Su participación en este tipo de actividades se refuerza si los PFNM en cuestión además se integran a la nutrición de la familia. Las actividades de transformación, cuando ocurren, tienen lugar en la casa y en muchos casos están a cargo de las mujeres. C.

Si la venta genera ingresos considerables o involucra desplazarse de la comunidad, suele transformarse en una actividad de los hombres. Esto tiene desventajas para el bienestar familiar ya que los productos que venden directamente las mujeres, además de darles mayor control sobre los ingresos, en general se utilizan para gastos del hogar, siendo a veces son intercambiados por medicinas, materiales escolares y otros bienes para el hogar.

Es claro que las mujeres se benefician de realizar las actividades relacionadas con PFNM en organizaciones comerciales con objetivos sociales, ya que les dan oportunidad de construir capacidades, tener acceso a mercados para sus productos y, en algunos casos, contar con fondos de ahorro y crédito, y acceder a servicios de salud. Más aún, se ha documentado el aumento del reconocimiento del papel de la mujer en la economía, tanto a nivel doméstico como comunitario.

La participación en actividades que generan ingresos, además de la repercusión económica, mejora su posición tanto en la esfera pública como privada. Para muchas mujeres las actividades relacionadas con los PFNM constituyen la primera a partir de la cual reciben algún ingreso, con frecuencia, en los PFNM

recae la única fuente de dinero en efectivo para las mujeres que viven en las áreas forestales rurales y marginadas, pero pocas cadenas de valor dependen exclusivamente de ellas.

Los PFNM pueden abrir mayores oportunidades para las mujeres en el trabajo desde las instituciones del Estado, sobre todo si se reconoce que su aprovechamiento, de hecho, no está necesariamente ligado a la propiedad de la tierra. En todo caso es importante abordar los aspectos de género involucrando tanto a las mujeres como a los hombres y cuidando evitar, en el diseño y aplicación de políticas, otro tipo de inequidades que se pueden generar más allá de la familia y la comunidad.

c. Actividades alternativas sostenibles de las comunidades indígenas y ejidos

Existen una diversidad de actividades sostenibles alrededor del manejo del bosque y los territorios rurales, sin embargo hay una serie de retos a superar para lograr la consolidación de éstas. En primer lugar, es necesario que las políticas públicas integren a las comunidades rurales y las comunidades indígenas como sujetos activos de la conservación de los ecosistemas forestales. Las actividades de manejo no sólo generan un nexo virtuoso entre los ecosistemas y las poblaciones, sino que además son indispensables para garantizar la protección contra incendios, plagas y actividades ilegales. Adicionalmente, en ecosistemas que ya han sido intervenidos durante miles de años, vale la pena rescatar las relaciones sostenibles que tradicionalmente se generaron entre las comunidades y sus recursos naturales. Así, aún falta por desarrollar más esquemas que valoricen las buenas prácticas de manejo de los pobladores rurales.

Entre las actividades sostenibles que pueden desarrollarse y que han encontrado aceptación entre las comunidades están:

a) los esquemas de valoración de servicios ambientales provistos por cuencas hidrológicas a través del manejo sostenible del paisaje. Partiendo de la premisa de que es el buen manejo de los ecosistemas, el que permite que estos tengan funcionalidad ambiental y provean servicios ambientales, se reconoce el papel que juegan las comunidades rurales en la provisión de éstos. Por lo tanto, una actividad sostenible interesante es el desarrollo de buenas prácticas de manejo que puedan ser compensadas en esquemas de pago por servicios ambientales⁵⁰. En estas actividades, como en otras relacionadas con el uso de los recursos forestales, es muy importante la función que desempeñan las mujeres en la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica, y la transmisión de los conocimientos tradicionales asociados.

b) la implementación de sistemas agroforestales y agrosilvopastoriles, en especial para la producción de café, cacao, árboles frutales, madera y en general la variedad de productos provenientes de la milpa. El apoyo a este tipo de sistemas de producción trae consigo el reconocimiento de la tradición indígena milenaria de la milpa como un sistema de policultivo en donde conviven una gran variedad de especies

⁵⁰ Al respecto, diversas organizaciones no gubernamentales que participan en RAISES, consideran que el mecanismo de Pago por Servicios Ambientales representa un esfuerzo de integración y reconocimiento al trabajo que llevan a cabo algunas comunidades campesinas e indígenas en pro del desarrollo de sus capacidades de manejo y gestión ambiental que, a su vez, derivan en una mayor calidad de los bienes y servicios que son consumidos o utilizados por un grupo social más amplio (González, 2005).

vegetales y animales, conformándose éste como hábitat de biodiversidad y estrategia de sobrevivencia cultural (Boege, 2008).

c) el manejo planificado e integrado de paisajes, es el reconocimiento a la integración natural y social que tienen los diversos usos del suelo de un mismo territorio. Los pueblos campesinos tradicionalmente diversifican sus actividades productivas, dedicándose a la silvicultura, la agricultura, la recolección, la apicultura, el comercio, etc. Por lo tanto, social y económicamente estas actividades están integradas y usualmente se alimentan una a la otra. En términos ambientales sucede lo mismo ya que las aguas escurren por bosques, pastos y parcelas y de igual forma la fauna interactúa en los distintos usos del suelo, al igual que los seres humanos, los microorganismos y otros componentes de los ecosistemas. Las actividades de manejo planificado e integrado de paisajes reconocen y coinciden con las lógicas tradicionales campesinas que tienen impactos positivos en diversas regiones del país.

d) La propuesta del rescate de productos y técnicas tradicionales de transformación de productos forestales y agropecuarios, así como las innovaciones campesinas alrededor de éstos. Actualmente hay una serie de productos tradicionales que han ido cayendo en el olvido, sin embargo algunos pueden tener un potencial económico importante que al aprovecharse brinde una oportunidad de retomar el manejo del recurso natural y garantizar su conservación. Un caso icónico de esto es el maguey papalote y el mezcal.

e) el aprovechamiento maderable (silvicultura comunitaria) no deja de ser una de las actividades con mayores rendimientos para las comunidades y como se explicó anteriormente el potencial de incorporación de superficies forestales a esquemas de aprovechamiento maderable es de más de 10 millones de hectáreas. Con el fin de aprovechar este potencial aún es necesario contar con mayor inversión, capacitación, acompañamiento, financiamiento y fortalecimiento de canales de comercialización justos para los productores.

Una forma organizada de trabajo que utilizan los indígenas para el desarrollo de estas actividades alternativas, y que es de beneficio colectivo, es el “tequio”⁵¹, que consiste en que los integrantes de una comunidad aportan materiales o su fuerza de trabajo para realizar o construir una obra comunitaria, por ejemplo una escuela, un pozo, una barda, un camino, etcétera. En la gestión del agua, las comunidades entregan su trabajo para generar la infraestructura necesaria y el trabajo de faena para la captación del agua, la construcción de cajas de agua, zanjas y colocación de tuberías, etc.

En la época colonial tequio era un tributo impuesto a las comunidades indígenas por una autoridad de la colonia que se pagaba con trabajo. Esta práctica sobrevive en la actualidad, principalmente en comunidades con un fuerte arraigo en sus tradiciones indígenas como en el Estado de Oaxaca donde el tequio es un componente importante del sistema de usos y costumbres que norma la vida comunitaria y está reconocido por la ley estatal y el gobierno del Estado tiene el deber de preservarlo⁵². La autoridad que se encarga de dirigir los tequios es el síndico. El tequio recae sobre las personas fuertes y sanas de

⁵¹ Tequio también es conocido como la faena, fajina, gasona o mano vuelta, es el trabajo colectivo que todo vecino del pueblo debe a su comunidad.

⁵² Zolla, Carlos y Zolla Márquez, Emiliano, Los pueblos indígenas de México, 100 preguntas. México, UNAM, 2004. En línea. Disponible en: [¿Qué son el tequio, la gozona, la faena, la fajina, el tequil, la guelaguetza, el trabajo de en medio y la mano vuelta?](#) [Consulta: 31/octubre/2011]

manera bastante igualitaria entre hombres y mujeres, es decir, todos los miembros adultos de la comunidad deben participar con la misma regularidad en actividades comunitarias igualmente arduas.

d. Evaluación de las prácticas comunitarias sobre el uso y manejo de los recursos forestales

d.1. Toma de decisiones respecto al uso y acceso a los recursos forestales

La toma de decisiones respecto al uso y acceso a los recursos forestales puede variar de forma importante de comunidad a comunidad. Usualmente, en núcleos agrarios con un nivel medio a alto de asambleísmo y de gobernanza comunitaria, estas decisiones se toman en las asambleas del núcleo, órgano máximo de autoridad de acuerdo a la Ley Agraria o bien de acuerdo a los sistemas normativos y de usos y costumbres de las comunidades indígenas.

d.1.1. Instancias para la toma de decisiones y seguimiento de los acuerdos: comunidades agrarias

La instancia donde los ejidos y comunidades en México toman sus decisiones es la asamblea general, la cual decide sobre los siguientes asuntos, entre otros:

- Formulación y modificación del reglamento interno del ejido o de los estatutos comunales entre las comunidades;
- Aceptación y separación de ejidatarios, así como sus aportaciones;
- Cuentas o balances, aplicación de los recursos económicos del ejido;
- Aprobación de los contratos y convenios que tengan por objeto el uso o disfrute por terceros de las tierras de uso común;
- Distribución de ganancias que arrojen las actividades del ejido;
- Señalamiento y delimitación de las áreas necesarias para el asentamiento humano, fundo legal y parcelas con destino específico, así como la localización y relocalización del área de urbanización;
- Reconocimiento del parcelamiento económico o de hecho y regularización de tenencia de posesionarios;
- Autorización a los ejidatarios para que adopten el dominio pleno sobre sus parcelas y la aportación de las tierras de uso común a una sociedad;
- Delimitación, asignación y destino de las tierras de uso común así como su régimen de explotación;
- División del ejido o su fusión con otros ejidos;
- Terminación del régimen ejidal;
- Conversión del régimen ejidal al régimen comunal;
- Instauración, modificación y cancelación del régimen de explotación colectiva.

El comisariado ejidal⁵³ o de bienes comunales, es electo democráticamente en dicha asamblea, y se constituye en el órgano de representación de los ejidatarios y comuneros, y la instancia ejecutora de las resoluciones que emanen de la asamblea. Uno de los instrumentos que ayudan a organizar justamente el proceso de toma de decisiones y de funcionamiento general es el reglamento interno del ejido, el cual

⁵³ “El Comisariado Ejidal está constituido por un Presidente, Secretario y Tesorero, propietarios y sus respectivos suplentes; cuenta, en su caso, con las comisiones y los secretarios auxiliares que señale el reglamento interno”.

contiene las bases generales para su organización económica y social, como pueden ser los requisitos para admitir nuevos ejidatarios y las reglas para el aprovechamiento de las tierras de uso común⁵⁴.

Entre las facultades y obligaciones del comisariado ejidal o de bienes comunales se encuentran las de representar al núcleo de población ejidal y administrar los bienes comunes del ejido; procurar que se respeten los derechos de los ejidatarios, así como informar a la asamblea sobre los trabajos de aprovechamiento de las tierras de uso común. El consejo de vigilancia es la otra instancia del ejido o de las comunidades dedicada a realizar las labores de vigilancia de cumplimiento de las normas con las que se doten y que están establecidas en el reglamento interno⁵⁵.

d.1.2. Instancias y procesos para la participación y toma de decisiones: comunidades indígenas

Las formas tradicionales de organización, participación y de toma de decisiones en las comunidades indígenas son muy diversas, y más complejas de las que rigen sólo para los núcleos agrarios no indígenas. En general, no sólo corresponden exclusivamente a lo previsto en las formas de organización y de gobernanza entre los ejidos; la comunidad indígena implica el análisis de aspectos de carácter cultural, lingüísticos, organizativos y normativos, ya que son grupos de personas ubicadas en un territorio que poseen ancestralmente, que comparten cultura y tradiciones, que mantienen una organización basada en un sistema de cargos, que pueden o no hablar una lengua indígena y usar vestimenta tradicional, y que comparten una cosmovisión.

Las funciones del gobierno comunal tradicional están, por lo general, bien definidas; existen niveles o jerarquías en la estructura organizativa, la cual está normada por una serie de valores comúnmente respetados. En cada uno de los cargos existe una distribución de responsabilidades, funciones, facultades y obligaciones, y su organización está basada en la experiencia de sus miembros y se sustenta en un conocimiento milenario, que constituye lo que conocemos como derecho consuetudinario que se transmite generalmente por generaciones en forma oral.

Los sistemas normativos internos se encuentran reconocidos según la etnia a que correspondan; se ha reconocido su validez en los ámbitos de las relaciones familiares, de la vida civil, de la organización de la vida comunitaria y, en general, de la prevención y solución de conflictos al interior de cada comunidad. En este sentido, los pueblos indígenas disponen de órganos de representación en distintos espacios institucionales y sociales del país, como ocurre en la mayoría de los municipios que registran 70% o más de población indígena los cuales son gobernados por ellos mismos y en muchos otros ayuntamientos, están representados por síndicos o bien ocupan otros cargos. Por ejemplo, los ayuntamientos populares existen en más de 100 municipios oaxaqueños, donde los indígenas eligen a sus autoridades bajo el sistema de usos y costumbres, y están reconocidos en la Constitución Política del Estado de Oaxaca.

⁵⁴ “Las tierras ejidales de uso común constituyen el sustento económico de la vida en comunidad del ejido y están conformadas por aquellas tierras que no hubieren sido especialmente reservadas por la asamblea para el asentamiento del núcleo de población, ni sean tierras parceladas. El reglamento interno regula el uso, aprovechamiento, acceso y conservación de las tierras de uso común del ejido, incluyendo los derechos y obligaciones de ejidatarios y vecindados respecto de dichas tierras”.

⁵⁵ Como órgano de participación de la comunidad puede constituirse en cada ejido una Junta de Pobladores, integrada por los ejidatarios y vecindados del núcleo de población, la que podrá hacer propuestas sobre cuestiones relacionadas con el poblado, sus servicios públicos y los trabajos comunitarios del asentamiento humano.

La elección de autoridades por usos y costumbres de las comunidades indígenas es vigente como mecanismo democrático y de organización social; los individuos después de ostentar cargos de autoridad, regresan a sus actividades cotidianas como comerciantes, artesanos o campesinos⁵⁶. En particular los sistemas de cargos consisten en una jerarquía de puestos religiosos y políticos que van desde los muy modestos, como topil o alguacil, hasta los más elevados, como mayordomo, gobernador o presidente municipal. A lo largo de su vida, los miembros de la comunidad⁵⁷ van ascendiendo esa jerarquía, ocupando cargos civiles y religiosos cada vez más importantes, en los que adquieren más poder y prestigio. Finalmente, si llegan a los cargos más altos, se incorporan al consejo de principales o ancianos. Es muy difícil hacer generalizaciones sobre el funcionamiento del sistema de cargos, porque depende de las circunstancias de cada comunidad y de su relación con la sociedad mexicana. Lo que sí se puede afirmar es que al participar en él, los individuos refrendan su lealtad hacia la comunidad y su voluntad de invertir trabajo y dinero en servirla.

Las comunidades indígenas no son homogéneas y ello incide en las formas de participación de sus integrantes. En su interior suelen existir grupos diferenciados, empezando por los hombres y las mujeres, los ancianos y los jóvenes, los que participan del sistema de cargos y los que son excluidos, los que tienen tierra y los que no la pueden obtener, los que profesan una religión diferente a la tradicional de la comunidad, los que han tenido acceso a una educación formal y los que no, los que han emigrado. Las mujeres también han modificado su posición en la comunidad. Como un número creciente de hombres, han dejado sus núcleos para trabajar en el campo y la ciudad, se han tenido que encargar de labores que antes eran exclusivas de los varones, desde plantar la milpa hasta ejercer los cargos y participar en las asambleas comunitarias.

Las instancias colegiadas de la organización interna de los pueblos y comunidades indígenas también se pueden caracterizar por la diversidad de situaciones en que inciden y tienen lugar pero destacan los consejos de ancianos en el espacio tradicional y las asambleas comunitarias en el ámbito institucional. Para el funcionamiento óptimo de ambas, el ingrediente básico de las interrelaciones sociales en la vida de los pueblos indígenas es el consenso, el acuerdo entre todos.

En muchas comunidades indígenas los consejos de ancianos, tienen una autoridad suprema; generalmente están integrados por las personas, casi exclusivamente varones, que han ocupado los cargos más elevados del sistema de cargos, por lo que suelen ser de edad avanzada y tienen un gran prestigio en la comunidad. En ocasiones un dirigente joven puede integrarse a ese consejo y ser considerado “anciano”, aunque no tenga esa edad. Por su composición, estos consejos defienden las costumbres y tradiciones del pueblo frente a los cambios que vienen de afuera o adentro.

Por su parte, las asambleas comunitarias son instancias donde se discuten y deciden los asuntos de la comunidad; es un mecanismo democrático de participación y decisión que ayuda a mantener el compromiso de cumplimiento de las decisiones colectivas. La mayoría de las asambleas incluyen únicamente a los varones adultos, en ocasiones sólo si están casados; se excluye así a otros miembros de la comunidad, particularmente mujeres y jóvenes. Por otro lado, no todos los miembros de la asamblea tienen el mismo peso en las decisiones. En general, la voz de los principales o ancianos es más escuchada y respetada y, por lo tanto, tiene mayor influencia en las decisiones comunitarias.

⁵⁶ Cortés Máximo, investigador del Instituto de Investigaciones Históricas de la Universidad Michoacana, 2011.

⁵⁷ Anteriormente sólo varones y ahora, en ocasiones, también mujeres.

Lo anterior es relevante tenerlo en consideración para la instrumentación del Proyecto, ya que las cualidades de las formas de organización y de toma de decisiones entre los núcleos agrarios y las comunidades indígenas tienen un valor intrínseco para la ordenación del territorio, lo son también para el apoyo y colaboración de las comunidades para con el Proyecto en la medida en que éstas sean respetadas durante su implementación.

d.1.3. Otros instrumentos para la toma de decisiones respecto al uso y manejo de los recursos forestales entre las comunidades

Adicionalmente, los núcleos agrarios y las mismas comunidades indígenas han ido desarrollando una serie de instrumentos interesantes que se utilizan para tomar las decisiones sobre el uso de su territorio de manera informada, justa, democrática y sostenible, mismos que en su mayoría pueden ser apoyados con recursos del Proyecto de Bosques y Cambio Climático a través del desarrollo de su Componente 2; algunos de éstos se explican a continuación.

- **Ordenamientos Territoriales Comunitarios:** Este instrumento consiste en la generación de planes comunitarios en donde se decide cómo utilizar el territorio y los recursos naturales, así como los proyectos que pueden desarrollarse para lograr las metas comunes y las reglas necesarias para cumplir con el plan. En la creación de estos ordenamientos se pasa por un proceso de análisis de los recursos colectivos, los problemas compartidos y las posibles soluciones, por lo tanto conlleva la reflexión colectiva y fortalece el control comunitario sobre el destino de los recursos naturales. En las reuniones o talleres comunitarios, las comunidades analizan de manera sistemática las prácticas de aprovechamiento de los recursos naturales, de su calidad y de las formas indebidas o ilegales de apropiación de los recursos por parte de algunos miembros de la propia comunidad o de comunidades aledañas; sin embargo, domina la idea de que los recursos no se acaben, es decir, de usarlos de manera sustentable. El proceso de planeación participativa deriva en la asignación de terrenos para diferentes usos (paisaje) y la definición del “territorio simbólico” donde existen sitios sagrados y donde se limita la intervención de los miembros de la comunidad para sembrar o cazar animales⁵⁸.

Respecto a la información sobre dichos ordenamientos tenemos lo siguiente: hasta el año 2005, alrededor de 250 núcleos agrarios habían preparado y puesto en marcha un ordenamiento territorial comunitario en más de 2 millones de hectáreas (González M.A., 2005)⁵⁹; en el periodo 2000-2007 se ordenaron 218 ejidos y comunidades en territorios de los pueblos indígenas, con un total de 1.9 millones de hectáreas de las cuales 507 183 se designaron para conservación y 677 917 para aprovechamiento sustentable (GAIA *et al.* 2006 citado en Boege 2009: 635) dominando los bienes comunales sobre los ejidos. Por su parte la CONAFOR⁶⁰ reporta que en el periodo 2004-2011 la institución apoyó la integración de 1,134 Ordenamientos Territoriales Comunitarios que abarcan una superficie de 6.1 millones de hectáreas.

⁵⁸ Este tema ha sido estudiado, entre otros, por Barabás y Bartolomé (1973), Boege (1988), Vázquez (2004), Luque y Robles (2006).

⁵⁹ La CONAFOR ha apoyado este esfuerzo de las comunidades a través del Procymaf.

⁶⁰ Coordinación General de Producción y Productividad, Gerencia de Desarrollo Forestal Comunitario, información al 6 de diciembre de 2011 reportada en el Foro Nacional de Silvicultura Comunitaria.

Destacan en estos ordenamientos las comunidades zapotecas, las chinantecas, las mixtecas, los mixes, nahuas del Altiplano, purépechas, chontales de Oaxaca, tlapanecas, tzotziles y zoques, cuicatecas y tzeltales, mazatecas y popolacas, nahuas de Michoacán y triques.

Mapa 7: Ordenamientos Territoriales Comunitarios en México, 2011



Fuente: CONAFOR, Coordinación General de Producción y Productividad. Gerencia de Silvicultura Comunitaria, información al 5 de diciembre de 2011.

- **Reglamentos internos o estatutos comunales:** Estos documentos consisten en el establecimiento de reglas comunitarias sobre las estructuras de gobernanza, la participación social, el uso de los fondos comunes, y de forma muy importante, el uso y acceso a los territorios y recursos colectivos, y los mecanismos de aplicación de esas reglas, entre otros asuntos.

De acuerdo con datos de Robles (2003), 14,147 núcleos agrarios cuentan con reglamento interno o estatuto comunal, 9,313 con libros de contabilidad y administración y 7,978 con libro de registro de titulación de derechos.

En la Ley Agraria se establece que el reglamento interno de los ejidos y comunidades regulará el uso, aprovechamiento, acceso y conservación de las tierras de uso común, e incluirá los derechos y obligaciones del ejidatario y del vecindado sobre dichas tierras.

La CONAFOR⁶¹ reporta que en el periodo 2004-2011 la institución apoyó la integración de 788 Estatutos y Reglamentos de este tipo.

⁶¹ Coordinación General de Producción y Productividad, Gerencia de Desarrollo Forestal Comunitario, información al 6 de diciembre de 2011 reportada en el Foro Nacional de Silvicultura Comunitaria.

- **Programas de manejo forestal (PMF):** Con este instrumento los núcleos agrarios planifican el aprovechamiento de sus recursos forestales. Estos programas se basan en inventarios de los recursos, análisis de las tasas de crecimiento y de las posibilidades de aprovechamiento. El resultado es un programa que marca zonificaciones para los tipos e intensidades de aprovechamiento, técnicas silvícolas, volúmenes aprovechables y otras decisiones más sobre cómo aprovechar los bosques en períodos generalmente de 10 años. Por lo tanto, su utilidad es dar orden, prospectiva y sostenibilidad al manejo forestal. En los núcleos con PMF, éste se convierte también en una guía sobre el uso y acceso a los recursos forestales. Alrededor de 2,400 núcleos agrarios cuentan con un PMF.
- **Guías o lineamientos de trabajo en monte:** adicionalmente al PMF, algunos núcleos agrarios han desarrollado guías que establecen el cómo llevar a cabo las actividades de aprovechamiento en el monte. Estas guías se conforman por lineamientos sobre temas como: apertura y mantenimiento de caminos, técnicas de derribo y extracción de árboles, uso de maquinaria, seguridad de los trabajadores, estrategias para la documentación de la madera, reglas para la limpieza y el orden en las áreas de corta, mitigación de impactos ambientales de los aprovechamientos, etc. Estos instrumentos, acompañados de capacitación de los trabajadores del bosque han probado ser de gran utilidad para regular las diversas actividades que se realizan en los predios con aprovechamiento forestal.
- **Guías operativas de las empresas comunales/ejidales:** Con el fin de tener empresas comunitarias que se rigen por las disposiciones de los socios (ejidatarios (as) y comuneros (as)), en algunos núcleos se han generado guías operativas que establecen desde organigramas y funciones, hasta cuestiones de manejo de personal, recursos económicos y demás asuntos empresariales. Esto es también una forma de mantener un control democrático de las empresas que surgen del aprovechamiento de los recursos colectivos.

Las estrategias de manejo forestal que tienen como base los consensos internos de las comunidades, favorecen el establecimiento de áreas forestales permanentes. Por ejemplo, en la zona de los mayas yucatecos y en el sur de Quintana Roo, las comunidades han logrado mantener importantes superficies que contienen macizos selváticos, como es el caso del macizo del corredor biológico Calakmul-Sian-Ka'an, en donde las comunidades utilizan técnicas diferentes a la de roza-tumba y quema (Boege, 2008: p. 104).

e. Restricciones al uso y acceso de los recursos forestales

A continuación se comenta situaciones en las que si se imponen las restricciones para acceder a los recursos forestales, ¿cómo la comunidad o ejido maneja esta restricción? ¿Cuáles son las prácticas y costumbres que se manejan en esta situación con las personas que pueden resultar afectadas?

Las restricciones al uso y acceso de los recursos forestales pueden venir generalmente de dos diferentes fuentes:

- por un lado de reglamentaciones o prohibiciones externas, normalmente gubernamentales, y
- por el otro de decisiones comunitarias.

A continuación se analiza cómo se dan estos dos tipos de restricciones y sus impactos en las comunidades.

e.1. Restricciones impuestas por actores externos a las comunidades

En lo que se refiere al primer tipo de restricción, las provenientes del gobierno, éstas pueden ir asociadas a la creación de un área natural protegida, al decreto de una veda⁶², a la inclusión de alguna especie vegetal o animal en un listado de especies protegidas, a la prohibición por ley del aprovechamiento de ciertas especies (caso de los pericos en México), a la concesión gubernamental de los recursos naturales a favor de una empresa externa a la comunidad, etc.

Este tipo de restricciones generalmente tienen impactos profundos en el ambiente social, económico, cultural y ecológico de una comunidad, y tienen en común, la negación de los derechos campesinos sobre los recursos que poseen (Merino y Segura, 2007).

Si las restricciones antes mencionadas son decididas sin tomar en cuenta a las comunidades, sus puntos de vista, medios de vida, estrategias de uso, etc., es muy probable que además de los impactos sobre las economías campesinas, migración, tengan consecuencias negativas sobre los recursos naturales (Ibid). Este es el caso de diversos Parques Nacionales como el Nevado de Toluca, la Malinche, el Ajusco, etc. (El Universal, 2011 y Reforma, 2011), que por prohibir el aprovechamiento forestal y dejar a las comunidades marginadas de su manejo, además de no tener capacidades suficientes para manejar los parques desde el gobierno, están hoy sumidos en una historia de extracción clandestina de madera, tierra de monte y otras especies, así como de invasión extrema de plagas y sin habitantes que los protejan y conserven.

De forma similar, se han documentado ampliamente los efectos negativos de las vedas autoritarias hacia el aprovechamiento de especies vegetales y animales en el país. En sentido contrario, se pueden enumerar diversidad de casos de éxito donde la apertura al uso de las especies ha significado su preservación. Este es el caso del borrego cimarrón, especie que posee una gran relevancia cultural y de gran tradición entre las culturas de los pueblos del norte de México, las UMAS comunitarias o el levantamiento de las vedas forestales a favor del aprovechamiento sostenible en manos de ejidos y comunidades.

e.2. Restricciones impuestas por actores externos a las comunidades con propósitos de conservación

La estrategia nacional para la conservación de los ecosistemas y su biodiversidad en México ha estado orientada por la aplicación de uno de los instrumentos de la política ambiental consistente en el establecimiento de áreas naturales protegidas, por medio de un decreto federal y por causa de interés público. Sin embargo, esta política tiene como antecedentes históricos el hecho de que el gobierno federal llevó a cabo el decreto de dichas áreas protegidas considerando de manera parcial los derechos de los pueblos indígenas sobre sus territorios o sitios sagrados; así mismo, en relación a los derechos agrarios entre las comunidades y ejidos y sin su participación, generándose inconformidades y tensiones al interior de las comunidades y entre éstas y el gobierno.

⁶² Según la LGDFS en el caso del decreto de vedas forestales la autoridad está obligada a respetar la garantía de audiencia de ejidatarios, comuneros y demás propietarios o poseedores de los terrenos afectados, así como de los titulares de autorizaciones de aprovechamiento de recursos forestales maderables y forestación sobre dichos terrenos.

En la actualidad, la legislación ambiental limita esta actuación de las autoridades, representando que los casos de conflicto por el decreto de algún área natural protegida se hayan reducido en los últimos años; inclusive en algunos casos el gobierno ha desistido de intentos por decretarlas en áreas donde las comunidades no están de acuerdo con la decisión⁶³.

Asimismo, se han abierto otras opciones complementarias para los dueños de terrenos con ecosistemas naturales para que participen voluntariamente en la conservación y el manejo sustentable, con el reconocimiento de las instituciones ambientales, a través de la creación de las unidades de manejo para la conservación de la vida silvestre previstas en la Ley General de Vida Silvestre⁶⁴, como se ha señalado anteriormente, y con la certificación de predios destinados a la conservación facultando a los propietarios a establecer, administrar y manejar sus propias áreas naturales protegidas.

Además de la población mestiza, participan en estas iniciativas indígenas zapotecos, mixtecos, chinantecos, nahuas, me'phaa, mixes, zoques, tének, mazatecos y mayas yucatecos, de 15 estados de la República mexicana: Veracruz, Yucatán, Tabasco, San Luis Potosí, Oaxaca, Nayarit, Puebla, Quintana Roo, Guerrero, Chiapas, Coahuila, Sonora, Tamaulipas, Nuevo León y Aguascalientes.

Las razones principales por las cuales las comunidades solicitan la certificación son la conservación de servicios ambientales locales, el logro de un sobreprecio en productos agroforestales, facilitar los apoyos del Programa de Pago por Servicios Ambientales de la CONAFOR, lograr una imagen “verde” en proyectos ecoturísticos o bien por el convencimiento de conservar los ecosistemas fuera del marco jurídico de los decretos federales, como es especialmente el caso del estado de Oaxaca, que tiene 50% de las áreas certificadas⁶⁵.

En materia de vigilancia de las ANPs, la CONANP y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA) realizan acciones conjuntas para que esta última institución fortalezca y certifique a las comunidades locales en las ANPs y zonas de influencia como vigilantes comunitarios; coadyuvar en la integración de dichos comités de vigilantes comunitarios y promover la incorporación de la mujer en las actividades de vigilancia comunitaria.

En relación al marco jurídico aplicable, el Reglamento de la LGEEPA en materia de áreas naturales protegidas dispone la creación y administración de las ANPs de acuerdo con su categoría de manejo, el decreto de creación correspondiente, las normas mexicanas aplicables y su programa de manejo; establece las disposiciones a las que las ANPs se habrán de sujetar en materia de sus mecanismos de creación de ANP, su dirección, la creación y operación del Consejo Nacional de Áreas Naturales Protegidas, los Consejos Asesores, los instrumentos de coordinación y concertación, el Sistema Nacional

⁶³ Un ejemplo de ello han sido los intentos por decretar áreas naturales protegidas en la Selva Zoque (Chimalapas), reconocida como centro de diversidad de plantas; sin embargo, a pesar de su importancia para la biodiversidad, esta región, perteneciente en gran parte (6 000 km²) a las comunidades zoques de Santa María y San Miguel Chimalapas, ha tenido una larga historia de controversias sobre la creación de reservas campesinas y otros modelos de áreas protegidas. Es importante señalar que en esta región de los Chimalapas, en 2004 las mismas comunidades de San Miguel y Santa María Chimalapas aceptaron la propuesta de la WWF para llevar a cabo los ordenamientos comunitarios y la creación de áreas comunitarias protegidas.

⁶⁴ Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 2000.

⁶⁵ De la Maza, R. y Galindo, C. (2011). *Patrimonio Natural de México. Cien casos de éxito*, pp. 18-20, CONABIO, México.

(y su Registro) de Áreas Naturales Protegidas (SINAP)⁶⁶ y otros aspectos fundamentales de su existencia y operación.

En relación a los pueblos y comunidades indígenas dispone que acreditan su representación con el “acta de la Asamblea” para efectos del establecimiento de áreas naturales protegidas en sus predios. De igual manera para efecto de que los pueblos indígenas asuman la administración de un área natural protegida se prevé la suscripción de convenios de concertación con los representantes de dichos pueblos. En lo demás están sujetos a la misma regulación que el resto de las personas físicas y morales para la obtención de los permisos y autorizaciones en la materia.

e.3. Restricciones autoimpuestas ó mecanismos comunitarios de autorregulación.

Este tipo de restricciones juegan un papel completamente distinto al anterior. En este caso, se refiere a restricciones consensuadas entre los miembros de las comunidades respecto al uso y acceso a los recursos naturales. Algunos ejemplos de éstas son: la creación áreas naturales de conservación voluntaria (Anta, 2007) –como se ha señalado anteriormente-, la zonificación ejidal o comunal con restricciones de uso sobre cada área y en general las decisiones colectivas sobre lo que se puede o no se puede hacer en los territorios comunes.

Estas restricciones, al contrario de las restricciones externas, son de gran valor para promover la conservación de la biodiversidad, buen manejo de los recursos naturales y la convivencia sana y sostenible de las propias comunidades indígenas y campesinas. De acuerdo con diversos estudios sobre el manejo de los bienes comunes (Ostrom, 1986), las reglas, sanciones, confianza entre los miembros y las situaciones resueltas repetidamente en las comunidades, construyen y a su vez son producto de un capital social capaz de sostener esquemas bastante complejos de manejo sostenible de los recursos naturales. Por esta razón, en los núcleos agrarios donde las restricciones o decisiones sobre el uso y acceso a los recursos naturales son producto de reflexiones colectivas, democráticas e informadas, suelen encontrarse esquemas muy novedosos y exitosos de manejo sustentable.

Por ejemplo, existen poco más de cinco mil proyectos bajo esquemas de pago por servicios ambientales en los que participan ejidos, comunidades indígenas y pequeños propietarios en todo el país; también superficies en donde se están implementando mecanismos locales de pago por servicios ambientales con la finalidad de transferir recursos de los usuarios de un servicio ambiental a los dueños de la tierra en donde se genera dicho servicio, con la finalidad de que se adopten prácticas de manejo sustentable del territorio que permitan conservar la provisión de estos servicios, lo cual implica que exista un consenso entre los integrantes de las comunidades para de alguna forma restringir el acceso o el uso diferente al acordado de las tierras de uso común que están siendo aportadas para la provisión de servicios ambientales.

Otro ejemplo son los pueblos indígenas que establecen mecanismos tradicionales para controlar el uso del bosque, como el caso del pueblo Rarámuri, que prohíbe la corta de árboles. Entre ellos establecen sanciones para las personas o familias que afecten a los árboles. Es una forma de Reglamento oral que se trasmite de generación en generación, en el cual, las personas responsables de regular el uso y cuidado del bosque son las autoridades tradicionales, normalmente las personas que ostentan el poder religioso, curativo y de máxima autoridad en el pueblo.

⁶⁶ Incluyendo los requisitos en cuanto a las características que deberán presentar las ANP para su inclusión en el SINAP.

Recuadro 11: restricciones autoimpuestas, servicios ambientales

Existe ya experiencia acumulada en cuanto a esquemas de mercado voluntario de carbono forestal en diversas comunidades indígenas y no indígenas del país: las comunidades de las sierras sur y norte del estado de Oaxaca de las etnias Mixe, Chinanteca y Zapoteca; el proyecto Irritila en la cuenca del Alto Nazas de ejidos de la Sierra Madre Occidental en el estado de Durango; proyectos de gestión integral del acuífero de Yucatán, al sur de la ciudad de Mérida, circunscrita al cinturón de cenotes; en la cuenca del río Pixquiac en el estado de Veracruz; el proyecto “Fábricas de Agua Centro Sinaloa” con un área de acción en el ejido Imala en los altos del valle de Culiacán; experiencias de comunidades de la Chinantla Alta de Oaxaca, integrantes del Comité de Recursos Naturales de la Chinantla Alta (CORENCHI); para la preservación del hábitat de aves migratorias y especies de flora y fauna en Metzabok, Chiapas; en el sistema de cuencas Copalita-Zimatán-Huatulco en el estado de Oaxaca con participación de 30 comunidades agrarias; Cuenca Amanalco-Valle de Bravo con ejidos y comunidades de alta marginación del poniente del estado de México, entre otros.

Fuente: CONAFOR. Coordinación General de Producción y productividad, Gerencia de Servicios Ambientales del Bosque, 2011.

f. Evaluación de las prácticas comunitarias con respecto a la adquisición de tierras y desplazamiento de miembros de la comunidad/ejido

f.1. Adquisición de tierras ejidales y comunales

La dotación de tierras a ejidos y el reconocimiento de la posesión de tierras por parte de las comunidades indígenas tuvo lugar en México a partir de la segunda década del siglo XX y terminó en 1992 (Anta y Carabias, 2008). Sin embargo, para 1970, el 70% de las tierras de reparto habían sido ya asignadas. Por lo tanto, hoy en día son pocos los titulares de derechos ejidales o comunales que recibieron la tierra como resultado de la reforma agraria, la mayoría los han heredado de sus padres (Robles, 1999).

