

Misión brasileña para lograr la OFS

Una misión de la OIMT encargada de evaluar los esfuerzos del Brasil para lograr la ordenación forestal sostenible en la Amazonia recomienda concentrar la ayuda de la Organización en intervenciones estratégicas

por Markku Simula¹
y Dietrich Burger²

¹Indufor Oy

Töölökatu 11 A
FIN-00100 Helsinki, Finlandia

f 358-9-135 2552

indufor@indufor.fi

www.indufor.fi

²GTZ

Dag-Hammarskjöld-Weg 1-5
Postfach 51 80, 65726 Eschborn
Alemania

f 49-6196-79 7106

dietrich.burger@gtz.de



Rompecabezas: Un grupo de forestales brasileños contemplan la tarea de lograr la ordenación forestal sostenible en el Bosque Nacional Tapajós, en el Bajo Amazonas. El proyecto de la OIMT PD 68/89 Rev.1 (F) está apoyando la ejecución de un plan de manejo forestal en este bosque. Fotografía: J. Leigh

EN el año 2001, el Gobierno del Brasil le pidió a la OIMT que enviara una misión de diagnóstico para ayudarlo a cumplir con el Objetivo 2000 de la Organización. La misión se envió en 2001-02 con el propósito de: (i) identificar los obstáculos fundamentales en el logro de la ordenación forestal sostenible (OFS) en la región amazónica brasileña; (ii) reagrupar estas limitaciones por orden de importancia; y (iii) recomendar una serie de medidas orientadas a eliminar estas limitaciones y, de ser posible, estimar el costo de dichas medidas. En el presente artículo se resumen las conclusiones de esta misión.

Factores críticos para la OFS

Zona forestal permanente

El área boscosa total del Brasil tiene una extensión de 5,44 millones de km², lo cual representa el 14% de los bosques del mundo, el 30% de los bosques tropicales del mundo y el 61% de los bosques de Sudamérica. Brasil es un país de gran riqueza forestal, con 3,2 hectáreas de bosque por habitante. Sin embargo, el 70% de la población vive en regiones que sufren las severas consecuencias de una deforestación casi total. Esto explica la gran preocupación de los brasileños por la deforestación y la enorme influencia que tienen las organizaciones no gubernamentales (ONG) ambientalistas en la política forestal del país.

En la Amazonia, un total de 370 millones de hectáreas tienen potencial para contribuir a la zona forestal permanente, principalmente a través de reservas legales y territorios indígenas (que cubren un total de 200 millones de hectáreas), aunque su contribución actual a la producción de madera es marginal. Por otro lado, el porcentaje de unidades de conservación designadas para uso sostenible—que

comprenden bosques nacionales (FLONAS), áreas de protección ecológica, reservas extractivas, etc.—es menos del 10% de la zona forestal permanente potencial total, con una extensión de 34 millones de hectáreas.

Las unidades de conservación de uso sostenible tienen una enorme importancia estratégica para la producción de madera. Sin embargo, los procedimientos vigentes para establecer el uso sostenible en las FLONAS no son adecuados, de modo que es preciso estipular cláusulas especiales que garanticen el acceso al recurso y su manejo sostenible en el largo plazo. Un proyecto aprobado recientemente por la OIMT [PD 142/02 REV.1 (F)] está ayudando a definir tales procedimientos.

Deforestación

La tasa bruta de deforestación en la Amazonia es de un promedio de dos millones de hectáreas por año, habiendo oscilado entre 1,1 y 3 millones en los últimos 20 años. El Instituto Nacional de Investigaciones Espaciales (INPE) estima que la deforestación disminuyó de 1,82 millones de hectáreas en el año 2000 a 1,52 millones en 2001, lo que representó una reducción del 13%. Se estima que las principales razones de esta reducción fueron:

- un control más eficaz;
- la Ley de Delitos Ambientales (Ley No. 9605) sancionada en 1998 y su respectivo decreto (No. 3179), promulgado en 1999, que establecieron penas mucho mayores por la deforestación de las que se habían impuesto en el pasado;
- la instauración de medidas provisionales para mantener la cobertura boscosa de las reservas legales en las áreas de bosque denso en un 80%; y
- la situación macroeconómica del país y las limitaciones del acceso a créditos para los propietarios de tierras.

