

LAS LECCIONES DEL PROGRAMA
DE ACCIÓN FORESTAL TROPICAL
(PROAFT)

Para la
Biblioteca de la
Reserva Ecológica

El Eden

Adán

LAS LECCIONES DEL PROGRAMA DE ACCIÓN FORESTAL TROPICAL (PROAFT)

Silvia del Amo Rodríguez*
Coordinadora



SEMARNAP



PROAFT A.C.



CNEB



*Presidenta de PROAFT. Actualmente en Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey,
Campus Ciudad de México.

Diseño de Portada: Mónica Cedeño, Queruva. Diseño y Publicidad, S.A. de C.V.

Las lecciones del programa de acción forestal tropical (PROAFT)

Primera edición: enero de 2001

- © Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca
- © Programa de Acción Forestal Tropical, A.C.
- © Consejo Nacional para la Enseñanza de la Biología
- © Plaza y Valdés, S.A. de C.V.

Editado en México por Plaza y Valdés, S. A. de C. V.
Manuel María Contreras núm. 73, Col. San Rafael
México, D. F., C. P. 06470, Tel. 5705-56-46
E-mail: editorial@plazayvaldes.com.mx

Derechos exclusivos de edición para todos los países de habla hispana. Prohibida la reproducción parcial o total por cualquier medio sin autorización escrita de los editores.

ISBN: 968-856-874-0

Impreso en México
Printed in Mexico

RETROSPECTIVA HISTÓRICA DEL PROGRAMA A LARGO PLAZO

Silvia del Amo Rodríguez
Programa de Acción Forestal Tropical
Arturo Gómez-Pompa
Universidad de California, Riverside

Introducción

Los países tropicales, que también son los países en vías de desarrollo, se han caracterizado por la rápida destrucción de sus selvas y bosques, especialmente las primeras. Los recursos financieros, incluso en los grandes programas de desarrollo, se han aplicado más por razones coyunturales que de planeación a largo plazo. Desde los años sesenta, la ayuda internacional que se dio mediante la banca multilateral y las grandes agencias para el desarrollo se basó en programas cuya política era la explotación del enorme potencial de los ecosistemas tropicales, con la idea de que ello acabaría con los problemas de pobreza en estas zonas.

Aunque a mediados de los años ochenta diversas voces en todo el mundo denunciaban, y las estadísticas lo evidenciaban, que la realidad era otra, y que por lo tanto, las expectativas y estrategias no habían sido las adecuadas, en los noventa se continuó aplicando las mismas estrategias.

La falta de datos precisos sobre los resultados y el impacto de los programas de desarrollo en el trópico, tanto de los grandes fracasos como de los contados éxitos, constituyen una laguna de conocimiento que ha obstaculizado el análisis de los errores y la propuesta de nuevos enfoques al problema.

Pretender elevar el nivel de vida minando los recursos naturales, acaba por disminuir la calidad de vida de todos los habitantes de la Tierra. Esta es la verdadera crisis que enfrentamos en los umbrales del siglo XXI. Para salvar esta crisis se requiere un compromiso a largo plazo entre los países que desean cambiar el rumbo y que la comunidad financiera internacional deje las soluciones en manos de la gente de esos países.

El PAFT Internacional

En 1985 el Plan de Acción Forestal Tropical Internacional (PAFT) inicia sus trabajos para coordinar las acciones entre los países en desarrollo y las agencias internacionales de desarrollo y financiamiento, teniendo como objetivo central frenar la deforestación. Fue en ese año cuando la FAO y el World Resources Institute (WRI) elaboraron los documentos básicos en donde se esquematizó el plan de conservación y uso sostenible de los bosques tropicales. Es importante destacar las recomendaciones que se establecen en este documento, debido a que en el área de la conservación de los recursos naturales no se pasa de las declaraciones a los hechos.

1. La participación local en el proceso de planeación.
2. La identificación de los usos que den los habitantes locales a los recursos forestales.
3. La sensibilización de la población local hacia el desarrollo de actividades permanentes o conservacionistas de los recursos.

No debe soslayarse que la destrucción masiva de las selvas tropicales ha sido promovida por políticas equivocadas, de las cuales son responsables los países tropicales y las agencias internacionales de desarrollo. Los objetivos del programa internacional son:

- Revertir la deforestación.
- Elevar la calidad de vida de los habitantes de las selvas.
- Alcanzar un desarrollo sostenible.

No obstante la bondad de estos objetivos, los resultados no han sido del todo satisfactorios. Las causas son diversas y van desde la inadecuada organización de la mayoría de los países tropicales (carencia de un programa nacional bien estructurado), hasta la falta de respuesta eficiente y oportuna de los países donantes. Como resultado, las acciones del PAFT han sido pocas y efímeras. Algunas de las fallas señaladas por diferentes comités que hicieron un análisis del PAFT a los ocho años de su creación pueden resumirse en los siguientes enunciados:

- El enfoque del problema, sólo consideraba los aspectos forestales.
- El proceso lo impulsaban fundamentalmente los donantes.
- Los aspectos ecológicos no se tomaban en cuenta.
- El proceso de planificación era cerrado y secreto y no procuraba incluir a las comunidades.

El PAFT de México

En 1985 en el Congreso Internacional Forestal realizado en la ciudad de México se promovió el Plan de Acción Forestal Tropical Internacional y nuestro país se comprometió ante la FAO a hacer su programa nacional de las selvas y presentarlo a la mesa de donantes internacionales.