Adicionalmente a la adquisición de tierras por herencia, los ejidatarios, comuneros, posesionarios, avocindados y personas ajenas a las comunidades pueden comprar tierras en los núcleos agrarios como resultado de la reforma al artículo 27 constitucional y la expedición de la nueva Ley Agraria de 1992. Sin embargo, casi 20 años después de la reforma, la compra-venta de tierras ejidales y comunales es incipiente. A pesar de que ésta se presenta en dos tercios de los núcleos agrarios del país (Robles, 2010), solamente el 3% de las tierras de éstos han sido enajenadas a favor de personas de dentro y fuera de la comunidad (Ibid).

A pesar de observarse un claro resguardo de las tierras por parte de las comunidades rurales, sí existe en algunas regiones del país un mercado inmobiliario de este tipo de propiedades. Entre el año 2000 y 2008, se inscribieron en el Registro Agrario Nacional (RAN) 26,252 operaciones de compra-venta. Una parte importante de estas operaciones suele estar asociada a tierras que serán utilizadas para desarrollar infraestructura turística y urbana. Así, las compras se dan a precios extremadamente bajos para convertir posteriormente las tierras en propiedades privadas costosísimas (Ibid). De forma similar, en algunos estados de la República mexicana la renta de tierras ha contribuido a concentrar la producción agrícola en manos de empresas capaces de rentar largas extensiones por largos períodos de tiempo a costa de la incapacidad de los campesinos de invertir para mantener sus tierras produciendo (Ibid).

Fuera de este tipo de mercado, en la gran mayoría de las tierras ejidales y comunales se hereda el derecho de propiedad a los hijos, hijas o cónyuges. En algunos casos las parcelas heredadas se dividen entre varios familiares pero estas divisiones no son inscritas en el RAN y no hay registro de ellas.

Por otro lado, las tierras forestales están sujetas a otro tipo de normatividad ya que la parcelación en éstas quedó prohibida por la ley agraria. Sin embargo, existen reportes de varios casos de parcelación de bosques, selvas y matorrales en el país, así como de su posterior enajenación.

En los núcleos agrarios con programas de manejo forestal (PMF), la actividad forestal ha brindado una razón para mantener regulado el acceso, uso y enajenación de tierras. Usualmente un porcentaje importante de los ingresos por venta de madera se reparte entre los propietarios del derecho agrario y en algunos casos parte del reparto se hace hacia posesionarios y/o avecindados.

Por esta razón, las asambleas en estos núcleos instan a sus miembros a mantener actualizada y en orden la titularidad de los derechos agrarios. Desafortunadamente, en núcleos sin PMF u otras estrategias de manejo de recursos naturales que los mantengan unidos, hay pocas razones para actualizar la titularidad de los derechos y esto puede crear conflictos alrededor de la posesión de la tierra y el derecho a los beneficios obtenidos de las tierras de uso común.

Además existe un número de ejidos y comunidades que poseen terrenos en conflicto, debido a que no se ha realizado la depuración de listas de titulares.

f.2. Desplazamiento de miembros de la comunidad para construcción de infraestructura

La construcción de infraestructura comunitaria como caminos, escuelas, centros de salud, aserraderos, etc., puede requerir del uso de tierras. En estos casos, los núcleos agrarios suelen decidir en asamblea sobre las necesidades y destinar un monto de dinero de los ingresos comunitarios a la compra de parcelas para esos fines. En otros casos, los núcleos agrarios aún cuentan con tierras de uso común y éstas pueden ser destinadas a estos usos.

En sentido contrario, una situación más generalizada y documentada es el desplazamiento de miembros de comunidades indígenas y campesinas por la instalación de infraestructuras no comunitarias sino privadas o públicas como son las carreteras, presas, minas, y desarrollos turísticos y urbanos. Esta infraestructura llega normalmente asociada a grandes capitales que causan desbalances entre las comunidades. Mientras unos grupos pueden estar de acuerdo con la compra-venta, otros pueden estar en contra y las acciones de la empresa o del gobierno para incentivar la aceptación de la infraestructura pueden provocar rompimientos o conflictos en algunos casos muy graves dentro de las comunidades.

Adicionalmente, en el caso de empresas que se instalan por largos períodos de tiempo para aprovechar los recursos naturales de las comunidades (minerías, forestales, turísticas, etc.) suelen traer consigo impactos negativos en las estructuras de gobernanza, la cohesión comunitaria y las economías campesinas. En casos extremos, núcleos agrarios pueden desaparecer o quedar muy fragmentados tanto territorial como socialmente a causa de la construcción de infraestructura planeada sin la inclusión y la aprobación libre y previamente informada de la comunidad.

A pesar de que la época de las grandes concesiones forestales en el país terminó en los años ochenta, actualmente existen otro tipo de concesiones a empresas con los mismos vicios de sus antecesoras. Un ejemplo claro de esta situación está documentado por Garibay y Balzarerti (2009) en el caso de la minera *Goldcorp Inc.* En el estado de Guerrero y sus impactos sobre las tierras colectivas de tres comunidades. Del mismo modo se pueden citar una amplia cantidad de casos en donde los objetivos y capitales

externos han desplazado y roto las estructuras de gobernanza locales alrededor del uso y manejo de los recursos naturales.

Recuadro 12. Prensa, Noviembre 2011

Un caso actual es el presentado a fin de año 2011 por autoridades y representantes del pueblo Wirárika, de la comunidad huichol asistieron el gobernador tradicional de San Andrés Cohamiata, Jalisco, Efrén Bautista; Santos de la Cruz, presidente del comisariado de bienes comunales de Bancos de San Hipólito, en Mezquital, Durango; Eleuterio de la Cruz Ramírez, presidente de la Unión Wixárika de Centros Ceremoniales de Jalisco, Durango y Nayarit. Además de Jaime Carrillo López, del Consejo de Vigilancia de la Unión Wixárika de Centros Ceremoniales de Jalisco, Durango y Nayarit; y Basilia Muñoz de la Cruz, representante indígena del Instituto de la Mujer en Nayarit y originaria de Guadalupe Ocotán, del municipio de La Yesca, Nayarit. La comunidad huichol, en conferencia de prensa con los senadores en la Ciudad de México, rechazó los trabajos que se pretenden realizar y pidió que se cancelen las 22 concesiones que ha otorgado el Estado mexicano, porque afecta a la ruta en los sitios sagrados, las ceremonias que practican los wirarika, a los ejidatarios, a nuestro lugar sagrado, a nuestra ceremonia, nuestra cultura ancestral y de las futuras generaciones.

Exhortaron a las autoridades competentes que lleven a cabo un estudio minucioso, porque nunca los pueblos indígenas fueron consultados para la autorización de las 22 concesiones mineras, como tampoco fueron consultados los ejidatarios de San Luis Potosí.

Por su parte, Basilia Muñoz de la Cruz dijo que las mujeres de su comunidad están muy molestas, muy tristes a la vez porque, pues es parte del patrimonio de sus ancestros que se quiere destruir ahí.

En tanto, el senador Ramiro Hernández, expresó su disposición y compromiso para estar al pendiente de esta situación. Nosotros asumimos como representantes por un estado que tiene una población Huichol muy importante el compromiso de hacer valer las demandas y las preocupaciones que los wirarikas expresaron el día de hoy.

f.3. Otros tipos de conflictos sociales relacionados con las tierras y recursos naturales

Son diversos los problemas que caracterizan al medio rural; sin embargo, entre los que tienen un carácter prioritario se encuentran aún los problemas relacionados con la tenencia de la tierra. Lo anterior ha estado relacionado con la falta de reconocimiento de bienes comunales y las dotaciones ejidales no ejecutadas, lo cual también ha traído como consecuencia la presencia de conflictos agrarios por límites, deslindes y resoluciones pendientes en los tribunales agrarios. En las entidades federativas existen comunidades que tienen concluidas sus acciones agrarias a través de las cuales se les reconocen las superficies que tienen sus tierras; sin embargo, en otras se encuentran expedientes para su resolución definitiva ante los Tribunales Agrarios en procedimientos que no han podido reconocer la totalidad de los límites por la oposición de otros pueblos colindantes, o por trabajos hechos por el PROCEDE, según se relató párrafos arriba, entre otras causas.

Los conflictos agrarios también se presentan en las comunidades forestales que, en opinión de las propias autoridades comunales y ejidales, afectan el bosque en una importante proporción de los casos. Mas de cinco estados presentan un número elevado de casos de comunidades indígenas que vieron afectados sus territorios por los trabajos realizados por el Programa PROCEDE (este programa fue creado por el gobierno de Carlos Salinas de Gortari a finales de 1992. Quiere decir Programa de Certificación de Derechos Ejidales, Comunales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE), el gobierno lo impulsó con el objetivo de dar realmente seguridad a los campesinos en las tierras son de ellos. Se puso en marcha en 1993 y buscó darle a los campesinos (ejidatarios y comuneros) un certificado y un título, con el nombre del campesino y las medidas y colindancias de su parcela y solar. El PROCEDE, como muchos programas del gobierno federal, más que ayudar complicó el escenario para muchos pueblos indígenas. El PROCEDE nació para darle a los campesinos "seguridad jurídica" sobre su propiedad y para evitar que los campesinos pelearan por la tierra, para dar facilidades para obtener créditos, etc., pero en realidad, no es necesario entrar al PROCEDE para tener seguridad de la propiedad de la tierra, según los artículos 16, 56 y 78 de la Ley Agraria, los derechos ejidales se acreditan con el Certificado de Derechos Agrarios, con el Certificado Parcelario, o con la Resolución Presidencial o su sentencia de Tribunal Superior Agrario. La carpeta básica sigue teniendo validez. Si no la tienen, se puede solicitar al Registro Agrario Nacional, El artículo 4º transitorio dice claramente que el certificado anterior es plenamente válido.

Este programa, aplicado en áreas indígenas de población monolingüe, más que dar certeza legitimó el despojo de pueblos, debido a que las personas que se presentaron como legítimas dueñas de predios que eran propiedad de pueblos indígenas, eran personas mestizas asentadas en dichos territorios como avencindados. Tan solo el estado de Chihuahua presenta más de medio centenar de casos no resueltos, de demandas de pueblos rarámuris que fueron afectados por el PROCEDE en sus territorios ancestrales, casos que a casi 20 años no se han resuelto, o bien se resolvieron en contra de los pueblos indígenas que reclamaban sus territorios ancestrales.

Esta situación redundante en que actualmente existan cientos de territorios indígenas con problemas de linderos y propiedad de la tierra. Algunos de los cuales han sido denunciados ante cortes internacionales por violación a Derechos humanos y violación a los derechos de los pueblos indígenas.

Una gran mayoría de estos predios son forestales.

El seguimiento y la búsqueda conjunta de soluciones para los conflictos agrarios es responsabilidad de la Procuraduría Agraria (PA), pero la información sobre las áreas forestales en disputa no se incluye en el Registro Agrario Nacional. Teniendo en cuenta el peso de las áreas forestales en estas condiciones, Merino y Ortiz (2008) consideran que el porcentaje de la propiedad social forestal es aún mayor que la cifra oficial. Para Merino (2011) 34% de las comunidades tienen conflictos de linderos con sus vecinos, que afectan las áreas forestales en 50% de los casos.

Entre otras dificultades se observa la presencia de las siguientes:

Las relacionadas con la organización interna de los ejidos y comunidades: falta de estatutos comunales operando; conflictos judiciales por la doble representación de sus órganos comunales. Otros que tienen que ver con las decisiones que se adoptan al interior de las familias y que afectan luego al resto de la comunidad como son los asuntos relacionados con la falta de definición de la sucesión de los derechos de los titulares fallecidos, originando controversias para determinar a quién le asiste la facultad para heredar los derechos agrarios, y entre otros.

Las relacionadas con intenciones de desarrollo de proyectos externos a las comunidades: la intención del gobierno de realizar obras de infraestructura hidrológica, carretera y portuaria que afectan sus territorios, o por la autorización de explotaciones mineras, infraestructura turística, etc.

Las relacionadas directamente con la invasión de tierras. Desde luego los conflictos generados por la inseguridad, la violencia y narcotráfico.

Las relacionadas con el acceso y uso de recursos naturales: la lucha por el acceso al agua, por ejemplo. Entre las causas de los conflictos relacionados con los recursos forestales, se encuentran la tala ilegal, el saqueo ilegal de recursos no maderables, de la vida silvestre.

Históricamente se ha pretendido solucionar dichos conflictos, en particular los relacionados con la tenencia de la tierra. La SRA ha tratado de delimitar las tierras de las comunidades mediante el mecanismo de reconocimiento y titulación de núcleos agrarios; también existe un fondo de apoyo para los núcleos agrarios sin regularizar, en virtud de que el PROCEDE culminó sus trabajos en 2006, y dado que es imposible detener el ordenamiento de la propiedad rural para otorgar seguridad jurídica y certidumbre a los sujetos agrarios en la tierra que detentan.

La Procuraduría Agraria utiliza la conciliación agraria, como un medio alternativo para resolver controversias agrarias entre sujetos agrarios; las partes en un conflicto agrario proponen la solución con la asistencia de un conciliador de la Procuraduría, quien funge como un tercero imparcial que conduce la conciliación. Trata de fortalecer los mecanismos que permitan el arraigo de la cultura de las medidas alternas para la solución de los problemas en el medio rural. La conciliación también es la vía que más se adapta a los usos y costumbres de la población rural en general y especialmente tratándose de pueblos indígenas.

Es por ello que durante la implementación del Proyecto se observen entre otras las siguientes disposiciones jurídicas que prevén que cuando la solicitud de una autorización en materia forestal sobre terrenos propiedad de un ejido, comunidad o comunidad indígena sea presentada por un tercero, éste deberá acreditar el consentimiento del núcleo agrario mediante el acuerdo de asamblea que lo autorice, de conformidad con la Ley Agraria. En sentido semejante se establece que cuando una autorización pueda afectar el hábitat de alguna comunidad indígena, la autoridad deberá recabar el parecer de los representantes de dicha comunidad.

En tanto forma de representación de las comunidades rurales se prevé que para efectos de acreditar su representación en las autorizaciones del orden forestal, deberán presentar acta de asamblea de conformidad con la Ley Agraria, en la que se contenga el acuerdo para llevar a cabo el aprovechamiento, así como copia certificada del Reglamento Interno en el cual se definan las obligaciones y formas de participación en las labores de cultivo, protección y fomento de sus recursos.

Por su parte el Reglamento de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable⁶⁷ especifica que el consentimiento de los ejidos o comunidades para alguna autorización en materia forestal sobre terrenos de su propiedad se acreditará mediante la presentación del original o copia certificada del acuerdo de asamblea y copia simple para su cotejo. De relevancia en el caso de reivindicación jurídica de su interés ante un aprovechamiento forestal, por parte de los ejidos y comunidades se prevé que cuando exista

⁶⁷ Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 21 de febrero de 2005.

conflicto ante autoridad competente respecto de la propiedad o posesión de un predio en el que se haya autorizado un aprovechamiento forestal, la parte que tenga interés jurídico reconocido en el procedimiento respectivo podrá solicitar la suspensión. Para tal efecto, deberá presentar escrito a la SEMARNAT en el que indique expresamente la autoridad que conozca del conflicto, junto con las constancias que acrediten la existencia del mismo.

Asimismo, para el caso de plantaciones comerciales, de aprovechamiento de recursos no maderables y de colecta se prevé que los ejidos y comunidades, deberán presentar original del acta de asamblea en la que conste su consentimiento para realizar la plantación, inscrita o en trámite de inscripción en el registro que corresponda.

En los criterios a considerar en las Unidades de Manejo Forestal la autoridad debe considerar elementos de organización y socioculturales, así como el tipo de tenencia de la tierra, la organización de los productores y la presencia de grupos indígenas.

Para obtener la autorización de funcionamiento de los centros de almacenamiento y de transformación de materias primas forestales, incluyendo la madera aserrada y la labrada, así como para solicitar cambios de uso de suelo en terreno forestal, tratándose de ejidos o comunidades agrarias deberán entregar a la autoridad original o copia certificada del acta de asamblea en la que conste el nombramiento del administrador del centro de almacenamiento o de transformación y el acuerdo donde se establezca el cambio de uso de suelo, respectivamente.

Cuadro 11: algunos conflictos sociales vigentes en áreas forestales de México

Tipo de conflictos	Lugar	Problemática principal	Impactos
Tala de montes	Michoacán comunidad indígena de Cherán Kéri	Madera talada clandestinamente	Deforestación.
Proyecto: generación de energía eólica	Oaxaca, Istmo de Tehuantepec	Desarrollo de megaproyecto Corredor Eólico del Istmo, en específico parque eólico de Piedra Larga.	Terrenos comunales, parcelas de cultivo en los Municipios de Unión Hidalgo y Juchitán. Parajes de Unión Hidalgo (Piedra Larga, Las Palmas, El Llano y Zapotal). Impactos en extensiones de montaña baja y manglar en las distintas áreas de la planicie, redundando en pérdidas de acuíferos, y afectación de aves en peligro de extinción así como otras especies.
Por límites territoriales	Los Chimalapas Oaxaca-Chiapas	Comunidades en conflicto por límites territoriales	Desintegración social

CONAFOR: Proyecto "Bosques y Cambio Climático" (SIL)
Informe de Evaluación Social

Narcotráfico	Chihuahua, Guadalupe y Calvo	Se prende fuego al bosque de manera provocada, para abrir tierras para el cultivo de estupefacientes	Pérdida de áreas boscosas Desintegración social
--------------	------------------------------	--	--

Fuente: diversas fuentes periodísticas, 2011.

4. Marco institucional

a. Marco jurídico aplicable al Proyecto en materia de recursos naturales y comunidades

Como se ha podido observar a lo largo de los primeros apartados del presente Informe, son diversas las disposiciones correspondientes al marco jurídico aplicable al proyecto; éste se integra por una diversidad de instrumentos jurídicos de nivel federal, así como por el conjunto de instituciones que de manera directa e indirecta participan en su ejecución. En el siguiente apartado sólo se enumeran el conjunto de instrumentos ya que su contenido se ha ido describiendo a lo largo del informe.

Las leyes y reglamentos aplicables al proyecto son aquellas que establecen las disposiciones relativas a la política y la gestión forestal al nivel nacional, así como las aplicables para la salvaguarda de los derechos y desarrollo de los pueblos indígenas, y de los ejidos y comunidades en México.

Instrumentos jurídicos

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable
Reglamento de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable
Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente
Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de Áreas Naturales Protegidas
Ley General de Vida Silvestre
Ley de Desarrollo Rural Sustentable

b. Marco jurídico aplicable para el desarrollo de los pueblos indígenas y de género

Instrumentos jurídicos

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Tratados Internacionales de los que México es parte
Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes
Convenio sobre la Diversidad Biológica
Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas
Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Agenda 21)
Convenio sobre Diversidad Biológica, CDB
Convención de Lucha contra la Desertificación, CLCD
Cuarta Conferencia Mundial, Pekin- Inciso K

Legislación ordinaria

Ley de Planeación
Ley Agraria
Ley para la Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes
Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas
Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación
Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas
Ley del Instituto Nacional de las Mujeres
Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres
Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia

Criterios Jurisdiccionales
Legislaciones locales

c. Marco institucional del sector medio ambiente y recursos naturales

En México por disposición constitucional la Administración Pública Federal es centralizada y paraestatal; a partir de ello, a continuación se enuncian y analizan los aspectos institucionales que conforman el marco en el que se desarrollará el Proyecto de Bosques y Cambio Climático.

El análisis inicia con las instituciones del sector medio ambiente y recursos naturales, para avanzar después en las consideraciones de las demás instituciones que participarán, en coordinación con la CONAFOR, en la instrumentación de aquellas acciones previstas en los tres Componentes del Proyecto, es decir, las instituciones para el desarrollo rural.

Es importante subrayar, como se ha hecho anteriormente, que la CONAFOR deberá contar de manera permanente con la colaboración tanto de la CDI como del INMUJERES, como parte de las relaciones intergubernamentales que se fortalezcan a favor de la adecuada implementación del Proyecto.

c.1. La Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales

La SEMARNAT fue creada⁶⁸ en noviembre del año 2000, entre cuyas atribuciones se encuentran las siguientes relacionadas con la política y gestión forestal, en específico las relacionadas con el Proyecto de Bosques y Cambio Climático:

- Formular y conducir la política nacional en materia de recursos naturales;
- Administrar y regular el uso y promover el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales que corresponden a la Federación⁶⁹;
- Vigilar y estimular, en coordinación con las autoridades federales, estatales y municipales, el cumplimiento de las leyes, Normas Oficiales Mexicanas y programas relacionados con recursos naturales, medio ambiente, aguas, bosques, flora y fauna silvestre, terrestre y acuática, y pesca;
- Evaluar y dictaminar las manifestaciones de impacto ambiental de proyectos de desarrollo que le presenten los sectores público, social y privado;
- 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;
- Conducir las políticas nacionales sobre cambio climático...;
- Realizar el censo de predios forestales y silvopastoriles y de sus productos; levantar, organizar y manejar la cartografía y estadística forestal,...;
- 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.

⁶⁸ Tiene como antecedente la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca creada a finales del año de 1994.

⁶⁹ Excepto petróleo y todos los carburos de hidrógenos líquidos, sólidos y gaseosos, así como minerales radioactivos.

En particular, la SEMARNAT a través de sus Direcciones Generales Forestal y de Suelos; Vida Silvestre; e Impacto y Riesgo Ambiental establece los procedimientos, lineamientos y criterios en la dictaminación de los siguientes permisos y autorizaciones que están relacionados con el componente 2 del proyecto:

- Programas de Manejo Forestal.
- Autorización de Aprovechamiento de Recursos Forestales Maderables, No Maderables y Plantaciones Forestales Comerciales.
- Autorizaciones de Centros de Almacenamiento y Transformación de Materias Primas Forestales.
- Avisos de Aprovechamiento de Recursos Forestales No Maderables....
- Evaluar y resolver las manifestaciones de impacto ambiental...de las obras o actividades competencia de la Federación y expedir, las autorizaciones para la realización de las obras o actividades de que se trate;
- Supervisar el proceso de consulta pública en torno a los proyectos que se sometan al procedimiento de evaluación de impacto ambiental...;
- Aplicar, con la participación que corresponda a las entidades del sector, la política para conservar y proteger la biodiversidad y de manejo y aprovechamiento sustentable de la flora y fauna silvestres y de su hábitat,...;
- Autorizar los planes o programas, para la conservación, manejo, aprovechamiento, restauración, propagación, recuperación, siembra, introducción, reintroducción, control, transplante y repoblamiento de especies de vida silvestre.

c.2. Marco de actuación de la Comisión Nacional Forestal

Como se ha señalado en la introducción del presente Informe, la CONAFOR es la instancia federal que está promoviendo el Proyecto de Bosques y Cambio Climático ante el BIRF. En este sentido es importante señalar que la CONAFOR es un Organismo Descentralizado de la Administración Pública Federal con personalidad jurídica y patrimonio propio creado bajo la denominación de la Comisión Nacional Forestal mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de abril del 2001. La coordinación sectorial de la Comisión corresponde a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT).

Conforme al artículo 3° de dicho Decreto y 17 de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, la CONAFOR tiene por objeto desarrollar, favorecer 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.

Asimismo, de acuerdo a lo establecido en los artículos 4° del Decreto por el que se crea la CONAFOR y el 17 de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, este Organismo tiene una diversidad de atribuciones para lograr el cumplimiento de su objeto; además tiene competencias muy específicas en relación a la promoción de la participación de los pueblos indígenas en el desarrollo forestal sustentable del país, las cuales se enfatizan en el siguiente recuadro.

Recuadro 13: atribuciones de la CONAFOR para fortalecer la participación de las comunidades en el desarrollo forestal sustentable

Las atribuciones explícitas en relación a la participación de los pueblos y comunidades indígenas consisten en la obligación de la CONAFOR de:

- brindar a las comunidades la asesoría y capacitación para que puedan organizarse para la producción y aprovechamientos forestales, de acuerdo con sus usos y costumbres;
- propiciar la participación directa de los propietarios y poseedores de los recursos forestales en la protección, vigilancia, ordenación, aprovechamiento, cultivo, transformación y comercialización de los mismos
- coordinar con las autoridades estatales y municipales, los programas y acciones que coadyuven con los pueblos y comunidades indígenas en la conservación y mejoramiento de su lugar de residencia y a preservar la integridad de sus territorios, promoviendo el desarrollo sustentable de las mismas, con base en programas educativos culturalmente adecuados de contenido forestal
- promover el desarrollo forestal sustentable y de los recursos asociados para que incidan en el mejoramiento de la calidad de vida de los propietarios o poseedores de terrenos forestales o de preferentemente forestales y de sus comunidades.

Recuadro 14: documentos rectores de la CONAFOR

Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012
Decreto de creación de la CONAFOR
Estatuto Orgánico de la CONAFOR
Acuerdo sobre la modificación al Estatuto Orgánico de la CONAFOR
Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable
Reglamento de la Ley General Desarrollo Forestal Sustentable
Programa Estratégico Forestal 2025
Programa Institucional 2007-2012
Programa de Pueblos Indígenas y Medio Ambiente 2007-2012
Estatuto del Servicio Profesional de Carrera
Leyes de Desarrollo Forestal Sustentable de las entidades federativas

En específico la política de atención a la Población Indígena se enmarca en la vinculación con los objetivos y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2012, mismos que se señalan a continuación:

- ▶ **Objetivo 15.** Incorporar plenamente a los pueblos y a las comunidades indígenas al desarrollo económico, social y cultural del país con respeto a sus tradiciones históricas y enriqueciendo con su patrimonio cultural a toda la sociedad.
- ▶ **ESTRATEGIA 15.1** Constituir la atención diferenciada a los indígenas en un objetivo estratégico transversal para toda la Administración Pública Federal. Durante la presente Administración se promoverá que todas las dependencias, en sus ámbitos de competencia, se hagan responsables y

actúen decididamente para lograr el desarrollo social, económico, político, cultural y ambiental de los pueblos y comunidades indígenas.

- ▶ **ESTRATEGIA 15.3.** Fomentar el aprovechamiento del excepcional patrimonio cultural y natural de los pueblos indígenas para promover su desarrollo económico.
- ▶ **ESTRATEGIA 15.4.** Focalizar acciones e instrumentar programas a efecto de abatir los principales rezagos sociales que tiene la población indígena con respecto al resto de la sociedad: alimentación, salud y educación.
- ▶ **ESTRATEGIA 15.6.** Garantizar el acceso pleno de los pueblos y comunidades indígenas a la jurisdicción del Estado.
- ▶ **ESTRATEGIA 15.7.** Promover y apoyar las manifestaciones de las culturas indígenas, así como su estudio, difusión y divulgación.

Justificación

Una de las mayores prioridades que enfrenta la administración pública, es la de generar condiciones adecuadas para que los pueblos y comunidades indígenas superen los rezagos, pero esto debe ser de manera diferenciada a fin de que se garantice su derecho a conservar su identidad.

La administración pública ha definido que la Población objetivo incorpora los siguientes criterios:

Habitantes de localidades que cuenten con al menos 40 por ciento de población indígena, sean de alta y muy alta marginación y tengan entre 50 y 15 mil habitantes.

Para la aplicación del Proyecto de Bosques y Cambio Climático, y en particular de su Marco de Planificación para los Pueblos Indígenas, y en su caso, del Plan para Pueblos Indígenas previstos en las Salvaguardas Sociales del Banco Mundial, se retoman los criterios establecidos por el Banco Mundial: presencia de hablantes de lenguas indígenas, persistencia de organización tradicional sólida y el criterio de autoadscripción.

Es importante ubicar que la normatividad del sector que emana de la SEMARNAT ~~La SEMARNAT~~ mandata al sector para aplicar la atención diferenciada. El Proyecto se inserta dentro de las estrategias que debe desarrollar la CONAFOR para brindar la atención culturalmente apropiada a la población indígena que se ubica en las áreas de Acciones Tempranas, así como en las áreas de Proyectos Especiales y las de Fondos Concurrentes.

La SEMARNAT desarrolla su normatividad a partir del artículo segundo Constitucional y del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.

c.2.1. Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 y Programa de Pueblos Indígenas y Medio Ambiente 2007-2012:

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, en su eje rector 3 “Igualdad de oportunidades” establece entre otros el objetivo de incorporar plenamente a los pueblos y a las comunidades indígenas al desarrollo económico, social y cultural del país con respeto a sus tradiciones, costumbres y raíces históricas enriqueciendo con su patrimonio cultural a toda la sociedad.

Por su parte el Programa de Pueblos indígenas y Medio Ambiente 2007-2012 elaborado por la SEMARNAT, tiene como mandato el de asegurar que al interior del sector medio ambiente se instrumente y difunda una política de atención diferenciada a los pueblos y organizaciones indígenas, mediante mecanismos que brinden a los pueblos indígenas condiciones de igualdad en el acceso y control de los recursos, reparto justo y equitativo, igualdad de beneficios, así como el respeto a sus sistemas normativos consuetudinarios en relación con el manejo sustentable de los recursos naturales y la recuperación de sus conocimientos tradicionales para su inclusión dentro de las buenas prácticas de manejo forestal y de conservación de la biodiversidad.

La normatividad mandata a la SEMARNAT como la entidad que establece y regula las normas ambientales, entre las cuales, la obligatoriedad de que todo el sector medio ambiental instrumente la política de atención diferenciada. Es en este marco de obligatoriedad sectorial, dentro del cual se vincula la implementación del Proyecto en relación a los pueblos indígenas, que mandata la realización de diversas acciones de promoción, difusión y capacitación para cumplir con la atención diferenciada hacia la población indígena.

La SEMARNAT establece como línea estratégica la de institucionalizar la perspectiva de atención diferenciada a los pueblos indígenas a través de modelos y metodologías, así como del seguimiento y modificación de normas y reglamentos al interior del sector, fortaleciendo el proceso mediante la coordinación interinstitucional basados en los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de los Pueblos Indígenas.

Las estrategias de SEMARNAT son:

- Establecer los instrumentos normativos (estrategias, programas, lineamientos, etc.) y los mecanismos necesarios para fomentar una cultura de la participación activa y diferenciada de los Pueblos Indígenas (en función de sus características culturales, usos, costumbres, capacidades, posibilidades, etc.).
- Promover y establecer acuerdos de colaboración con diferentes instancias del sector gubernamental, académico, social, productivo, etc. que deriven en el diseño, adopción e instrumentación de modelos y metodologías para el desarrollo sustentable de pueblos, organizaciones y territorios de incidencia o propiedad indígena, desde una perspectiva de atención diferenciada.
- Promover la vinculación de los programas de desarrollo municipal con los ordenamientos territoriales, como una forma de participación por incentivos.
- Identificación de organismos, instituciones y fundaciones nacionales e internacionales, que ofrezcan apoyos técnicos y financieros para impulsar y sostener los procesos de participación y organización de los Pueblos Indígenas asociados al desarrollo sustentable.
- Promover la revisión y dar seguimiento de manera conjunta con las instancias relacionadas, al funcionamiento de los instrumentos de política ambiental como Ordenamientos Territoriales Comunitarios y Áreas Naturales Protegidas, decretadas donde existe población indígena.
- Impulsar el reconocimiento de los sistemas normativos de aprovechamiento tradicional de los recursos naturales y la biodiversidad en la LGEEPA.
- Diseñar y promover metodologías, instrumentos y herramientas de información y comunicación, para facilitar e incrementar las labores de atención, interlocución y apoyo en la gestión de proyectos e iniciativas de pueblos y organizaciones indígenas del país.

- Generar estrategias de capacitación a servidores públicos del sector ambiental, sobre la atención diferenciada a Pueblos Indígenas.
- Capacitación a funcionarios del sector ambiental en los territorios indígenas, sobre el uso de los instrumentos jurídicos (leyes sectoriales, reglamentos).
- Promover y apoyar la integración de representantes indígenas en los Consejos Consultivos para el Desarrollo Sustentable (CCDS) más allá de su participación como representantes de sector e integrar mesas y agendas de trabajo entre los CCDS y el Consejo Consultivo de la CDI.
- Desarrollar documentos didácticos y materiales audiovisuales que recuperen las experiencias exitosas en el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales por parte de los pueblos indígenas, que sirvan de modelo para otras comunidades, respetando la tradición indígena de comunicación fundamentalmente oral y ocasionalmente escrita.

En apego a este marco normativo, para el caso del Proyecto Bosques y Cambio Climático el respectivo Marco de Planificación para los Pueblos Indígenas y Plan para los Pueblos indígenas deberán ejecutarse cuando en la zona de aplicación de algún Proyecto derivado de Lineamientos, Programas especiales, áreas de Acciones Tempranas REDD+ o Fondos Concurrentes, exista población indígena asentada.,

Al respecto, es importante señalar que las evaluaciones específicas de desempeño 2008 realizadas a los Programas Presupuestarios de la CONAFOR que operan subsidios bajo reglas de operación o mediante lineamientos especiales, como es el caso de los programas integrados al diseño del Proyecto de Bosques y Cambio Climático que se analiza, señalan que tanto la población potencial, como la población objetivo no están claramente definidas, lo cual no permite focalizar acciones ni evaluar avances de manera más objetiva.

La identificación de poblaciones objetivo, ayudaría a definir las Reglas de Operación y Lineamientos con mejores elementos de focalización.

Estos esfuerzos ofrecen varias ventajas entre las que se pueden señalar:

- Generar empleo e ingreso en comunidades rurales y contribuir a la diversificación productiva.
- Restaurar y conservar áreas degradadas de alto impacto para la población, contribuyendo a mejorar la calidad de vida de los habitantes.
- Detener y revertir la deforestación y la degradación forestal, así como recuperar la cobertura vegetal en zonas prioritarias
- Mejoramiento del proceso tradicional de reforestación.
- Focalización de las acciones en zonas prioritarias de alto impacto a la población, de acuerdo a parámetros de degradación de vegetación y suelos, hidrológicos, de uso actual de los terrenos y aspectos sociales y económicos.
- Formulación y ejecución de programas integrales multianuales, con paquetes tecnológicos acordes a cada región.
- Participación directa de los dueños de los terrenos forestales en la planeación y ejecución de los trabajos de restauración y conservación.
- Participación de las organizaciones civiles, municipios y gobiernos estatales en los proyectos y actividades.

La estrategia seguida por la CONAFOR se basa fundamentalmente en la definición de áreas geográficas plenamente identificadas de alto potencial para realizar labores integradas en todos los conceptos de apoyo y donde tales labores puedan tener un fuerte impacto social, económico y ambiental.

Para el cumplimiento de sus atribuciones y de las anteriores disposiciones normativas anteriormente enunciadas, la CONAFOR cuenta con una estructura organizacional conformada por diferentes áreas que atienden las funciones institucionales, y a través de las cuales implementa la operación de programas de fomento, conservación y desarrollo forestal; desarrollo de estrategias de mercado; creación de fondos concurrentes y búsqueda de financiamiento externo, entre otros.

De acuerdo al Estatuto Orgánico de la CONAFOR esta Comisión cuenta con un órgano superior, que es la Junta de Gobierno y diversas unidades administrativas⁷⁰ que tendrán una función que desempeñar para la adecuada implementación del Proyecto, mismas que se enlistan a continuación:

1. Dirección General
2. Unidad de Asuntos Jurídicos
3. Unidad de Asuntos Internacionales y de Fomento Financiero
4. Unidad de Comunicación Social
5. Coordinación General de Producción y Productividad
6. Coordinación General de Conservación y Restauración
7. Coordinación General de Administración
8. Coordinación General de Planeación e Información
9. Coordinación General de Educación y Desarrollo Tecnológico
10. Coordinación General de Gerencias Estatales

La CONAFOR cuenta con una Gerencia de Coordinación y Concertación en la que también se ubica la Subgerencia de Vinculación Sectorial, realizando diversas actividades de seguimiento y evaluación de las acciones de la Comisión en relación a las cuestiones relacionadas con equidad de género, intergeneracionales y participación de los pueblos y comunidades indígenas y locales en la política para el desarrollo forestal sustentable.

Asimismo, en el siguiente recuadro se especifican las atribuciones de la Coordinación General de Producción y Productividad de la CONAFOR que dadas sus actividades, es la que tendría una mayor participación en la implementación del segundo componente del Proyecto de Bosques y Cambio Climático, sin dejar de considerar todas aquellas funciones que se desarrollan en el resto de la institución y que coadyuvarían en su implementación.

Recuadro 15: funciones de la Coordinación General de Producción y Productividad

Gerencias: Desarrollo Forestal; Silvicultura Comunitaria; Cadenas Productivas y Servicios Ambientales del Bosque

- | | |
|---|---|
| - Promover actividades productivas de los grupos sociales de menores ingresos que habitan en las unidades de manejo forestal en regiones y microrregiones forestales. | - Participar en el proyecto de regionalización y organización de los servicios técnicos forestales. |
| - Promover y fomentar proyectos en materia de servicios ambientales. | - Ejecutar y promover los programas que mejoren la productividad y fomenten el aprovechamiento sustentable de los ecosistemas forestales. |
| | - Participar en la instrumentación de planes |

⁷⁰ También cuenta con un Órgano de Control.