Diversidad biológica

Brasil posee la biodiversidad más rica del mundo debido, en su mayor parte, a la selva amazónica. Sin embargo, aún no se ha aprovechado toda la contribución potencial de la diversidad biológica para el desarrollo socioeconómico del país, y todavía no se han implantado medidas adecuadas de protección ni se ha logrado la sustentabilidad de la utilización. Las políticas y programas vigentes son exhaustivos y están correctamente diseñados, pero no se aplican en su totalidad.

Valores culturales y derechos tradicionales

El mantenimiento de los valores culturales y los derechos tradicionales son parte del proceso de OFS en la Amazonia. La demarcación de territorios indígenas constituye un primer paso y es preciso seguir brindando apoyo para el bienestar sostenible de las comunidades indígenas.

Turismo y recreación

El turismo, especialmente el ecoturismo, en la región amazónica tiene el potencial de generar ingresos para las poblaciones locales y para la conservación y ordenación de los recursos forestales. Este potencial aún está en su mayor parte desaprovechado y se encuentra distribuido de forma desigual. Deberían adoptarse precauciones ecológicas y sociales en el desarrollo ecoturístico a fin de asegurar su compatibilidad con la OFS.

Emisión y secuestro de carbono

Los bosques amazónicos contienen uno de los sumideros de carbono más extensos del planeta. Con la deforestación se libera este carbono y se producen casi la mitad de las emisiones totales de carbono del Brasil.

La función que cumplen los bosques amazónicos en el ciclo mundial del carbono es una razón imperiosa para su conservación y su uso sostenible, y pone de manifiesto su importancia mundial: si se ampliara el alcance de las actividades aceptadas dentro del Mecanismo de Desarrollo Limpio del Protocolo de Kyoto se podrían movilizar cantidades adicionales importantes de recursos financieros internacionales para la conservación, ordenación y utilización de los bosques.

Protección y control

El alarmante nivel estimado de extracción ilegal de madera (hasta un 75% de la oferta total de madera de la Amazonia a principios de los años noventa) hizo que los organismos gubernamentales tomaran conciencia de la necesidad de aumentar los esfuerzos de control y aplicación de la ley. Tales esfuerzos se ven obstaculizados por la vasta extensión del área, la falta de infraestructura de transporte, y el gran número de actores involucrados. No obstante, las estimaciones actuales del volumen de operaciones ilegales siguen siendo considerablemente inferiores a las registradas a principios de los años noventa.

El evidente progreso realizado en la reducción de la ilegalidad no significa que haya mejorado la sustentabilidad. El fácil suministro de madera obtenido de las áreas de conversión no incorpora los costos de la OFS y, por lo tanto, distorsiona los mercados madereros, haciendo que sea difícil para los productores cumplir con los requisitos legales para competir en el mercado, y socavando sus esfuerzos en pro de la OFS.

La caoba

Las estructuras y los procedimientos penales relacionados con la extracción ilegal de caoba son causa de especial preocupación. La publicidad negativa sobre la extracción de esta especie está socavando la reputación de todo el sector e influye en la imagen de todas las maderas nativas brasileñas en los mercados de exportación. Los procedimientos vigentes para reglamentar la extracción y el comercio de caoba no están logrando los objetivos de desarrollo y ambientales del gobierno y necesitan reformarse urgentemente. Debería adoptarse una estrategia integrada para abordar las operaciones ilegales. Dicha estrategia podría incluir los siguientes elementos:

- otorgar una alta prioridad política al control eficaz y al establecimiento de una cooperación intersectorial adecuada así como alianzas entre los actores;
- asegurar un mayor control de la planificación del manejo forestal, la extracción maderera y el transporte para aumentar el riesgo de las operaciones ilegales;
- establecer mejores sistemas de información con datos actualizados y geo-referenciados sobre los permisos rurales ("licenciamento rural"), planes de manejo forestal autorizados, planes operativos anuales (POAs) y licencias de transporte (ATPFS);
- imponer crecientes sanciones constantemente actualizadas para aumentar los costos directos de las operaciones ilegales;
- reducir los costos de transacción para las operaciones legales;
- garantizar una mayor eficiencia en las operaciones de extracción y manejo forestal;
- promover mercados para productos producidos legal y sustentablemente y debidamente verificados/certificados;
- asegurar esfuerzos coordinados y mancomunados entre las autoridades federales, estatales y municipales; y
- garantizar una mayor transparencia pública del problema: su magnitud, sus impactos y sus repercusiones para el mercado y los operadores, inclusive información pública sobre los culpables y sus métodos.

Movimiento de productos forestales

El área actual de plantaciones forestales no es suficiente para satisfacer la creciente demanda de madera en rollo industrial en Brasil; por lo tanto, los bosques naturales y plantados de la Amazonia podrían desempeñar un papel importante en la oferta de madera futura del país.

La producción anual de madera (madera en rollo industrial) de la Amazonia se estima en alrededor de 28 millones de metros cúbicos, pero sólo una pequeña proporción (7,1%) proviene de áreas bajo planes de manejo aprobados, mientras que la mayor parte del resto se extrae de zonas forestales autorizadas para la conversión de la tierra.

Las principales limitaciones para aumentar el volumen de madera proveniente de bosques bajo manejo sostenible son: (i) competencia de la madera de bajo costo extraída en áreas de conversión de bosques; (ii) requisitos burocráticos costosos y tediosos relacionados con los planes de manejo; (iii) una falta de personal calificado y recursos de capacitación; y (iv) una falta de asistencia técnica sobre cómo pasar de la extracción insostenible a la OFS.

La industria y los mercados

Un reciente estudio de los problemas y las limitaciones que enfrenta la industria maderera amazónica reveló que la limitación clave en la industria del aserrío es la disponibilidad de materia prima. La cadena de suministro es frágil y se halla sujeta a factores tales como un clima variable (que suele limitar el transporte de madera), cambios frecuentes en las reglamentaciones y las responsabilidades institucionales, una falta de seguridad en algunas áreas de operación, el riesgo de la ocupación de tierras, presiones de las ONG, etc.

Las tasas de recuperación de los aserraderos han venido mejorando lentamente, pero aún no han llegado al nivel potencial que ofrece la calidad de la

materia prima. Esto demuestra que la escasez de materia prima aún no es lo suficientemente crítica ni el costo es lo suficientemente alto como para forzar a la industria a optimizar sus tasas de recuperación, o que la industria no cuenta con la capacidad necesaria para hacerlo.

Sólo unas pocas empresas (de mediana y gran escala) tienen canales directos de comercialización, mientras que las plantas más pequeñas venden sus productos a través de intermediarios o trabajan como subcontratistas para las empresas más grandes. El horizonte de planificación de muchas pequeñas empresas tiende a ser breve; con frecuencia, su estrategia se basa únicamente en una producción itinerante explotando las oportunidades ofrecidas a corto plazo por la frontera agrícola. Estas empresas no contribuyen al desarrollo sostenible debido a su actitud depredadora y a su incumplimiento de la ley. Es inevitable un proceso de reestructuración, el cual requerirá inversiones y llevará también al cierre de muchas industrias no viables.

En general, la industria maderera amazónica carece de técnicas de manejo modernas y conocimiento de tecnologías eficientes. Muchas de las unidades productivas existentes se caracterizan por bajos niveles de productividad y elevados costos, fondos insuficientes incluso para financiar el capital de trabajo necesario, condiciones de trabajo deficientes, y problemas ambientales (eliminación de desechos, control de aceites y lubricantes, etc.).

Pese a los problemas inherentes relativos a los aserraderos de pequeña escala, éstos pueden desempeñar un papel importante en el desarrollo futuro de la industria maderera amazónica. Esto sería también conveniente desde el punto de vista socioeconómico, ya que los pequeños aserraderos añaden valor a los recursos en lugares donde las inversiones más importantes no son viables, y requieren menos capital que las plantas industriales de mayor envergadura. Con un mejor manejo e inversiones limitadas, los pequeños aserraderos podrían lograr la rentabilidad.