A partir de esa fecha se formularon tres programas. El primero se realizó en 1988 y no prosperó por haberse presentado a finales de sexenio y los tiempos políticos en México resultan fundamentales para la continuidad. El segundo se hizo entre 1990 y 1991; este programa fue sometido a varios expertos internacionales, quienes opinaron que no cumplía con las premisas establecidas por el PAFT Internacional y que tampoco representaba una estrategia nacional. El tercer intento es el que se desarrolla hasta ahora, teniendo como brazo ejecutor al Programa de Acción Forestal Tropical, A.C. (PROAFT, A.C.). Para la ejecución de este programa se tomaron en consideración todas las críticas que se habían hecho del PAFT Internacional, entre finales de los años ochenta y principios de los noventa, y se planeó y ejecutó un programa participativo, integral, a partir de la raíz de los problemas concretos de las comunidades (Buschbacher *et al.*, 1990; Lynch, 1990; Cort, 1991).

Antecedentes

Se decidió hacer el planteamiento estratégico de un programa nacional de selvas, al mismo tiempo que se iban promoviendo las formas operativas para ejecutarlo. Una de las primeras acciones fue establecer los principios que regirían el programa a largo plazo (véase tabla 1). El punto de partida fueron los siguientes puntos:

- Concebir el programa de México, como un proceso continuo y a largo plazo.
- No reducir el problema de las selvas al aspecto forestal; deben contemplarse las características ecológicas, agrícolas, pecuarias, sociales y económicas.
- Depositar en la población local el futuro del manejo de los recursos naturales tropicales.
- Hacer que el sector forestal maderable y no maderable contribuya a satisfacer las necesidades de la población, sin que este desarrollo comprometa los recursos de las generaciones futuras.
- Ejecutar el programa como una investigación sobre la conservación y el manejo de los ecosistemas tropicales en el desarrollo rural.

La problemática a la que respondió el PAFT-México (1991-1992)

La acelerada tasa de deforestación de las selvas de México, también conocidas como bosques tropicales húmedos y secos, es un reflejo del desequilibrio en el desarrollo forestal y en el agropecuario, que hacen evidentes cuatro síntomas:

1. El elevado porcentaje de importación de productos maderables, 30% de producción maderable y 80% de celulósicos.
2. La deforestación de los bosques tropicales a una tasa conservadora, para la década de los ochenta, de 370 000 ha/año.
3. En esos años, más de 9.3 millones de mexicanos vivían en condiciones de extrema pobreza en las selvas húmedas y secas del país.
4. El 80% de los bosques y selvas se encontraba en terrenos ejidales y comunales y 20% en terrenos de pequeños propietarios.

El potencial forestal de México está subaprovechado, mientras que bosques y selvas ocupan 13% y 12.6% respectivamente de la superficie del país; su contribución anual al PIB en 1992 apenas alcanza 0.6%. Cada uno de estos síntomas tiene sus causas particulares, pero en términos generales para las selvas tropicales se puede señalar la conversión de áreas forestales en zonas agrícolas y pecuarias de subsistencia, debida en la mayoría de los casos a la falta de integración de los habitantes de estas zonas al proceso de desarrollo nacional y a la aplicación de una silvicultura inadecuada con tecnología propia de los bosques templados.

Tabla 1. Principios del programa a largo plazo

- Corresponsabilizar a la población local del manejo de los recursos a futuro. Esto incluye su participación en la planeación, aprovechamiento, conservación y protección.
- Fomentar la participación concertada de todos los sectores interesados en el problema para la búsqueda de soluciones.
- Satisfacer las necesidades de la población sin comprometer los recursos de las generaciones futuras. Esto implica la corresponsabilidad de la población local sobre el manejo de los recursos, ya que se trata de recursos patrimoniales.
- Mejorar la calidad de vida de los pobladores en las zonas forestales como objeto básico de cualquier programa de manejo y conservación forestal. La mejoría en la calidad de vida, implica que cuenten con mejores condiciones socioeconómicas.
- Promover la participación de la mujer como promotora de desarrollo.
- Revalorar los sistemas tradicionales de manejo y de conservación que de los recursos hacen los diferentes grupos étnicos. En estas prácticas encontraremos algunas de las respuestas a muchas de las incógnitas que hoy tenemos.
- Promover, en su caso, el manejo comunitario del recurso forestal. Esto quiere decir, reconocer el derecho de las poblaciones a realizar un manejo directo de los recursos y beneficiarse de ellos,

bajo normas de uso que garanticen dentro de los regímenes comunitarios, el principio de exclusión que impide que se convierta en un recurso abierto para todos y el de equidad interna para el principio de sustracción.

- Buscar la participación y asesoría de los mejores especialistas de México y del mundo.
 - Buscar el involucramiento de la sociedad civil interesada en el uso y conservación de los recursos forestales del trópico.
 - Desarrollar un programa de investigación en el desarrollo con base en un conjunto de experiencias piloto en acciones comunitarias, de investigación y de vinculación con otros sectores.
 - Utilizar la metodología de la investigación científica para buscar soluciones a problemas relacionados con la deforestación del trópico. Realizar una planeación participativa del problema, análisis de lo que se sabe, hipótesis, diseño de metodología, acción, interpretación y evaluación de los resultados.
 - Fortalecimiento institucional adecuado.
 - Mercado y financiamiento de los productos forestales tropicales: maderables y no maderables.
-

El Programa de Acción Forestal Tropical (PROAFT)

El Programa de Acción Forestal Tropical (PROAFT) se planeó a partir de las raíces mismas del problema y no de los síntomas; por tanto, el principal reto fue la pobre información básica que existe sobre las características biológicas y ecológicas de las selvas, y en consecuencia, la reducida experiencia en la resolución de la compleja problemática de las zonas tropicales, no sólo en México sino en el mundo.