<ul style="list-style-type: none">- Dirigir, promover y coordinar los programas institucionales de desarrollo forestal.- Promover y participar en organismos interinstitucionales, comités o consejos nacionales e internacionales en la definición y asignación de estímulos, apoyos directos e incentivos económicos destinados al desarrollo forestal sustentable.- Participar en la formulación de la política de manejo y aprovechamiento sustentable de la fauna silvestre de zonas forestales, así como del aprovechamiento sustentable de los recursos forestales y sus recursos asociados.- Impulsar acciones de certificación, contraloría social, criterios e indicadores del manejo forestal sustentable.- Proponer y evaluar los sistemas y procedimientos para la prestación de servicios técnicos forestales.	<ul style="list-style-type: none">estratégicos forestales y estudios de manejo forestal a nivel regional.- Formular y proponer en coordinación con el sector productivo del país, programas que promuevan una cultura de productividad sustentable.- Promover, impulsar y facilitar la integración de las cadenas productivas.- Promover convenios con la industria y los comercializadores, para privilegiar el uso y comercialización de productos forestales nacionales.- Fomentar con la Coordinación General de Educación y Desarrollo Tecnológico, la asistencia técnica y capacitación forestal para fortalecer la capacidad y calidad de los servicios técnicos forestales; la capacidad técnica de los ejidos y comunidades para mejorar los conocimientos, la cultura forestal, el manejo y conservación de los recursos forestales.
--	--

Por su parte, las gerencias estatales de la CONAFOR tienen entre sus atribuciones las de implementar la ejecución de las acciones y programas de la institución; elaborar diagnósticos relativos a la problemática estatal en materia forestal y planes que den perspectiva al desarrollo del sector; promover los mecanismos de coordinación y concertación con las entidades federativas y municipales, organismos no gubernamentales y profesionales de su estado y participar en la operación y actualización del Inventario Nacional Forestal y de Suelos en el estado, en la revisión y validación de la cartografía forestal y de zonificación, así como efectuar la supervisión del muestreo de campo y monitoreo de ecosistemas forestales.

En consulta con el personal técnico de la Comisión, se recogió la opinión de que la CONAFOR ha mantenido esquemas de capacitación de manera permanente, "... de manera general al personal institucional se le capacita sobre las herramientas en su quehacer técnico cotidiano, existe un área de capacitación, de cultura forestal y de comunicación social, por lo que son pilares para los procesos de capacitación y de impulso al Proyecto de Bosques y Cambio Climático"⁷¹. Sin embargo, hay una reflexión generalizada de parte de los operadores de los programas y proyectos respecto a la necesidad de tener una capacitación continua en la parte social; entender los asuntos relacionados con los pueblos indígenas; y sobre los posibles impactos directos sobre los ecosistemas y el ambiente. Hay que trabajar más sobre aspectos de sensibilización y formación sobre las y los beneficiarios para el fortalecimiento del capital social, atención diferenciada, equidad de género, pertinencia cultural de las acciones, y certificación de prestadores de servicios técnicos forestales, promotores y enlaces en temas de diversidad étnica, consultas y trabajo comunitario con los pueblos indígenas en temas de manejo forestal".

Asimismo, en opinión del personal de la CONAFOR, aún no se ha consolidado completamente la 'transversalidad' de la normatividad relacionada con la atención diferenciada entre población indígena y no indígena, además de las cuestiones de género e intergeneracionales en la propia institución"⁷², por lo que se sugiere establecer en la normatividad relacionada con la contratación del personal, la capacitación en sus actividades con perspectiva de género e inclusión de personal que procede de los pueblos indígenas, sobre todo en aquellas oficinas que atienden a población indígena, como es el caso

⁷¹ Opinión expresada en entrevista con personal de la CONAFOR en octubre de 2011.

⁷² *Idem.*

de las gerencias estatales, con el objetivo de que exista personal hablante de lenguas indígenas y conocedor de las culturas regionales, en particular en aquellos estados con fuerte presencia indígena.

c.2.2. Marco programático para el desarrollo forestal sustentable

La CONAFOR cuenta con una diversidad de programas y proyectos⁷³; sin embargo, para el propósito del Proyecto de Bosques y Cambio Climático que se analiza, es importante subrayar que sólo se encuentran incorporados algunos de sus programas y apoyos vigentes y en curso que implementa la Comisión mediante Reglas Operativas y Lineamientos Especiales, mismos que se señalan a continuación con el objetivo de constatar las disposiciones que se prevén para fortalecer la participación de los pueblos y comunidades indígenas, ejidos y las cuestiones de género e intergeneracionales.

Desde la segunda mitad de los años noventa, el gobierno mexicano tiene como política forestal, promover el manejo sustentable de los bosques y selvas⁷⁴ no sólo para evitar la destrucción de los ecosistemas forestales, sino fundamentalmente para mejorar las condiciones de vida de los dueños de dichos ecosistemas. En la actualidad, esa política forestal se encuentra en proceso de consolidación y fortalecimiento a través del Programa ProÁrbol el cual surge en el año 2007, teniendo como objetivo fomentar e incentivar la conservación, protección y restauración de los recursos forestales, así como el aprovechamiento ordenado y sostenible de los mismos.

Para ello, ha habido un incremento importante del presupuesto asignado a la CONAFOR cuya mayor proporción corresponde a estos incentivos directos para los dueños de los bosques y selvas, para apoyar las siguientes acciones:

- incorporación de superficies a esquemas de conservación mediante el pago por servicios ambientales;
- la incorporación de superficies al manejo forestal sustentable y el uso diversificado de los bienes y servicios ecosistémicos;
- el establecimiento de proyectos de plantaciones forestales comerciales;
- la protección contra incendios, plagas y enfermedades forestales;
- la restauración de áreas forestales deterioradas y la recuperación de su cobertura vegetal por medio de la reforestación y con la realización obras de conservación de suelos.

Asimismo, la estrategia del ProÁrbol considera el apoyo para:

- el fortalecimiento de las capacidades de gestión de las comunidades indígenas y locales;
- la formación y desarrollo de capital social;
- la integración de cadenas productivas;
- la organización de dueños y poseedores, tanto en el nivel comunitario como en el regional;

⁷³ Pro árbol, Germoplasma, Reforestación, Incendios, Sanidad forestal, Desarrollo de Plantaciones Forestales Comerciales, etc.

⁷⁴ Entendido como el proceso que comprende el conjunto de acciones y procedimientos que tienen por objeto la ordenación, el cultivo, la protección, la conservación, la restauración y el aprovechamiento de los recursos forestales de un ecosistema forestal, considerando los principios ecológicos respetando la integralidad funcional e interdependencia de recursos y sin que merme la capacidad productiva de los ecosistemas y recursos existentes en la misma (LGDFS artículo 7 fracción XVI).

- la capacitación y el desarrollo y transferencia de tecnología.

La política social de la CONAFOR ha estado inmersa en el combate a la pobreza y la desigualdad social, para ello ha implementado los criterios sociales en las Reglas de Operación del ProÁrbol. Los conceptos de apoyo incorporan áreas de elegibilidad a fin de focalizar los recursos en zonas prioritarias, lo cual ha permitido atender las zonas de mayor potencial relativo, la eficiencia en las acciones de seguimiento de los proyectos y la optimización de los recursos en cuanto a alcanzar mayores impactos.

c.3. Marco de operación de los Programas del Componente 2 del Proyecto de Bosques y Cambio Climático.

Según las Reglas de Operación y los Lineamientos Especiales vigentes (2011) de los Programas y Proyectos Especiales de la CONAFOR, esta institución considera en dichos instrumentos los siguientes aspectos relevantes en materia de salvaguardas sociales:

- No promueven ningún cambio de la forma de propiedad o reasentamiento de los propietarios colectivos (ejidatarios y comuneros) o privados de superficies forestales.
- No imponen restricciones de acceso a los recursos forestales unilaterales o cuenta con mecanismos coercitivos para ello.
- Proponen, sujeto a la libre aceptación de los ejidos y comunidades, un trato en el que a cambio de apoyos económicos y técnicos, la comunidad decide modificar su actual relación con las superficies forestales hacia una de manejo sustentable, hacia actividades de conservación, restauración, reconversión y aprovechamiento sustentable.
- El eje de su estrategia es el fortalecimiento de las instituciones ejidales y comunales, así como de las instituciones indígenas como expresión de la voluntad de ejidatarios y comuneros, incluyendo a los pueblos indígenas sujetos o no a un régimen agrario.
- Normativamente, los apoyos sólo pueden otorgarse a ejidos y comunidades, indígenas y no indígenas, que lo solicitan por decisión formal de su asamblea, o de sus órganos de gobierno tradicionales establecidos según sus usos y costumbres, y sólo son aplicables a las superficies forestales de propiedad colectiva.
- La superficie forestal por la que se recibe el apoyo económico debe estar inscrita como tierra de uso común en el Registro Agrario Nacional. Como se ha señalado anteriormente, según la Ley Agraria, las superficies forestales ejidales y comunales son indivisibles, no parcelables y de uso común. Es decir que no se pueden inscribir terrenos parcelados y/o dedicados a la agricultura o pastizales.
- Los interesados en solicitar apoyos, deben acreditar la legal propiedad o posesión de los terrenos.
- Cuando es el caso de ejidos y comunidades, deben presentar su carpeta básica que contenga resolución presidencial, actas de posesión y deslinde y plano definitivo; o en el caso de ejidos certificados Acta de Delimitación, Destino y Asignación de Tierras Ejidales (ADDAT). En caso de que los terrenos estén parcelados por el PROCEDE se debe entregar copia de cada uno los certificados parcelarios de los terrenos donde se ejecutará el proyecto y en su caso, el contrato de usufructo del terreno para llevar a cabo el proyecto.
- Cuando se trata de personas físicas y morales, deben también acreditar legalmente la propiedad del predio, y en caso de no ser dueño o poseionario del terreno donde se ejecutará el proyecto, se presenta el original del consentimiento expreso de los dueños o poseedores de los terrenos para ejecutar los proyectos, preferentemente bajo contrato de usufructo del terreno.

En el caso de las solicitudes provenientes de comunidades indígenas, preferentemente se acreditará conforme a lo antes señalado, aunque en caso de no contar con ella, la entrega de documentos y requisitos se hace en base a los usos y costumbres que corresponden.

Además, tratándose de ejidos y comunidades, los solicitantes podrán acreditar la posesión o uso de los terrenos, con un documento emitido por el comisariado ejidal o de bienes comunales.

- No serán sujetos de los apoyos los interesados cuyos terrenos, o en su caso, las superficies en donde se pretendan aplicar los apoyos, se encuentren en litigio de cualquier índole.
- Los apoyos se ofrecen sin distinción de género, raza, etnia, credo religioso, condición socioeconómica u otra causa que implique discriminación entre las personas que sean dueñas o poseedoras de terrenos forestales, preferentemente o temporalmente forestales.

Los apoyos no deben duplicar otros subsidios otorgados por el gobierno federal destinados para el mismo fin. Los apoyos deben ser dirigidos a la ejecución de acciones de restauración de suelos, reforestación, mantenimiento y protección y son determinados de acuerdo a las necesidades de conservación y restauración de cada predio, especificaciones técnicas de cada obra y según lo establezca el agente técnico de la CONAFOR, conforme al dictamen técnico. Al respecto, uno de los aspectos que cobran mayor relevancia para el manejo forestal sustentable y responsable es el relacionado con los servicios técnicos forestales previstos en la legislación y pueden otorgarlos las personas físicas y morales que se encuentren inscritos en el Registro Nacional Forestal. Tanto el reglamento de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, como las normas oficiales mexicanas determinan los procedimientos, modalidades y requisitos que deben observarse para la prestación, evaluación y seguimiento de estos servicios. Los prestadores de estos servicios pueden ser contratados libremente por las comunidades, ejidos, y empresas forestales, entre otros.

Es por ello que es relevante que su certificación y fortalecimiento se considere en el subcomponente 1.4. del Proyecto ya que reporta beneficios al manejo sustentable de los bosques con el compromiso de fortalecer la asistencia técnica para las comunidades indígenas mediante esquemas de capacitación culturalmente adecuados.

Recuadro 16: Actividades integradas actualmente en los servicios técnicos forestales

- Proporcionar asesoría técnica y capacitación a los titulares de aprovechamientos forestales o forestación, para transferirles conocimientos, tareas y responsabilidades. A fin de proporcionar atención adecuada, se recomienda promover la formación de técnicos comunitarios;
- Elaborar los programas de manejo forestal para el aprovechamiento de recursos maderables y no maderables; ser responsable de la información; así como ser responsable solidario con el titular del aprovechamiento forestal o de plantaciones forestales comerciales en la ejecución y evaluación del programa de manejo;
- Dirigir, evaluar y controlar la ejecución de los programas de manejo; es importante que se les comprometa a capacitar, asesorar, orientar a los ejidatarios, en especial a los indígenas mediante técnicas culturalmente adecuadas.
- Elaborar y presentar informes periódicos de evaluación, de manera coordinada con el titular del aprovechamiento forestal o de la plantación forestal comercial;

- Avisar a la autoridad cualquier irregularidad cometida en contravención al programa de manejo autorizado;
- Elaborar los estudios técnicos justificativos de cambio de uso de suelo de terrenos forestales;
- Planear y organizar las tareas de zonificación forestal, reforestación, restauración, prevención y combate de incendios, plagas y enfermedades forestales, así como de compatibilidad de usos agropecuarios con los forestales. Se recomienda que se busque el pleno conocimiento de las autoridades comunitarias y ejidales y que éstas acompañen totalmente el proceso.

En este proyecto se está recomendando que en todas las fases de acción de los prestadores de servicios técnicos forestales, se incorpore de forma permanente la participación comunitaria.

Los ejidatarios, comuneros y demás propietarios o poseedores de terrenos forestales o preferentemente forestales, que por la carencia de recursos económicos no estén en posibilidades de cubrir los costos de elaboración del programa de manejo forestal pueden recurrir a la CONAFOR para que les proporcione asesoría técnica y/o apoyo financiero para la elaboración de éste, lo cual está previsto entre los rubros por financiar por parte del Proyecto.

Se debe transmitir a ejidos y comunidades la propuesta de crear libremente, respetando sus usos y costumbres, un comité u órgano técnico auxiliar en la gestión y manejo de aprovechamientos forestales, así como en la ejecución y evaluación de los programas de manejo forestal. Cuando se trata de ejidos y comunidades agrarias, el comité u órgano debe constituirse en los términos de la Ley Agraria y definirse junto con el prestador de servicios técnicos forestales, los mecanismos de coordinación necesarios. La CONAFOR desarrolla acciones que tienden a capacitar, reconocer, estimular y acreditar a titulares de aprovechamiento y a prestadores de servicios técnicos forestales, que cumplan con los compromisos adquiridos en los programas de manejo y en las auditorías técnicas preventivas.

Es por todo ello que en el Proyecto se establece que los prestadores de servicios técnicos deben ser capacitados en aspectos sociales y culturales.

El agente técnico en el marco del convenio de colaboración que para tal efecto suscribe con la CONAFOR, tiene como obligaciones y facultades las siguientes:

- *Difundir* ampliamente el programa en asambleas de ejidatarios y comuneros, así como cualquier espacio de participación y social de los pueblos y comunidades indígenas.
- Asistir a los solicitantes en la preparación de solicitudes, así como en la formulación de proyectos con enfoque regional integral.
- Elaborar de manera conjunta con las comunidades y ejidos, indígenas y no indígenas, los planes de actividades de cada concepto y el proyecto integral de intervención.
- Brindar acompañamiento y asesoría a los beneficiarios, indígenas y no indígenas, en todas las actividades de los diferentes apoyos otorgados.
- Realizar conjuntamente con los ejidos y comunidades, indígenas y no indígenas, actividades de monitoreo y seguimiento de la ejecución de los trabajos desarrollados con los apoyos recibidos.
- Conformar el grupo operativo entre cuyas actividades podrá considerarse el desarrollo y la incorporación de promotores locales para la implementación del programa.
- Respetar en todo momento los derechos fundamentales de los pueblos y las comunidades Indígenas.

Hasta el año 2012 otro elemento central de la estrategia de construcción de capacidades en ejidos y comunidades indígenas, es la habilitación de promotores o técnicos comunitarios que sirvan de enlace con los servicios de asistencia técnica y gestoría externos, con promotores de la participación social y la

inclusión indígena y, en general, con los programas de la CONAFOR e incluso con otros programas institucionales que operan en las regiones del país.

El promotor o técnico comunitario es generalmente un adulto joven, hombre o mujer, con alguna formación técnica o social, o experiencia de trabajo relevante, pero sobre todo, una persona que tiene una buena comunicación con todos los grupos de la comunidad; vocación de servicio; firmeza de sus raíces locales y capacidades de aprendizaje.

En este sentido, es relevante que el Proyecto se plantee la posibilidad de continuar otorgando apoyos para la incorporación de este tipo de promotores propuestos por las propias comunidades, considerando también la perspectiva de género.

Entre las tareas de los promotores pueden encontrarse las de seguimiento de la instrumentación de acuerdos comunitarios, la traducción de diálogos con el personal técnico, explicaciones posteriores a grupos que no acudieron a una reunión donde se trataron temas relevantes, convocatoria interna para reuniones y tareas asociadas a los componentes del proyecto.

En opinión del personal de la CONAFOR⁷⁵, “...se debería de normar el hecho de que para aquellos prestadores de servicios técnicos forestales que tengan estas certificaciones y que demuestren habilidades para trabajar con comunidades indígenas, puedan obtener un sobre sueldo, siempre y cuando trabajen en zonas indígenas y con población indígena (comprobable)”.

c.3.1. Antecedentes de operación de los Programas y participación de las comunidades

Como ya se ha señalado desde el apartado I de este Informe, el proyecto se encuentra estructurado en tres componentes y subcomponentes. Previo a su análisis, se presentan algunos antecedentes de experiencias que en México se han desarrollado, con la intervención del sector ambiental y de recursos naturales, en especial de la CONAFOR.

Desde principios de la década pasada, a través de la política forestal en México se ha brindado un mayor nivel de atención y de recursos al manejo forestal comunitario para combatir la deforestación y la degradación de los bosques y selvas, así como el desarrollo de mercados de servicios ambientales, entre otros. La creación de la CONAFOR contribuyó a fortalecer este enfoque y se le dio continuidad a los programas forestales creados por la entonces SEMARNAP, como son los programas de Desarrollo Forestal (PRODEFOR) y PROCYMAF, para generar beneficios significativos a los dueños de los bosques al tiempo de contener los procesos de deterioro de los ecosistemas forestales.

c.3.2. Programas relacionados con el Proyecto

Programa de Conservación y Manejo Sustentable de los Recursos Forestales en México

En México se instauró el Programa de Conservación y Manejo Sustentable de los Recursos Forestales (PROCYMAF), el cual estuvo orientado a lograr el desarrollo de las comunidades rurales que basan su

⁷⁵ Entrevistado en octubre del 2011.

economía en los recursos forestales. Para ello, el Banco Mundial, contribuyó en este propósito como fuente en el financiamiento de este programa desde 1997, año en que dio inicio su primera etapa⁷⁶.

El programa continuó en una segunda fase (PROCYMAF II), con un diseño que abarca un horizonte de operación de cuatro años (2004-2007). En esta etapa, el programa se denominó “Programa de Desarrollo Forestal Comunitario”, y operó en los estados de Durango, Jalisco, Michoacán, Guerrero, Oaxaca y Quintana Roo bajo esquemas de silvicultura comunitaria. El propósito del Programa ha sido el de contribuir a mejorar el manejo forestal en ejidos y comunidades, principalmente indígenas, que fortalezcan sus procesos de desarrollo local y generen alternativas de ingreso con base en el uso diversificado de sus recursos forestales.

Los estudios académicos que se han realizado sobre los resultados de este Programa (Merino y Segura 2006, entre otros) señalan que el programa reconoce que los patrones de deterioro forestal son resultado de políticas inadecuadas. Los mismos documentos oficiales también señalan que la situación de los recursos forestales está asociada a la problemática social y económica de las áreas rurales, por lo que el PROCYMAF se orienta a promover el desarrollo sustentable, considerando el incremento de los niveles de vida de las comunidades (SEMARNAP-PROCYMAF, 2000).

Según el documento de Evaluación del PROCYMAF II, el Programa logró tener una amplia cobertura en las comunidades y ejidos de los seis estados considerados. Según las evaluaciones y los informes de las misiones, así como opiniones de los promotores, las metas que el Banco Mundial fijó al inicio del programa en los indicadores del componente I (Fortalecimiento del capital social) fueron ampliamente superadas (más del 100 por ciento); las intervenciones se realizaron respetando los usos y costumbres de las comunidades y ejidos, fortaleciendo el capital social de los mismos y dándoles herramientas para la toma de decisiones.

En la revisión de abril de 2008⁷⁷, se comenta que en los estados de Durango y Jalisco, la cobertura en las comunidades indígenas no fue satisfactoria⁷⁸. Los operadores del programa, con respecto a este rubro, destacan la necesidad de contar con intérpretes de las lenguas indígenas con el fin de mejorar la comunicación entre las comunidades indígenas (beneficiarios) y las partes encargadas de la instrumentación del programa como los promotores, coordinadores y los prestadores de servicios técnicos y profesionales. En particular, se vislumbraba que en los estados de Durango y Jalisco, hay que redoblar esfuerzos para ofrecer una mayor atención y promoción de los apoyos del PROCYMAF II en las comunidades indígenas.

Con relación a los productos no maderables se pudieron instrumentar planes de manejo haciendo partícipes a las comunidades indígenas para aprovechar sus conocimientos y armonizar con sus formas de aprovechamiento.

Asimismo, se consideró pertinente la capacitación a prestadores de servicios técnicos y profesionales en áreas de mercadotecnia, gestión de negocios, pago por servicios ambientales, etcétera, donde aún se

⁷⁶ En 1996 inicia como un proyecto piloto, fundamentalmente en el estado de Oaxaca ya que el estado presenta una extensa presencia de bosques de propiedad comunitaria (90% de los bosques de la entidad); la existencia de diversas experiencias exitosas de manejo forestal comunitario y la fortaleza organizativa de las estructuras tradicionales de gobierno comunitario (SEMARNAP-PROCYMAF, 2000).

⁷⁷ Reunión y valoración realizada con motivo de la Misión del Banco Mundial del 7 y 8 de abril de ese año.

⁷⁸ Entre otros, entre los Huicholes, Tepehuanos y Mexicaneros.

tienen ciertas deficiencias, así como posibles intérpretes bilingües en las comunidades. Dado que el PROCYMAF II está orientado, al menos en su origen, mayoritariamente a las comunidades y ejidos con población indígena, se consideró muy recomendable que exista personal bilingüe –que domine el español y el lenguaje o dialecto de la comunidad que se apoya- para mejorar sustancialmente la presencia del programa en estas comunidades. Aunque, seguramente se requerirían más acciones de promoción para llegar a las zonas más marginadas, con esta acción el problema de la comunicación con la comunidad no sería obstáculo para poder llegar a ellas.

Respecto a los habitantes de las comunidades sin derechos comunales o ejidales es necesario buscar una forma de atenderlos para ser beneficiarios de apoyos, porque representan en parte la fuerza laboral, además de una presión permanente para los recursos naturales del lugar y potenciales generadores de conflictos, señalan las evaluaciones realizadas al programa. Otro aspecto que se consideró en la evaluación fue la falta de antecedentes documentados de las comunidades y ejidos beneficiarios del PROCYMAF II, por lo cual se consideró conveniente que se busquen apoyos para la creación de un historial pertinente de sus actividades, accesible a quien requiera consultarlo.

Según entrevistas realizadas⁷⁹ con el personal de la CONAFOR relacionado con la gestión de este Programa, desde su instrumentación inicial se tuvo como objetivo alcanzar una amplia experiencia en procesos de trabajo participativo y colaborativo con las comunidades y ejidos y a partir de la figura de promotor comunitario, se inició con todo un esquema de atención que va desde la fase de un diagnóstico, difusión, y acompañamiento del programa donde los talleres participativos y las asambleas han sido clave para el logro de objetivos.

Los pueblos y comunidades indígenas en el PROCYMAF II

En el contexto del Programa se aplicaron cuestionarios a cada uno de los actores participantes en el mismo, a través del cual se hicieron una serie de preguntas abiertas con el propósito de que tuviesen formas de declarar anomalías que a su juicio observaran en la instrumentación, aplicación y seguimiento del programa. En las respuestas no se encontraron manifestaciones que vayan en contra de la integridad de los pueblos indígenas. De las estimaciones realizadas se obtuvo que al menos 258 beneficiarios directos, administradores de una empresa comunal o ejidal (al menos 80 hablan una lengua indígena), pertenecían a una etnia, lo cual, si se considera una empresa por comunidad y que se atendieron 1005 comunidades, indica que al menos la cuarta parte de las empresas comunales están administradas por personas de alguna etnia.

Del total de beneficiarios directos se estimó que al menos el 37.9% (al menos el 20.94% hablan alguna lengua indígena) pertenecen a una etnia. Respecto a los comisariados se estimó que al menos 300 de ellos pertenecen a una etnia (al menos 188 hablan una lengua indígena), es decir, alrededor de una tercera parte de las comunidades atendidas tienen un comisariado con ese atributo. También, se estimó que al menos 205 trabajadores (al menos 71 de ellos hablan alguna lengua indígena) de las empresas comunales pertenecían a una etnia.

En cuanto a la reducción de la pobreza y lograr un desarrollo sostenible asegurando que el proceso de desarrollo se lleve a cabo con respeto de la dignidad, derechos humanos, economías y culturas de los pueblos indígenas, la evaluación final del Programa ha reportado que con su implementación se mejoró el ingreso en por lo menos 45.89%; hubo un cambio de bienestar en las familias y las comunidades,

⁷⁹ Realizadas entre el 12 y 13 de octubre de 2011.

mejoró la infraestructura y se tuvo un significativo incremento en el desarrollo humano; además se hizo sin deterioro de los recursos y con apego a las leyes.

En cuanto a evitar posibles efectos adversos sobre las comunidades indígenas, el PROCyMAF logró un impacto favorable entre los beneficiarios del programa ya que un 90% de los entrevistados declararon que había traído beneficios a sus comunidades. Las críticas no estuvieron dirigidas a que hubiese tenido efectos adversos, sino fueron en el sentido del seguimiento a los proyectos porque hay carencia de acompañamiento, además de señalar lo pequeño de los recursos económicos recibidos. Por parte de los promotores del programa se señala la necesidad de atender primero a las comunidades indígenas y asesorarse de instituciones con experiencia en la relación con ellas, como la CDI, para aprovechar la experiencia que han desarrollado al respecto.

En cuanto a que los pueblos indígenas reciban beneficios sociales y económicos que sean culturalmente apropiados, e inclusivos desde el punto de vista intergeneracional y de género, se señala que de acuerdo al propio procedimiento para otorgar los apoyos, la validación social que debe darse en los foros regionales y los tipos de apoyo del programa, se determinó una participación intensa de los pobladores de las comunidades en el proceso de asignación de recursos, materializando la inclusión de sus formas, costumbres y usos. No ello es garantía de que los beneficios sean culturalmente apropiados, pero alienta la participación de los interesados y con ello que se manifiesten sus formas culturales de hacer las cosas. Trabajadores, beneficiarios directos, beneficiarios administradores y comisariados concuerdan en señalar que se dio una mejora en el ambiente social de las comunidades.

Programa de Conservación Comunitaria de la Biodiversidad (COINBIO)

El Programa de Conservación de la Biodiversidad por comunidades e indígenas de los estados de Oaxaca, Michoacán y Guerrero (COINBIO) fue iniciativa de comunidades indígenas apoyada por el Gobierno de México que funcionó entre 2003 y 2007 como un proyecto piloto, con el apoyo financiero del GEF a través del Banco Mundial. Este programa no está considerado dentro de los programas que integran el Componente 2 del Proyecto; sin embargo, es importante señalar sus logros en cuanto al trabajo con comunidades indígenas y locales como un antecedente de la experiencia que puede potenciar y aprovechar la CONAFOR con la instrumentación del nuevo Proyecto.

La CONAFOR instrumenta el proyecto a través de la Gerencia de Silvicultura Comunitaria la cual continua impulsando el establecimiento y conservación de áreas con alta biodiversidad pertenecientes a comunidades rurales e indígenas de los mismos estados, y a su vez fortalece y promueve iniciativas de conservación de tierras de propiedad comunal, con base en los valores culturales y prácticas de manejo tradicionales.

Su operación se ejecuta con recursos provenientes de la CONAFOR y con aportaciones de cada uno de los tres Gobiernos de los Estados de Oaxaca, Michoacán y Guerrero. El COINBIO tiene como objetivo general y específicos los de contribuir a la conservación de áreas rurales e indígenas con alta biodiversidad en los tres estados y de manera específica busca:

- Fortalecer a comunidades indígenas y ejidos para el establecimiento de áreas de conservación comunitaria con alta diversidad biológica;
- Fortalecer capacidades técnicas y de organización comunitaria para la conservación y manejo de áreas de uso común;
- Establecer y operar instituciones regionales que promuevan iniciativas de conservación comunitaria en el mediano y largo plazo.

- Es importante señalar que en el año 2010-2011, el PROCYMAF cedió su paso al Programa de Silvicultura Comunitaria.

Este programa se expandió en estas fechas hacia todo el territorio nacional, sin embargo, a decir del personal técnico que labora en CONAFOR en Silvicultura Comunitaria, en esta fase de expansión el Programa perdió su modelo de atención.

Hasta el 2010, el modelo de Atención fortalecía el capital social y privilegiaba la organización comunitaria, en estas actividades era muy importante la participación de los técnicos comunitarios (mayormente indígenas).

Programa de Silvicultura comunitaria

En opinión del personal de la CONAFOR, “...la difusión que se ha realizado con el programa desde sus inicios fue favorable dado que considera en su modelo de atención la figura del promotor comunitario quién a partir de un diagnóstico participativo en la comunidad o ejido, a través del marco lógico plantean las estrategias de difusión, lo que permite que éstas sean acordes a la realidad comunitaria; sin embargo actualmente este esquema ha cambiado. Hay dos momentos de atención en cuanto a silvicultura comunitaria: un PROCYMAF I y lo que es silvicultura comunitaria hoy.

En este sentido antes se trabajaba bajo un modelo de atención bajo la presencia de promotores regionales que daban seguimiento a las asambleas generales, foros regionales. Existía un trabajo colaborativo con las instituciones que ya se encontraban en las comunidades, el trabajo de CONAFOR se apoyaba en el trabajo de ellas, y era más fácil porque los promotores pertenecían a las localidades, eso hacía que hubiera mayor acercamiento.

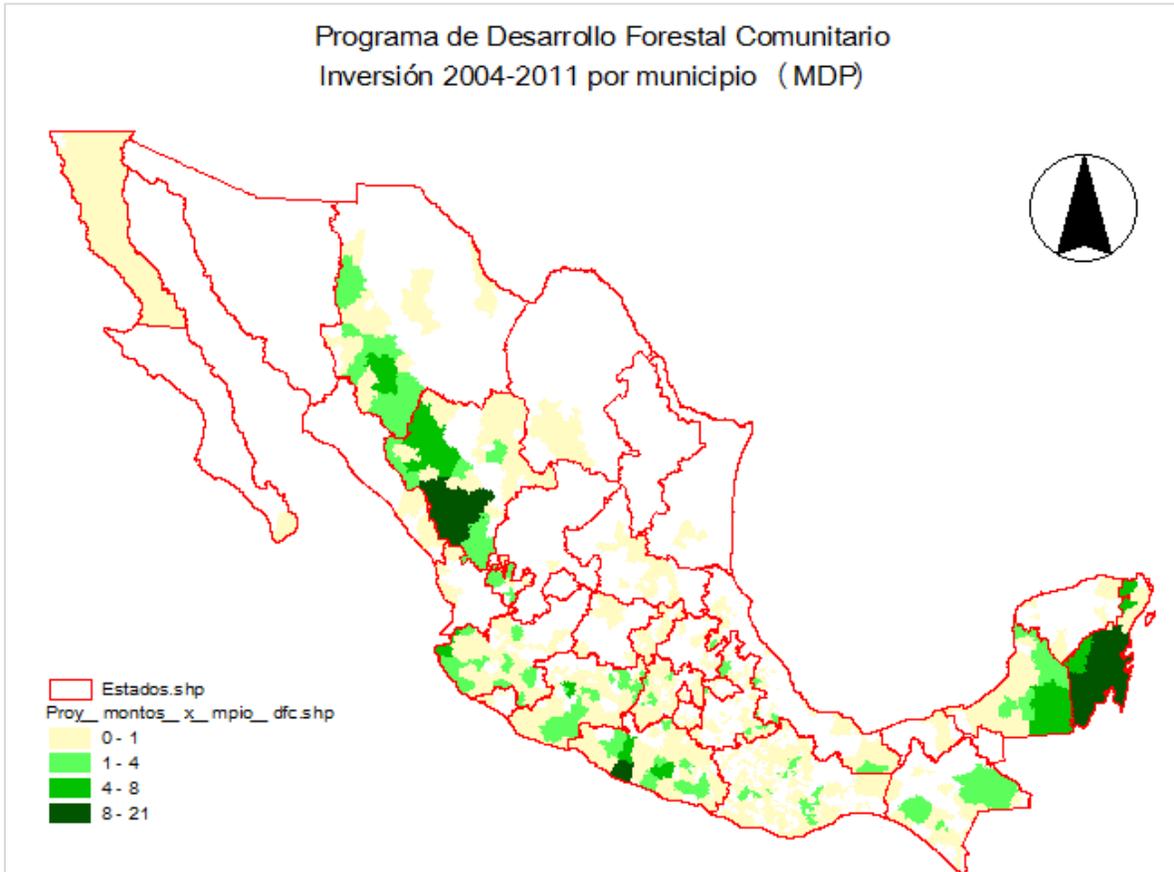
Ahora el perfil es más académico, lo que no es tan conveniente, pues se corre el riesgo de que los promotores no conozcan la zona o el área, no tengan empatía con las personas y por ende no puedan establecer una comunicación fluida o en caso contrario que se requiera un perfil académico tendría que ser de corte social como un antropólogo o sociólogo.

La propuesta es recuperar a esos promotores comunitarios que se tenían en el inicio de PROCYMAF, ya que esto fortalece el trabajo participativo y colaborativo del programa. Una idea puede ser retomar a los promotores culturales con el esquema de CDI como becarios. Algunos ejemplos de las ventajas de contar con el promotor comunitario son los siguientes: el ordenamiento territorial era muy organizado, había fortaleza con la comunidad; tenía como base las redes de confianza, había conciliación eficiente en caso de conflictos, había un gran acercamiento interinstitucional.

Actualmente se han burocratizado más los procesos administrativos; no se puede trabajar con vehículo oficial el fin de semana y los días de reunión en los ejidos y comunidades son los días sábados y domingos. En todos los niveles hay que considerar la parte comunitaria sobre todo en las metodologías participativas, legislación agraria, derechos de los pueblos indígenas. El modelo de asignación era focalizado ya que se hacía un diagnóstico participativo lo que permitía detectar en una asamblea una demanda estimada, se podían dar cifras estimadas, porque se cabildeaban en los Foros, se detectaba quien iba a solicitar estudios de factibilidad y los ordenamientos, por lo general era más o menos directo, en estos foros los promotores ayudaban a ubicar los conceptos de apoyo, a los prestadores, a integrar expedientes, eso permitía efficientar los recursos.

Ahora es un poco más compleja la parte de difusión pues se presentan todos los programas de manera conjunta y eso hace más difícil que la gente pueda entender las especificidades de cada uno de los programas.

En recepción de solicitudes dejas fuera a la gente más vulnerable, las personas que no tienen una certeza en la propiedad de la tierra, donde no hay recursos forestales, donde no puedan sostener valor comercial, ahí hay que llevar a cabo un proceso productivo en torno al bosque. En el proceso participativo la gente podía ver qué criterios se utilizaron para la selección, sobre todo porque se tenía una visión territorial; por tal motivo la gente defendía la zona no el ejido como tal. La cuestión de apropiación es importante, este proceso participativo le da legitimidad a la propuesta.



Mapa 8: CONAFOR, Coordinación General de Producción y Productividad, Gerencia de Silvicultura Comunitaria, información al 6 de diciembre de 2011.

Una propuesta efectiva es que la CONAFOR considere el expediente único para todos los apoyos pues es inconveniente pedirlo cada año. Después del primer contacto con los beneficiarios se alzaba toda una plataforma de espacios de seguimiento y acompañamiento permanente a través de los foros regionales donde convergía un considerable grupo de actores sociales. Como los representantes de ejidos y comunidades, prestadores de servicios, representantes de empresas comunitarias, ONGs; en el caso de la comunidad, asistían los representantes agrarios y los representantes de las empresas; en otros momentos de los foros se invitaba al área técnica del programa acompañándose en ocasiones de la SEDESOL, el sector académico, la CDI, los prestadores de servicios con un representante, líderes sociales, líderes comunitarios, gente que pudiera colaborar sobre el asunto.

Este trabajo realizado hasta el momento se vio reflejado en resultados posteriores, se nota un cambio relevante en la participación de la gente; al principio la gente apenas tomaba la decisión de hablar, luego se empezaba a expandir el grupo de participantes.

Una debilidad fue el trabajo con el grupo de mujeres. Actualmente con PRODESNOs y con DECOFOS se está trabajando al respecto; ya hay asambleas en las que las mujeres están opinando, para lograr esta participación y como es sabido las tierras básicamente están en manos de hombres, entonces se les pide que participen, que empiecen a trabajar sobre el reglamento de los vecindados y el sector mujeres, desde luego que en este trabajo tiene que ver el promotor comunitario”.

Programa de Servicios Ambientales (PSA)

Las comunidades y ejidos del país, indígenas y no indígenas, también han adquirido una amplia experiencia en administrar programas como el Programa de Servicios Ambientales Hidrológicos (PSAH, que operaba desde 2003) y el Programa para Desarrollar el Mercado de Servicios Ambientales por Captura de Carbono y los Derivados de la Biodiversidad y para Fomentar el Establecimiento y Mejoramiento de Sistemas Agroforestales (PSA-CABSA, que operaba desde 2004).

Ambos programas se fusionaron en 2006, con la denominación de Servicios Ambientales con reglas únicas de operación para PSA, lo que más tarde, en 2007, se consolidó como parte del ProÁrbol con la meta de promover la conservación de áreas forestales en al menos 2.6 millones de hectáreas, durante el periodo 2007 a 2012. En particular el programa de Servicios Ambientales ha beneficiado a 5,400 ejidos, comunidades y pequeños propietarios en todo el país (CONAFOR/SEMARNAT 2010).

En el marco de este programa se destinan incentivos económicos a los dueños de terrenos forestales (ejidos, comunidades y pequeños propietarios) para promover prácticas de conservación y evitar el cambio de uso del suelo de las zonas forestales, mediante el diseño de un programa de mejores prácticas de manejo en cada una de las comunidades forestales participantes.

Un instrumento valioso, aparte de las reglas de operación de este Programa, ha sido el esquema de administración y dispersión de los pagos para los dueños de los bosques y selvas, por medio de un mandato que administra plurianualmente el presupuesto que queda comprometido a nombre de los dueños y poseedores de los terrenos forestales (Fondo Forestal Mexicano).

Actualmente, el PSA, en visión de parte del personal de la CONAFOR, aplica pagos diferenciados en distintas zonas que compensan atributos de acuerdo con el tipo de ecosistema, su diversidad biológica y el riesgo de deforestación. La evaluación llevada a cabo por diferentes instituciones externas e independientes de la CONAFOR abarca los siguientes puntos de vista⁸⁰ en materia social: se considera que los pagos del PSA han tenido impactos positivos al proporcionar ingresos adicionales a los ejidos y comunidades participantes; se ha incrementado la participación social; detonaron cambios en la percepción social sobre los recursos naturales; se han fomentado estructuras comunitarias y actores sociales dedicados a preservar los servicios ambientales, como son los técnicos comunitarios, las brigadas de vigilancia, y las organizaciones que ofrecen asesoría especializada, además de las organizaciones no gubernamentales, entre otras.

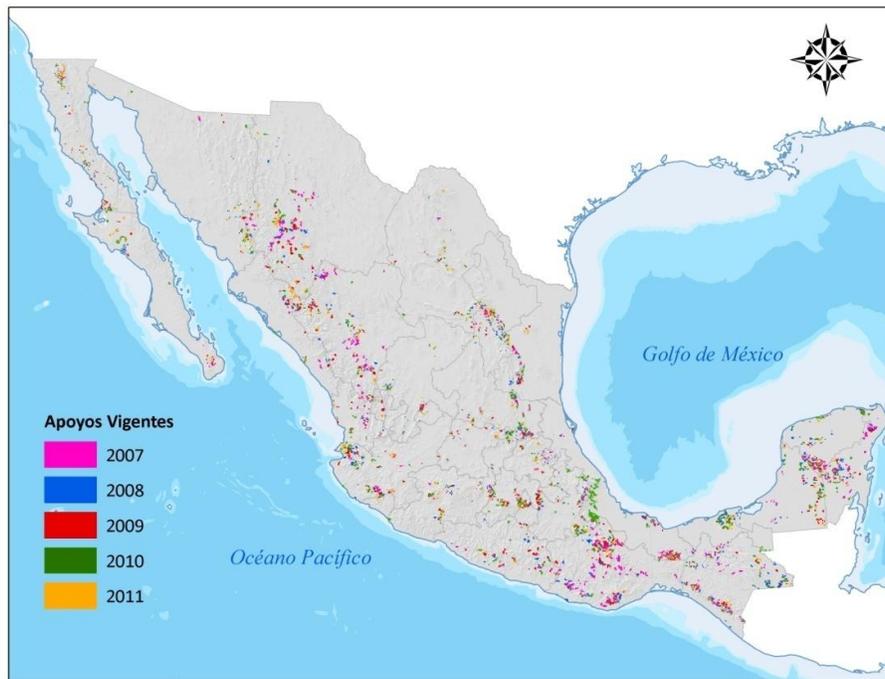
⁸⁰ Leonel Iglesias, Erika R. Martínez, Sergio Graf, Carlos Muñoz, Jesús Gutiérrez, Francisco Flores, Paola Bauche en *Patrimonio Natural de México. Cien casos de éxito*, pp. 176-177, CONABIO, México, 2011.

En el caso del PSA-CABSA, las evaluaciones respectivas han reportado que es posible observar la integración creciente de proyectos pertenecientes a etnias, llegando a casi una tercera parte de los beneficiarios en 2006 (31,7%)⁸¹; también la diversidad de grupos étnicos es mayor, observándose que hay una correspondencia entre la cobertura de los proyectos y el número de participantes, asimismo, dentro de la superficie de algún proyecto pueden estar integrados más de un grupo.

Esto, en buena medida, es debido a los criterios de ejecución y prelación establecidos en las Reglas de Operación.

Asimismo, se advierte que a participación de la mujer en los apoyos de CABSA ha estado limitada por factores estructurales, tales como: el acceso a la propiedad o tenencia de la tierra y los roles de la mujer en las actividades productivas rurales. Los beneficiarios de los apoyos de CABSA (90%) sugieren las siguientes acciones para fomentar su participación: crear programas con objetivos que involucren su mayor participación, dar una mayor capacitación para su ingreso y crear programas de género enfocados a ellas.

Mapa 9. PSA, Apoyos de la CONAFOR vigentes en México 2007-2011



Fuente: CONAFOR (2011), Gerencia de Servicios Ambientales del Bosque.

Entre los factores que limitaron la asignación de recursos institucionales hacia los proyectos promovidos por las mujeres, se encuentran: acceso a la propiedad o tenencia de la tierra; objetivos centrales de los apoyos de CABSA, y los roles de participación de las mujeres en las actividades productivas rurales.

⁸¹ De acuerdo con los proyectos revisados la Universidad Autónoma de Chapingo (2007), instancia académica encargada de la evaluación externa del Programa para el ejercicio 2004-2006.

Entre los grupos étnicos apoyados con proyectos, PSA-CABSA 2004-2006, se encuentran los siguientes: chinanteco y zapoteco; Chol y Tzotzil; Coras; Mazahua; Mazateco y Náhuatl; Mixe; Mixes, Chinantecos; Mixtecos y Zapotecos; Mixteco; Rarámuri; Tlapaneco; Tzental; Tzotzil – Chol; Zapoteco; Cui y Zoques⁸².

Cuadro 12. Tipo de propiedad de los proyectos apoyados por el PSA-CABSA 2004-2006 (porcentaje)

Tipo	Ejercicio			Promedio
	2004	2005	2006	
Núcleo agrarios	76.2	62.7	75.0	71.3
Propiedad privada	13.3	7.9	22.3	14.5
Asociaciones	10.5	29.4	2.7	14.2

FUENTE: UACH con base en CGPP/GSAB.

Cuadro 13. Porcentaje de proyectos pertenecientes a mujeres y grupos étnicos

Ejercicio	Porcentaje de mujeres beneficiarias	Porcentaje proyectos Grupos étnicos
2004	5.9	12.3
2005	4.8	29.4
2006	3.9	31.7

FUENTE: UACH, con base en CGPP/GSAB.

Experiencias con las comunidades y ejidos del Programa PSA

Existe una diversidad de experiencias de trabajo con las comunidades y ejidos, indígenas y no indígenas, a través del Programa de Pago por Servicios Ambientales.

Con la implementación del programa, ahora se reconoce que a las comunidades les resultó más fácil comprender el concepto de servicios ambientales, ya que en el futuro se les podría pagar a cambio de labores y tareas destinadas al mantenimiento de bosques sanos; quedó claro entre las comunidades que no se proponía ningún proceso de expropiación o pérdida de derechos⁸³; por el contrario, se trata de un programa que fortalece el reconocimiento a los mismos y a la importancia de una alianza entre los habitantes urbanos con los dueños de las superficies forestales. Las comunidades estuvieron a favor de contar con mucha mayor claridad sobre los compromisos que adquieren al entrar en el programa; que sean explícitos.

El PSA ha enseñado que las comunidades y ejidos tienen un alto aprecio por la información y la asistencia técnica. Consideran igual de valioso el pago y el contar con un acompañamiento técnico de calidad que apoye la reflexión interna sobre cómo prepararse para el futuro, cómo comercializar, cómo mejorar sus condiciones de vida, cómo producir y hacer aprovechamientos no depredadores, y cómo vincularse a las instituciones públicas. Las comunidades y ejidos consultados previos al inicio de la implementación de este Programa, consideraron altamente positivo su impulso y fortalecimiento.

⁸² Universidad Autónoma de Chapingo – SEMARNAT (2007). Evaluación externa de los apoyos de pago para desarrollar el mercado de servicios ambientales por captura de carbono y los derivados de la biodiversidad y para fomentar el establecimiento y mejora de sistemas agroforestales (PSA-CABSA). Ejercicio 2006. UACH (2007), con base en Entrevista a Beneficiarios para evaluación de PSA-CABSA, 2006.

⁸³ Al igual que en el caso del Proyecto de Bosques y Cambio Climático.

El Programa también implicó consulta a organizaciones indígenas de segundo nivel, a través de encuentros con organizaciones indígenas de nivel regional, líderes comunitarios y municipales y organizaciones no gubernamentales de interés ambiental y de desarrollo social que operan en regiones indígenas. En estos encuentros también se expresaron demandas relevantes en torno de la operación del programa.

- a. Apertura a la participación de las organizaciones regionales en la determinación de la orientación, estrategia y operación del PSA y en las zonas de atención, incluyendo la posibilidad de discutir a detalle e incidir en las normas de operación.
- b. Flexibilidad en la normatividad que le permita al programa adecuarse a las condiciones regionales específicas.
- c. Continuación del diálogo iniciado en la consulta social.

Como resultado de la consulta social aplicada entre los posibles beneficiarios de este Programa, se modificaron los requisitos de participación y la forma de operación para reforzar la difusión pública, transparencia y rendición de cuentas de todo el proceso al interior de los ejidos y comunidades. La ausencia de mecanismos coercitivos hace que el programa no sea aplicable en las comunidades y ejidos que no lo aceptan. En las que lo aceptan, su aplicación sólo es posible por decisión interna, sobre superficies de uso común y con cobertura forestal. El cumplimiento sólo se garantiza por la decisión colectiva de la propia comunidad o ejido en cumplimiento de decisiones de asamblea y de acuerdo a los derechos colectivos sobre las tierras de uso común.

La implementación de este Programa también ha tenido como enseñanza que la entrada de la comunidad o ejido al Programa dependerá de sus capacidades internas para recuperar el manejo colectivo sobre una propiedad que ya es colectiva y restringir, por presión social, el ejercicio de sus derechos o compensación interna, la actividad depredadora, como puede ser la tala que realicen algunos de sus miembros de manera individual. Si la comunidad o ejido no tienen capacidad de ejercer sus derechos colectivos y hacer cumplir las decisiones de sus asambleas, entonces no han podido participar en el Programa.

Diversas experiencias asociadas a la construcción de mecanismos de prestación de servicios ambientales, de manera que garanticen su calidad en el largo plazo, señalan la importancia de la construcción de la organización regional de los proveedores de servicios ambientales y de la elevación de las capacidades ejidales y comunitarias para el manejo forestal y la administración colectiva de sus recursos. Las estrategias exitosas se han orientado a promover y fortalecer la reapropiación de la voz y las capacidades colectivas en la toma de decisiones sobre el ordenamiento del uso de las superficies forestales, lo cual, con frecuencia, enfrenta situaciones surgidas de facto durante años de desinterés o debilidad de la colectividad y que se asocian a aprovechamientos individuales indebidos.

En la implementación del Programa se ha podido reconocer la participación de sólo aquellas comunidades y ejidos sin conflictos internos relevantes en cuanto al aprovechamiento de la propiedad colectiva. En estas condiciones ha podido operar en unidades colectivas en las que no es necesario promover cambios relevantes en capacidades técnicas, organización y gobernabilidad interna o uso de las superficies forestales; se ha operado en espacios que demandan poco acompañamiento al propio programa. El acompañamiento necesario ha sido proveído por otros y sus insuficiencias no han obstaculizado lo esencial de su operación: el pago por un servicio ambiental a cambio de no modificar el uso forestal del suelo.

En opinión del personal de la CONAFOR, entrevistado⁸⁴ con fines de elaboración de este Informe, la institución también cuenta con la experiencia del PSA, “cuyo personal operativo desde la parte de planeación considera que las acciones que realice el técnico atiendan a la metodología participativa; el plan de pueblos indígenas debe ser elaborado con esta metodología y así mismo se realizan de manera anual desde el 2009 talleres participativos dirigidos a las y los beneficiarios; este mismo programa ha tenido experiencia en cuanto al trabajo con salvaguardas sociales; cuenta con un Plan de Pueblos indígenas para atender este punto y en el esquema de Fondos Concurrentes ha considerado retomar los puntos relevantes del mismo”.

“Se está haciendo la difusión de las reglas de operación; la gente en las gerencias estatales hace las difusiones, se aprovechan espacios como foros que pueden ser en asociaciones de agricultores; el objetivo ha sido abarcar lo más que se puede, esto ha generado una sobre demanda de los apoyos, con o sin difusión han llegado las solicitudes. También el asesor técnico ha participado de la difusión. Se han detectado algunos casos donde los asesores se ubican en alguna comunidad y ejido y empiezan a trabajar con la comunidad de manera más participativa, involucrándose con los problemas de los proveedores. En un inicio del programa no se tenían consideradas las características particulares de las comunidades indígenas y actualmente se considera la situación particular de la propiedad de la tierra.

En los criterios de prelación se considera un puntaje con el beneficiario si es indígena, otro criterio importante es cuando tienen ordenamiento territorial, en cuanto a la atención para esta población se le considera una atención diferenciada pues se consideran las particularidades de la lengua, aún cuando el enlace de PSA no hable la lengua se apoya de alguien de la comunidad para poder establecer comunicación más eficiente; se han considerado talleres participativos con los beneficiarios donde se atiende de manera más didáctica los canales de comunicación para que ésta sea más fluida.

En las áreas promisorias de Servicios Ambientales se han realizado estudios sociales y en su caso atendiendo a las particularidades de la población indígena, como los planes de pueblos indígenas, los Programas de Mejores Prácticas de Manejo (PMPM) consideran el enfoque participativo para su realización; en el caso del apoyo vía Fondos Concurrentes en el anexo del PMPM considera un diagnóstico social que atiende a las características sociales y culturales de los ejidos y comunidades. Atendiendo a la equidad de género se ha considerado establecer en los criterios de prelación un puntaje cuando la solicitud del beneficiario es mujer, por lo que a lo largo del desarrollo del programa se ha incrementado la participación de las mujeres como líderes ejidales o comunitarias, en cuanto a los beneficiarios indirectos si se ha observado que la mujer participa pero en casos excepcionales, ya sea cuando la mujer enviudó o cuando el marido migró.

En el PSA se les ve a las mujeres haciendo reforestación, haciendo limpieza de basura y algunas tienen talleres de capacitación; en algunas verificaciones también participan las mujeres. De los programas de PSA se ven mujeres participando en la extracción de palma camedor, la recolección de hongos pues el PSA no las restringe en el acceso a determinados usos, pues el programa no tiene como lema no hacer y no tocar, también se puede hacer senderismo siempre y cuando se tenga toda la información correspondiente, por ejemplo, en biodiversidad, en los pastizales están sembrando gramíneas para las aves; si se llega a sembrar pastizal y pueden hacerlo, en algunos casos hay que pedir permiso a las ANP. En cuanto un elemento social que impacta en las áreas elegibles se toma en cuenta los municipios que se encuentren en el 100X100, o municipios con un alto grado de marginación y pobreza. Cuando ingresan las solicitudes y sus actas de elección de autoridades no son vigentes, se les hace la sugerencia de que las

⁸⁴ Entrevistas realizadas entre el 12 y 13 de octubre de 2011.

actualicen, pues se trata de respetar lo más que se puede el reconocimiento tradicional de las autoridades, ya que muchas veces ellos en su reglamento interno, no se rigen por la ley agraria.

A partir del 2007 ya hay una mejor sistematización de las reglas de operación y se dan a conocer a diferentes instancias, siempre está abierto un apartado de la COFEMER (Comisión Federal de Mejora Regulatoria). La Gerencia de Servicios ambientales del bosque cuenta con una tipología de organización, por lo que en ésta se mencionan las características de los niveles de organización de los proveedores; así mismo es de rescatar que cuando inició la CONAFOR traía el esquema de las UMAFOR, por lo que generó varias UMAFOR a nivel nacional, la idea era que organizaran a los silvicultores, por lo que se logró organizar a los productores de servicios ambientales.

Respecto a la toma de decisiones se deja fundamentalmente a la asamblea para que en ella decidan si quieren participar; la CONAFOR junto con el asesor técnico expone el concepto de apoyo y es en ella donde la gente decide el rumbo de su ejido en servicios ambientales.

Los criterios de las áreas elegibles han sido básicamente ambientales dejando fuera a los sociales, la o el asesor técnico puede ser un liado porque facilita la gestión, pero también puede ser un mal intermediario cuando éste solo ve sus intereses personales, quien no se encuentra dentro de las áreas elegibles no puede participar. La mayor parte del trabajo comunitario recae en el asesor técnico. Hay problemas a veces, las actas de las autoridades no son vigentes y eso ocasiona un problema. Aunque se da a conocer en COFEMER las reglas de operación no se hace un proceso de consulta de forma participativa. Cuando la o el asesor técnico incumple afecta fundamentalmente a los proveedores, ya que con el incumplimiento de ellos al no entregar lo que se le pide vienen los incumplimientos y por lo tanto el retraso de pagos a los proveedores, hasta el momento no existe una forma de evaluar a las y los asesores técnicos; hace falta una capacitación especial hacia los asesores técnicos en servicios ambientales, para que entiendan aún más las particularidades del programa. El depender del asesor técnico a veces limita la relación CONAFOR – Proveedores.

Se tienen conflictos de delimitación de tierras y cuando sucede eso se opta por cancelar el apoyo, porque este problema no se va a resolver de manera inmediata. En cuanto a las estadísticas es difícil reportar a todos los beneficiarios directos e indirectos, ya que solamente se tienen registrados los datos de los líderes en el caso de comunidades y ejidos. Cuando las mujeres participan en las actividades de reforestación, de limpieza, no se tiene el dato de qué les ofrece PSA aparte de dinero. Sería bueno tener un convenio de colaboración con la CDI para llegar a localidades de interés también para ellos y coadyuvar de manera conjunta en la disminución de la pobreza.

Se han realizado talleres de intercambio de experiencias con promotores de silvicultura comunitaria y PSA; estos intercambios han sido relacionados con la experiencia de atención a población indígena, y lo que se rescata de ellos es la importancia que tiene el atender de manera diferenciada a esta población”.

Programa de Desarrollo Forestal (PRODEFOR)

El PRODEFOR inició en México desde el año 1997, siendo el primer programa de subsidios dirigido a los dueños y poseedores de terrenos forestales que aprovechan o pretenden aprovechar sustentablemente sus recursos forestales. Fue diseñado para cubrir las necesidades de los productores forestales de todos los ecosistemas y de cualquier nivel de desarrollo.

Ha cubierto una serie de apoyos orientados a las necesidades de asistencia técnica, estudios, capacitación, transferencia de tecnología, organización para la producción e inversión en tecnología que tienen los productores forestales. Ha tenido una cobertura territorial a nivel nacional y ha atendido a distintos productores con grados de desarrollo diferentes.

Existen muchos ejemplos de productores que utilizando adecuadamente los apoyos del PRODEFOR han iniciado y consolidado procesos de producción (orégano, candelilla, UMA´s), han elaborado o actualizado sus programas de manejo, adquirido capacidades y demostrado que las labores de cultivo del bosque tienen beneficios tangibles. Por ejemplo, existen importantes superficies en las que se han realizado podas, preclareos, aclareos, brechas corta fuego, cercados, reforestaciones, y se ha instalado infraestructura para mejorar los procesos productivos; se iniciaron e instrumentaron proyectos de diversificación productiva en predios donde el aprovechamiento maderable era lo tradicional.

El aprovechamiento cinegético, el ecoturismo, los primeros proyectos de venta de servicios ambientales y en muchos casos, el simple, pero muy importante acceso a la asistencia. La presencia de técnicos en muchas de las áreas forestales del país se debe al PRODEFOR; en muchos casos redujo el incentivo para realizar aprovechamientos clandestinos de recursos forestales al reducir los costos de transacción para obtener una autorización legal; es un programa que ha contribuido a incrementar la productividad de los recursos forestales. Este programa no deja de presentar limitaciones que han sido valoradas en las evaluaciones externas que se han realizado respecto a su desempeño, entre ellas las relacionadas a la baja participación de las comunidades indígenas durante a lo largo de su existencia., por falta de un programa de atención diferenciada.

Los programas de la CONAFOR se difunden en un alto porcentaje, por vía de los prestadores de servicios técnicos forestales, por lo mismo los técnicos deben comprender muy bien las reglas de Operación y generar una comunicación eficaz con los beneficiarios. Ni los prestadores de servicios técnicos ni el personal técnico que labora en las gerencias estatales tiene la visión de atender con propiedad a comunidades y ejidos, mucho menos a las personas que son originarias de pueblos indígenas.

PRODESNO

La CONAFOR actualmente no tiene aun un programa con visión de género.. Existe PRODESNO, que es un apoyo para microcuencas, podemos aseverar que hasta la fecha es el programa que en realidad ha comenzado a impactar en las zonas forestales, con apoyos para grupos de mujeres.

A partir del año 2010 la Coordinación General de Gerencias Estatales, en coordinación con la Unidad Coordinadora de Participación Social y Transparencia (UCPAST/SEMARNAT) se desarrollo un Programa de trabajo hacia la incorporación de la Perspectiva de Género en la CONAFOR. De igual forma en coordinación con SEMARNAT se han detonado acciones hacia la atención diferencia.

La estrategia del PRODESNO: para maximizar el impacto que las pequeñas empresas pueden tener en el bienestar de las familias y comunidades rurales, las barreras que impiden la participación equitativa de mujeres y hombres indígenas deben ser eliminadas, sin embargo el proyecto que implica una transformación cultural de esa naturaleza, la convierten en una tarea a largo plazo, por lo que en la presente estrategia se presentan acciones que pudieran minimizar esas barreras y ser el primer paso de esta transformación.

Lo anterior se basa en establecer acciones para fortalecer las capacidades competitivas de la mujer. Si a las mujeres y los hombres se les ofrecen oportunidades de participación en actividades generadoras de

ingresos en igualdad de condiciones, aun cuando éstas sean diferenciadas, se fortalecería su autoestima al aumentar sus ingresos y se fomentaría el respeto mutuo.

El objetivo del PRODESNOS es apoyar el desarrollo de capacidades y habilidades de gestión de las mujeres y promover su participación en el diseño y operación de proyectos, con el fin de contribuir al logro de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres de la población objetivo, creando las condiciones para que puedan superar las limitaciones que impiden su desarrollo y participen activamente en las decisiones y acciones fundamentales que inciden en su realidad económica y social.

Se debe apoyar más a estos grupos de mujeres e indígenas, asegurándose de que se está atendiendo y respetando desde su perspectiva y cosmovisión. La asistencia técnica es clave en todo el proceso, pues de ésta depende en gran medida el desarrollo de los programas; también debe haber más asesoras técnicas, pues ellas tienen una visión compartida con el grupo de mujeres. Hay que fortalecer el capital social de las comunidades y ejidos para que las cosas funcionen bien.

Algunos aspectos observables sobre la participación de los grupos de género y etarios son:

En su mayoría las mujeres toman lugar en los puestos de decisiones solamente cuando los varones han dejado los espacios vacíos, ya sea porque migraron o porque fallecieron. Aún dentro del monte hay lugares exclusivos para hombres y para mujeres. Hay que fortalecer el capital social de las comunidades y ejidos para que las cosas funcionen bien.

Se necesita mayor trabajo en campo, probablemente 20% de la población indígena no conoce la CONAFOR. Se necesita apoyar a las organizaciones de base con mayor capacitación.

La participación de los ancianos en algunos lugares del país, como en el caso de Oaxaca, es muy importante; se tienen consejos de ancianos y la asamblea consulta a los ancianos antes de tomar cualquier decisión.

La difusión de los programas ha sido a través de visitas a los propios ejidos en asambleas, algo interesante que no se había visto antes es cómo hasta las presidencias se están involucrando en el proceso de difusión. Otro dato interesante es que se ha concentrado por regiones. Se han acercado los programas o proyectos en la participación indígenas, se ha notado que las comunidades y ejidos indígenas son más participativos.

Cadenas Productivas Forestales

El Programa de Integración de las Cadenas Productivas, se diseñó como una estrategia para mejorar, entre otras cosas, la competitividad de la industria forestal del país, que enfrenta enormes retos en el esquema de libre comercio internacional, que coloca a los empresarios mexicanos en desventaja competitiva con otros similares que poseen mayor desarrollo tecnológico, grandes superficies de plantaciones, buenos financiamientos, una organización eficiente, así como estrategias de comercialización que desplazan a los empresarios locales.

En este contexto, una cadena productiva forestal se conceptualiza como la agrupación de productores, industriales, comercializadores, transportistas y/o prestadores de servicios relacionados con la actividad forestal, que buscan beneficiarse colectiva e individualmente para llegar a ser competitivos en calidad y cantidad.

Sin embargo, a casi ocho años de iniciado el programa, casi todas las cadenas productivas que se tienen registradas y a las que se les han entregado apoyos, son empresas creadas a partir de una organización ejidal o comunal, que reciben o recibieron apoyos del ProÁrbol o del Procymaf, y que muchos de ellos, no se consideran en sí como un negocio o conjunto de negocios que debe crecer y constituirse como un eje de desarrollo local.

Durante el período 2007-2009, los enlaces operativos de Cadenas Productivas en los estados se orientaron a organizar pequeños grupos de habitantes de localidades forestales o cercanas a los bosques o selvas, que tuvieran intención de comercializar algún producto o servicio, maderable o no maderable, identificado con el sector. El resultado de la aplicación de esta estrategia, fue una enorme dispersión de esfuerzos en organizaciones dedicadas a todo tipo de negocios: envasado de agua, provisión de servicios de turismo de naturaleza, elaboración de artesanías, recolección y venta de hojas, de especias y aceites, licores, entre otros. En el menor de los casos, se dio origen al desarrollo de comercializadoras de madera aserrada o en pie, de las cuales, la mayoría tiene cifras de ventas menores a 15,000 pesos mensuales.

Existen empresas derivadas de procesos de organización exitosos y con muchos años de trabajo de promotores, extensionistas y técnicos, como las de Oaxaca con la Integradora Comunal Forestal de Oaxaca, S.A. de C.V.; la Sociedad Productora de Muebles del Estado de Guerrero; el Ejido El Largo en Chihuahua; San Diego de Tezáins en Durango; el Consorcio Corporativo de Productores y Exportadores en Forestería, S.C de R.L. de Quintana Roo; los fabricantes de muebles de Nuevo San Juan, Villa Hidalgo y Nahuatzen en Michoacán, que han venido recibiendo apoyos de la CONAFOR, y cuyo volumen de ventas representa el 75% del total de todas las cadenas activas, y estimado en aproximadamente 34 millones de pesos mensuales, con márgenes de utilidad bruta de operación cercanos al 30%, los cuales incluso ya son sujetos de crédito y manejan algunos financiamientos de la banca comercial.

A la fecha se contabilizan 205 grupos que son atendidos por el personal de la CONAFOR en las 32 entidades federativas, de los cuales, 125 cuentan ya con acta constitutiva y el resto se encuentran en un proceso incipiente de organización, o bien están inactivas, o con serios problemas internos. Estas cadenas han recibido por subsidios directos más de 60 millones de pesos, 43 de ellos en los últimos 3 años, además de otros apoyos asignados para su participación en ferias y exposiciones especializadas.

Se está elaborando actualmente un diagnóstico detallado de las cadenas, y aquellas que tienen por lo menos dos eslabones de producción integrados, aun cuando en muchos casos solamente en uno de ellos agregan valor o bien realizan alguna actividad que permite mejorar el precio del producto que comercializan, un ejemplo de estos casos pueden ser las cadenas de palma camedor, que realizan la cosecha de hoja y al empaquetarla y clasificarla, pueden incrementar su valor, y otro más frecuente, el de cadenas madereras que solamente realizan la venta de madera aserrada, en la que integran aprovechamiento y aserrío, pero que presentan todavía muchas deficiencias en su operación.

En las Cadenas Productivas Forestales se presenta una situación similar a la de otros programas federales, como pueden ser los de Sagarpa o Sedesol con sus proyectos productivos, que si bien son pequeñas empresas, han desarrollado una dependencia a recibir subsidios, que de manera implícita los consideran parte de sus ingresos y prácticamente los utilizan para hacer frente a sus necesidades de efectivo sin recurrir a una práctica sana de conseguir financiamientos, eso hace que sus proyectos de crecimiento siempre estén ligados a conseguir apoyos de diversas dependencias.

Estrategia de mejora para las cadenas productivas

Planeación-Diagnóstico: Se actualiza el diagnóstico de todos los grupos en proceso de integración y cadenas activas, evaluando entre otros aspectos, su rentabilidad productiva y financiera, con la finalidad de depurar las cadenas y mejorar realmente su eficiencia y competitividad, sistematizando la información para estar en posibilidades de hacer un seguimiento anual de sus resultados. Los objetivos que se deben perseguir en el desarrollo de cadena de valor son: incrementar la producción sustentable, mejorar la eficiencia y elevar la competitividad de las empresas del sector forestal.

La estrategia debe orientarse a la mejora de procesos en los aserraderos pequeños y medianos, asociados a una organización empresarial robusta y que gradualmente vaya eliminando los sistemas tradicionales de aserrío ineficientes, desapareciendo la práctica del “refuerzo” en la madera aserrada por deficiencias en el corte y mejorando los coeficientes de aprovechamiento del trozo y sus desperdicios, con procesos de secado en estufas de baja o mediana capacidad.

En el mediano plazo, estas empresas no tendrán capacidad de exportación de sus productos, sin embargo, estarán en capacidad de satisfacer una parte importante de la demanda interna y atender los mercados regionales o locales, con precios competitivos y basados en aprovechamientos ordenados y sustentables, que también de manera gradual, incorporen nuevos procesos de producción para atender las localidades cercanas con madera y productos elaborados, como muebles con diseños y acabados de calidad.

Focalización: Es importante identificar una estrategia de focalización geográfica y por cadena de valor que permita concentrar e integrar todos los esfuerzos institucionales.

Una focalización geográfica, debe ser la implementación y operación de los proyectos forestales e industriales contemplados en las Cuencas Forestales Industriales (Golfo, Noroeste y Huastecas), así como el desarrollo de los proyectos estratégicos de reactivación de la industria forestal maderable, no maderable y de servicios relacionados con el sector rural forestal. Esta estrategia permitirá constituir cadenas productivas de alta competitividad, que involucren el aprovechamiento sustentable de plantaciones forestales comerciales o aprovechamientos de zonas de alta productividad natural con un enfoque social y sustentable, sin olvidar los productos forestales no maderables, que impulsen el desarrollo regional, de manera que se generen oportunidades de desarrollo y se inicie la sustitución de las importaciones y en el caso de las más avanzadas, el impulso de las exportaciones.

Proyectos Específicos: Una de las carencias más evidentes de las empresas forestales medianas y pequeñas, es la falta de directivos con capacidades gerenciales en procesos de planeación, administración financiera y marketing, hemos detectado empresas que han mejorado sus procesos de manufactura, control de procesos e incluso de diseño y terminados de sus productos de manera sustancial, sin embargo, desconocen los mecanismos de financiamiento, logística, desarrollo de proveedores, ventas, etc., lo que no les permite un crecimiento armónico, tienen materia prima y capacidad instalada de producción, y siguen vendiendo madera con un mínimo valor agregado, porque no han desarrollado sus mercados.

Para mejorar esta situación, es necesaria la capacitación especializada para esos directivos, para lo cual se está elaborando un diagnóstico de esas necesidades en las principales cadenas exitosas, con participación de Proméxico y del Consejo de la Competitividad.

Actualmente, se registra en un sistema electrónico toda la información de cadenas productivas, se agregó por actividad productiva, tipo de producto, cuánto se produce, cuánto se vende, cuánto les

cuesta venderlo, aunque también considera datos generales que involucran la edad y el género, si son indígenas, así como la cobertura del mercado.

Un factor interesante es el desarrollo y fortalecimiento de capacidades y capital social que tiene el programa: cuando los beneficiarios ingresan al programa, generalmente hay que darles un fuerte acompañamiento, pero después de sus primeros logros se van solos y desarrollan muchas habilidades de autogestión.

Podemos decir finalmente, que en varias regiones del país se han consolidado, en los últimos años, proyectos comunitarios que demuestran los alcances de una política forestal que ha puesto énfasis en diseñar y brindar incentivos para que los ejidos y comunidades, indígenas y no indígenas, fortalezcan su organización y sus organizaciones para el cultivo del bosque e incrementen sus ingresos a través de la realización de prácticas de manejo forestal sustentable; de aprovechamientos maderable, no maderable y de servicios ambientales.

El actual Proyecto de Bosques y Cambio Climático debe retomar las experiencias alcanzadas por sus programas que le dieron impulso a la silvicultura comunitaria en México, como lo fue el PROCYMAF. En este sentido, continuar con los apoyos a las comunidades respetando sus prácticas en cuanto al aprovisionamiento de materiales indispensables que requieren para satisfacer las necesidades de las familias y de las propias comunidades, como el aprovisionamiento de alimentos, al tiempo de buscar el incremento en sus ingresos; lograr incorporar a las comunidades indígenas; con una mayor participación de la población rural sobre todo en cuanto a las soluciones técnicas que se elaboren mediante talleres participativos, seminarios para reglamentos del ejido y los de comunidad a comunidad, entre otros.

También reconsiderar la necesidad de conocer los usos que la población rural hace de los productos forestales no maderables como son los frutos, las semillas, los frutos secos, los productos comestibles de las palmeras, las setas, la miel, los arbustos forrajeros, el establecimiento de huertos con árboles de uso múltiple, siendo que el impacto que se tuvo de estas actividades se vio principalmente en la creación de empleos y la reducción en la emigración.

Se considera pertinente hacer transversal a PRODEFOR y a PRODESNOs, por lo que hay que buscar arreglos institucionales para adecuarlo a la operación. Hay que considerar en la parte social, las restricciones que se acostumbran hacer, como los requisitos de documentos que muchas veces no tienen las personas y son barreras que se están poniendo; hay que trabajar con otras instituciones para ir diluyendo esas barreras, no sólo limitarse a pensar en el sector ambiental, mirar a otros horizontes como el social, el de salud, el de educación, etc. cada uno de estos sectores tiene algo que aportar en el quehacer de la CONAFOR. Hay que generar esquemas de gobernanza local para que la funcionalidad del programa sea más efectiva.

Programas Especiales

El objetivo de los Programas Especiales de la CONAFOR es atender de una manera focalizada en áreas prioritarias de alta importancia ambiental⁸⁵. Al cierre del presente Informe las áreas y acciones de interés son las siguientes:

⁸⁵ Para mayor información respecto a este tipo de Programas Especiales puede consultarse la siguiente dirección electrónica del Sitio Web de la CONAFOR:
<http://www.conafor.gob.mx/portal/index.php/tramites-y-servicios/apoyos>

- **Restauración de las Micro cuencas en Zonas Prioritarias del Sistema Cutzamala (Michoacán y Estado de México) y de La Marquesa (Estado de México y Distrito Federal).** Es objeto de este programa es restaurar áreas degradadas de las micro cuencas en zonas prioritarias del Sistema Cutzamala y de la Marquesa, mediante la realización de acciones de restauración de suelos y reforestación.