Todo intento de solución inédito o experimental necesita estar sujeto a un esquema de prueba y error con un estricto control y seguimiento que permita corregir el rumbo de las acciones.

En este sentido, el PAFT-México se propone como un programa piloto de desarrollo y conservación de los recursos tropicales con la estrecha colaboración de campesinos, técnicos y científicos, así como con un buen número de experiencias piloto, como estudios de caso, que forman parte de un gran proceso.

Las actividades de PAFT-México, giran alrededor de los habitantes de las selvas como objetos y sujetos del cambio. Para ello se ha desarrollado una serie de estrategias que aseguren la participación activa de todos los miembros de la sociedad, en la búsqueda de alternativas que permitan hacer un uso conservacionista de las zonas tropicales del país. El programa que aquí se presenta fue organizado en fases.

Primera fase. Agosto 1991-marzo 1992. Esta fase se caracterizó por el establecimiento de las bases conceptuales y de información necesarias para elaborar un programa a largo plazo para el trópico mexicano. El marco conceptual se detalla en la segunda parte de este plan.

Para el programa a largo plazo se requirió formular premisas que constituyeron el marco conceptual, con el fin de marcar el rumbo por el que se debe transitar para alcanzar las metas deseadas.

Segunda fase. Abril 1992-abril 1993. Para hacer el programa a largo plazo que asegure el futuro de las zonas tropicales, se requirió de una etapa preliminar, en donde el planteamiento fue: 1) recuperar la información de los programas que documentan los grandes proyectos realizados en el trópico de México, 2) establecer mecanismos que permitieran trabajar directamente con las comunidades locales, y 3) identificar los diferentes intereses que existen en las selvas.

En esta segunda fase, se pusieron en marcha: 1) estudios que permitieron evaluar el estado actual de las selvas, y explicar algunas de las causas de su deterioro. Fue necesario contar con el análisis documentado de los proyectos o programas de desarrollo, que se han realizado en México, a partir de los cuales, se lograra identificar políticas, incentivos y subsidios que impulsaron la deforestación y con ello, los problemas, sus causas y las posibles soluciones. A este tipo de información se le llamó Estudios de Diagnóstico. Para su elaboración se contrató a los mejores grupos de trabajo. Cada estudio se manejó como un proyecto por separado. La duración de los estudios fue de seis meses a un año (véase anexo 1 de Estudios de diagnóstico), y 2) mecanismos operativos y financieros para trabajar con las comunidades locales. Lo que más tarde se llamó Modelo de Intervención y finalmente se definió como una forma de asociación de convergencia (Gómezjara, 2000), las Alianzas Tripartitas para la Conservación y Desarrollo del Patrimonio Forestal, así como la de Convenio de Desarrollo Forestal que implicaba la asociación con la industria.

Tercera fase. Mayo-septiembre 1993. La tercera fase fue de integración y síntesis de estudios de diagnóstico. Una primera evaluación de las Alianzas Tripartitas para la Conservación y el Desarrollo del Patrimonio Forestal y la validación del programa mediante la realización de los Foros Regionales de Análisis y Reflexión sobre la Problemática de las Selvas Tropicales permitieron conocer las expectativas de los grupos de interés en las selvas.

Los Foros Regionales de Análisis y Reflexión sobre la Problemática de las Selvas Tropicales tuvieron dos objetivos: a) recoger opiniones de los diversos sectores con intereses en las selvas, sus experiencias y propuestas sobre qué hacer para impulsar un uso más justo, ambiental y económicamente sostenible, de los recursos forestales, y b) editar y difundir en 1993, las aportaciones y experiencias intercambiadas en los foros (véase tabla 2).

En mayo y agosto de 1993 se realizaron cuatro foros. El primero, para la región de Veracruz y Oaxaca, se llevó a cabo en marzo y tuvo como sede la ciudad de Matías Romero, Oaxaca. El segundo, en junio, en la ciudad de Palenque, para la región de Tabasco y Chiapas. El tercero también en junio, para la región de la península de Yucatán (Campeche, Quintana Roo y Yucatán), tuvo como sede la ciudad de Carrillo Puerto, Quintana Roo. El cuarto, para la región de la costa del Pacífico que comprende a los estados de Guerrero, Michoacán, Jalisco, Colima y Nayarit, tuvo su sede en Melaque, Jalisco, y se realizó en agosto del mismo año.

Para que la discusión de los foros fuera productiva, se elaboró un documento básico con la colaboración de veinte expertos conocedores del trópico, que señala los diez grandes retos del PROAFT.

Con la realización de estos foros, no sólo se logró la invaluable información que contribuyó al documento de políticas, sino que paralelamente se dio la posibilidad a los pobladores y otros actores de las zonas tropicales de reconocer la diversidad de los intereses de los demás, de fomentar el acercamiento entre los grupos y de buscar nuevos consensos en torno al problema del trópico.

Estudios de diagnóstico. Se realizaron estudios sobre las condiciones del trópico mexicano en los últimos 50 años y los factores que provocaron su actual deterioro, con el fin de evaluar las causas más importantes de la deforestación en México. Estos estudios que están a disposición en archivos electrónicos fueron patrocinados por agencias nacionales e internacionales (véase anexo 1).