- **Conservación, restauración y aprovechamiento sustentable de la selva lacandona, en el estado de Chiapas.** El objetivo del Programa es atender la problemática de disminución de las superficies forestales en la Selva Lacandona, frenar el proceso de deterioro de la vegetación forestal en las áreas de influencia de la selva y revertir la tendencia del cambio de uso de suelo forestal y la consecuente pérdida de vegetación forestal por el desarrollo de actividades económicas en la región. Los apoyos contemplados se otorgan para los terrenos que se ubiquen en áreas específicas de los municipios de Marqués de Comillas, Maravilla Tenejapa, Benemérito de las Américas y una fracción del municipio de Ocosingo, del Estado de Chiapas. Este programa integra seis modalidades de apoyo: regeneración de selvas, restauración de riberas y arroyos, reforestación diversificada, pago por servicios ambientales, estudios forestales y silvicultura comunitaria.

- **Restauración de las Cuencas de los Lagos de Pátzcuaro y Zirahuén, Michoacán.** Este Programa tiene como objeto restaurar áreas degradadas de las cuencas de los Lagos de Pátzcuaro y Zirahuén en el Estado de Michoacán, para mitigar efectos del cambio climático, recuperar cobertura arbórea, evitar la erosión del suelo, inundaciones, azolve de presas, ríos, canales y demás cuerpos de agua, mediante la realización de acciones de restauración de suelos y reforestación.

- **Restauración de las Micro cuencas en Zonas Prioritarias: Cofre de Perote; Nevado de Toluca; Chichinautzin; Izta-Popo; Pico de Orizaba y Lerma-Chapala.** El objeto de este Programa es el de restaurar áreas degradadas de las micro cuencas en zonas prioritarias de la Cuenca Lerma-Chapala, Chichinautzin, Cofre de Perote, Nevado de Toluca, Izta-Popo y Pico de Orizaba, mediante la realización de acciones de restauración de suelos y reforestación.

- **Cuencas Costeras de Jalisco.** La región se caracteriza por tener una gran variedad de ecosistemas naturales y por presentar una alta diversidad biológica. Incluye diez Áreas Naturales Protegidas, es prioritaria para la conservación del jaguar y una de las áreas de mayor importancia para la conservación de aves migratorias de América del Norte. Provee de agua a todo el estado de Colima y al desarrollo turístico de la Costa Alegre de Jalisco incluyendo a la ciudad de Puerto Vallarta. Los Lineamientos Especiales de este programa se encuentran en proceso de elaboración.

En entrevista con personal de la CONAFOR, "...el proceso de las áreas elegibles parte del interés ecológico (geográfico) que se quiere atacar, luego se sobreponen capas de tenencias de tierra y participación de las comunidades locales. El grupo objetivo de los programas es revertir la deforestación y la degradación forestal. Un elemento clave para el desarrollo del programa es la importancia de la negociación y conciliación de quién se encuentre colaborando en la difusión y convencimiento del programa. Los primeros lineamientos salieron en el 2009 y fueron para cuencas costeras y Cutzamala, hubo una fuerte inversión económica, pero a la gente se le dio una real posibilidad de cambiar su uso de suelo al forestal porque económicamente le convenía.

En el 2010, se modifican los lineamientos y la inversión económica ya no fue tan fuerte, pero se aumentan. En la selva lacandona es una persona que se está encargando del programa y se está apoyando de algunos conceptos de la SAGARPA. Hay comunidades indígenas, si han sido beneficiarias

como en el centro del país, ahora a los indígenas ya no les da tanta pena decir que son indígenas, pues por las políticas del país y por lo apoyos saben que tienen posibilidades de recibir apoyos.

Cuando hay problemas con algunos grupos no se excluyen, al contrario, y justo en ese momento en el que se sienten incluidos empiezan a bajar las tensiones y empiezan a colaborar; un elemento que apoya a estos convencimientos es cuando les decimos que la propuesta es a cinco años, entonces la gente se siente más segura de entrar al programa. En cuanto a los procesos de consulta se tiene el CTC.

Tenemos criterios de prelación como cuando están organizados o si tienen ordenamiento territorial y si no tienen este la CONAFOR los apoya para que lo tengan. La designación de los apoyos siempre se va a un Comité, se les presentan los resultados a CONAFOR y al comité dependiendo de cada regla se le dicen cómo se conforma, del sector social y algunos académicos. En el comité se busca la equidad de género y el representante de CDI participa también.

Como requisitos básicos para participar en el programa todos se les pide que tengan el acuerdo de asamblea, si es un ejido de 50 ejidatarios, la certeza de la tenencia de la tierra, que no se tenga conflictos, si en el ejido se tiene conflictos fuertes de la tierra, se invita a que se arreglen sus conflictos. CONAFOR paga todos los honorarios que van para el técnico. Se retoma la tipología de organización de silvicultura comunitaria. Algunas comunidades indígenas se presentan como comunidad indígena y como ejido. Se ha notado que cuando se hace un trabajo colaborativo con la CDI, los ejidos y comunidades indígenas tienen mejor organización. La CDI ha ayudado a dar a conocer los programas en lenguas indígenas”.

c.4. Otras instituciones ambientales participantes en el Proyecto en coordinación con la CONAFOR

Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad	Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas
Promueve, coordina, apoya y realiza actividades dirigidas al conocimiento de la biodiversidad, así como a su conservación y uso sustentable.	Conserva el patrimonio natural de México y los procesos ecológicos a través de áreas naturales protegidas y los programas de desarrollo regional sustentables en regiones prioritarias para la conservación.
Comisión Nacional del Agua	Procuraduría Federal de Protección al Ambiente
Promueve el manejo integrado del agua en cuencas y acuíferos. Previene los riesgos derivados de fenómenos meteorológicos e hidrometeorológicos, atiende sus efectos y evalúa los efectos del cambio climático en el ciclo hidrológico.	Vigila el cumplimiento de las disposiciones legales; salvaguarda los intereses de la población en materia ambiental procurando el cumplimiento de la legislación ambiental, sanciona a las personas físicas y morales que violen dichos preceptos legales.

Instituciones para el desarrollo rural

La Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), es una dependencia del Poder Ejecutivo Federal, que tiene entre sus objetivos propiciar el ejercicio de una política de apoyo que permita producir mejor, aprovechar mejor las ventajas comparativas 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.

Asimismo, parte de sus objetivos es revertir el deterioro de los ecosistemas, a través de acciones para preservar el agua, el suelo y la biodiversidad, contando para esto con una estructura orgánica que puede incidir en el fomento y coordinación de estudios para el manejo y rehabilitación de agostaderos y pastizales, establecimiento de praderas y para el uso adecuado de otros recursos destinados a la alimentación animal.

Asimismo, tiene atribuciones para fomentar la revegetación de los potreros, a fin de evitar la erosión de los suelos y proteger los acuíferos; promover la conservación y reproducción de las especies forrajeras, así como evaluar las condiciones de estos recursos y su potencial; proponer políticas de fomento para la conducción del desarrollo agrícola nacional; coordinar políticas, estrategias y programas que generen condiciones para promover la productividad y sustentabilidad de las unidades de producción agrícolas, aprovechando el potencial productivo y manejo sustentable de los recursos naturales; establecer, en coordinación con las dependencias competentes, programas, procedimientos y mecanismos para el desarrollo de una producción agroalimentaria sostenible y el uso apropiado de los recursos naturales, en las regiones de mayor vulnerabilidad ante factores adversos a la actividad agropecuaria, acuícola y pesquera; proponer políticas, instrumentos, medidas y mecanismos para resolver los efectos negativos que las contingencias climatológicas ocasionan en la población rural.

La SAGARPA cuenta con una estructura conformada a nivel nacional por 33 Delegaciones, 192 Distritos de Desarrollo Rural y 713 Centros de Apoyo al Desarrollo Rural, lo que le permite instrumentar mecanismos de coordinación y concertación entre los productores, los gobiernos estatales y municipales, y las diferentes áreas de la Secretaría; así como otorgar información y orientación de manera oportuna, referente a los programas y servicios que ofrece a los productores del sector agropecuario y pesquero.

Las Delegaciones, en el ámbito de su competencia y circunscripción territorial, se coordinan institucionalmente, coadyuvando con los gobiernos de los estados y municipios en lo relativo al sector agroalimentario. Asimismo desarrollan e impulsan los planes y programas que encabeza la Secretaría en materia de federalización, con el objeto de incorporar este proceso al nivel municipal y satisfacer las exigencias de los productores.

Instituciones agrarias

La Secretaría de la Reforma Agraria (SRA) tiene como funciones proporcionar certeza jurídica en la tenencia de la tierra a la población objetivo, a través del impulso al ordenamiento territorial y la regularización de la propiedad rural, así como elaborar políticas públicas que fomenten el acceso a la justicia y el desarrollo agrario integral, mediante la capacitación permanente y la organización de los sujetos agrarios.

Para el control de la tenencia de la tierra y la seguridad documental derivados de la aplicación de la Ley Agraria, en México también funciona el Registro Agrario Nacional, como órgano desconcentrado de la SRA, en el que se inscriben los documentos en que consten las operaciones originales y las

modificaciones que sufra la propiedad de las tierras y los derechos legalmente constituidos sobre la propiedad ejidal y comunal.

Asimismo, la Procuraduría Agraria, organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, tiene funciones de servicio social y está encargada de la defensa de los derechos de los ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios o comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, avecindados y jornaleros agrícolas, mediante la aplicación de las atribuciones que le confiere la misma Ley Agraria. Es una instancia especializada en la resolución de disputas sobre la tierra. En relación a la justicia agraria, existe un procedimiento específico para sustanciar, dirimir y resolver las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de las disposiciones contenidas en la Ley Agraria y se sigue ante Tribunales especializados llamados Tribunales Agrarios.

c.5. Comisiones Intersecretariales: cambio climático y de desarrollo rural sustentable

En los últimos años, atendiendo a la necesidad de coordinación entre sectores para enfrentar el cambio climático y el interés de México por impulsar la sustentabilidad en el medio rural, se crearon dos comisiones intersecretariales: la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático (CICC) y la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable (CIDRS).

Ambas comisiones se encuentran en proceso de fortalecimiento y consolidación para hacer efectivos los fines de su creación.

Parte de los avances logrados en este contexto son el diseño de la Estrategia Nacional de Cambio Climático, el Programa Especial de Cambio Climático 2009-2012, el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC) y la Visión de México REDD+. Todos estos instrumentos buscan la transversalidad de las políticas públicas para atender el cambio climático y la sustentabilidad de las zonas rurales.

Con el objeto de esclarecer la relevancia del subcomponente en términos de fortalecimiento de la colaboración interinstitucional para lograr el desarrollo forestal sustentable con una amplia participación social, a continuación se describe el marco de gestión institucional de las instancias con las que la CONAFOR considera desarrollar las acciones del subcomponente.

En opinión del personal de la CONAFOR⁸⁶, “...en este momento la institución ya mantiene relaciones intergubernamentales con las instituciones señaladas anteriormente; por lo que la coordinación ya ha sido establecida; sin embargo, aún no se incluye a las oficinas de asuntos indígenas de los estados como actores importantes; a la CDI a veces sólo se le considera como un actor para que haga traducciones a lenguas indígenas. Asimismo, se considera prioritario incluir al Consejo de la CDI como actor importante de concertación, divulgación, consulta, etc.; y tomar en cuenta las acciones que se están llevando a cabo en otras instituciones, como respuesta al cambio climático y que inciden en áreas forestales.”

“Asimismo, que en la normatividad de los nuevos convenios específicos estatales, para el caso de los estados con fuerte presencia indígena, se incluyan a los representantes de las oficinas de asuntos indígenas y los representantes de la CDI, en la toma de acuerdos y en la definición de los programas forestales estatales”.

⁸⁶ Según entrevistas realizadas entre el 12 y 13 de octubre de 2011.

“En todas las fases de consulta, difusión, promoción y capacitación, el personal entrevistado de la CONAFOR, considera que deberá integrarse a los representantes de las oficinas de asuntos indígenas y a los representantes del consejo de la CDI, por cada estado, así como a promotores de la misma CDI; normando que en cada fase de consulta que realice la CONAFOR, además de la inclusión del CONAF, se convoque y se incluya al consejo de la CDI, incluyendo también a las universidades indígenas, así como las escuelas de antropología como miembros de consulta académica obligadas. Se sugiere también, mantener contacto permanente con todas las instancias que desarrollan actividades de investigación, nacionales y extranjeras, en los estados y zonas focalizadas por la CONAFOR y que incluyen a población indígena.

En entrevista con personal de la CONAFOR⁸⁷, se señaló que “de manera general la CONAFOR mantiene comunicación estrecha con la CDI, la ha considerado para su participación en el CTC REDD+ y en algunas otras instancias; por ejemplo, en el Programa de Servicios Ambientales la CDI apoya la definición de ejidos y comunidades indígenas entre los cuales hay que realizar una promoción más intensa del programa dadas sus condiciones de marginación, aislamiento u otra condición que les limite alcanzar los apoyos que ofrece dicho Programa”.

La Coordinación General de Gerencias Estatales deberá instrumentar dicha vinculación con las oficinas de asuntos indígenas, y verificar su cumplimiento. Cada responsable de programa deberá obligarse a convocar, en cada momento de su procedimiento a los representantes de la oficina de asuntos indígenas, a los promotores de la CDI y a los representantes del Consejo Indígena en el estado correspondiente, para integrarlos en los procedimientos; y cada área pugnará porque se incluya a los representantes indígenas en los comités técnicos forestales.

La Coordinación de Educación y Capacitación de la CONAFOR deberá aplicarse a la vinculación de estas instancias y la difusión de los estudios entre el personal de la misma CONAFOR. La unidad de comunicación social deberá difundir a nivel interno y externo las investigaciones. Las gerencias de programa deberán involucrarse en dichas investigaciones y las gerencias estatales deberán conocer los estudios que se realizan en sus estados.

c.6. Instancias para la participación social en la política y gestión forestal

La creación de la CONAFOR en el año 2001, tuvo como base una valoración de las condiciones institucionales en las que se encontraba en ese momento la gestión forestal en México. En el Programa Estratégico Forestal para México 2025 (CONAFOR 2001)⁸⁸, se reconoció que entre sus principales problemas se encontraban el relegar a los dueños y poseedores de los recursos forestales al papel de sujetos pasivos en la ejecución de las acciones de los programas forestales.

Como antecedente se tenía que la Ley Forestal de 1986 determinó la conclusión del esquema de concesiones sobre los bosques y selvas y se reconoció el derecho de los propietarios de los recursos forestales a preservar y aprovechar sus recursos forestales de manera sustentable. La Ley Forestal de

⁸⁷ Realizadas entre el 12 y 13 de octubre de 2011.

⁸⁸ Considerando los resultados obtenidos de las revisiones externas realizadas por la FAO en 2005 y 2010, así como el análisis del contexto nacional e internacional y la situación actual del sector forestal en México, se está realizando una actualización del PEF 2025, con la participación de los diferentes actores clave del sector forestal y ambiental. El horizonte de actualización es al año 2030, incluyendo los ajustes pertinentes para mantenerse vigente como un instrumento estratégico para la implementación y seguimiento de la política forestal.

1992 estableció las bases para una participación social activa mediante la creación del Consejo Técnico Consultivo Nacional Forestal y los Consejos Técnicos Consultivos Regionales Forestales.

Posteriormente, la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable de 2003 dispuso la creación del actual Consejo Nacional Forestal (CONAF), dándole un carácter no sólo consultivo, sino de mayor participación de la sociedad en el diseño y evaluación de las políticas públicas relacionadas con las actividades de carácter forestal y señala la obligación de promover la creación de Consejos Estatales y Regionales Forestales para la participación de los estados y municipios, así como de los pueblos indígenas, ejidos, comunidades y propietarios de tierras forestales y sus organizaciones.

La CONAFOR está obligada a promover la participación de la sociedad en la planeación, diseño, aplicación y evaluación de los programas e instrumentos de la política forestal, convocando a las organizaciones de campesinos, productores forestales, industriales, comunidades agrarias e indígenas, instituciones educativas y de investigación, agrupaciones sociales y privadas, asociaciones o individuos relacionados con los servicios técnicos forestales para que manifiesten su opinión y propuestas respecto de los programas e instrumentos de la política forestal.

Los Consejos previstos en la ley pueden proponer a la CONAFOR lineamientos para promover la participación de los sectores social y privado en la planeación y realización de las actividades tendientes a incrementar la calidad y eficiencia en la conservación, producción, protección, restauración, ordenación, aprovechamiento, manejo, industrialización, comercialización y desarrollo forestal sustentable de la región, estado o municipio de que se trate.

Los dueños de los recursos naturales, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, las organizaciones de productores y demás personas interesadas, podrán elaborar propuestas de políticas de desarrollo, financiamiento y fomento en materia forestal, las cuales deben ser concertadas para su aplicación con la misma Comisión y con las instituciones federales competentes y con los gobiernos de las entidades federativas.

Es así que se desarrolla un trabajo de impulso de la organización de productores dentro de las Unidades de Manejo Forestales, así como de la participación en los Consejos Forestales a nivel nacional, regional y estatal.

c.6.1. Consejos Forestales

La CONAFOR, junto con los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, deben promover la integración de Consejos Forestales Regionales y Estatales, como órganos de carácter consultivo, asesoramiento y concertación, en materias de planeación, supervisión, evaluación de las políticas y aprovechamiento, conservación y restauración de los recursos forestales.

En ellos pueden participar representantes de los ejidos, comunidades indígenas, pequeños propietarios, prestadores de servicios técnicos forestales, industriales, y las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo Federal, de los Gobiernos de las Entidades Federativas y de los Municipios relacionadas e interesadas en cada una de las demarcaciones. Además, estos consejos deben vincularse con los Consejos para el Desarrollo Rural Sustentable, en los ámbitos previstos por la Ley de Desarrollo Rural Sustentable.

En la constitución de estos Consejos se debe propiciar la representación proporcional y equitativa de sus integrantes y que sus normas de operación interna respondan a las necesidades, demandas, costumbres e intereses de cada territorio o demarcación.

Es por ello que a continuación se describe lo relativo a estas instancias de participación social, entre las cuales también deberá consultarse el Proyecto de Bosques y Cambio Climático que nos ocupa en este Informe.

Consejo Nacional Forestal

El Consejo Nacional Forestal funge como órgano de carácter consultivo y de asesoramiento, de asesoría, supervisión, vigilancia, evaluación y seguimiento en la aplicación de los criterios e instrumentos de política forestal e invariablemente se le solicita su opinión en materia de planeación forestal, reglamentos y normas.

Los Comités Técnicos a través de los cuales desarrolla sus actividades son los relacionados con: Legislación, Inspección y Vigilancia Forestal; Producción y Productividad Forestal; Educación, Cultura Forestal y Desarrollo Tecnológico; Protección y Conservación Forestal; y Servicios Técnicos Forestales.

Recuadro 16: Integración del Consejo Nacional Forestal

Consejeros	
Comunidades Indígenas	
Unión Wirrarika de Centros Ceremoniales de Jalisco, Durando, Nayarit	Frente Independiente de Organizaciones Sociales, A.C.
Academia	
División de Ciencias Forestales de la Universidad Autónoma de Chapingo	Facultad de Ciencias Forestales de la Universidad Autónoma de Nuevo León
Consejos Estatales	
Región Norte	Corporación para el Desarrollo Agropecuario de Nuevo León Coordinación forestal y de acuacultura
Región Centro	Secretaría de Desarrollo Agropecuario del Estado de México Dirección General de la Protectora de Bosques del Estado de México ProBosque
Región Sur	Secretaría del Campo del Gobierno del Estado de Chiapas Comisión Forestal Sustentable del Estado de Chiapas
Industria	
Dirección Jurídica y de Relaciones Institucionales de Scribe, S.A. de C.V.	Cámara Nacional de la Industria Maderera (CNIM)
Organizaciones No Gubernamentales	
Dirección del Programa de Conservación de Bosques del Fondo Mexicano para la Conservación de la Naturaleza	Agencia para el Desarrollo Rural Sustentable de Carrillo Puerto. “ECOTRÓPICO”
Profesionales	
Consejo Directivo del Colegio Forestal de México A.C.	Academia Nacional de Ciencias Forestales, A.C.
Sector social	
Unión Nacional de Organizaciones de Forestería Comunal A.C. (UNOFOC)	Consejo Directivo de la Red Mexicana de Organizaciones Campesinas Forestales Confederación Nacional de Productores Silvícolas, A.C.

Fuente: CONAFOR, 2011

Consejos Consultivos Regionales y Estatales

La CONAFOR ha impulsado el fomento e integración de los Consejos Regionales Forestales en México⁸⁹, como órganos de carácter consultivo, asesoramiento y concertación en materias de planeación, supervisión, evaluación de las políticas y aprovechamiento, conservación y restauración de los recursos forestales; además, fungen como órganos de supervisión, vigilancia, evaluación y seguimiento en la aplicación de los criterios de política forestal y de los instrumentos de política forestal, en particular de las reglas de operación y lineamientos especiales. Invariablemente se les solicita su opinión en materia de planeación forestal, reglamentos y normas.

La creación de dichos consejos es una tarea permanente que se encuentra estrechamente ligada a los acuerdos políticos que se puedan generar entre las Gerencias Estatales de la CONAFOR y las autoridades de los gobiernos de los estados y municipios, en las que participan representantes del gobierno federal, de los gobiernos de los estados y municipios, de ejidos, comunidades indígenas, pequeños propietarios, prestadores de servicios técnicos forestales, industriales, entre otros.

⁸⁹ Conforme a lo establecido en el artículo 157 de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable y el Objetivo 4 del Programa Institucional de la CONAFOR 2007-2012.

En la Gerencia de Coordinación y Concertación de la CONAFOR se sistematiza e integra la información relacionada con dichos Consejos Regionales Forestales, al tiempo de participar en el seguimiento de sus acuerdos. Los Consejos que actualmente operan son los siguientes: Chihuahua con 11 consejos; Puebla con 8; Sonora con 10; Tlaxcala con 4 y Veracruz con 13⁹⁰.

c.6.2. Comité Técnico Consultivo REDD+

En el año 2008 en el seno del Comité Técnico Consultivo del Programa de Pago por Servicios Ambientales (CTC-PSA), promovido por la CONAFOR, se creó de manera informal el Comité Técnico Consultivo REDD+ (CTC-REDD+), integrado por organizaciones sociales, representantes de dueños de la tierra, académicos e instituciones gubernamentales; este comité fue formalmente instalado el 13 de mayo de 2010 y cabe mencionar que es el asesor del grupo de trabajo REDD+ de la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático.

El CTC-REDD+ es una plataforma que ha impulsado la participación social, académica e institucional en torno al tema⁹¹ y constituye un espacio de deliberación de importancia fundamental para orientar los trabajos relacionados con el diseño de la estrategia REDD+ para México. Actualmente es reconocido formalmente como asesor del GTREDD+.

El comité está integrado actualmente por un poco más de 100 personas, algunas con representatividad de organizaciones, instituciones o grupos; otras a título personal. Desde su formalización ha mantenido reuniones periódicas, incrementando tanto la participación de actores, como la dinámica de interacción para la elaboración de planteamientos sobre el futuro de la ENAREDD+ en el país, sugerencias y revisión de propuestas gubernamentales vinculadas al tema, así como críticas y cuestionamientos sobre debilidades del proceso.

En su reglamento el CTCREDD+ establece que “se constituye como un grupo de opinión técnico consultivo, conformado multisectorialmente con la participación mayoritaria de organizaciones de la sociedad civil, organizaciones de productores, asociaciones de profesionales y representantes de instituciones educativas y/o de investigación, e instituciones gubernamentales que se relacionen con los temas de manejo y/o conservación de los recursos forestales para buscar canales de comunicación y coordinación de iniciativas diversas e incidencia hacia el GTREDD de la CICC. El CTC-REDD+ se mantendrá como un grupo abierto, en permanente retroalimentación con el resto de la sociedad interesada en el tema. Y establece que su objetivo es “promover la construcción de un mecanismo funcional, eficaz y participativo para el diseño y aplicación de la Estrategia Nacional para REDD+, que garantice transparencia, y maximice los beneficios sociales”⁹².

La experiencia y potencialidad propiciada por la conformación de este grupo, ha suscitado la creación de grupos semejantes a escala subnacional. A la fecha se han establecido un CTCREDD+ para el Estado de Chiapas, Quintana Roo, Campeche y próximamente Yucatán, y el objetivo a corto plazo es implementar un consejo técnico consultivo peninsular.

El área de la CONAFOR que trabaja la estrategia REDD+, la Gerencia de Proyectos y Mercados Forestales de Carbono, ha iniciado procesos de acercamiento con miras a una consulta más amplia con algunos

⁹⁰ Individualmente cada consejo cuenta con un Presidente y Secretario técnico y se rigen por un Reglamento de Consejo.

⁹¹ Para mayor información www.reddmexico.org

⁹² Artículo 5 y 6 del Reglamento del CTCREDD+

sectores sociales donde se encuentran las áreas tempranas, por lo que ha realizado un taller nacional de SESA (Evaluación social y ambiental) y seis talleres de retroalimentación sobre REDD+ en las cuencas costeras de Jalisco y la Península de Yucatán, cuyos resultados se documentan en el último apartado de este Informe, aunque si bien se han ido retomando las inquietudes planteadas a lo largo del mismo.

“..., se han hecho dos grupos de seguimiento a las demandas de los actores, centradas muchas de ellas en las actividades de comunicación y consulta,... en los talleres muchos ejidos proponían que se realice la consulta en los esquemas que ya manejan, que sean plataformas alternativas y más reales para ellos...la CONAFOR seguirá atendiendo las preocupaciones del grupo de SESA y del CTCREDD+...”. Sin duda,...falta fortalecer el andamiaje institucional, hace falta hacer un discurso de REDD+ más claro, una estrategia de comunicación específica para dirigirse a diferentes actores, haciendo caso a las demandas; también se requiere más vinculación con la SEMARNAT, con todos los consejos consultivos y con los diferentes consejos del sector”.

d. Resultados del proceso social en la etapa de formulación del Proyecto

Como se ha señalado en la parte introductoria, el Proyecto se gestiona dentro del marco del programa del gobierno mexicano para bosques y cambio climático. La integración del Plan de Inversión Forestal y del Proyecto mismo es el resultado de un proceso participativo que involucró a diferentes actores y sectores de la sociedad, tales como representantes de ejidos, comunidades y asociaciones, pueblos indígenas, organizaciones de la sociedad civil, organizaciones de productores, así como académicos, profesionales y organizaciones del sector privado. Las reuniones fueron realizadas durante el transcurso de agosto y septiembre de 2011 de acuerdo a las siguientes bases:

Discusión a nivel regional del componente 3 del SIL.

Talleres de retroalimentación. En total se realizaron 6 talleres de retroalimentación con una duración de dos días por evento: 3 talleres en el estado de Jalisco y 3 talleres en la Península de Yucatán para obtener retroalimentación sobre las actividades del Plan de Inversión (componente 3 del SIL).

Metodología: la CONAFOR contrató a un facilitador profesional para desarrollar la metodología de cada uno de los talleres, la cual incluyó presentaciones y ejercicios permitiendo que los participantes expresaran sus puntos de vista. Para obtener retroalimentación sobre el Plan de Inversión Forestal, se dio una explicación sobre los objetivos generales y específicos y después se explicaron las áreas temáticas del mismo. Una vez terminada la explicación, los participantes se dividieron en grupos por sector. Se les pidió que analizaran cada actividad propuesta en el Plan de Inversión y dieran su retroalimentación sobre cada actividad así como que recomendaran formas de implementarlas a nivel local.

Agenda: En el taller se incluyeron temas diversos como el papel de los bosques ante el cambio climático, el análisis de las causas de la deforestación, REDD+ y líneas de visión estratégica, las actividades del Plan de Inversión Forestal y salvaguardas sociales y ambientales.

Participantes: Los participantes procedían de zonas rurales relativamente cercanas al lugar donde se llevaron a cabo los talleres: asistieron en mayor porcentaje miembros de ejidos y comunidades de las regiones, representantes de gobiernos estatales y locales, así como organizaciones de la sociedad civil y representantes de universidades estatales y/o de nivel regional. En el siguiente recuadro se detallan los lugares, fechas y número de participantes por sector social involucrados en cada taller.

Recuadro 17: Talleres de retroalimentación sobre REDD+ y actividades del Plan de Inversión Forestal (PIF)

Mascota, Jalisco. 22 y 23 de agosto de 2011

Asistieron un total de 98 personas, 53 miembros de ejidos y comunidades, 16 asesores técnicos forestales, 7 organizaciones de silvicultores, 16 representantes de gobierno, 2 representantes de Organizaciones Civiles y 4 académicos.

Ciudad Guzmán, Jalisco. 25 y 26 de agosto de 2011

Asistieron un total de 74 personas, 40 miembros de ejidos y comunidades, 16 asesores técnicos forestales, 2 organizaciones de silvicultores, 14 representantes de gobierno y 2 académicos.

Autlán, Jalisco. 29 y 30 de agosto de 2011

Asistieron un total de 73 personas. 39 miembros de ejidos y comunidades, 5 asesores técnicos forestales, 3 organizaciones de silvicultores, 20 representantes de gobierno, 1 representantes de Organizaciones Civiles y 5 académicos.

Chetumal, Quintana Roo. 1 y 2 de septiembre de 2011

Asistieron un total de 82 personas. 19 miembros de ejidos y comunidades, 11 asesores técnicos forestales, 6 organizaciones de silvicultores, 38 representantes de gobierno, 5 representantes de Organizaciones Civiles y 3 académicos.

Campeche, Campeche. 5 y 6 de septiembre de 2011

Asistieron un total de 59 personas. 31 miembros de ejidos y comunidades, 4 asesores técnicos forestales, 4 organizaciones de silvicultores, 19 representantes de gobierno y 5 representantes de Organizaciones Civiles.

6. Mérida, Yucatán. 8 y 9 de septiembre de 2011

Asistieron un total de 54 personas. 20 miembros de ejidos y comunidades, 3 asesores técnicos forestales, 5 organizaciones de silvicultores, 16 representantes de gobierno, 3 representantes de Organizaciones Civiles y 7 académicos.

El conjunto de preocupaciones, sugerencias y observaciones de los participantes en el proceso se presenta en el siguiente resumen:

I. Cumplimiento de derechos. Que la implementación de REDD+ se haga cumpliendo las obligaciones del gobierno mexicano con respecto a la declaración de la ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas y el Convenio 169 de la OIT, así como también, lo que establece la constitución mexicana y demás instrumentos legales, garantizando a cabalidad dichos derechos y a los que se refieren las siguientes preocupaciones específicas:

- a. El derecho a la propiedad que los actuales propietarios de los bosques y selvas tienen, sin que por la vía de los hechos se provoque la privatización de los mismos.
- b. Acceso y disfrute a los medios de vida que les ofrece el bosque y las selvas.
- c. Que sean ellos y no terceros los que se apropien de los beneficios y recursos generados por la captura o evitación de emisiones de CO₂.
- d. Que haya una distribución incluyente y equitativa de los beneficios.

- e. Que los dueños de bosques y selvas no se vean excluidos de la toma de decisiones que les afectarán; máxime si dichas decisiones ponen límites al ejercicio de los derechos de uso y disfrute, aunque aparentemente los de propiedad no se toquen.
- f. Tomar en cuenta los saberes y prácticas tradicionales en cuanto al manejo y aprovechamiento de los bosques y sus frutos y no se les excluya de las decisiones y prácticas de uso.
- g. Respetar las formas colectivas de toma de decisiones de comunidades y ejidos.
- h. Respetar y tomar en cuenta decisiones que los dueños de los bosques han tomado ya con respecto al manejo de su territorio.
- i. Que en la escala global se prioricen los intereses nacionales y en la nacional los de las comunidades y las condiciones propias del país.
- j. Que no se propicien desplazamientos involuntarios de comunidades.
- k. Que haya mecanismos de verificación y garantía para el cumplimiento de los derechos de los propietarios. Y que REDD+ represente una mejora sensible en sus condiciones y calidad de vida.

II. Participación activa: que exista una participación activa de los dueños de bosque y selvas en la toma de decisiones sobre la implementación de REDD+ y que ésta responda a un consentimiento previo, libre e informado, para lo cual los aspectos que conforman REDD+ y su ejecución sean debida y previamente consultados con ellos, y con las siguientes características:

- a. Garantía de participación plena y efectiva, local de comunidades indígenas.
- b. Los mecanismos de participación queden planteados por ordenamiento legal.
- c. No sólo a dueños de bosques, sino también vecindados.
- d. Decisiones colectivas y amplias.
- e. Definición clara y niveles de participación de los actores.
- f. Fortalecimiento de actores y mecanismos locales.
- g. Participación de todos los actores locales en la formulación de políticas y marco legal, así como en el diseño de las reglas.
- h. Que los actores sociales participen en los comités de asignación de recursos.
- i. Garantizar que los esquemas de financiamiento resulten del diseño de manera participativa.
- j. Esquemas de comunicación incluyentes y adecuados.
- k. Que la planeación comunitaria sea reconocida.
- l. Plataformas de información accesible en medios que se adecuen localmente.
- m. Definir la participación de representante de comunidades en el CTC.
- n. Reconocimiento y respeto a mecanismos tradicionales de toma de decisiones.
- o. Garantizar la representatividad efectiva en esquemas de decisiones.
- p. Uso de lenguaje y términos accesibles a todos los usuarios, que permita comprender y participar.
- q. Que la consulta se haga extensiva a los no dueños.

III. Propiedad de la tierra y de recursos naturales:

- a. Antes de que una comunidad, ejido, etc. esté en regla su documentación y se reconozca legalmente la propiedad de la tierra. Que no exista ambigüedad.
- b. Terminar el rezago agrario en la delimitación de la tierra. Saber a quién le corresponde.
- c. Acuerdos con la Secretaría de la Reforma Agraria para asegurar el derecho a la propiedad antes de la implementación REDD+.
- d. Creación de un organismo que asegure legal y jurídicamente ante cualquier problemática el derecho de la propiedad de las comunidades.

- e. Comenzar un proceso de regulación, que las instituciones y actores delimiten el proceso y comiencen las acciones hasta la regulación de la propiedad.
- f. En todas las comunidades y ejidos se dieron dotaciones/bienes comunes a escuelas y/o grupos de mujeres. Respeto a los espacios para ser aprovechados por estos (parcela industrial de la mujer).
- g. Aclarar la prioridad nacional sobre los bienes públicos de los recursos naturales a las poblaciones indígenas del país.
- h. Transparentar los procesos de compra de tierra e involucrar a la Reforma Agraria para el cumplimiento de la ley, además del control y registro de las operaciones de compra y venta (página web) actualizándose constantemente.
- i. Que las autoridades correspondientes actúen y den pronta respuesta a invasiones de gente ajena a comunidades y ejidos que ponen en riesgo la propiedad y generan conflictos sociales.
- j. Se debe incluir la participación activa de la Procuraduría Agraria y el Registro Agrario Nacional para atender necesidades específicas de los ejidos (actualización de padrones, testamentos, etc.).

IV. Sistemas tradicionales: fortalecer los procesos de toma de decisiones tradicionales y la cosmovisión de las poblaciones indígenas sobre el manejo de los recursos naturales; fortalecer el tejido social relacionado con el uso del monte y la organización para la producción; vigilar el cumplimiento en la aplicación de los acuerdos que se tomen de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba (transversalidad) y asegurar la participación de intérpretes en los procesos para dar cumplimiento de estos acuerdos.

V. Defensa de los dueños de los bosques: vincularse con la Comisión Nacional de Derechos Humanos e incluir las obligaciones de los propietarios, con letras legibles (grandes) y muy claras en su redacción así como tomar tiempo en el análisis de documentos contractuales. **Información:** que la comunidad esté enterada de sus derechos y lo que representa REDD+.

VI. Ordenamientos territoriales y reglamentos comunitarios: que se respeten los ordenamientos de las comunidades, donde se tienen consideradas las diferentes actividades productivas: forestales, conservación, agrícolas, ganaderas, etc.; revisión de los reglamentos internos de los ejidos; fortalecerlos jurídicamente; tomar en cuenta a los representantes de la asamblea y no sólo a la mesa directiva.

VII. Capacidades: concientizar a la población de la problemática y las acciones que se pueden llevar a cabo. Incluir a los descendientes de los dueños de los bosques. Propiciar que al interior del ejido se disponga de instrumentos de planeación y esquemas de gobernanza. (p. Ej. Reglamento interno, ordenamiento territorial). Y que las comunidades cuenten con su ordenamiento territorial y que éste se cumpla.

VIII. Desarrollo de capacidades locales: garantizar el desarrollo de las capacidades necesarias a escala local en las comunidades:

- a. Para el Monitoreo, Registro y Verificación (MRV). Capacitación de técnicos comunitarios en MRV y desarrollo de capacidades para el desarrollo comunitario.
- b. Capacitación permanente de técnicos y comunidades.
- c. Contar con instancias multiescala que diseñen instrumentos, materiales, currículas para capacitar a todos los actores de manera homogénea.
- d. Apoyo a proyectos de capacitación definidos por comunidades.
- e. Buscar que las capacidades se generen y se queden en las comunidades, apropiación.
- f. Valorización, incorporación y promoción de conocimiento y saberes tradicionales.
- g. Sistema de acreditación y certificación en instancias que quieran dar capacitación.

- h. Promover establecimiento de centros para el desarrollo comunitario.
- i. Que la capacitación preceda la implementación.
- j. Incluir capacitación en idiomas maternos.

Que REDD+ tenga las siguientes características y cumpla con:

- a. Permanezca como una política pública transexenal y sea considerado como prioridad.
- b. Que sea incluyente (ampliar el programa a áreas no consideradas).
- c. Legislación adecuada y reconocimiento de propiedad colectiva y creación de sistemas comunitarios de propiedad colectiva.
- d. Que en su diseño e implementación se garantice el reconocimiento de intereses, necesidades y prioridades locales.
- e. Claridad de términos de referencia y reglas de operación y su complementariedad con otras políticas y programas.
- f. Mecanismos sencillos, ágiles, aplicados, expeditos, suficientes.
- g. Que su implementación garantice la integralidad de los ecosistemas forestales (no solo pagar carbono) y por lo tanto incentivos al mantenimiento de la biodiversidad y la diversificación ecosistémica y productiva. Incentivar un manejo integral que propicie la salud del bosque.
- h. No incentivar transgénicos, plantas exóticas, monocultivos, agrocombustibles y agroquímicos.
- i. Lineamientos generales a nivel federal, pero funcionamiento en lineamientos locales.
- j. Reconocimiento de actividades productivas tradicionales.
- k. Aplicación a escala local y reconocimiento de las especificidades regionales.
- l. Establecer criterios de elegibilidad según condiciones regionales y ecosistémicas.
- m. Se fortalezca la gobernanza local y las instancias locales de vigilancia.
- n. Reconocimiento de canales de denuncia accesibles, efectivos y auditables localmente. (implementación local).
- o. Medidas de resarcimiento de daños.
- p. Se cuente con mecanismos de vigilancia de derechos humanos y colectivos.
- q. Que no se reduzca MRV a conteo de captura de carbono, e incluya biodiversidad y derechos humanos y colectivos, y otros indicadores de interés para comunidades locales (indígenas).
- r. Se minimicen riesgos de compra de tierra.
- s. No incentivar cambio de uso de suelo ni de la vocación de bosque por rentabilidad económica.
- t. Desarrollo de estrategias que minimicen conflictos entre vecinos.

IX. Desde el gobierno: se incluyan todos los órdenes de gobierno; se de la vinculación intersecretarial, la integralidad de políticas y la transversalidad de acciones en un mecanismo que revise normatividad y operación de programas; definir los ámbitos de competencia y marcos legales de los órdenes de gobierno; definición de instancias coordinadoras para la implementación de REDD; que los responsables del gobierno y ejecutores de proyectos tengan el perfil adecuado y estén capacitados y sean suficientes para la aplicación de los programas y la descentralización de plataformas de toma de decisiones (no piramidal).

Definición conjunta de convenios, contratos para implementación REDD, definición conjunta de planes de manejo. Que los mecanismos de financiamiento consideren los siguientes aspectos:

- a. Se eviten los intermediarios.
- b. Distribución efectiva y equitativa de beneficios.
- c. Generar sistema de blindaje en contra del abuso y coyotaje de expertos.

- d. Mecanismos de financiamiento transparentes con verificación social y continua (trazabilidad).
- e. Mecanismo rentable para las comunidades.
- f. Sistemas de financiamiento no condicionado, flexible, planificado a nivel comunidades.
- g. Diseños multiescala de mecanismos de financiamiento e instrumentos financieros.
- h. Que los esquemas de financiamiento favorezcan, valoren y promueven sistemas de manejo territorial que han garantizado conservación de biodiversidad.
- i. Financiamiento para proyectos de adaptación y reducción de vulnerabilidad al cambio climático a partir de necesidades locales.
- j. Generar fondos complementarios que garanticen recursos para quienes queden fuera de los esquemas.
- k. Creación de instancias diversas que vigilen la aplicación de los fondos a nivel nacional.

Que los beneficios lleguen también a quienes no son dueños formales de bosques y selvas (no sólo ejidatarios o comuneros, sino también vecindados: mujeres, ancianos, jóvenes y grupos vulnerables en general) Se garantice la transparencia: listado de criterios claros para asignar áreas prioritarias y asegurar la independencia y autonomía de los organismos de transparencia y contraloría, privilegiar las plataformas locales.

X. Sistemas de medición, registro y verificación: compartir conocimiento entre comunidades; capacitar a evaluadores locales para llevar a cabo la metodología propuesta en el mecanismo REDD+; involucrar a las comunidades en los monitoreos con técnicos comunales; e indicadores de progreso y medición a partir de la comunidad (Construidos localmente).

XI. Capacitación y servicios técnicos:

- a. Buscar nuevas formas de capacitación accesible a toda la comunidad. Culturalmente accesible.
- b. Concientización social a los técnicos forestales e informar que existe un padrón de técnicos forestales. Que la relación del técnico no sea sólo con representantes sino con toda la asamblea.
- c. Que los funcionarios públicos tengan conocimiento de los usos y costumbres propias de cada comunidad.
- d. Que los cursos de capacitación también se den en lenguas maternas en las zonas mayas.
- e. Dotar de tecnología (además de la capacitación mencionada) a las comunidades y tener incentivos/becas para capacitadores y capacitados.
- f. Capacitación en administración de recursos (educación financiera).
- g. Implementar una mejor organización y liderazgo con todos los actores de(los) ejido(s) y con apoyo del gobierno, teniendo un estricto seguimiento en base al extensionismo.
- h. Establecer esquemas de integración de todos los involucrados de la comunidad, estableciendo compromisos.

XII. Talleres participativos e intercambio de experiencias sobre casos concretos en el manejo de las leyes y normas en las lenguas locales y reglamentos ambientales vigentes, y conocimiento de los actores (técnicos) sobre ambos idiomas (español y lengua local), formas de organización de las poblaciones indígenas, aspectos técnicos, así como saber plenamente sobre la estabilidad de sus ingresos durante un plazo que asegure su propia formación con el fin de propiciar el funcionamiento de los compromisos y la necesidad de la conservación de los recursos naturales.

XIII. Términos de referencia y reglas de operación:

- a. Que los términos de referencia y reglas de operación sean claros, sencillos y expeditos atendiendo no sólo como política base el pago de carbono sino abrirlo al ámbito biodiversidad, sistemas agroforestales, hidrológicos, eco turísticos y otros , que sea benéfico sin la utilización de transgénicos, agroquímicos, estableciendo pautas o módulos demostrativos de sistemas de agricultura orgánica o amigable con el medio ambiente incentivando a dichos productores con el pago o costo de oportunidad para realizar estas actividades y quizá un impuesto a su favor.
- b. Que no se difunda la idea de que es un programa de incentivos y se refuerce la idea que es un enfoque para evitar la degradación y deforestación.
- c. Crear una ventanilla única o incluirlo en los programas de apoyo de las dependencias.
- d. Definir claramente por estado los alcances de programa a nivel estatal y municipal, haciendo públicos los acuerdos intersecretariales y gobiernos, con plazos claros de implementación.
- e. Aplicar el programa especial concurrente como modelo para los tres niveles de gobierno.
- f. Incorporar en los requisitos para personas físicas y morales, contar con ordenamiento territorial.
- g. Fortalecer la Comisión Estatal de cambio climático en los tres niveles de gobierno.
- h. Simplificación en procesos de asignación de recursos, que incluya verificaciones con mayor rigurosidad.

XIV. Financiamiento:

- a. Transparencia. Que el gobierno vigile la aplicación de recursos. Generar un mecanismo directo de entrega de recursos financiera-beneficiarios (línea directa). Vigilar el trabajo de los intermediarios. Fortalecer instituciones de ahorro en las comunidades. Capacitar a gente de las comunidades y ejidos para la gestión de los recursos. Fortalecimiento de capacidades para la administración pública.
- b. Que los ejidos otorguen becas para continuidad de estudios a alumnos brillantes. Generar compromiso con el ejido e invertir en obras con los recursos que lleguen.
- c. Que los dueños tengan un porcentaje pero también generar incentivos a avecindados.
- d. Generar un fondo para poder capacitar técnicos y personal a nivel comunitario (federal). Fondo local, generar incentivos locales.
- e. Que los beneficios de REDD+ a las comunidades sirvan para crear trabajo y fondos de reserva para fortalecer o implementar actividades productivas o de conservación, relacionados con los objetivos de REDD+.
- f. Creando un fideicomiso para la operación de proyectos regionales y locales.
- g. Descentralizar los mecanismos de financiamiento y que se lleven a los actores principales con horizontalidad.

XV. Transparencia y rendición de cuentas:

- a. Que se establezca un mecanismo de control, vigilancia y transparencia a nivel local acompañado de las estrategias de difusión correspondientes.
- b. Incluir dentro del mecanismo de acceso a la información auditoria a los proyectos REDD además de la figura de gobierno organismos de la sociedad civil que no estén comprometidos con el éxito del proyecto. Esto debido a que el IFAI ha demostrado sesgo en sus respuestas.
- c. Que el diseño del mecanismo de transparencia se incorpore en la evaluación personas de las comunidades ajenas a las evaluaciones que estén desarrollando proyectos con el mismo rubro.

- d. Que los beneficios de los proyectos REDD tengan la obligación de ser parte de los mecanismos de evaluación.
- e. Que en la estrategia nacional REDD el mecanismo de rendiciones de cuentas debe ser claro y en un lenguaje que pueda ser entendido por cualquier persona.
- f. Garantizar la evaluación externa que audite el funcionamiento permitiendo la participación de entidades civiles autónomas.

5. Impactos sociales previstos y recomendaciones

Uno de los propósitos del Informe de Evaluación Social es el de determinar los impactos potenciales generados por los componentes y subcomponentes del Proyecto, tratando de determinar su carácter positivo o negativo, y las medidas de prevención y mitigación o potenciación –en el caso de los impactos positivos – que se deriven de la puesta en marcha del mismo proyecto.

En esta sección se indican los efectos sociales previstos, directos o indirectos. Cuando es pertinente y posible, se identifican las recomendaciones factibles de mitigación (para los impactos negativos) y de potenciación (para los impactos positivos). Los posibles efectos sociales a ser considerados y evaluados incluidos son los siguientes temas:

Componente 1. Diseño de Política y Fortalecimiento Institucional.

Subcomponente 1.1. Monitoreo y evaluación.

Como se ha señalado en el apartado I de este Informe, el desarrollo del subcomponente pretende fortalecer y modernizar los sistemas de monitoreo y evaluación de la CONAFOR debido al incremento de sus actividades, programas y apoyos, considerando para ello renovar sus bases de datos, aprovechamiento de herramientas de percepción remota y SIGs, cuyo uso contribuya a la integración de sistemas de medición y evaluación de resultados. En términos de REDD+, el desarrollo del subcomponente contribuiría a contar con líneas base de emisiones para las áreas de Acción Temprana; diseñar y pilotear un sistema integral de medición, reporte y verificación; desarrollar las herramientas necesarias para monitorear los impactos ambientales, sociales y económicos de los proyectos piloto; explorar técnicas para el monitoreo comunitario y diseñar con el CONEVAL, una estrategia de evaluación de impacto del Componente 3 del Proyecto.

Como se puede observar, el desarrollo del subcomponente puede llegar a tener un impacto positivo al prever sistemas de monitoreo y evaluación que la CONAFOR requiere para mejorar el desempeño de sus funciones y la relación con sus principales interlocutores, es decir, con los dueños de los bosques, y la coordinación con las instituciones públicas y privadas con las que desarrolle el Proyecto.

Tiene un impacto positivo contar con sistemas de información que posibiliten la identificación expedita, oportuna y confiable de diversos indicadores sociales: la población potencial (área potencial), así como de la población prioritaria (áreas elegibles), población objetivo (superficie objetivo o meta) y de los beneficiarios finales de los servicios y apoyos de la CONAFOR, según su localización geográfica, por condición indígena, por género, por grupos de edad, marginación, pobreza, organización agraria y tenencia de la tierra, entre otros. Asimismo, para identificar con mayor precisión las zonas forestales con población indígena, los niveles de participación de los hombres, mujeres y jóvenes en apoyos de la

CONAFOR; así como para identificar con precisión las comunidades con recursos forestales que no están siendo atendidas con los programas y apoyos de la institución, para tomar medidas respecto a la promoción, asistencia técnica y, en su caso, capacitación.

Los sistemas de información y evaluación también contribuirían a incrementar la transparencia y el acceso a la información respecto a los apoyos dirigidos a las comunidades, así como la rendición de cuentas, mejorando el conocimiento del impacto de los programas y apoyos entre las comunidades con recursos forestales y entre sus organizaciones. Sin embargo, para que este impacto sea significativo, es necesario identificar claramente los objetivos e indicadores que contribuyan a realizar de manera eficaz las acciones previstas en los subcomponentes del mismo Proyecto. En términos sociales, los sistemas también debieran contribuir a realizar de mejor manera el trabajo de campo, el seguimiento y la evaluación de las acciones comprometidas, tanto por la CONAFOR como por los propios beneficiarios del Proyecto, ayudando a minimizar los posibles impactos negativos sobre las comunidades y potenciar los efectos positivos de las acciones.

Para ello se recomienda que los resultados de la sistematización de la información se difunda entre las propias comunidades; que sea accesible y que les ayude a fortalecer sus propios procesos de toma de decisiones sobre la gestión de su territorio y solicitud de apoyos. Dada la especialidad de la información y la complejidad de la gestión del territorio, es necesario que la CONAFOR integre sus SIGs, en coordinación con las unidades de gobierno dedicadas a impulsar el desarrollo de los pueblos indígenas, de regularizar la tenencia de la tierra, de defender los derechos agrarios y la resolución de disputas sobre la tierra y los recursos naturales, entre otras.

No es recomendable reservar la información a las comunidades respecto a las condiciones de emisión de carbono en sus territorios, a nivel regional o nacional. Al contrario, la difusión debe ser amplia y realizarse en un lenguaje que facilite la comprensión de líneas base de emisiones de carbono en los ecosistemas forestales. Si se realizan trabajos técnicos en el territorio de las comunidades, éstos deberán contar con su consentimiento libre, previo e informado; asimismo, en la experiencia piloto REDD+ que se prevé realizar, se recomienda que el trabajo técnico se desarrolle en apego a los sistemas normativos de las comunidades, y con la autorización expresa de sus asambleas comunitarias y de los representantes de sus órganos de gobierno, buscando en todo momento su colaboración.

Para tener mayores impactos positivos, se requiere que el trabajo de exploración de técnicas para el monitoreo comunitario considere la incorporación de las comunidades de manera culturalmente apropiadas; informadas del alcance de las actividades; considerando su participación y con base a su consentimiento, en particular para el acceso de técnicos o personas ajenas a la comunidad, con previa consulta y/o autorización, y considerando las buenas prácticas de experiencias previas de monitoreo comunitario que ya existen en el país. Respecto a la estrategia de evaluación de impactos enfocada al Componente 3 del proyecto, planeada con el CONEVAL, se recomienda consultar durante el diseño de dicha estrategia a por lo menos una muestra representativa de las comunidades, para recibir sus comentarios y aportaciones que mejoren la estrategia; además, considerar la participación de las comunidades en su implementación y la difusión de sus resultados entre las propias comunidades.

Subcomponente 1.2. Diseño de políticas, procesos participativos y difusión del conocimiento.

Como se ha señalado en el apartado I de este Informe, el desarrollo del subcomponente pretende apoyar el trabajo analítico y procesos participativos para mejorar políticas públicas y programas; en particular, estudios y talleres de lecciones aprendidas del PSA y de silvicultura comunitaria, proponiendo

ajustes a las reglas operativas de los programas de la CONAFOR, para implementación en el Componente 2 del Proyecto. Apoyaría también los estudios de armonización de políticas de promoción forestal, regulación y actividades agrícolas. Asimismo, el subcomponente apoyaría estudios y talleres de diseño de enfoques innovadores REDD+ que serán piloteados en las áreas de Acción Temprana apoyadas en el Componente 3 del Proyecto; y los procesos participativos y esfuerzos de comunicación y difusión para la implementación exitosa del Proyecto, incluyendo las salvaguardas sociales y ambientales. Apoyaría un programa colaborativo entre la CONAFOR y la CDI para diseminar información y recibir retroalimentación por parte de los pueblos indígenas; y la gestión del conocimiento y, actividades de aprendizaje y diseminación e intercambio de lecciones y experiencias en REDD+, a nivel nacional e internacional. Como se puede observar, el desarrollo del subcomponente puede llegar a tener un impacto positivo al prever diversas actividades que tienden a mejorar el diseño de políticas, así como instaurar procesos participativos y de difusión del conocimiento. Sin embargo, para cada una de las acciones se sugieren las siguientes recomendaciones orientadas a evitar que éstas tengan un impacto negativo.

Es positivo que los programas de la CONAFOR se fortalezcan con criterios de atención según condición étnica, ejidal, comunal, de marginación, pobreza y equidad de género, y que esto se realice a partir de la valoración que de ellos tienen las propias comunidades, en los espacios de retroalimentación y fortalecimiento de capacidades que el mismo subcomponente prevé.

Los estudios y talleres sobre programas en los que diversas comunidades del país han participado, podrían tener un efecto negativo si estas acciones se realizan sin la participación activa de las propias comunidades, en especial de aquellas comunidades indígenas que han sido beneficiarias o no de los programas involucrados, y más aún si su estudio implica el posible cambio de reglas de operación, para lo cual es indispensable la retroalimentación y difusión de dichos estudios, entre las propias comunidades. Para alcanzar un mayor impacto positivo, los talleres y procesos participativos tienen que ser congruentes con los mecanismos de organización y de participación establecidos en los sistemas normativos de las comunidades, promoviendo de manera permanente su colaboración.

Asimismo, sería positivo que se desarrollen estudios sobre temas en los que aún hay mucha incertidumbre, como son estudios que contribuyan al conocimiento de perspectiva de género en el análisis de las empresas forestales comunitarias; beneficios de las empresas forestales comunitarias en las condiciones de vida de las familias; impacto de la migración y las remesas en las estrategias de sobrevivencia de las familias y en las comunidades; cambios en los sistemas de gobernación y su influencia en el bienestar económico; cómo las empresas forestales comunitarias están beneficiando a los jóvenes y mujeres: su acceso a los recursos, experiencia y su participación en el liderazgo, entre otros.

También se prevé un impacto positivo del subcomponente si éste contribuye a contar con mayores elementos para realizar la promoción forestal entre las comunidades, mejorando la regulación a favor de sus mayores oportunidades para realizar actividades que beneficien a sus terrenos forestales e incrementen sus ingresos, y el mejor uso de recursos provenientes del sector agrícola, propiciando mayores intercambios de opinión y de retroalimentación con los dueños y poseedores de los recursos forestales, así como con sus organizaciones para mejorar la regulación y coordinación entre políticas forestales y agrícolas. Los estudios relacionados con la armonización de políticas en materia de promoción forestal, regulación y actividades agrícolas, deben indagar y considerar las valoraciones de las propias comunidades; es imprescindible valorar regulaciones, ya sea en materia ambiental, forestal o agropecuaria, que cuenten con su opinión, así como de sus organizaciones locales, regionales o a nivel nacional; y que los estudios que se desarrollen analicen a profundidad las regulaciones que pudieran

limitar a las comunidades en el uso y disfrute de sus recursos forestales; las afectaciones que estas regulaciones pudieran causar a sus usos y costumbres, así como a las prácticas comunitarias de acceso al territorio y uso de los recursos naturales en general.

Ampliar en número y calidad los espacios de información y retroalimentación con comunidades sobre enfoques innovadores de REDD+, es imprescindible, ya que éste al ser un tema relativamente novedoso entre las comunidades, puede generar incertidumbres sobre asuntos clave para la vida comunitaria, como son entre otros, la propiedad de la tierra, acceso a sus territorios, aprovechamiento de los recursos naturales y canalización de beneficios sociales y económicos. En este sentido, también es benéfico que el subcomponente prevea recursos para pilotear, en colaboración con las comunidades, así como con el concurso de sus autoridades propias y de acuerdo a sus sistemas normativos, el diseño de los enfoques innovadores de REDD+, los cuales debieran de considerar las condiciones y características de las comunidades, según la diversidad regional y cultural del país.

Se recomienda que los estudios y talleres para diseñar los enfoques innovadores que serán piloteados en las áreas de acción temprana, contemplen de manera culturalmente apropiada las condiciones y características de las comunidades indígenas y que en ellos se considere la participación representativa de las comunidades, inclusive de aquellas que se encuentran ubicadas en áreas que no estén dentro de las programadas para realizar acciones tempranas REDD+. Asimismo, para alcanzar un mayor impacto positivo, se sugiere el impulso a la participación de los promotores comunitarios en los diversos talleres y procesos participativos considerados en el proyecto, con el fin de que coadyuven en la disseminación de información al interior de sus comunidades y traducción e interpretación en lenguas indígenas, en su caso.

Es positivo disponer de un programa de colaboración entre la CDI y la CONAFOR que prevea profundizar y establecer procesos de aprendizaje respecto a los siguientes procesos: consulta amplia con los pueblos indígenas participantes o no en apoyos o servicios prestados por la institución; capacitación en materia de promoción, fortalecimiento del capital social, identificación de conflictos y apoyo a la solución de controversias, tenencia de la tierra y de organización social, entre otros. En ellos es recomendable que participen los prestadores de servicios técnicos forestales, promotores comunitarios, y el propio personal de la CONAFOR que se encuentran en trabajo de campo de manera sistemática. Sería positivo que este programa colaborativo contemple la sistematización y análisis de la información geoespacial respecto a la ubicación, características sociodemográficas y del entorno natural de los pueblos y comunidades indígenas; el seguimiento y evaluación de los impactos del Proyecto en el bienestar de las comunidades indígenas; el seguimiento de las necesidades, propuestas o sugerencias que las comunidades indígenas formulen directamente a la CDI sobre las acciones de la CONAFOR en sus territorios; la difusión del proyecto de acuerdo a la diversidad de lenguas y dialectos existentes en el país; la formación de intérpretes y traductores que coadyuven en los procesos de comunicación, difusión e información, así como en actividades de capacitación y prácticas de manejo sustentable del territorio. De manera especial, la difusión y reconocimiento de sus prácticas, uso o manejo de los recursos forestales. Estas acciones tienen que hacer sinergia con las previstas en el subcomponente 1, y que han sido descritas con anterioridad.

Se recomienda que dicho programa colaborativo entre la CDI y la CONAFOR se realice previo a una exploración entre los propios pueblos indígenas y sus organizaciones, en particular respecto a su opinión sobre los contenidos específicos y formas de implementación; integración en el diseño del programa acciones específicas desde el punto de vista intergeneracional y de género; y diseño de los mecanismos para un seguimiento y evaluación sistemática de las acciones contenidas. Es imprescindible difundir sus

resultados e informar de las evaluaciones conjuntas, a los propios pueblos indígenas y comunidades locales.

El impulso a procesos participativos y la realización de esfuerzos de comunicación y difusión para la implementación del Proyecto, incluyendo las salvaguardas ambientales y sociales, es clave para que las comunidades y el conjunto de actores relevantes del sector forestal conozcan el Proyecto, así como para que los diversos actores gubernamentales –como la SAGARPA- y sociales involucrados en su implementación, cumplan a cabalidad el conjunto de salvaguardas.

Finalmente, es positivo disponer de lecciones, experiencias, evaluaciones y mejores prácticas provenientes de las comunidades indígenas de otros países con los que México comparte ecosistemas y diversidad cultural; sin embargo, se recomienda que se difunda ampliamente el conocimiento, las experiencias y lecciones aprendidas en REDD+ entre los mismos pueblos indígenas y comunidades locales; y se convoque a participar a las propias comunidades en la transmisión de sus experiencias de manejo forestal o de cualquier actividad relacionada con el manejo sustentable de su territorio, haciendo una adecuada sistematización y difusión de dichas experiencias.

Subcomponente 1.3. Modernización de la CONAFOR y coordinación intersectorial.

Como se ha señalado en el apartado I de este Informe, el desarrollo del subcomponente pretende apoyar la capacitación, adquisición de equipo y soporte institucional para modernizar las capacidades administrativas y de asesoría de la CONAFOR y promocionar el uso de buenas prácticas y tecnologías modernas; compra de equipo técnico; y la gestión general del proyecto. Asimismo, alentaría la colaboración intersectorial entre la CONAFOR y otras agencias federales relacionadas con el desarrollo rural. Específicamente, apoyaría la implementación de i) la creación de bases de datos conjuntas y sistemas de monitoreo con SAGARPA y SEMARNAT y ii) el mejoramiento del marco administrativo para el manejo forestal comunitario. Este subcomponente también apoyaría la armonización de políticas y programas a nivel local en las regiones de prioridad REDD+.

En este rubro se prevé que sean positivos los impactos de la mayoría de las acciones previstas; sin embargo, se recomienda que la CONAFOR adquiera equipo, de calidad y en cantidad, adecuados a la atención de las necesidades específicas que tienen las comunidades forestales para estar en condiciones de participar en las acciones previstas en los subcomponentes del proyecto, en particular, los que ofrecen incentivos para mejorar el manejo sustentable de su territorio; además de contar con equipos que ayuden a fortalecer la plataforma institucional de la CONAFOR necesaria para el trabajo de promoción, información y asistencia técnica que requieran las comunidades indígenas. Es imprescindible que como parte de los procesos de modernización de la CONAFOR, la institución impulse como parte de las acciones de este subcomponente un programa de capacitación específico para todo el personal de la CONAFOR y obligatorio para todos los técnicos que trabajan en las áreas focalizadas con poblaciones indígenas, además de que cuenten con posibilidades de certificarse en asuntos indígenas y recursos forestales.

Subcomponente 1.4. Mejoramiento de la calidad de prestadores de servicios técnicos (PTs).

Como se ha señalado en el apartado I de este Informe, el desarrollo del subcomponente pretende proporcionar entrenamiento a un grupo de expertos de prestadores de servicios técnicos, quienes asesoran a las comunidades para preparar e implementar sub-proyectos financiados por la CONAFOR.

En general, se prevé que la acreditación de los prestadores de servicios técnicos tenga un impacto positivo significativo. Sin embargo, desde la perspectiva social, se recomienda incluir acciones de mejoramiento de los servicios técnicos forestales orientadas a las comunidades indígenas, de manera que éstas sean culturalmente apropiadas; que los prestadores de servicios cuenten con capacidades de comunicación, inclusive en las lenguas indígenas requeridas y con una vocación de servicio comunitario; e incluir en las acciones de mejoramiento de la calidad a promotores o técnicos comunitarios que auxilian a las comunidades, analizando, en lo posible, instaurar mecanismos para fortalecer sus capacidades técnicas, así como sus oportunidades de superación técnica o profesional.

Componente 2. Consolidación de programas comunitarios prioritarios a nivel nacional.

Como se ha señalado en el apartado I de este Informe, el desarrollo del componente pretende apoyar sub-proyectos solicitados voluntariamente por las comunidades y ejidos relacionados con la creación de capacidades y planeación territorial, así como protección, gestión sustentable, aprovechamiento, procesamiento y mercadotecnia de bienes y servicios forestales. Lo anterior, conforme a las actuales Reglas de Operación y Lineamientos Especiales de cinco programas de la CONAFOR: (i) pago por servicios ambientales (PSA); (ii) desarrollo forestal comunitario (conocido como PROCYMAF); (iii) desarrollo forestal (PRODEFOR); (iv) desarrollo de las cadenas productivas (Cadena); y (v) Programas Especiales. En particular, los Programas Especiales proporcionarían transferencias financieras a comunidades y ejidos en 10 regiones específicas para apoyar la conservación del régimen hidrológico y la prevención de la erosión del suelo.

A continuación se describen los impactos que se observan para cada uno de los programas contemplados, así como las recomendaciones que resultaron pertinentes.

Aspectos generales derivados de la legislación aplicable

- En relación a los pueblos indígenas y comunidades agrarias, los programas considerados observan el objetivo general establecido en la ley en cuanto al respeto del “derecho al uso y disfrute preferente de los recursos forestales de los lugares que ocupan y habitan las comunidades indígenas”.
- Siendo los ejidos, las comunidades, pueblos y comunidades indígenas los propietarios de los recursos forestales, los procedimientos establecidos en las reglas de operación o lineamientos especiales de los programas, o de los que se prevea adaptar en el futuro, “no pueden alterar el régimen de propiedad en donde se prevea su desarrollo”.
- Los apoyos previstos entre los programas contemplados en el Proyecto, contribuyen a cumplir con las disposiciones de asesorar y orientar a las comunidades en el desarrollo de su organización, así como en la creación de empresas comunitarias forestales y fortalecimiento de sus labores de vigilancia; también contribuyen a que las comunidades puedan integrar cadenas productiva, al tiempo de brindarles mayores oportunidades para la conservación y el mejoramiento de su entorno natural.
- La operación de los apoyos contemplados en los programas, deben contribuir a fortalecer el respeto al conocimiento de la naturaleza, cultura y tradiciones de los pueblos y comunidades indígenas y su participación directa en la ejecución de dichos programas.
- Los apoyos considerados en los programas o las autorizaciones que se prevé alcanzar para cumplir con dichos apoyos, tanto la CONAFOR como la SEMARNAT, deben trabajar coordinadamente en lo que

corresponde al consentimiento de los núcleos agrarios, mediante el acuerdo de asamblea previstos en la legislación agraria o según las instancias de participación comunitaria derivadas de los sistemas normativos y a los usos y costumbres de los pueblos y comunidades indígenas.

- Las reglas de operación y los lineamientos especiales de los programas, deben explorar los mecanismos para promover y apoyar el conocimiento biológico tradicional de las comunidades, así como el fomento y el manejo sustentable de los árboles, arbustos y hierbas que utilizan las comunidades para la autosuficiencia.

- Es recomendable que el conjunto de apoyos previstos en los programas del Proyecto, propicien la divulgación, el uso, respeto y reconocimiento de costumbres, tradiciones y prácticas culturales propias de los pueblos y comunidades indígenas que habitan en las regiones forestales.

Programa de Pago por Servicios Ambientales (PSA)

Los apoyos que se prevén en el desarrollo de este programa incorporado al Proyecto son pertinentes para mejorar la gestión territorial y las oportunidades de mejora económica y productiva de los dueños de los bosques, y en específico, de las comunidades indígenas y locales que se adhieran al mismo programa y que cuenten con apoyos debido al pago por servicios ambientales que proveen sus bosques.

Impactos positivos

- Aumentar la experiencia en cuanto a esquemas de mercado voluntario de carbono forestal entre las diversas comunidades indígenas del país.
- Se fortalecen los mecanismos económicos para compensar, apoyar o estimular a los propietarios de los recursos forestales por la generación de los bienes y servicios ambientales, considerando a éstos como bienes públicos.

Programa de Desarrollo Forestal Comunitario (conocido como PROCYMAF)

Son diversos los apoyos que se prevén en el desarrollo de este programa incorporado al Proyecto. Cada uno de ellos es pertinente para fortalecer la organización de las comunidades y el manejo forestal comunitario, y en específico, de las comunidades que se adhieran al mismo programa: tendría un impacto positivo el hecho de que las comunidades cuenten con apoyo para realizar en su interior actividades que favorecen evaluaciones rurales participativas; talleres de planeación y para el desarrollo y fortalecimiento de reglamentos internos y estatutos comunales; elaborar su ordenamiento territorial comunitario; instaurar o fortalecer comités de vigilancia participativa; intercambiar experiencias y seminarios de comunidad a comunidad; apoyar a promotores forestales comunitarios a nivel regional y local; talleres y cursos de capacitación a productores forestales; y talleres didácticos y participativos de educación ambiental y de servicios ambientales. Asimismo, para que las comunidades cuenten con apoyos para realizar estudios técnicos especializados y con la asesoría necesaria para fortalecer sus empresas forestales comunitarias.

Impactos positivos

- En general las superficies forestales donde se realizan aprovechamientos maderables y no maderables bajo un esquema de manejo forestal comunitario, muestran un mayor grado de

conservación de los recursos, además de que las comunidades involucradas, en gran parte marginadas, incrementan sus niveles de ingreso y desarrollo social, y el fortalecimiento de la gobernabilidad local.

- Se ha documentado que el manejo comunitario en el conjunto del manejo forestal varía de un estado a otro. El proyecto tendría un impacto positivo si la superficie con manejo forestal comunitario no sólo aumenta, sino que también se diversifica de un estado a otro, lo cual implica focalizar acciones en aquellas áreas forestales donde las comunidades, y en especial las indígenas, muestren interés de participación en estos esquemas.
- En general, elaborar o actualizar reglamentos internos y estatutos comunales en ejidos y comunidades, es una tarea que tiene impactos positivos en el control sobre los recursos de uso común, que es el área de los núcleos agrarios donde se instrumentan los apoyos de la CONAFOR; asimismo, el apoyo para asambleas coadyuva en el fortalecimiento de los procesos de desarrollo comunitario y de su capacidad para la toma de decisiones, principalmente respecto a las áreas de uso común. Es positivo que el Proyecto contemple este tipo de actividades institucionales.
- Contribuye a impulsar el ordenamiento del territorio para su manejo comunitario, lo cual entre otros aspectos, contribuye a evitar cambios de uso de suelo con fines agropecuarios o de cualquier otra índole que afecten la permanencia y potencialidad del bosque, y a compatibilizar las actividades de pastoreo y agrícolas lo cual ayuda a mitigar los conflictos por usos del suelo al interior de las comunidades. Las acciones también contribuyen a preparar más a las comunidades ante las amenazas de incendios forestales, el surgimiento de plagas, el uso ilícito del bosque y consensar las obligaciones y formas de participación en las labores de cultivo, protección y fomento de sus recursos forestales.
- El programa puede motivar a las comunidades para demandar apoyos de organización y capacitación para convertirse en silvicultores.
- Los apoyos considerados en el programa pretenden profundizar en las experiencias en procesos de trabajo participativo y colaborativo con las comunidades, donde los talleres participativos y las asambleas sigan sido clave para el logro de objetivos del manejo forestal sustentable, así como para la implementación de medidas de mitigación y adaptación al cambio climático.

Programa de Desarrollo Forestal (PRODEFOR)

Son diversos los apoyos que se prevén en el desarrollo de este programa incorporado al Proyecto. Cada uno de ellos es pertinente para mejorar la gestión territorial, el manejo sustentables de los bosques, y produce beneficios económicos para sus dueños o poseedores, en particular, de las comunidades que se adhieran al mismo: tendría un impacto positivo el hecho de que las comunidades cuenten con apoyo para la formulación y gestión de la autorización de programas de manejo forestal para el aprovechamiento maderable; para estudios técnicos o programas simplificados para el aprovechamiento de recursos no maderables; para planes de manejo de la vida silvestre; para planes de recolección de germoplasma forestal; manifestaciones de impacto ambiental para el aprovechamiento de recursos forestales maderables, no maderables, de la vida silvestre y de las unidades productoras de germoplasma forestal.

Asimismo, que las comunidades cuenten con apoyos destinados para el cultivo forestal en aprovechamientos maderables; para prácticas de manejo para aprovechamientos no maderables y de la

vida silvestre; apoyo para el manejo sustentable de zonas resineras; y para la tecnificación de la silvicultura.

Aquellas comunidades con procesos productivos más avanzados, los apoyos previstos en este programa contribuirían a que cuenten con recursos para avanzar hacia la certificación, en particular, recursos para el pago de auditorías técnicas preventivas; certificaciones forestales a nivel nacional e internacional y apoyos para otro tipo de certificaciones.

Impactos positivos

- Los apoyos considerados en el programa, impulsan la silvicultura y el aprovechamiento sustentable de los recursos forestales, contribuyendo al crecimiento de la actividad; desde una perspectiva social, contribuyen a mejorar el bienestar económico de los propietarios y pobladores forestales. Se fortalece, entonces, que el aprovechamiento sustentable de los bosques sea una fuente de ingresos de sus propietarios.
- Los apoyos considerados en el programa favorecen que aquellas comunidades que por la carencia de recursos económicos no estén en posibilidades de cubrir los costos de elaboración de los instrumentos de gestión forestal y de la vida silvestre que se requieren para los aprovechamientos, cuenten con dichos recursos, consistentes en asesoría técnica y apoyo financiero para su elaboración y seguimiento a los trámites de autorización a través de un prestador de servicios técnicos forestales.

Programa de Cadenas Productivas Forestales

Son diversos los apoyos que se prevén en el desarrollo de este programa incorporado al Proyecto. Cada uno de ellos es pertinente para mejorar la producción y comercialización de productos forestales y las oportunidades de mejora económica y productiva de los dueños de los bosques, y en específico, de las comunidades que se adhieran al mismo programa: tendría un impacto positivo el hecho de que las comunidades cuenten con apoyos para la participación en ferias o exposiciones; el pago de acta para la constitución legal de la empresa; estudios técnicos de reingeniería de procesos, de factibilidad y plan de negocios; apoyo a la industrialización, el equipamiento administrativo; la elaboración de proyectos especiales de interés estratégico; y para la certificación de la cadena de custodia y madera controlada.

Impactos previstos

- El programa de cadenas productivas es un programa muy focalizado, dirigido solamente a empresas comunitarias que ya tienen una actividad productiva autorizada para la extracción de la madera o la comercialización.
- El programa prácticamente no ha abarcado las comunidades indígenas, aunque si bien el Programa retoma algunos criterios sociales para la ubicación de potenciales beneficiarios.