En forma adicional el PROAFT logró compilar un directorio muy amplio de los representantes de grupos clave con los cuales establecer actividades en el corto y mediano plazo.

Tabla 2. Resultados sobresalientes de los foros

1. Incompatibilidad entre explotaciones forestales rentables y sustentabilidad.
 2. Promover el aprovechamiento integral y diversificado.
 3. Contrarrestar la demanda de productos especializados con el aprovechamiento de la biodiversidad de los sistemas ecológicos tropicales.
 4. Promoción de nuevas formas de financiamiento para pequeñas empresas en las instituciones financieras.
 5. Establecer puentes de información entre las comunidades rurales y la economía de mercado para alcanzar un aprovechamiento integral de la biodiversidad.
- Control responsable del uso del suelo.
 - 6. Conciliar intereses forestales con agrícolas y ganaderos.
 - 7. La ganadería del trópico como un ejemplo de la falta de diseños ecológicos integrados.
 - 8. Promover sistemas agroforestales.

- Impulsar políticas de desarrollo local-regional integral.
 9. Impulsar la investigación en la planificación y el desarrollo, que concibe la presión social con la biodiversidad, la viabilidad económica, el mercado y el financiamiento.
 10. Promover la educación formal y no formal.
 11. Promover una legislación específica para las diversas regiones del país.

 - Formas de educación e investigación apropiadas.
 12. Compatibilizar el México de la competitividad económica con el de la economía tradicional del autoconsumo subsistencia.
 13. Promover la investigación participativa para el establecimiento de experiencias demostrativas.
 14. Promover el intercambio de información entre grupos de investigación y comunidades.

 - Reforzamiento de la identidad cultural de los pueblos que habitan en zonas tropicales.
 15. Rescatar el manejo de los recursos naturales de las culturas indígenas y mestizas para articularlo con la tecnología contemporánea.
 16. Promover la difusión y capacitación.
 17. Incrementar la capacidad de negociación de las comunidades frente a los esfuerzos de la economía de mercado.
-

Convocatoria para las Alianzas Tripartitas para la Conservación y el Desarrollo del Patrimonio Forestal (AT)

Las AT constituyen espacios de coordinación ejecutiva y participación plural de grupos interesados en las actividades de manejo y uso de los recursos tropicales.

Estas AT surgen de una propuesta que hiciera Gómez-Pompa (1990) y que llamó Proyecto ACODES (Alianzas para la Conservación y el Desarrollo), como una contribución para romper el falso dilema de resolver el problema agrario o proteger el patrimonio biótico: "el proyecto consiste en establecer alianzas entre campesinos y pequeños propietarios con centros de investigación y entidades gubernamentales para llevar a cabo proyectos que mejoren la calidad de vida de la región y conserven los recursos naturales".

El principio de poner en manos de los propios habitantes de las áreas tropicales el futuro del manejo forestal, se hizo una realidad al iniciarse las primeras actividades de animar, apoyar e invitar a participar en esta conjunción de esfuerzos a grupos comunitarios o pequeños grupos de trabajo local, que ya tuvieran alguna idea de alternativas diferentes para el desarrollo de las áreas tropicales, orientadas hacia un desarrollo sostenible y al aprovechamiento responsable y eficiente de los recursos forestales.

Una de las principales actividades durante la elaboración del programa a largo plazo fue probar el esquema para el trabajo con las comunidades. En noviembre de 1991 se emitió la primera convocatoria abierta en periódicos de distribución

nacional, en uno de los locales de los diferentes estados del sureste y mediante trípticos que fueron distribuidos por delegaciones en el sureste del país de la Secretaría de Recursos Hidráulicos, del Instituto Nacional Indigenista y Culturas Populares de la Secretaría de Educación Pública.

Se convocó a los grupos campesinos organizados de manera legal o informal, en colaboración con grupos de apoyo locales no gubernamentales, a presentar propuestas para realizar en sus ejidos o grupos de parcelas, en forma conjunta, algún tipo de prácticas alternativas no convencionales de uso, conservación o manejo de los recursos forestales de las selvas húmedas altas y medianas. El grupo campesino sería el responsable de la ejecución del proyecto, en el caso de que la propuesta fuera aprobada, y el grupo de apoyo con cinco años de constituido y al menos tres trabajando con ese grupo campesino brindaría la asesoría técnica. En la convocatoria se consideraron diversas actividades que podrían presentarse en los proyectos:

- reforestación
- conservación de zonas, especies y/o variedades
- viveros comunales de producción
- sistemas silvopastoriles
- sistemas de producción agroforestal
- sistemas múltiples y diversificados
- prácticas tradicionales de cultivo
- técnicas de construcción de casas tradicionales, no convencionales, basadas en el recurso forestal
- técnicas para el aprovechamiento y conservación del medio ambiente
- memorias sobre el uso y manejo de los recursos naturales
- prácticas forestales de uso sostenible
- sustitutos de maderas para artesanías
- actividades que tengan una consecuencia positiva sobre la conservación, enriquecimiento y protección de los recursos naturales forestales
- ecoturismo