Programas Especiales

Son diversos los apoyos que se prevén en el desarrollo de estos programas incorporados al Proyecto. Cada uno de ellos es pertinente para mejorar la gestión territorial y las oportunidades de mejora

económica y productiva de los dueños de los bosques, y en específico, de las comunidades que se adhieran a alguno de los programas previstos: tendría un impacto positivo el hecho de que las comunidades ubicadas en áreas con un grado de vulnerabilidad social y ambiental, y/o potencial de mitigación y adaptación al cambio climático, cuenten con apoyos para la conservación del régimen hidrológico y la prevención de la erosión del suelo.

Asimismo, al parecer ha tenido un impacto positivo el hecho de que se disponga de este tipo de programas, en específico la de acotar los espacios territoriales de intervención y con ello el número de comunidades que “concurran” en las convocatorias para la provisión de apoyos y servicios que presta la CONAFOR, al pasar de número de solicitudes recibidas a nivel nacional, a número de solicitudes recibidas a nivel regional.

Factores externos que se consideran limitantes para el óptimo cumplimiento de salvaguardas sociales:

- a) Cuando los patrones de género limitan la participación de las mujeres en las instancias de gobernanza y toma de decisiones en torno a las actividades forestales, si bien es cierto que no es estrictamente de la competencia de la CONAFOR, si lo es que la institución favorezca con sus reglas de actuación, es decir, con sus programas y servicios, los derechos de participación de las mujeres. Por ello, una recomendación consiste en que la CONAFOR revise la presencia de solicitantes mujeres en los programas contemplados en el Proyecto, ya que al parecer se sigue presentando una muy baja participación de ellas, valorizando aún más su trabajo. Los programas que se ofrecen son de difícil acceso para ellas, por la dificultad de acceder a los recursos productivos, las dificultades que tienen para ser propietarias de los predios, las circunstancias familiares, etc. de tal forma que los mecanismos de promoción y difusión que emplea CONAFOR deben fortalecerse considerando, además, las condiciones de analfabetismo y el monolingüismo que se acentúa entre las mujeres indígenas.
- b) En cuanto a la tenencia de la tierra forestal, una condición que puede presentarse dadas las condiciones en que se encuentran aún los problemas de definición de límites territoriales, de otra índole, es la presencia de conflictos agrarios en las comunidades forestales, que en opinión generalizada afectan el bosque. En caso de que en el desarrollo de los programas contemplados en el Proyecto, surja esta condición, la CONAFOR debe auxiliarse para la búsqueda de soluciones de la Procuraduría Agraria y del Registro Agrario Nacional.

Para mejorar la efectividad de los apoyos como instrumentos de generación de impactos positivos y prevención de impactos negativos significativos en las categorías analizadas, es necesario:

1. Vincular estos apoyos con cursos de capacitación específicos y dirigidos a las propias comunidades, junto con los prestadores de servicios técnicos forestales.
2. Debe mejorarse la capacidad del personal de las delegaciones estatales de la SEMARNAT para promover la participación de las comunidades indígenas en los apoyos y servicios que ofrece el proyecto.

Componente 3. Innovación para REDD+ en acciones específicas

Recomendaciones:

Implementar mecanismos innovadores que reporten un mayor beneficio social y para las comunidades indígenas y no indígenas propietarias de los recursos forestales en los paisajes forestales. Los

mecanismos innovadores deben de prever la consulta y participación de las comunidades propietarias de los recursos forestales en los paisajes forestales, para incluirlas en la toma de decisiones que pudieran tanto afectarlas, como beneficiarlas, inclusive en cuanto a su derecho de uso y disfrute de los recursos forestales, y decisiones de las comunidades respecto al ordenamiento y manejo de su territorio.

- La armonización de políticas debe considere criterios que ofrezcan posibilidades de obtención de incentivos por parte de las comunidades indígenas.
 - Considerar apoyos para las actividades de ordenamiento territorial participativos, a través de los cuales las comunidades indígenas y no indígenas decidan el manejo de su territorio.
 - Considerar apoyos para las actividades de reconversión productiva que en su caso decidan las comunidades indígenas y locales.
 - Establecer mecanismos de gobernanza local que prevean la incorporación de las comunidades indígenas y no indígenas en sus procesos de diseño e instrumentación de políticas y gestión forestal (ADL's y ATs.)
 - Que los procedimientos previstos en los nuevos mecanismos de gobernanza local se ajusten a las consideraciones y características de las instituciones propias, sistemas normativos, usos y costumbres y tradiciones de los pueblos y comunidades indígenas.
 - Que en los mecanismos de gobernanza local se considere la participación de las instancias en donde ya se discuten y analizan los temas forestales y en donde hay una representación de los pueblos indígenas y de sus organizaciones, como es el caso de los consejos regionales y estatales forestales, así como en el CTC REDD+ y CTC's locales.

ANEXOS

Anexo 1

PROYECTO CONAFOR/SIL-BIRF: BOSQUES Y CAMBIO CLIMÁTICO

PROPUESTAS SURGIDAS EN REUNIÓN DE ESPECIALISTAS: EVALUACIÓN SOCIAL Y MARCOS DE PARTICIPACIÓN PARA LA PARTICIPACIÓN DE PUEBLOS INDÍGENAS Y DE RESTRICCIONES INVOLUNTARIAS / POLÍTICAS OPERACIONALES BIRF

El objetivo es mostrar el avance de la evaluación social; se presentaron los principios básicos de las salvaguardas sociales que corresponden a las Políticas Operacionales de Pueblos Indígenas y Reasentamiento Involuntario del Banco Mundial.

El documento inicia su elaboración a partir de la definición de la elaboración del proyecto, los resultados de talleres de retroalimentación con grupos sociales y las interacciones con los grupos de trabajo de la CONAFOR.

La doctora Leticia Merino comentó que en el documento en general, habría que trabajar con la Procuraduría Agraria de la Reforma Agraria lo relativo a los conflictos sociales por linderos. Estas áreas a veces son “tierras de nadie en los hechos”. Comentó que ya el director relacionado con el área de seguridad en la tenencia de la tierra del Registro Agrario Nacional (RAN), ha presentado los nuevos mapas que están haciendo, en donde se puede visualizar ya alrededor del 33% de los núcleos agrarios que presentan alguna clase conflicto de este tipo (por límites); además comentó de los esfuerzos que la Procuraduría realiza para “enverdecer” su trabajo. La CONAFOR comentó (Josefina Braña) que el Foro de IICA está nutriendo en este sentido al proyecto de bosques y cambio climático.

Según la doctora, la solución del conflicto no es necesariamente a partir de la parte de la definición de la situación jurídica de la tierra; hay que hacer trabajos más allá de lo legal, el adecuado manejo y consideración de los usos y costumbres para el desarrollo de los programas y acciones; reconocer claramente quien o quienes tienen el control del recurso y la distribución del recursos, cuando se llevan a cabo los programas. Las personas que no están registrados en el RAN no pueden aplicar a los beneficios que ofrecen los programas; el hueco de los que tienen conflictos y no están en el PROCEDE o en los procesos de regulación de la tenencia de la tierra influye en relación a la superficie arbolada, lo cual puede representar que haya ejidos y comunidades que no puedan acceder al proyecto en sí, debido a su imposibilidad de acreditar la legal posesión o propiedad de la tierra.

También es importante considerar los fenómenos de la migración interna y externa que se presentan entre las comunidades indígenas y locales; se considera que este fenómeno social podría, dada su magnitud y características (migración de los hombres); tener un efecto local que impacta mucho en cuanto al abandono de las tierras; otro factor clave es la coordinación entre los sectores, por ejemplo, hay proyectos de infraestructuras que impactan en las selvas y en los bosques (La Parota en el estado de Guerrero); también el fenómeno relacionado con el hecho de que las mujeres en general no cuentan con derechos agrarios. Se enfatizó en el tema de no solamente enunciar los asuntos vinculados con la a visión de género, sino que hay que ver el todo desde el punto de vista también de la migración: los

hombres salen de sus comunidades y las mujeres se quedan en la atención de los asuntos vinculados con las tierras, sin tener plenos derechos.

En la parte de género, la CONAFOR propone continuar con sus esfuerzos de sensibilización sobre el tema de género, al interior de la institución y al exterior también. En la modernización que se prevé de la institución se debe profundizar en los aspectos de género y de solución de conflictos. Otro grupo que preocupa son los jóvenes, quienes no cuentan con recursos, y cómo el proyecto pudiera atender a estas personas.

Cuando se desarrollan actividades en las comunidades agrarias se puede conocer cuál es la situación en cuanto a las condiciones en las que se encuentra la gente; por ejemplo si se presentan los temas de migración, quién está adentro y quién está afuera. Los migrantes generalmente contribuyen a la realización de las actividades que por usos y costumbres realizan las comunidades y para el ejercicio de los sistemas de cargos; se debe informar a las comunidades qué está haciendo el proyecto y cómo los migrantes y sus organizaciones pueden también estar informados.

Plataforma de comunicación y participación de proyectos. Se señaló la importancia de renovar metodologías para bases de datos, la posibilidad de construir capital social y capital político (Juan Camilo Cárdenas Domínguez). En el enfoque de género también ver la representatividad, para saber la gente que va a participar; no se trata de imponer ni de violentar usos y costumbres, sino poco a poco, innovar territorialmente de qué manera planteamos acciones que nos permitan abordar esta problemática sin violentar las tradiciones de las comunidades.

No se puede imponer: el INMUJERES puede contribuir a capacitar a las mujeres para juntos apoyar su desarrollo y que salgan adelante. La preocupación es en el sentido de las disposiciones, es importante retomar los estudios como lo de NAFINSA; la eficacia de la norma ambiental, es importante incorporar la eficacia de la normatividad, cómo innovar en políticas para que exista la transversalidad en las políticas. Hay que fortalecer los instrumentos que puedan transversalizar las políticas.

No hay que enfocarse solamente en el CENSO, sino también ubicarse en otros programas, sumar esfuerzos para hacer una focalización como por ejemplo con la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, está muy vinculado al diseño de las acciones. En términos generales es importante partir desde la lógica de la comunidad cambiar el lenguaje de que “ustedes conozcan”, “cómo pueden participar”, que la edición de la información tenga una especie de traducción para ver qué se entiende. En la difusión no generar expectativas falsas entre la gente, sino buscar que la gente se apropie del proyecto, lo cual puede ser a través de las autoridades constitucionales para que entreguen un formato, tu dejes que las instituciones acuerden cómo hacer que la gente adapte o adopte el proyecto, es importante la valorización del conocimiento de la gente, a partir de eso aprender de lo que la gente sabe.

Las estadísticas sobre analfabetismo y monolingüismo nos indican que es necesario privilegiar la comunicación oral y que se tiene que privilegiar el uso de la lengua materna. Hay que pensar en radios comunitarias y radios indígenas, en los procesos participativos se tienen que tomar medidas muy específicas para cada parte.

La consulta implica que se tiene que partir de que la demanda debe de venir de “abajo hacia arriba”, dentro del presupuesto se debe considerar el arte de lo que es presentar un proyecto a la comunidad, para que la gente, las comunidades mejoren un proyecto que se planifique más la planificación de un

proyecto. El INALI no tiene los traductores suficientes, pero puede ayudar a hacer traducciones, ya que es importante retomar la figura de los promotores comunitarios y que el diseño de la consulta responda a estos patrones.

Valorar cómo hacer más eficiente la comunicación eficiente es ahorrar los recursos para la comunicación de este proyecto. Hacer explícita la relación entre el uso de la oralidad y las lenguas e involucrar las universidades interculturales. Hay que diseñar la participación en diferentes opciones y metodología.

Es necesario formar a los enlaces de campo y capacitarlos, formar y seguir trabajando, intersectorialidad. Se tendría que revisar las currículas educativas en términos sociales.

Sistema de monitoreo y evaluación la vinculación de los espacios de participación, evaluar los espacios de participación existentes, cómo vamos a vincular con esa población indígena a través de redes indígenas.

Hay que vincular con el tema minerías, está la parte de apoyo legal.

Es necesario bajarlos a los estados y los estados, Es importante la posibilidad de articular a todos, esto se facilite y permee de manera más efectivo; la Universidad de Sinaloa diseñó una carrera de ingeniero forestal, habría que mirar cuando salgan los primeros egresados y “jalarlos”. La propuesta es que este sistema se base en objetivos, que los promotores deben estar calificados en su sistema de objetivos de acuerdo al perfil que se requiere. Hace años el PROCYMAF tenía un programa de formación y capacitación, valdría la pena asomarse a esa experiencia, ofrecía la posibilidad de tener un mejor contacto con las comunidades, y retomar la iniciativa de técnico comunitario.

Cierre del componente 2 del proyecto. Consentimiento libre previo e informado. Aprovechar las esferas y experiencias del país, como el INCA rural en las instancias capacitadoras, llegar a varios actores no solamente. Programa de certificación, los promotores pueden ser una opción para la consulta, tienen que haber medios de verificación.

Es un riesgo la deforestación, pero no se habla de manera suficiente del desarrollo sustentable, que la formación esta sesgada con un sistema conservacionista, se habla primero de PSA que de los otros programas, pero no se ve mucho el desarrollo del derecho de los pueblos locales indígenas y no indígenas al desarrollo sustentable. Los programas enmarcados en el ordenamiento territorial comunitario y planes de desarrollo comunitario.

Componente 3 del proyecto. Lineamientos para hacer pública la información en los sitios, lo que se tiene que documentar es asegurar cuál es el objetivo de la reunión, la idea de que haya agentes técnicos locales y agentes de desarrollo rural, proviene de experiencias exitosas del Río Ayuquila de Jalisco; pero en otras partes del país, como en Oaxaca, por ejemplo, si se empodera a los municipios es peligroso, se asegure la flexibilidad de esto pues no en todos los estados puede funcionar muy bien, el tema de que los beneficios del proyecto no sean capturados, no veamos como que existe. Se tiene que trabajar mucho en cuanto a los arreglos institucionales que están por experimentarse. En opinión de los presentes, hay que tener un “arsenal de opciones” y no limitarse. Hay que generar las agendas locales y la representatividad. Agendas locales ligadas al manejo ecosistémico.

Tablas. La primera parte consiste en establecer el monitoreo y la evaluación, renovación de bases de datos

Anexo 2

Impactos positivos	Impactos negativos
Componente 1	<p>Hay que ordenar un componente donde se muestren indicadores sociales.</p> <p>Mejorar el conocimiento de la legislación en manera integral no solo las forestales.</p> <p>Que el impacto lo conozcan las autoridades y que propongan que se puede hacer cuando se muestren acciones negativas.</p> <p>Lo que está haciendo la CONANP se puede empalmar con CONAFOR sistemas de información geográfica.</p>
1.1 Monitoreo y evaluación	<p>Se debe de considerar que las formas de participación deben de ser en los distintos niveles y opciones.</p> <p>Cómo garantizar que se consideren los sistemas normativos de la población indígena, cómo conciliar para que no se favorezca a un grupo o a otro.</p> <p>El monitoreo tiene que conocer cuáles son las causas de precesión y poder visibilizar cuál es el impacto que tiene la formas de manejo comunitario</p> <p>La CONAFOR tiene que fortalecer al CONEVAL para que pueda ampliar su enfoque evaluativo.</p>
1.2 Diseño de políticas, procesos participativos y difusión del conocimiento.	<p>Hay que preguntarle a la población qué de las técnicas nos ayudan y qué pueden aportar las comunidades y ejidos al programa, que la aportación de los conocimientos tradicionales también sea incluidos.</p> <p>Se tendría que hacer una evaluación de los programas, sobre todo en su impacto social, para ver su línea base, una vez que se tenga llevarla hacia los beneficiarios, poniendo especial atención en cómo se va llevar a cabo en la población indígena.</p> <p>Que sea la misma población la que elabore los propios instrumentos de evaluación.</p> <p>Mejora en procesos y normas de atención.</p> <p>El impacto es el fortalecimiento y espacio de participación.</p> <p>A partir de las lecciones aprendidas armar sistemas de monitoreo.</p> <p>Desarrollo de metodologías para el desarrollo de talleres.</p>

--	--

Anexo 3

Sistematización de la Información redactada por lo participantes en tarjetas específicas

- Arreglo, coadyuvancia y convergencia de los operadores (promotores) de la CONAFOR para articular actividades y funciones.
- Generar un sistema integral de promotores en la CONAFOR.
- Establecer un esquema que permita planificar el accionar de los promotores comunitarios, promotores de desarrollo forestal, enlaces de participación social y la distribución de sus responsabilidades.
- Promover el programa o proyecto, en un primer contacto con las autoridades comunitarias, con el propósito de que a través de ellos se difunda el proyecto, permitiendo de esta manera que se discuta con la comunidad para tomar decisiones y establecer una postura que se presentará en los eventos de consulta con las instituciones.
- Diferente participación por niveles.
- Diferente diversificación de opciones de participación.
- Diferentes metodologías de la participación.
- Transversalidad implica información, sistemas de información a nivel nacional.
- En el MPPI. Componente 1 privilegiar lenguaje oral, gráfico, multilingüe. Necesariamente todo se tiene que traducir a las lenguas, pero tampoco es bueno partir de que pocos mexicanos son monolingües, habría que conocer el país.
- Importancia para el tema de género, además para la participación social de comunidades indígenas y no indígenas.
- Componente 1. Potenciar. Los procesos de información, comunicación y participación deben estar orientados a objetivos específicos.
- Considerar la diversidad de públicos objetivo en dos niveles: institucional y comunitario para que los instrumentos, metodologías y procesos sean adecuados a los objetivos.
- Considerar estos procesos en todo el ciclo del proyecto (formulación, monitoreo y evaluación)
- Considerar diferentes espacios de participación pública y su vinculación con los espacios informales como redes indígenas y consejos indígenas.
- Considerar enfoques de género, intergeneracional e indígenas en estos procesos información comunitaria y participación.
- ¿Cómo participan los indígena en espacios de participación actual? Evaluación de la participación indígena en estos consejos.

- Sistemas de MRV para salvaguardas sociales que cuenten con indicadores sociales.
- La difusión del proyecto debe de ser muy clara para no generar expectativas, sobre todo en cuanto al reparto de beneficios (Por ejemplo cuando se implemente el monitoreo a nivel comunitario).
- Transformar el lenguaje de que conozcan el programa por el de conocer las comunidades para que se incorporen.
- Productos para las comunidades, no sólo académicos.

- Metodología de construcción de bases sociales. Juan Camilo Cárdenas. El dilema de lo colectivo de la Universidad de los Andes Colombia. 2010.
- Componente 3. Lineamientos para efectuar reuniones públicas de información y consultas públicas.
- Objetivos específicos e innovación, deben considerar:
 - Empoderamiento, desarrollo de capacidades de las comunidades para la autogestión de proyectos REDD (Diseño, ejecución, monitoreo y evaluación, sistematización de resultados por las comunidades.
 - Desarrollar: Un sistema de agentes locales de REDD+
 - Un sistema de promotores REDD+ y DRA diferentes de acuerdo a los objetivos de desempeño esperado en los diferentes tipos de promotores.
 - Sustentado en una evaluación previa del desempeño de los promotores existentes.
 - Aprovechar capacidades del país en escuelas forestales y centros de capacitación y área de cultura y educación CONAFOR. Desarrollar un programa de certificación.
 - Difusión, planes de participación indígenas.
 - Consentimiento informado y previo.
 - Promotor como vehículo de la difusión, comunicación y capacitación.
 - Medios de verificación. Carta compromiso de aceptación de proyecto por parte de los interesados.
 - Una adecuada planificación y desarrollo de reuniones públicas de información con observadores que garanticen cumplimiento de la salvaguarda de información, transparencia y procesos de información y dar seguimiento a los mismos.
- Componente 1: Involucrar a las Universidades interculturales, radios comunitarias e indígenas.

Anexo 4

Resumen Primera parte de la sesión

Recomendación general: Problemas de linderos, conflictos, enverdecer el RAN, coordinarse con PA y RAN para ver cómo entrar a aquellos lugares donde hay conflictos. Ya que ningún programa puede entrar ahí, y en general son las comunidades más vulnerables.

Fomentar que Reforma Agraria agilice en las distintas entidades los procedimientos agrarios. Escapa al proyecto en sí, pero tiene un impacto importante en su desarrollo.

Hay un convenio firmado entre PA y CONAFOR, está bien y hay que tomarlo como marco para este estudio, pero hay que darle una “aceitada” con los estados.

Recomendación general: migración interna y migración externa. ¿Cómo abordarlos?

Se recomienda incluir a mujeres jóvenes migrantes en los programas o capacitaciones, etc.

Se recomienda desarrollar plataformas de comunicación que permitan que los migrantes organizados estén informados de lo que sucede en sus predios, y mantener abierto el espacio para que los migrantes puedan participar en ciertos temas del proyecto.

Recomendación general: la situación de género, sí está incluida pero falta decir cómo se va a incluir? Y decir que los promotores tienen que tener una visión de género. Los hombres son los que están migrando, las mujeres se quedan pero no tienen derechos a la tierra más que a las ramitas y hongos, etc. entonces ¿cómo se puede atender?

En el componente 1, hay que incluir el comentario de Alfredo sobre Género, y en lo que dijo Elsa de capacitación a técnicos y sensibilizarlos con lo de Género. Se recomienda que INMUJERES den la capacitación para atender esta actitud.

Recomendación general: preocupación por aquellos que no tienen derecho a la tierra (mujeres, jóvenes, vecindados y migrantes).

Componente 1: Renovación de bases de datos y renovación de metodologías sobre capital social y capital político.

Recomendaciones generales: El diagnóstico se limita al marco legal existente, pero a veces no se tiene como operativizar sus disposiciones para que sean eficaces, por lo que se recomienda retomar los estudios sobre la “eficacia de la legislación” (leyes, reglamentos y normas). Preocupación con los mecanismos de transversalidad de políticas y comisiones intersecretariales, ya que en la práctica terminan trabajando solos, por lo que este proyecto presenta la oportunidad de tener esta transversalidad tanto en el territorio como en la planeación de políticas. Evaluar la eficacia de los instrumentos de transversalidad, ¿están funcionando? Se pueden proponer mecanismos de seguimiento a esta transversalidad y plantear indicadores.

Recomendación general: se debe tener una colaboración estrecha con la CDI para atender a las comunidades indígenas en general, ya que se tiene la impresión de que las Reglas de Operación atienden a un grupo de comunidades y no a todas. Retos para identificar quien es indígena y quién no.

Recomendación general: Generar la elaboración de AGENDAS LOCALES ligadas a objetivos de desarrollo rural sustentable, es decir no únicamente llevarles el proyecto para su conocimiento, sino que venga de abajo hacia arriba la propuesta.

Recomendación general: incluir el marco el Protocolo de Nagoya.

La consulta no es un trámite es una cultura democrática.

MPPI

- Se recomienda un cambio de visión de en lugar de tomar en cuenta a las comunidades para el diseño de políticas y programas, se haga un reconocimiento de las comunidades para ver qué es lo que realmente desean que suceda con estas políticas.
- Los resultados de estos programas y políticas deberán de transferirse a las comunidades de manera adecuada.
- Es importante no generar expectativas del proyecto, sobre todo lo que tiene que ver con carbono.
- Cómo hacer esto de la traducción a las comunidades indígenas. La CDI propone que se haga al revés, que se hagan los ejercicios con las comunidades, que se lleguen a acuerdos, etc. y después se traduzca para las instituciones.
- Recomendar que no sean en español las consultas y no tan largas, la gente aunque hable español le cuesta trabajo.
- La difusión hay que tener en cuenta que queremos hacer llegar un mensaje, hay que ser variados, usar radio indígena. Fomentar gráficos y orales.
- Hay que tener en cuenta lo que implica la consulta, y qué esta antes de la consulta. De acuerdo a la demanda (de abajo hacia arriba) es como se deben diseñar los programas y proyectos. Debe haber una sistematización de las necesidades de las comunidades, y las instituciones podemos fungir como facilitadores. Por lo tanto se recomienda que se planifique más la presentación de un proyecto y se haga un verdadero énfasis a la parte previa a la consulta. Desgraciadamente el INALI no tiene la capacidad técnica de brindar apoyo técnico para las 68 lenguas indígenas existentes, pero hay que involucrarlos desde antes para que tengan la opción de que alguien en su lengua les explique el proyecto.

Comentarios generales al componente 1:

- Información, difusión y participación son interrelacionados y deben obedecer a proyectos concretos.
- Valorar cómo hacer más eficiente la comunicación, aprovechar los recursos.
- Hay que dar claridad de dónde están los documentos públicos.
- Hacer explícita la relación entre uso de oralidad, gráfico y lenguas, con el tema de género.
- Hacer alianzas con otras instituciones
- Hay que diseñar la participación en diferentes niveles y opciones (creatividad, no solo hablar 4 horas). Proponer todo esto en la estrategia de comunicación.
- La propuesta sería que se retome todo esto en la Estrategia de Comunicación del Proyecto.
- Que el Sistema de Monitoreo tenga indicadores sociales, indígenas y de género.
- Se propone evaluar los espacios de participación existentes, para que estén representados indígenas y género.
- Se recomienda avanzar en la coordinación con minería.

Promotores comunitarios. Tipo PROCYMAF. Extensionistas, diferentes a los técnicos comunitarios.

- Se recomienda crear un sistema de promotoría que permita articular a todas estas figuras, los enlaces, técnicos y promotores. Que tengan objetivos claros.
- Ligar esta capacitación a técnicos o promotores con instancias educativas.
- Certificación de promotores (certificación de certificadores)
- Consentimiento previo libre e informado: que haya medios de verificación.

Componente 2:

- Hay un riesgo de únicamente abarcar detener la deforestación y no el desarrollo rural sustentable en su conjunto. Que la promoción esté sesgada hacia lo conservacionista. Debería haber una salvaguarda del derecho al desarrollo sustentable. Incluir la frase “Desarrollo o Uso sustentable bajo en carbono”, o algo así.
- Enmarcar PSA en un ordenamiento territorial comunitario o un plan de desarrollo rural sustentable.

Componente 3:

- Verificar los riesgos de los ADL y ATL, ya que un modelo puede no servir en todos lados.
- Se recomienda tener un “arsenal de opciones” de agentes técnicos, ya que se duda que la figura de asociaciones de municipio o de corredor biológico funcione en todos lados.

Marco de procedimientos:

- Quitar lo de la legislación y cualquier cosa que vaya más allá del alcance del proyecto.
- Hacer la comparativa con las directrices de salvaguardas que sí impliquen reasentamiento humano, como las presas.
- Reformular la parte de género.
- Rescatar la base de datos de conflicto de Valdés.
- Se requieren análisis de un especialista externo de los conflictos y cómo los evitamos.

Anexo 5

COMENTARIOS / PARTICIPANTES	Respuesta de CONAFOR	Atención de la Sugerencia en Marcos
Definir dentro del contexto de los documento a quién se refiere cuando se hablan de comunidades no indígenas.	La política operativa del Banco Mundial es sobre pueblos indígenas, sin embargo en el proyecto incluimos comunidades con recursos forestales y a éstas las llamamos no indígenas.	Esta concepción se asume en todos los documentos de salvaguardas sociales dada la conformación de las comunidades según la legislación agraria del país.
Documento en general es excelente sin embargo habría que trabajar en la articulación con la reforma agraria y registro agrario. También hay que incluir el tema sobre los conflictos de linderos y entender que muchas veces estos conflictos se exacerban cuando hay un proyecto y financiamiento relacionado a los recursos naturales en los territorios.	(Josefina Braña): Referencia a la reunión donde participó Salvador Anta y que los insumos de esa reunión ya se están incorporando en el documento)	El proyecto considera la articulación y coordinación sectorial. Para el caso de manejo y solución de conflictos se propone el trabajo muy cercano de la CONAFOR con el conjunto de las instituciones agrarias del país, en especial con la Procuraduría Agraria dedicada a la conciliación, con el Registro Agrario Nacional para la certeza en cuanto a límites territoriales de los ejidos y comunidades y con la propia Secretaría de la Reforma Agraria respecto a avances en la regularización y certeza jurídica de la tierra y derechos agrarios.
En términos de conflicto entre pobladores, la tenencia de la tierra es un punto de partida pero no es lo único que llevará a resolución. Hay que incluir usos y costumbres para los programas (no solo tenencia). Hay que entender quién ejerce la delimitación, el control y el uso de los recursos y cómo se distribuyen y de esa manera entender quién tiene derecho a qué en la comunidad.	(Facilitador: Recomendación genérica, garantizar que está contemplado).	Se considera como parte de las formas de actuación del trabajo de promoción y seguimiento de los programas de la CONAFOR con el auxilio de las instituciones y de las propias autoridades de los ejidos y comunidades.
Incluir en la evaluación social, la migración interna o externa como herramienta de análisis también para la sostenibilidad del proyecto. Con la migración, los hombres están migrando y las	El tema de la migración que ya se abarca en el componente 1 y 2	El tema se visualiza en la evaluación social como un fenómeno que tiene severas repercusiones en la situación de los bosques; sin embargo, es un fenómeno que

CONAFOR: Proyecto “Bosques y Cambio Climático” (SIL)
Informe de Evaluación Social

<p>mujeres se quedan en la comunidad pero sin derecho a la tierra. Sugerencia: hacer un piloto para una plataforma de comunicación para migrantes organizados para que estén informados del proyecto y de las decisiones que se toman en su territorio. Incluir en el mapa de actores jóvenes, mujeres, vecindados y migrantes.</p>		<p>en el largo plazo el proyecto puede contribuir a la retención de la población en sus comunidades forestales en la medida en que el manejo sustentable del bosque sea una opción económica para las comunidades. Se contempla como problemática social en el apartado de contexto social en el que se desarrolla el proyecto.</p>
<p>El tema de las mujeres en la evaluación se menciona pero no se ve claramente el cómo o las alternativas y caminos.</p>	<p>Ya hay líneas estratégicas para abordar problemas de género en el diseño. El tema de género es muy delicado y lo tenemos contemplado dentro del enfoque del proyecto pero habrá cosas que rebasen al proyecto mismo.</p>	<p>Efectivamente, el tema de la inclusión y participación de las mujeres en el proyecto es un tema que se cuida en cuanto al trabajo de promoción, vinculación con otras instituciones, como el instituto nacional de las mujeres y la propia CDI para sin violentar usos y costumbres, o sistemas normativos entre las comunidades indígenas, o las relacionadas con derechos agrarios, los beneficios del proyecto también incluya a las mujeres.</p>
<p>Ver el enfoque de género y la representatividad, hablando de consulta, de los cómo para saber quién va a participar y su nivel de representatividad</p>		<p>Efectivamente el tema de ampliar la participación de las mujeres y de los jóvenes en los procesos de información y/o consulta es base fundamental para la ampliación de beneficios; se incorpora en el MPPI el procedimiento para la inclusión de estos grupos de población sin invadir la esfera de decisiones de la propia comunidad en base a usos y costumbres.</p>
<p>Revisar el tema de las mujeres ligadas únicamente a temas no maderables pues es una visión reduccionista de sus derechos.</p>		<p>Efectivamente, se comentó que las a las mujeres únicamente se les dejan actividades en el bosque para la recolección y aprovechamiento de recursos no maderables; sin embargo, este no es el</p>

CONAFOR: Proyecto “Bosques y Cambio Climático” (SIL)
Informe de Evaluación Social

		<p>objetivo del proyecto. No se especifican actividades por género en el diseño del proyecto, y la CONAFOR buscará la inclusión y una mayor participación de las mujeres en el conjunto de servicios y apoyos que ofrece el proyecto. Esta condición, además de preverse a nivel del trabajo con las comunidades, se prevé en las reglas de operación y lineamientos especiales de los programas contemplados en el componente 2 del proyecto.</p>
<p>Se sabe que el tema de género es difícil pero si el componente 3 se supone que es para innovación, ¿no habría el espacio para proponer soluciones creativas para la participación y tenencia?</p>		<p>Los tres componentes tratarían de aportar a la inclusión de cuestiones de género; en el marco de participación y en la instrumentación del proyecto la CONAFOR prevé una mayor coordinación con las autoridades agrarias para y con las propias comunidades para desarrollar acciones que favorezcan su participación sin violentar sistemas normativos de las comunidades.</p>
<p>En términos del análisis del marco jurídico es importante tomar en cuenta la eficacia del mismo. Que exista el marco no significa que el marco se aplique con eficacia. Revisar estudios (María Helena).</p>		<p>Se prevé en el proyecto un programa colaborativo entre la CONAFOR y CDI para mejorar la aplicación de la legislación relacionada con los derechos de los pueblos indígenas. Asimismo, la coordinación con las instituciones agrarias</p>
<p>No solo hay que fortalecer las instancias de transversalidad pero fortalecer los mecanismos que puedan conducir a la transversalidad de políticas</p>		<p>El proyecto considera de manera importante la transversalidad de políticas; la actuación alineada de las instituciones y de sus políticas en el territorio (en especial entre la SAGARPA y CONAFOR); desde la perspectiva de género y pueblos indígenas, igualmente se prevé un trabajo coordinación y colaboración con la CDI que se plasme en su</p>

CONAFOR: Proyecto “Bosques y Cambio Climático” (SIL)
Informe de Evaluación Social

		programa específico de trabajo colaborativo. En el MPPI se prevén acciones que fortalezcan ese trabajo colaborativo y de transversalidad.
El censo usado para entender la localización de los Pueblos Indígenas debe ser revisado y complementado por información en la sección de indicadores de la CDI donde se tienen más datos sobre hogares, población usando lengua tradicional, etc.		El desarrollo del componente 1 del proyecto contribuiría a la necesaria interrelación de sistemas de información que fortalezcan el trabajo participativo de las comunidades; la promoción del proyecto entre las comunidades.
Conocer las comunidades antes de llevarles el proyecto e invitarlos desde el diseño.	Tarjeta	Se prevén mecanismos para que la CONAFOR fortalezca su trabajo entre las comunidades a partir de la disponibilidad de mayor información y conocimiento de los pueblos indígenas. Lo mismo se prevé en cuanto a los procesos de certificación de los prestadores de servicios técnicos forestales.
Hay que tener materiales, productos y procesos adaptados a las necesidades de las comunidades.		Se contempla la participación del área de comunicación y educación de la CONAFOR para avanzar en la producción de este tipo de materiales con el auxilio de otras instituciones como la CDI y el propio INALI de la Secretaría de Educación Pública.
Evitar generar expectativas falsas con la difusión y las actividades de monitoreo de carbono.	Tarjeta	Se contempla en la estrategia de difusión y comunicación de la CONAFOR respecto a todo el tema de REDD+; sin embargo, la promoción de los programas y acciones que prevé el Proyecto deberá insistir en la difusión y ampliación de los canales de comunicación respecto a las convocatorias que por reglas de operación y lineamientos expida cada año la institución y en los que se informe claramente el alcance de los apoyos proporcionados por el proyecto.

CONAFOR: Proyecto “Bosques y Cambio Climático” (SIL)
Informe de Evaluación Social

Identificar los medios más apropiados para llegarle a la comunidad (no medios masivos pero a través de las autoridades o asamblea)	Tarjeta	Se prevé el trabajo de promoción entre las propias comunidades, utilizando los medios que faciliten el acercamiento y trabajo con las comunidades.
Crear sistemas y capacidades para recoger-valorar el conocimiento tradicional		El trabajo por desarrollar con las propias comunidades, y con las instituciones académicas y organizaciones no gubernamentales que realizan estas actividades de investigación y trabajo con las propias comunidades que contribuyan a documentar experiencias.
Privilegiar el uso de las lenguas y de la tradición oral para comunicar		Se establece en el MPPI como una prioridad; lo cual requiere del concurso de instituciones como la CDI y el INALI a través de acciones coordinadas con la CONAFOR y con las propias comunidades.
Considerar lo que implica la cuestión previa a la consulta e incluir provisiones y recursos humanos y financieros necesarios		Se prevén actividades previas y la disposición de los recursos necesarios para promover y coadyuvar con las comunidades en procesos de consulta y apoyo comunitario.
Hacer explícito, el tema oral y lenguas con el tema de género e involucrar a las universidades interculturales	TARJETA	Se considera en el MPPI la relevancia de ambos aspectos; y en cuanto al tema de los prestadores de servicios técnicos forestales y de servicio social de las universidades interculturales entre las comunidades.
Debe diseñarse un plan de participación multinivel con diversas opciones y metodología diversificada		Los Planes de Participación de Pueblos Indígenas, previstos en el MPPI, deberán incorporar opciones y metodologías diversificadas según las condiciones socioculturales de las comunidades con las que se trabaje la elaboración de dichos planes.
Diseñar un MRV para componentes indígenas		En el diseño de los sistemas de monitoreo

CONAFOR: Proyecto "Bosques y Cambio Climático" (SIL)
Informe de Evaluación Social

con un marco de indicadores		comunitario deberán preverse dichos indicadores y que sean útiles al trabajo de promoción y participación de las comunidades en todo el tema REDD+.
Evaluar las plataformas de participación y vinculación existentes y ver cuáles son efectivos, además de promover la participación de las mujeres y comunidades indígenas		Se prevé la incorporación de dichas plataformas de participación (en particular los consejos forestales nacionales, regionales y estatales), los cuales en efecto tienen que contar con la representación de las comunidades indígenas y fortalecer la presencia y participación de las mujeres.
Analizar el tema minero en relación a los impactos sociales		Se propone que en la operación de los programas y acciones que contempla el Proyecto, se asegure la vinculación con todos los sectores gubernamentales que realizan actividades en el territorio (minería, infraestructura hidráulica, etc.), de tal forma que se realice una atención integral y no se traslapen acciones. Es parte de los esfuerzos de transversalidad de las políticas públicas con incidencia territorial.
Revisar el protocolo de Nagoya, el cual es vinculante y ver como se relaciona con el tema social y de REDD+		Se incorpora como parte del marco jurídico del MPPI al que se apega el Proyecto y en congruencia con las relaciones de colaboración y acciones coordinadas que la CONAFOR tiene con las demás instituciones del sector ambiental que tienen atribuciones, como es el caso de la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad, una de las instituciones encargadas de dar seguimiento al conjunto de compromisos que México tiene como país parte de la Convención.
Tener la visión de que la consulta no es un		El enfoque utilizado en el MPPI es el de

CONAFOR: Proyecto "Bosques y Cambio Climático" (SIL)
Informe de Evaluación Social

trámite sino una cultura democrática que debe tener un seguimiento		generar en distintos plazos el fortalecimiento de la consulta como un proceso. El programa de silvicultura comunitaria contemplado en el proyecto contribuye al fortalecimiento del capital social y humano y al desarrollo de las capacidades de gestión.
Reformular el tema de las mujeres en el marco de procedimientos		Se consideró la oportunidad de la sugerencia.
Hacer un análisis de las directrices usadas en otros proyectos de infraestructura (María Helena se compromete a hacerlo)		Compromiso establecido por una de las participantes en la reunión, aunque la instrumentación del proyecto prevé la coordinación con sectores del gobierno que tienen una incidencia territorial, o el análisis de las directrices para proteger los derechos de las comunidades.