Los proyectos fueron elaborados con el siguiente guión: 1) nombre del proyecto; 2) nombre y domicilio del grupo campesino que lo representa y responsables comunitarios directos; 3) nombre y domicilio del organismo de apoyo técnico y nombre de la persona específica que se reponsabilizará; 4) personalidad jurídica del grupo campesino y del grupo asesor del responsable; 5) duración posible del proyecto; 6) lista de los nombres de los miembros del grupo, edad y, en su caso, cargos que desempeñan en la comunidad; 7) breve historia de las acciones de la

organización en la comunidad; 8) indicar superficie y tipo de tenencia de los terrenos en donde se propone el proyecto; 9) antecedentes y contexto del proyecto haciendo especial énfasis del problema que se trata de resolver; 10) descripción general y justificación del proyecto; 11) método o estrategias que se utilizarán; 12) objetivos, metas y cobertura territorial; 13) grupo o grupos étnicos que intervienen; 14) número de personas que se beneficiarán; 15) plan de trabajo y desarrollo de actividades indicando forma de participación de la comunidad y posibilidades de permanencia y continuidad del proyecto; 16) calendario de actividades; 17) nombre y firma del aval que le da la responsiva técnica; 18) presupuesto por año, desglosado por actividades; 19) calendario de ministraciones; 20) carta dirigida a la comisión dictaminadora del PROAFT.

En octubre de 1992 se realizó el primer taller de afinación de proyectos en la ciudad de Oaxaca. Se invitó a representantes de los grupos campesinos y de asesores que presentaron proyectos, así como a los de agencias financieras nacionales e internacionales y se inició el proceso de búsqueda de financiamiento para estos proyectos.

Así, se inició el mecanismo para apoyar todo tipo de proyecto local que tuviera estrategia clara de acción y que contara con algún soporte técnico ya determinado por la propia iniciativa de los participantes locales. La convocatoria recoge este tipo de experiencias y apoya mediante la constitución de una AT entre el grupo campesino local que presenta el proyecto, su contraparte técnica, que puede ser una asociación civil local, escuela técnica, universidad o instituto de investigación y el PROFAT como tercera instancia de participación y articulación con el sector público forestal y con las agencias financieras.

Se recibieron más de 50 proyectos de los siete estados del sureste de México y muchos de ellos se afinaron para buscar, en colaboración con los propios promotores locales, el apoyo institucional y de fondos diversos para desarrollar esta iniciativa en forma experimental.

Con cada AT se firmó un convenio específico anual de colaboración por proyecto, donde se especifica cuáles son los tres grupos que la forman, sus obligaciones y compromisos.

Cuarta fase. Septiembre de 1993. Segundo grupo de alianzas. En esta fase se preparó el programa nacional a largo plazo para las selvas de nuestro país. Este plan del PAFT-México que se presentó a la comunidad internacional para su revisión y apoyo, tenía las siguientes metas fundamentales:

- Lograr que los habitantes de las selvas sean copartícipes y beneficiarios de la riqueza de sus recursos naturales.

- Lograr que la apropiación de los recursos se haga mediante alternativas de uso y manejo sostenible.
- Aprovechar la diversidad biológica de las selvas, promoviendo sistemas alternativos de manejo y productos nuevos con mayor valor agregado.
- Promover la creación de áreas de protección forestal comunal. Reservas campesinas.
- Promover la restauración de ecosistemas tropicales mediante actividades silvícolas de reforestación.
- En este año, segunda etapa de Alianzas Tripartitas, se financiaron 14 más con fondos de diferentes agencias nacionales e internacionales.

El programa a largo plazo se terminó de imprimir en junio de 1994. Este documento consta de cuatro volúmenes: *I. Documento sintético y líneas de acción*, *II. Documento básico*, *III. Perfil de proyectos*, el cual cuenta con una cartera de 167 proyectos diseñados y consensados con las comunidades, y *IV. Documento de anexos*.

Los perfiles de proyectos en el volumen III están divididos en cuatro tipos: 1) de acciones e iniciativas comunitarias; 2) de investigación, siempre relacionada a la solución de algún problema específico; 3) de vinculación con bancos de información o centros de capacitación, y 4) de participación de la mujer.

Durante 1993 se negociaron recursos para establecer 14 AT más, para formar un total de 27, establecidas durante los primeros dos años.

Proceso de formulación del PAFT-México

La propuesta mexicana de abordar los grandes retos que ha asumido el PAFT Internacional comprende varios aspectos relevantes complementarios y que constituyeron en su tiempo un aporte importante a la solución de la problemática de las selvas, su uso y su conservación.

Así por ejemplo, el Programa de Acción Forestal Tropical (PROAFT) de México se reconoce, de inicio, como un programa en proceso de construcción más que un plan ya formalmente estructurado. Esto obedece al reconocimiento de la complejidad de factores e intereses que convergen en el manejo de las áreas forestales tropicales mexicanas, y a la búsqueda de su articulación progresiva y participativa, más que intentar encuadrar los problemas en una estructura rígida.

De hecho, este enfoque progresivo y participativo busca encontrar respuestas concretas a problemas locales específicos. Es decir, busca recuperar la heterogeneidad.

En efecto, la investigación participativa ha sido un instrumento poderoso que permitió incorporar en varias instituciones mexicanas los llamados diagnósticos

participativos y la planeación democrática en el ejercicio mismo de la orientación institucional. Esta metodología la adoptó PROAFT desde un principio, como un procedimiento relevante que permitiera dar concreción a su propuesta progresiva y participativa de gestión, sin separarse de los lineamientos de orientación política del sector, pero enriqueciendo el proceso de planeación futura de las acciones de gestión institucional.

Los procesos de planeación participativa que ha incorporado PROAFT bajo diferentes formas durante su desarrollo recogen también la experiencia de manejo participativo de recursos naturales a escalas comunitaria y regional, que el Instituto de Recursos Mundiales (World Resources Institute, WRI) ha recomendado como instrumento práctico para reforzar procesos de planeación para el desarrollo sostenible. El recoger esta experiencia del WRI, incorporándola plenamente a PROAFT por medio de los grupos mexicanos que la han desarrollado, es un elemento más para reforzar el procedimiento participativo de la gestión del PAFT -México. Para lograr una máxima eficacia de su actividad, PROAFT planteó, desde un principio, establecer un binomio estrechamente ligado de PAFT -México con la sociedad civil mexicana. Ambos procesos buscan incorporar experiencias e intereses de los diversos participantes en el manejo de las áreas forestales tropicales. También estimula la comunicación entre participantes permitiendo que los interesados incorporen en la planeación su percepción directa y sus necesidades.

Los beneficios obtenidos hasta ahora y los que se esperan a futuro como resultado de la aplicación de esta metodología son: a) recoger la experiencia de los productores de las selvas en forma directa, y el inicio de una sistematización progresiva de tales experiencias, que permitan darle mayor utilidad social al difundirla y aplicarla; b) activar el patrimonio no sólo sobre los recursos naturales, sino el acervo de aquellos elementos culturales valiosos de las sociedades locales, para darle consistencia y cohesión al proceso de desarrollo forestal sostenible.

Los instrumentos de la planeación (1991-1993). El Programa de Acción Forestal Tropical, A.C., se constituye en 1992 como un grupo plural de organismos académicos y civiles que mediante un convenio específico con la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH) se articula al subsector forestal. Su misión es reforzar la política pública del sector forestal para las selvas tropicales instrumentando en forma complementaria las tareas de la propia Subsecretaría en los ecosistemas tropicales. Esto permite la ampliación de esfuerzos y recursos destinados a la operación del PAFT -México, al mismo tiempo que instrumenta y hace viable la desregulación y descentralización señaladas en la Ley Forestal de 1992 para el fomento de las actividades en el ramo.

Mesas redondas internacionales de donantes

La presentación de PAFT -México se realizó de forma extemporánea debido a que este programa internacional fue creado para los países en vías de desarrollo y con la entrada de México a la Organización Internacional del Comercio (OCDE) y convertirse de palabra, aunque no de hecho, en país desarrollado, México dejó de ser un país elegible para recibir donativos de los países desarrollados. No obstante, se decidió realizar una mesa internacional de donantes, ya que este programa en especial atiende el México marginado y pobre que desde luego no cumple con ninguno de los estándares de los países desarrollados.

Aunque no fueron los esperados, ya que en la práctica la mesa de donantes se transformó en una mesa de socios, se presentan los resultados de las dos mesas por ser indicativos de la buena acogida que tuvo el plan en la comunidad internacional. En este programa, el gobierno de México no se comportó como socio.

Primera mesa redonda internacional de donantes. Esta primera mesa de donantes se realizó en la ciudad de Huatulco, Oaxaca, el 12 de octubre de 1994. En el anexo 1 se presenta la declaratoria final de los asistentes a esta mesa, en la que se hace referencia a los dos primeros años de actividades del PROAFT.

La reunión fue presidida por el subsecretario forestal Dr. Manuel Mondragón y Kalb de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, con la asistencia de representantes de los siguientes organismos: Secretaría de Relaciones Exteriores de México, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación para México y Centroamérica, Unión Europea, Banca de Desarrollo Internacional, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, World Resources Institute, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Centro Internacional para la Investigación en Agroforestería, Agencia Internacional para el Desarrollo de los Estados Unidos de Norteamérica, Agencia Internacional para el Desarrollo del gobierno de Gran Bretaña, Agencia Internacional de Cooperación del Japón, Fondo de Naciones Unidas para la Población, Fundación Ford, Fundación Rockefeller. Así también, el director general de Worldwild Life Fund, los representantes del gobierno de los Países Bajos, de Finlandia y de la embajada de Canadá, de las bancas de desarrollo de México, como Fideicomiso Instituido con Relación a la Agricultura, Fideicomiso de Riesgo Compartido y Nacional Financiera. De la declaratoria vale la pena señalar los puntos más importantes.

1. Se consideran elementos valiosos: integrar la conservación de la biodiversidad con el combate a la pobreza; atacar el problema de la inadecuada explotación de los recursos mediante el rescate de los valores sociales de las comunidades; incluir en todo su desarrollo una estrategia participativa; revalorizar el conocimiento internacional; integrar tanto la diversidad de los hábitats como la diversidad cultural; al ser ejecutado por una organización no gubernamental tiene una mayor flexibilidad y capacidad de convocatoria, una mayor oportunidad y un mecanismo transparente de los recursos. Es decir, puede actuar como un mecanismo aglutinador.
2. Para fortalecer al PAFT-México se requiere: definir los límites de trabajo a nivel de la comunidad; mostrar los ciclos de vida de los proyectos y las relaciones estratégicas entre ellos; intensificar la relación con los gobiernos estatales y federales; ampliar la intervención de la comunidad científica; poner énfasis especial en la diversificación del mercado.
3. Para enriquecer su gestión se recomienda: identificar los factores críticos del éxito para poder evaluar los resultados; enfatizar los impactos ecológicos, económicos y sociales para facilitar la negociación; ponderar el aprendizaje y enseñanza que ofrece el PAFT.
4. Se consideran como elementos clave del PAFT: la demostración real del desarrollo democrático y participativo; su administración por proyectos que resuelve problemas concretos; la ejecución del plan por una organización no gubernamental le permite desarrollar mecanismos de participación y planeación a largo plazo; apoya proyectos que generan empleos locales.
5. A largo plazo, PROAFT deberá: conducir un proceso que sensibilice y modifique localmente el modelo de aprovechamiento; tener un papel activo en la investigación de desarrollo de los proyectos; enfatizar que debe promoverse el papel de la sociedad civil para que cada vez se adueñe más del proceso.
6. Las recomendaciones para los siguientes seis meses no pudieron seguirse debido a que el cambio de administración de 1994 fue bastante incierto para el país.