Anexo 6

Previsiones respecto a cómo se realizará el consentimiento libre, previo e informado, cuando se requiera.

Para la Comisión Nacional Forestal es de gran importancia dar cabal cumplimiento al proceso de *Consentimiento Libre, Previo e Informado* para cuando se requiere contar con la anuencia y participación de los ejidos y comunidades en el Proyecto.

En este sentido, cobra singular relevancia la experiencia del Proyecto de Conservación y Manejo Sustentable de Recursos Forestales en México (1997- 2003), el cual modificó su nombre al de Programa de Desarrollo Forestal Comunitario (2004- 2008); en ambos casos conocido como PROCYMAF, que desde finales de los 90 desarrolló la CONAFOR con el apoyo del Banco Mundial.

Ahora, con la modalidad de Silvicultura Comunitaria, se retoma el concepto que para tal caso se tiene dentro de este programa y que a la letra dice:

Podemos definir la silvicultura comunitaria como el cultivo del bosque con la participación social de sus dueños y/o poseedores, y cuyos beneficios coadyuvan a fortalecer sus procesos de desarrollo. Una característica fundamental de esta variante respecto al concepto puro de la silvicultura es la existencia de un territorio de uso común en manos de una colectividad.⁹³

Considerando lo anterior, la Comisión Nacional Forestal busca refrendar en este sentido que la única forma de poder contar con un proceso de consentimiento previo, libre e informado es generando un proceso que provenga desde la misma base social a la cual se estaría dirigiendo el diseño y ejecución de la política pública forestal.

Es decir; lograr que en los más de 8 mil ejidos y comunidades existentes en el país se pueda contar con lo antes referido , es una opción que prevé que la institución cuente con un equipo de trabajo sólido en cada uno de esos predios y la única forma de poder concretarlo es generar un proceso de creación de una estructura territorial capaz de atender las demandas y los procesos colectivos que se generen e cada una de las zonas y en este sentido este grupo se estaría denominando como el grupo de promotores comunitarios.

México es un caso único en el mundo para el desarrollo de la silvicultura comunitaria, ya que de los 55.3 millones de hectáreas de bosques y selvas que cubren el territorio nacional, 80% es propiedad de aproximadamente 8,500 ejidos y comunidades, con una población estimada de 12 millones de habitantes.

De estas comunidades mayoritariamente indígena y con altos índices de marginación, 2,994 realizan actividades principalmente forestales (Censo Ejidal INEGI, 2007).⁹⁴

⁹³ Página Web de la Conafor, 2011

En referencia a este postulado, el de la salvaguarda OP 4.10 del BIRF, la Comisión Nacional Forestal soporta su actuación a partir de lo mandado al respecto en los artículos 6° y 7° del 169 de la OIT y en este sentido retoma la práctica reconocida y enriquecida en la práctica del mencionado PROCYMAF, que por más de una década ha impulsado la política forestal en relación con lo comunitario.

El consentimiento previo, libre e informado implica trabajar de manera diferente con las comunidades por parte de la CONAFOR. Es decir, estimular la creación de grupos sociales amplios e incluyentes en donde cualquier ejidatario o comunero, ya sea a través de sus asambleas o como grupos de interesados requieran información de los diferentes proyectos a ejecutar en sus territorios e incluso aunque no estuvieran organizados, la institución o prestatario.

La diseminación de documentos e información en general requiere definir una estrategia que prevea que esta acción ocurra de manera precisa y oportuna. En un sentido estricto contar con el consentimiento previo, libre e informado de los pueblos indígenas debe soportarse en el uso de los mismos esquemas que en la práctica utilizan dentro de cada comunidad para que los resultados alcanzados respondan a las necesidades específicas de cada caso en particular.

En este sentido, se abre el espacio para el trabajo inicial de lo que sería una consulta pública, aunque en lo formal no corresponda a tal principio metodológico.

En todo caso se requiere de un proceso que promueva la participación comunitaria, la enriquezca, registre su forma de intervenir y sea capaz de devolver lo consultado de manera sistematizada y ordenada para que la propia población tenga la certeza de lo que opinó como sociedad.

Para que el principio de CPLI ocurra es necesario que se diseñen las formas para poner en común la información referida al proyecto a ejecutarse y en este sentido ahondar con una batería de mecanismos de difusión que sean adecuados culturalmente a las poblaciones indígenas. Es decir, deberá enfatizarse en la importancia del respeto a la diversidad cultural que prevalece al interior de la vida social indígenas del país. Todo acto de consulta, deberá, entonces, contar con un proceso de información a la población de lo que se pretenda solicitar opinión y para ello deberá haber un espacio amplio de entendimiento que las comunidades indígenas se rigen por otros tiempos y formas de asimilar la información, sobre todo la externa a su vida diaria, y que por lo tanto debe realizarse con anticipación y con el soporte de una estrategia de informar usando los esquemas tradicionales, como son las asambleas, los comités escolares, los de carácter técnico que se integren para operar proyectos como podría ser alguno para la prevención y combate de incendios, por ejemplo.

En términos de equidad buscar el consentimiento previo, libre e informado requiere de la búsqueda para su integración al proceso de socialización de la información a la mayoría de actores sociales identificados o registrados dentro de la vida comunitaria. Es decir, no deberá haber ningún tipo de exclusión por cuestiones ideológicas, políticas, económicas, de género, generacionales, religiosas o culturales. Todos deben

⁹⁴ *Ibíd.*

tener acceso a la información para que expresen, con el mayor consentimiento de causa su opinión respecto al tema de que pudiera tratarse. Esto sólo será posible en la medida que se establezca un eficaz sistema de promotoría comunitaria a través del cual se tenga la oportunidad de incidir con los diversos actores. Estos promotores, a partir de un proceso ordenado, buscarán proporcionar la información de la mejor manera posible a los actores sociales.

En un sentido práctico, lo ideal es que los diferentes actores y sectores alcancen el mejor de los niveles de representatividad para que se puedan legitimar con representantes validos ante las propias instituciones promoventes. Es decir que se integre un solo bloque para generar información adicional y en ese sentido sólo vigilar, a través, de los promotores comunitarios que la información generada esté llegando a la población en general expresada de las comunidades indígenas.

Una vez dispersada la información bajo esta modalidad, existe una muy alta probabilidad que la población indígena emita un consentimiento sobre las acciones a realizar en su territorio con un amplio conocimiento de causa.

Una forma para garantizar lo anterior está en función de que los promotores comunitarios sean bilingües para que el mensaje o información sea proporcionada en lengua materna y con ello tener un grado más de asertividad en el proceso de buscar el consentimiento de parte de las poblaciones indígenas.

La importancia de que se haga como una forma de incorporar al proceso de construcción de una relación entre las instituciones y las comunidades indígenas al proceso de diseño, ejecución seguimiento y evaluación de la política pública forestal del país.

Un objetivo primordial es que las comunidades se apropien del proceso de consulta, para lograr esto, es necesario respetar las formas y los tiempos de organización propios, y la apertura para sistematizar las aportaciones de las comunidades.

En el cuadro que se presenta a continuación, que es una adaptación del que se presenta en la propuesta del Sistema de Consulta Indígena que elaboró la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, en septiembre de 2005, se retoma lo referente a los actores, la cobertura geopolítica y la territorial para cumplir con el mandato de un proceso que obtenga el consentimiento, previo, libre e informado de los pueblos indígenas.

CONAFOR: Proyecto “Bosques y Cambio Climático” (SIL)
Informe de Evaluación Social

Para constatar que el CPLI ocurra, se deberá contar con acta de asamblea, en la que se establezca que la información se proporcionó con el tiempo y formas culturalmente adecuadas; así como se presentó a través de los espacios y/o medios propios de la comunidad y en donde se exprese la aceptación o rechazo del proyecto.

Actores	Cobertura Geopolítica	Cobertura Territorial
<p>AUTORIDADES:</p> <p>Constitucionales</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Ayuntamientos municipales <input type="checkbox"/> Asociaciones de Municipios <input type="checkbox"/> Comisariados de Bienes Comunales o Ejidales <input type="checkbox"/> Agente municipal o equivalente <p>Tradicionales</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Caracterizados. <input type="checkbox"/> Consejo de Ancianos o de Mayores <input type="checkbox"/> Mamtic <input type="checkbox"/> Pascolas, etc <p>Organizaciones Tradicionales</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Ayuntamientos tradicionales <input type="checkbox"/> Consejos Supremos <input type="checkbox"/> Mayordomias <input type="checkbox"/> Cofradías <input type="checkbox"/> Médicos tradicionales. <p>Organizaciones de Otro Tipo</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Comité de padres de familias <input type="checkbox"/> Comité de festejos <input type="checkbox"/> Comités de servicios <input type="checkbox"/> Comité de mujeres <input type="checkbox"/> Organizaciones productivas <p>Representantes de organismos vinculados con integrantes de pueblos y comunidades indígenas</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) <input type="checkbox"/> Academia indígena <input type="checkbox"/> Instituciones Educativas 	<p>Municipio</p> <p>Uniones de Municipios</p> <p>Agencia Barrio Cuartel Manzana</p> <p>Congregación</p> <p>Unión de Comunidades</p> <p>Unión de ejidos o comunidades agrarias</p>	<p>Local</p> <p>Microregión Geográfica</p> <p>Región Geográfica</p> <p>Estatal</p> <p>Nacional</p>

BIBLIOGRAFÍA

- Abriendo Surcos (2011), "La pimienta una especia milenaria en un mercado especial". Agosto 2001 <http://www.infoaserca.gob.mx/claridades/revistas/096/ca096.pdf>
- Aldrete M., y Ramírez, G., (2005). *Chicle natural: producto que conserva la selva tropical del Gran Petén*. *Revista México Forestal*. Número 22 Fecha de Publicación: Del 27 de septiembre al 10 de octubre de 2005
- Anta S., y Carabias J., 2008. *Consecuencias de las políticas públicas en el uso de los ecosistemas y la biodiversidad* en Capital Natural de México. CONABIO, Vol III, 87-155.
- Anta S. *Áreas Naturales de Conservación Voluntaria*. Abril de 2007, Estudio elaborado para la Iniciativa Cuenca.
- Arias, Toledo A., 2006. "La experiencia del PROCYMAF en la promoción del ordenamiento territorial comunitario" en Anta S., Arreola A., González M. y Acosta J. (compiladores), *Ordenamiento Territorial Comunitario: un debate de la sociedad civil hacia la construcción de políticas públicas*, INE-SEMARNAT, México.
- Arias A. y Chávez A., (2005). "Resina: entre la madera y el desarrollo comunitario integral" En: López, C., Chanfón S., y Segura G. (Eds.), (2005). *La Riqueza de los Bosques Mexicanos: Más allá de la madera*. SEMARNAT, CONAFOR, CIFOR, INE, Overbrook Foundation, and People and Plants. México, 2005. p. 108-115.
- Boege Schmidt, Eckart. Colaboradores Georgina Vidrales Chan... [et al.], 2008. *El patrimonio biocultural de los pueblos indígenas de México. Hacia la conservación in situ de la biodiversidad y agrodiversidad en los territorios indígenas*, Instituto Nacional de Antropología e Historia: Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. 344 pp. Primera edición. México.
- Bray D., Barry D. y Merino Pérez L., (Editores) 2007. *Los bosques comunitarios de México: manejo sustentable de paisajes naturales*. SEMARNAT, INE, Instituto de Geografía de la UNAM, CCMSS, Florida International University.
- Braña, J. y Martínez, A. (2005). El PROCEDA y su impacto en la toma de decisiones sobre los recursos de uso común. *Gaceta Ecológica*, 75:35-49.
- CCA (2002) "En busca de un mercado de América del Norte para la palma sustentable" Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte (CCA). Septiembre 2002. <http://www.cec.org/files/pdf/ECONOMY/PALM09-02-s.pdf>
- Carabias J., de la Maza J., Galindo L. C. y Sarukhán J., 2010 (Coordinadores). *Patrimonio Natural de México: cien casos de éxito*. CONABIO.
- Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, Coordinación Editorial de la CDI, 2004. *Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes*, diciembre de 2003, México, D.F.
- _____, Dirección de Derechos Indígenas, 2007. *La vigencia de los derechos indígenas en México. Análisis de las repercusiones jurídicas de la reforma constitucional federal sobre derechos y cultura indígena, en la estructura del Estado*. México.
- _____. *Cédulas de Información Básica de los Pueblos Indígenas de México 2005*. Vol I. Disco compacto. México, Unidad de Planeación y Consulta, Dirección de Información e Indicadores, 2006.
- _____, PNUD, 2006. *Informe sobre Desarrollo Humano de los Pueblos Indígenas de México 2006*, México, Primera edición, 295 p.
- _____, 2006. *Regiones indígenas de México*. CDI –PNUD. Coord. Enrique Serrano, México.
- _____, SEMARNAT, 2001. *Programa Estratégico Forestal 2025. Informe Final*, México, 18 de agosto de 2001.
- _____, 2001. *Estatuto Orgánico de la CONAFOR*.

- _____, 2005. *Plan de Pueblos Indígenas del Programa de Servicios Ambientales del Bosque*.
- _____. CONAFOR 2006, Coordinación General de Producción y Productividad, Gerencia de Silvicultura y Manejo, 2006. *Estudio Socio-institucional*, México: Programa de Servicios Ambientales del Bosque, México.
- _____, 2008. ProÁrbol- Programa para desarrollar el mercado de servicios ambientales por captura de carbono y los derivados de la biodiversidad para fomentar el establecimiento y Comisión Nacional Forestal: Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2008. CONEVAL - SEMARNAT.
- _____, 2008. *Evaluación de Medio Término sobre los aspectos sociales del Proyecto de Servicios Ambientales del Bosque*.
- CONAFOR, 2008. *Programa Institucional 2007-2012*. México.
- CONAFOR, 2010. *Acuerdo sobre la modificación al Estatuto Orgánico de la CONAFOR*.
- _____. *Programa Estratégico Forestal 2025*, México.
- _____, 2010. Resultados de la convocatoria del Programa ProÁrbol de la CONAFOR 2010. (Resultado de las solicitudes REASIGNADAS para 2010, según acuerdo del Comité Técnico del ProÁrbol en Michoacán, en la sesión de fecha 25 de junio de 2010). *Disponible en:* <http://www.conafor.gob.mx:8080/documentos/docs/6/1069Michoac%c3%a1n%20Ampliaci%c3%b3n.pdf>. [Consulta 29/octubre/2011].
- _____, 2010. Coordinación de Gerencias Estatales. *Memoria de Gestión del Consejo Nacional Forestal 2008-2010*. México.
- _____. *Lineamientos Generales y Reglas de Operación de los Programas de Apoyo de la Comisión Nacional Forestal, vigentes en el año 2011*.
- _____. 2011. *Informe sobre la evaluación final del PROCyMAF II*.
- _____, 2011. *Fondo Estratégico sobre el Clima, Programa de Inversión Forestal*, México.
- _____, 2011. Protocolo de Focalización, 2011, pp. 93.
- Consejo Nacional de Evaluación (CONEVAL), 2011. Informe "La medición de la pobreza 2010", México.
- _____. 2010. *Características Sociodemográficas de la Población de las áreas naturales protegidas*.
- _____, 2008. *Informe de México: el cambio demográfico, el envejecimiento y la migración internacional en México*.
- _____, Anzaldo C. y Prado M. (2006). *Índices de Marginación 2005*.
- _____. 2006, *Índice de Marginación a nivel estatal y municipal*, bases de datos, México.
- Chávez Galindo, Ana María, Héctor Hiram Hernández Bringas, Catherine Menkes Bancet y Enrique Anselmo González Mata (2007), *Tendencias de la fecundidad indígena en México, 1997 y 2003* en Hernández Bringas, Héctor Hiram (Coord.), *Los indios de México en el siglo XXI*, CRIM-UNAM, Cuernavaca, Morelos, México.
- Chávez Galindo, Ana María, Héctor Hiram Hernández Bringas, Catherine Menkes Bancet, Gregorio Agustín Ruiz Hernández y René Flores Arenales (2007), *La salud reproductiva de la población indígena* en Hernández Bringas, Héctor Hiram (Coord.), *Los indios de México en el siglo XXI*, CRIM-UNAM, Cuernavaca, Morelos, México.
- Del Popolo, Faviana y Ana María Oyarce (27 al 29 de abril de 2005), "Población indígena de América Latina: perfil sociodemográfico en el marco de la CIPD y de las Metas del Milenio", Seminario Internacional Pueblos indígenas y afrodescendientes de América Latina y el Caribe: relevancia y pertinencia de la información sociodemográfica para políticas y programas, CEPAL, Santiago de Chile, CELADE-División de Población, CEPAL tomado de www.one.cu/publicaciones/cepal/pueblos%20indigenas/bibliografia.pdf
- De la Torre, Rodolfo (coordinador) 2010, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD. *Informe sobre Desarrollo Humano de los Pueblos Indígenas en México. "El reto de la desigualdad de oportunidades"*.

- Díaz-Polanco, Héctor (2009). *Para entender la diversidad cultural y la autonomía en México*, Primera edición Nostra Ediciones, 2009.
- Diario Oficial de la Federación, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 5 de febrero de 1917 y 14 de julio de 2011.
- _____, *Ley Agraria*, 26 de febrero de 1992.
- _____, *Ley General de Vida Silvestre*, 3 de julio de 2000.
- _____, *Decreto de creación de la Comisión Nacional Forestal*, 4 de abril del 2001.
- _____, *Ley de Aguas Nacionales*, 1° de diciembre de 1992, 20 de junio de 2011.
- _____, *Ley de Desarrollo Rural Sustentable*, 7 de diciembre de 2001.
- _____, *Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas*, 21 de mayo de 2003.
- _____, *Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas*, 13 de marzo de 2003.
- _____, *Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable*, 25 de febrero de 2003.
- _____, *Ley General de Desarrollo Social*, 20 de enero de 2004.
- _____, *Ley General de Vida Silvestre*, 3 de julio de 2000.
- _____, *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*, 28 de enero de 1988.
- _____, *Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres*, 2 de agosto de 2006.
- _____. *Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de Áreas Naturales Protegidas*, 30 de noviembre de 2000, 28 de diciembre de 2004.
- _____. *Reglamento de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable*, 21 de febrero de 2005.
- _____. *Código Federal de Procedimientos Civiles*. 24 de febrero de 1943.
- _____, *Código Penal Federal*, 14 de agosto de 1931.
- _____, *Código Federal de Procedimientos Penales*, 30 de agosto de 1934.
- _____, *Ley Federal de Defensoría Pública*, 28 de mayo de 1998.
- _____, *Ley de Capitalización del PROCAMPO*. 31 de diciembre de 2001.
- _____. *Ley de Planeación*, 5 de enero de 1983.
- _____. *Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación*. 11 de junio de 2003.
- _____. *Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes*. 29 de mayo de 2000.
- _____, *Catálogo de las Lenguas Indígenas Nacionales: Variantes Lingüísticas de México con sus autodenominaciones y referencias geoestadísticas Primera Sección*, 14 de enero de 2008.
- El Universal, (2011). Viable, rescate del Nevado, afirman. Artículo escrito por Ma. Teresa Montaña, corresponsal. Estado de México, 14 Noviembre, 2011.
- Fabiana Del Popolo y Ana María Oyarce (27 al 29 de abril de 2005), "Población indígena de América Latina: perfil sociodemográfico en el marco de la CIPD y de las Metas del Milenio", Seminario Internacional Pueblos indígenas y afrodescendientes de América Latina y el Caribe: relevancia y pertinencia de la información sociodemográfica para políticas y programas, CEPAL, Santiago de Chile, CELADE-División de Población, CEPAL tomado de www.one.cu/publicaciones/cepal/pueblos%20indigenas/bibliografia.pdf
- Fernández Ham, Patricia (2006), *Indicadores con Perspectiva de Género para los Pueblos Indígenas*, CDI, México tomado de http://www.cdi.gob.mx/indica_genero/indicadores_perspectiva_genero_2006.pdf
- Fernández, Otto (Cord.) (2007), *Estado del Conocimiento de la Investigación Sobre Mortalidad Materna Indígena*, llevado a cabo por la Universidad Autónoma Metropolitana unidad Iztapala (UAM-I) con financiamiento de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), mimeo.
- FAO (2005), *Primera Revisión del Programa Estratégico Forestal 2025 y del Programa Nacional Forestal 2001-2006* (Informe final), p. 10. Disponible en: www.ccmss.org.mx/modulos/biblioteca_consultar.php?folio=113

- Garibay C., Balzaretto A., (2009). *Goldcorp y la reciprocidad negativa en el paisaje minero de Mezcala, Guerrero*. En "Desacatos", número 30, mayo-agosto 2009, pp. 91-110.
- González M.A. (2005). *"Estrategias alternativas a la conservación en México"*, Seminario "Conservación y desarrollo en los bosques en México: retos y prioridades ante la nueva administración gubernamental". Grupo Autónomo para la Investigación Ambiental, A.C.
- Gordillo de Anda, G., A. de Janvry y E. Sadoulet. 1999. *La segunda reforma agraria de México: Respuestas de familias y comunidades, 1990-1994*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica y El Colegio de México.
- Hernández Bringas, Héctor H. y Ana María Chávez (2007), *La definición de la población indígena en el censo de población del año 2000 en México* en Hernández Bringas, Héctor (Coor.), Los indios de México en el siglo XXI, CRIM, UNAM, Cuernavaca, Morelos, México.
- Hernández Bringas, Héctor H., René Flores, Gabriela Ponce y Ana María Chávez (2007), *"Distribución y características de la población indígena dentro del Sistema Urbano Nacional, 2000"* en Hernández Bringas, Héctor (Coor.), Los indios de México en el siglo XXI, CRIM, UNAM, Cuernavaca, Morelos, México.
- Instituto Nacional de Ecología (2010). *Potencial de mitigación de gases de efecto invernadero en México al 2020 en el contexto de la cooperación internacional*, México, octubre de 2010.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), 2006. *II Conteo de Población y Vivienda 2005*. INEGI, 2007. *Censo Agropecuario*.
_____, 2008. *IV Censo Ejidal*.
_____, 2010. *Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos*.
_____, 2010. *Censo de Población y Vivienda*, base de datos del cuestionario ampliado, México.
_____, 2011. *Censo de Población y Vivienda 2010, Resultados Definitivos*, marzo de 2011.
_____, 2011. *Censo de Población y Vivienda 2010. Panorama Sociodemográfico de México*.
_____, *Censos y conteos de Población y Vivienda*, México, varios años.
- Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, LVIII Legislatura, 1999. *El Municipio Mexicano*.
- Instituto Nacional de Lenguas Indígenas, 2010. *Programa de Revitalización, Fortalecimiento y Desarrollo de las Lenguas Indígenas Nacionales 2008-2012*, Diario Oficial de la Federación, 2 de julio de 2010.
_____, 2005, *Catálogo de Lenguas Indígenas Nacionales: cartografía contemporánea de sus asentamientos históricos*.
- Instituto Nacional de las Mujeres, 2006. *Las mujeres indígenas de México: su contexto socioeconómico, demográfico y de salud*. INMUJERES.
- Instituto Nacional de Salud Pública y Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (2008). *Encuesta de Salud y Derechos de las Mujeres Indígenas 2008*, Primera edición 2008, México.
- La Jornada (2007), *"Los chicleros del sureste producirán este año goma de mascar con su propia marca"* en ENCISO A., Enero 19, 2007 URL: <http://www.jornada.unam.mx/2007/01/19/index.php?section=sociedad&article=053n1soc>
- López, C., Chanfón S., y Segura G. (Eds.), (2005). *La Riqueza de los Bosques Mexicanos: Más allá de la madera*. SEMARNAT, CONAFOR, CIFOR, INE, Overbrook Foundation, and People and Plants. México, 2005.
- Lerín Piñón, Sergio (s/f), *Inequidad en salud e interculturalidad*, CIESAS, México, DF (Mimeo).
- León, M. 2011. *"La desigualdad de género en la propiedad de la tierra en América Latina"*. En *Du grain à moudre. Genre, développement rural et alimentation*. (Dir.) C. Verschuur. 189-207. Actes des colloques genre et développement. Berna: DCCommission nationale suisse pour l'UNESCO; Ginebra: IHEID.

- López Bárcenas, F. (2006). “Territorios indígenas y conflictos agrarios”, en *Estudios Agrarios*, Revista de la Procuraduría Agraria, núm. 32, México, 2006.
- Madrid, L., (2008). *La actividad forestal en el estado de Oaxaca*. CCMSS, México.
URL: <http://www.ccmss.org.mx/descargas/Sint-Oaxaca-pdf.pdf>
- Madrid, L. y Barrera J.M, (2008 a). *La actividad forestal en el estado de Chihuahua*. CCMSS, México.
URL: http://www.ccmss.org.mx/descargas/La_actividad_forestal_en_el_estado_de_Chihuahua.pdf
- Madrid, L. y Barrera J.M, (2008 b). *El aprovechamiento forestal en Durango*. CCMSS, México.
URL: http://www.ccmss.org.mx/descargas/sintesis_durango5.pdf
- Madrid L. (2009). *Mecanismos Innovadores de financiamiento para operaciones forestales pequeñas o de baja intensidad*. Documento de trabajo preparado para el Forest Stewardship Council.
- Marshall, E., K. Schreckenber y A.C. Newton (Eds.) 2006 “Comercialización de Productos Forestales No Maderables. Factores que Influyen en el Éxito”. Conclusiones del Estudio de México y Bolivia e Implicancias Políticas para los Tomadores de Decisión. Centro Mundial de Vigilancia de la Conservación del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (UNEP-WCMC). Cambridge, Reino Unido.
- Martínez Zocimo Cruz. (2004). Universidad de Chapingo. Tesis doctoral. En línea, Págs. 10-12. Disponible en internet en: <http://ebookbrowse.com/cruz-martinez-zocimo-2004-pdf-d86783746>
- Merino, L. (coord.), Ortiz, G., Rodríguez J., y García A., (2008). *Estudio estratégico sobre el sector forestal mexicano*. CCMSS, México.
- Merino Pérez, L. 1997. *El manejo forestal comunitario en México y sus perspectivas de sustentabilidad*. México: CRIM-UNAM, WRI, SEMARNAP Y CCMSS.
- Merino Pérez, L. 2002. *Las políticas forestales y de conservación y sus impactos sobre las comunidades forestales* en Revista de Estudios Agrarios, t/v 18, México. Procuraduría agraria, México, 2010.
- Merino Pérez, L. 2004. *Conservación o deterioro. El impacto de las políticas públicas en las instituciones comunitarias y en los usos de los bosques en México*, México, INE-SEMARNAT y Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible, A.C., México.
- Merino Pérez, L. y Segura, G. (2006). *El Manejo de los recursos forestales en México (1992-2002). Procesos, Tendencias y Políticas Públicas*.
- Merino, L. y Segura G. (2007). “Las políticas forestales y de conservación y sus impactos en las comunidades forestales en México” en Bray D., Merino L. Y Barry D. (comp). Los bosques comunitarios de México. INE, IG, CCMSS y FIU. 2007. p.142
- Merino, L (Coord.), J. Rodríguez, G. Ortiz y A. García, 2008. *Estudio estratégico sobre el sector forestal mexicano*. Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible, A.C., México, 267 pp
- México Forestal (2006) “Árbol de pimienta, sabor de México” *México Forestal*. No. 38.
URL: <http://www.mexicoforestal.gob.mx/hemeroteca>
- Navarrete Linares, F (2008), *Los pueblos indígenas de México*, México, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, 2008.
- NoticiasNet.Mex. 2011. *Tensa a indígenas plan eólico en Istmo*. Principal. Ecología Oaxaca. Enviado pro luna. Disponible en: <http://www.noticiasnet.mx/portal/principal/70999-tensa-indigenas-plan-eolico-istmo>. [Consulta 06/Noviembre/2011]
- Organización para la Agricultura y la Alimentación, (FAO por sus siglas en inglés), 2004. *Estudio regional sobre la caracterización del sector forestal en México* en “Estudio de las tendencias y perspectivas del sector forestal para América Latina y el Caribe” (ESFAL), 2004.
- Ortega Ponce, L. (2003). Comisión Económica para América latina y El Caribe. *Las comunidades indígenas forestales de la Sierra de Juárez Oaxaca*, México. Estudio de caso sobre innovación participativa. En línea págs. 8, 29 y 30. Disponible en: <http://www.eclac.org/ddpe/agenda/3/19633/Oaxaca.pdf>

- Ostrom, E., (1986) "How inexorable is the "tragedy of the commons?" institutional arrangements for changing the structure of social dilemmas". Workshop in Political Theory and Policy Analysis. Indiana University. Bloomington, Indiana, 3 de abril, 1986. P.9
- Pacheco Gómez, Edith y René Flores Arenales, *El factor trabajo en México y las metas del milenio en CONAPO, México, ante los desafíos de desarrollo del Milenio*, Serie Metas Milenio, México, Distrito Federal.
- Paré, L., Robinson, D. y González, M.A. (coordinadores). *Gestión de cuencas y servicios ambientales. Perspectivas comunitarias y ciudadanas*, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Instituto Nacional de Ecología, ITACA, RAISES, SENDAS, A.C. y WWF, Primera edición, septiembre de 2008.
- Periodismo Transversal. Impunes, los ataques a la comunidad indígena de Cherán, Michoacán, denuncia Al. Análisis Político – México. Disponible en: <http://www.periodismotransversal.com/index.php/analisis-politico/analisis-politico-mexico/344-impunes-los-ataques-a-la-comunidad-indigena-de-cheran-michoacan-denuncia-a> [Consulta: 05/noviembre/2011]
- Procuraduría Agraria (2011). *Estadísticas Agrarias 2011*, Disco Compacto, México.
- Roger Plant, Søren Hvalkof (2002). Titulación de tierras y pueblos indígenas, Banco Interamericano de Desarrollo, Biblioteca Felipe Herrera.
- Red electrónica: México Campo Adentro. Biodiversidad y Denominación de Origen (2011). Mezcal de Agave Papalote. URL: http://www.mexicocampoadentro.org/mezcal_papalote.php consultado el 17 de noviembre de 2011
- Reforma (2011). Aprovechan recursos, obtienen ganancias y frenan deterioro forestal en Amanalco. Escrito por Adriana Alatorre. Estado de México, 6 noviembre 2011.
- Robles, H. *Tendencias del campo mexicano*. Estudios Agrarios, Revista de la Procuraduría Agraria, Año 5, Num. 13, 1999, México
- Robles H., (2003). *Tendencias del campo mexicano a la luz del Programa de Certificación de los Derechos Ejidales (Procede)*. En: Leonard E., Quesnel A., y Velázquez E. (Coord.). Políticas y regulaciones agrarias; dinámicas de poder y juegos de actores en torno a la tenencia de la tierra. CESAS e IRD, México, 2003.
- Robles H., (2010). *Proyecto: dinámicas en el mercado de la tierra en América Latina*. Trabajo realizado en el marco del proyecto Dinámicas del mercado de la tierra en América Latina, auspiciado por FAO y próximo a editar.
- Registro Agrario Nacional, Dirección de Titulación y Control Documental, 2003. *Avance del PROCEDURE Histórico (1993-2006)*, México.
- Romero Frizzi M. A., 2011. *Conflictos agrarios, historia y peritajes paleográficos: reflexionando desde Oaxaca* en Revista de Estudios Agrarios, t/v 47, México. Procuraduría agraria, México, 2010.
- Saldaña Arellano, R. Ponencia: *EL TEQUIO O FAENA. ¿PRACTICA LEGAL O ILEGAL?*, Responsable del Programa Indígena de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla. México, En línea. Disponible en: http://www.ciesas.edu.mx/proyectos/relaju/documentos/Saldana_Jesus.pdf. [Consulta: 01/noviembre/2011].
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), 2009. *Reglamento Interior: facultades y atribuciones de la SAGARPA*.
- Secretaría de Educación Pública, Dirección General de Educación Indígena (2010). *De la gestión al tequio educativo. Estrategia de fortalecimiento de la gestión para la calidad en educación indígena*, México, pp. 39
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), 2007. *Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2007-2012*.
- _____, 2007. *Programa de Pueblos Indígenas y Medio Ambiente 2007-2012*.

- ____, 2007. Programa “Hacia la igualdad de género y la sustentabilidad ambiental” 2007-2012.
- ____, 2007. *Anuario Estadístico de la Producción Forestal, 2007*.
- ____, CONACYT, CONAFOR. *Catálogo de recursos forestales maderables y no maderables. Árido, Tropical y Templado*.
- ____, CONAFOR, 2007. *Programa Nacional Forestal 2007-2012*.
- ____, (2010-2011) *Propuesta de preparación para México para REDD+ (R-PP)*, presentada ante el Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques, marzo de 2010 y revisado en abril de 2011.
- ____, (2011) *Gerencia de Coordinación y Concertación, Documento en proceso “Equidad de Género y Etnia para CONAFOR”*, pp. 24.
- Secretaría de la Reforma Agraria (2011). *Propiedad Social y Servicios Ambientales en México*. Presentación elaborada por Enrique Cedrún para el seminario sobre propiedad social y servicios ambientales 2011. URL: <http://www.ccmss.org.mx/biblioteca.php?id=549>
- Secretaría de Salud (2005). *La Población Indígena y su incorporación al Sistema de Protección Social en Salud*, México, DF.
- Schkolnik, Susana y Fabiana Del Popolo (2005), “*Los censos y los pueblos indígenas en América Latina: una metodología regional*”, Revista Notas de Población Núm. 79 CEPAL/CELADE CELADE (División de Población), tomado de <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/5/23525/notas79-cap4.pdf>
- TRIO, the newsletter of the North American Commission for Environmental Cooperation (2006) “Churches lend support to ‘eco-palm’ harvesters”. Summer 2006 <http://www.cec.org/trio/stories/index.cfm?varlan=english&ed=18&ID=195>
- Universidad Autónoma de Chapingo – SEMARNAT (2007). *Evaluación externa de los apoyos de pago para desarrollar el mercado de servicios ambientales por captura de carbono y los derivados de la biodiversidad y para fomentar el establecimiento y mejora de sistemas agroforestales (PSA-CABSA)*. Ejercicio 2006.
- Valdez, Luz María (2007), *El perfil sociodemográfico y económico de los hablantes de lenguas indígenas en el año 2000* en Hernández Bringas, Héctor (Coordinadores), *Los indios de México en el siglo XXI*, CRIM, UNAM, Cuernavaca, Morelos, México.
- Velázquez H. Emilia (2010). *Los retos de la política forestal en zonas indígenas de México: un estudio de caso en el istmo veracruzano* en Revista de Estudios Agrarios, t/v 44, México, p. 125 – 140. Procuraduría Agraria, México, 2010.
- World Bank (2010). *Indigenous Peoples Plan (Plan de Pueblos Indígenas or IPP): Proyecto de apoyo al Sistema de Protección Social en Salud*.
- Zapateando Wordpress.com (2011). CONFLICTO EN CHERÁN, MICHOACÁN. A 14 DÍAS DE INICIADO EL LEVANTAMIENTO POR LA DEFENSA DE TERRITORIOS, BOSQUES, AGUA Y PUEBLO: comunicados, notas y cartas. Disponible en: <http://zapateando.wordpress.com/2011/05/03/conflicto-en-cheran-michoacan-a-14-dias-de-iniciado-el-levantamiento-por-la-defensa-de-territorios-bosques-agua-y-pueblo-comunicados-notas-y-cartas> [Consulta: 05/noviembre/2011].