Segunda mesa redonda internacional de donantes. Esta reunión se efectuó en la ciudad de México en mayo de 1995. El anexo 2 ofrece una copia completa de la declaratoria; además de los representantes de las agencias e instituciones de la primera mesa asistieron los del Banco de Desarrollo Rural, Petróleos Mexicanos, Secretaría de Turismo, Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Instituto Nacional Indigenista, Empresas de Solidaridad, IBM de México, el director del Consorcio Universidad de California-México, así como

los representantes de la Agencia Española de Cooperación Internacional de la Embajada de España, del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología y de varias organizaciones no gubernamentales que trabajan con el PROAFT. Señalaremos solamente aquellos puntos de la declaratoria que nos parecen los más importantes:

1. El gobierno de México retoma el reto que representa la conservación y el desarrollo de los productos naturales del trópico al inscribirse al Plan de Acción Forestal Internacional; la Secretaría de Ecología, Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca ratifica su decisión de que el PAFT - México sea ejecutado por medio de una organización no gubernamental, denominada PROAFT, A.C. y manifiesta que la primera etapa de formulación y experimentación del PROAFT ha mostrado la viabilidad de esta estrategia y por lo tanto la seguridad de que el programa a largo plazo esté conformado por acciones con efectos positivos sobre la población local.
2. Los países y organismos internacionales manifiestan que la estrategia desarrollada por PROAFT es la adecuada para atender la problemática específica de estos ecosistemas; coinciden con el espíritu y líneas de acción del PAFT - México, en particular con su búsqueda de un desarrollo integral en donde se toma en cuenta el desarrollo y bienestar de las comunidades.
3. Los organismos de financiamiento de la banca de desarrollo expresan estar en la mejor disposición para buscar mecanismos e instrumentos crediticios que se ajusten a los principios y espíritu del plan; ponen a disposición de los grupos campesinos recursos para la formulación de prefactibilidad y factibilidad, y oportunidades de créditos para los proyectos.
4. Las instituciones de investigación y educación refrendan la valiosa experiencia e información que el PROAFT ha generado, tanto en el conocimiento de la problemática como en las necesidades de investigación; ratifican que el PROAFT es el organismo adecuado para promover en México y en el extranjero investigaciones de utilidad para el desarrollo sostenible.
5. Las organizaciones no gubernamentales manifestaron interés en la conjunción de esfuerzos comunitarios, civiles y gubernamentales; como plantea PROAFT en su estrategia, por lo que seguirán colaborando en la coordinación multilateral y multidisciplinaria entre las diversas instancias participantes del PAFT-México (véase anexos 2 y 3, declaratorias de las mesas redondas de donantes).

Causas de las Alianzas Tripartitas fallidas

Las AT que a lo largo de los primeros tres años tuvieron éxito dieron origen a actividades y luego a proyectos nuevos que transformaron muchos de los microproyectos en proyectos regionales; en cambio, fueron 13 las que no lo tuvieron. A continuación hacemos referencia a las causas de estos fracasos:

- La desafortunada elección de los componentes de la Alianza, debido principalmente a que las partes no estaban preparadas.
- Una mala designación del grupo asesor local.
- Si bien se firma un convenio, la relación que se establece con las comunidades y el grupo local es de buena fe, es decir, es un pacto entre iguales.
- Específicamente, en tres comunidades manejaron el dinero alegremente, siguiendo el patrón paternalista que se ha establecido en el medio rural y se gastaron el dinero en otras cosas. A todos se les levantó acta y se les persiguió de oficio.
- La falta de seriedad y responsabilidad de alguno de los grupos asesores locales, que abandonaron al grupo comunitario a su suerte.
- Otros grupos no sintieron el proyecto como propio y quisieron utilizarlo para negocios particulares. No hubo suficiente tiempo o financiamiento del propio PROAFT para hacer una inducción más a fondo.
- Por tratarse de nuevas alternativas, en algunos proyectos los fracasos iniciales hicieron desertar a varias personas de la comunidad.
- En algunos casos, la formación individualista, competente, no permitió la integración de las personas en un trabajo colectivo.

Indicadores de éxito cualitativos propuestos en el programa a largo plazo

En un programa a largo plazo de esta naturaleza y basado en el manejo de recursos naturales deben de predominar los indicadores cualitativos por encima de los cuantitativos, ya que sobre los primeros va a descansar el posible cambio de actitud y con ello tener asegurado un porvenir diferente que resulte clave para regenerar el área rural (véase tabla 3).

Tabla 3. Indicadores cualitativos

<i>Líneas de acción</i>	<i>Grado</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Consolidar un proceso participativo. De avance del ordenamiento territorial comunitario y de reforzamiento cultural. • Establecer un sistema de toma de decisiones que se apoye en un sistema de información, monito reo y evaluación. • Orientar hacia la sostenibilidad ambiental y la viabilidad económica los proyectos de desarrollo. • Fortalecer la capacitación y la investigación. • Fomentar proyectos de manejo sostenible en unidades geocológicas locales y regionales. • Conservar los ecosistemas y elevar la calidad de vida de sus pobladores. 	<ul style="list-style-type: none"> • De recuperación y adaptación de procesos de utilización del ordenamiento formulado. • Tradicionales. • De participación campesina en educación no formal. • De utilización del sistema de información geográfica. • De comunicación y seguimiento de las acciones coordinadas con PROAFT, A.C. • De formación y disponibilidad de bancos de datos. • De evolución hacia la sostenibilidad. • De involucramiento y eficacia de los promotores de enlace. • De calidad y utilidad de los materiales generados con apoyo de PROAFT, A.C. • De integración interdisciplinaria en los procesos de investigación. • De adopción de propuestas de PROAFT, en el sistema de educación formal. • De apropiación local de los modelos de manejo propuestos. • De correspondencia entre estabilización del uso del suelo y la eficiencia productiva. • Tipo y calidad de iniciativas comunitarias de protección de recursos naturales. • De participación de mujeres en acciones coordinadas por PROAFT, A.C. • De autodeterminación local de proyectos coordinados por PROAFT, A.C. • De autoreconocimiento de mejoras en el bienestar comunitario asociado a las acciones estimuladas PROAFT, A.C.

En la gráfica (figura 1) se muestra la evolución del financiamiento obtenido en ocho años.

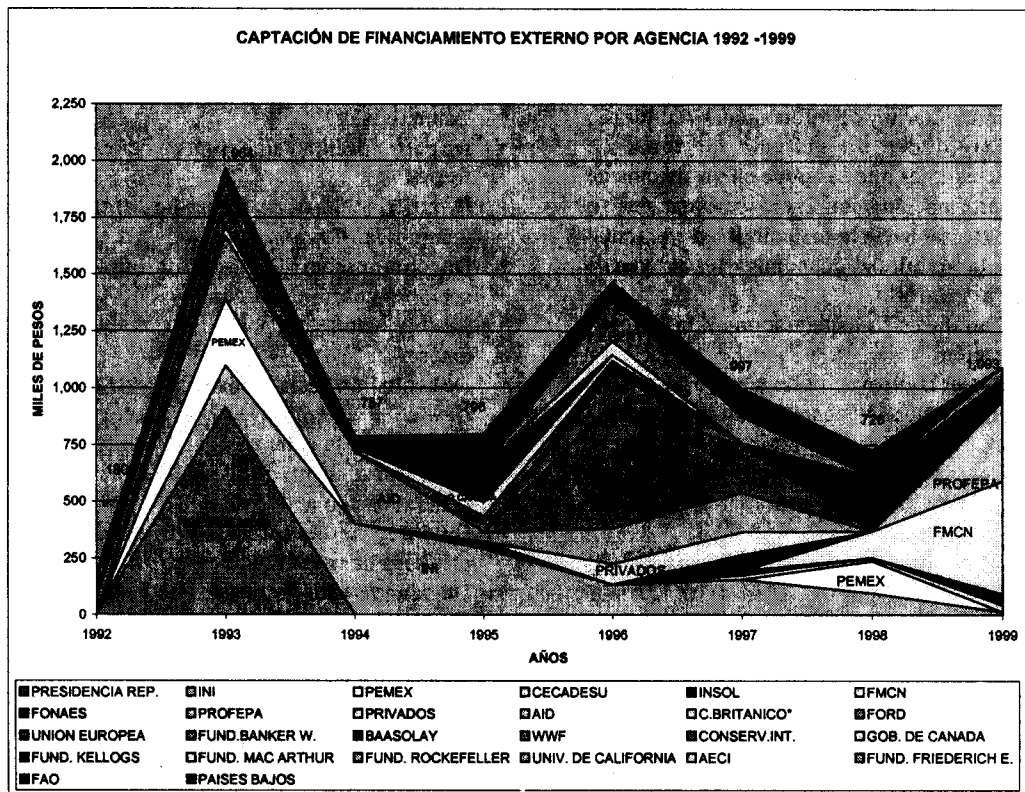


Figura 1. Evolución del financiamiento externo.

Bibliografía

- Buschbacher, R. C., E. D. Reed y F. Sullivan. 1990. Reforming the Tropical Forest Action Plan. Worldwild Life Fund. 5 p.
- Cort, C. 1991. Voices from the margin. Non governmental organization participation in the Tropical Forestry Action Plan. World Resources Institute, Washington, D.C. 42 p.
- Gómez-Pompa, A. 1990. Una visión sobre el manejo del trópico húmedo en México. Simposio Internacional: Experiencias del Manejo del Trópico Cálido Húmedo, Tuxtla -Gutiérrez, Chiapas, 21-24 de noviembre.
- Gómez-Pompa, A. 1998. La conservación de la biodiversidad en México; mitos y realidades. Boletín de la Sociedad Botánica de México 63:33-41.
- Gómezjara, F. 2000. Una metodología participativa de intervención comunitaria. Friederich Ebert (en prensa).
- Lynch, O.J. 1990. Whiter the people? Demographic tenurian and agriculture aspect of the Tropical Forest Action Plan. World Resources Institute, Washington, D.C. 42 p.
- PROAFT (Programa de Acción Forestal Tropical) 1988. Reunión de la contraparte nacional de la misión de apoyo FAO. Subsecretaría Forestal, Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, México. Documento interno.
- Winterbottom, R. 1990. Taking stock. The Tropical Forest Action Plan after five years. World Resources Institute, Washington, D.C.