Del auge a la quiebra

Existen opiniones diferentes sobre si la OFS puede ser viable desde el punto de vista económico y social en las condiciones amazónicas. La mayor parte de la extracción maderera en la región se ha hecho como un complemento de la agricultura. Las operaciones de extracción se han concentrado en los “pólos madeiros” (centros de producción maderera) en zonas fronterizas como la región de Paragominas en el sur de Pará, Mato Grosso central y Rondônia, así como las fronteras recientemente consolidadas al norte de Mato Grosso, el occidente de Pará y el Bajo Río Amazonas. Después de registrarse un auge inicial en un área, las fronteras gradualmente sufren una severa escasez de madera seguida por la inevitable migración de la industria hacia otras áreas nuevas.

Este círculo vicioso de auge y quiebra sólo puede eliminarse si la industria adopta una visión a largo plazo instaurando un sistema de OFS que ofrezca un rendimiento financiero satisfactorio. Esto representa un desafío crucial para las políticas públicas.

Distribución de beneficios y otros aspectos sociales

La distribución equitativa de los beneficios derivados del bosque se ve limitada por una serie de factores políticos y estructurales, inclusive la tenencia de tierras y el acceso a capital, información y conocimientos.

El empleo generado por la industria maderera amazónica provee un medio de sustento para muchas comunidades locales, especialmente en los *pólos madeiros*. La calidad del empleo generado, sin embargo, está lejos de ser satisfactoria. Cuanto más cerca se encuentra la industria a los mercados de exportación y a los principales mercados urbanos del Brasil, mejores son los puestos de empleo que puede ofrecer a sus obreros. Para aumentar la calidad del empleo es esencial mejorar la productividad.

La salud y seguridad ocupacional constituyen preocupaciones importantes para los obreros y pobladores rurales en la utilización comercial de los bosques

amazónicos. La industria carece de la información, los conocimientos y los recursos para realizar un rápido progreso en este ámbito.

Prioridades y vínculos interrelacionados

La falta de progreso hacia la OFS en la región amazónica se puede atribuir a cuatro subproblemas principales:

- el abundante (aunque temporario) suministro de madera de bajo costo proveniente de las áreas de deforestación a lo largo de la frontera agrícola, así como de la extracción ilegal;
- extensos bosques degradados y falta de manejo de bosques secundarios;
- la baja competitividad de la OFS; y
- la baja competitividad de la industria de las maderas tropicales en general y las actividades industriales relacionadas con la OFS en particular.

Las intervenciones estratégicas futuras se pueden agrupar en tres esferas principales:

- fortalecimiento del marco jurídico y de políticas y mejoramiento de los instrumentos existentes de modo que estén mejor orientados a la promoción de la OFS y a convertirla en una opción económicamente viable para los propietarios y administradores forestales;
- fortalecimiento de la competitividad de la OFS y el correspondiente sector de la industria maderera, especialmente en la región amazónica y tanto para los mercados nacionales como para los de exportación, abordando las causas de los elevados costos y la ineficiencia; y
- desarrollo de capacidad entre los actores clave involucrados o interesados en la OFS.

Programa nacional forestal

El gobierno brasileño preparó y estableció oficialmente un Programa Forestal Nacional (PFN) en el año 2000, uno de cuyos objetivos generales es fomentar el desarrollo forestal sostenible de modo que se asegure la compatibilidad del uso de los recursos con la protección de los ecosistemas. Más específicamente, el PFN está orientado a:

- alentar el uso sostenible de los bosques naturales y plantados;
- fomentar actividades de reforestación, especialmente en fincas rurales de pequeña escala;
- recuperar las áreas permanentes de conservación, las reservas legales y las áreas alteradas;
- apoyar a las poblaciones tradicionales e indígenas que viven en los bosques;
- reprimir la deforestación ilegal y la extracción ilegal de productos forestales; y
- prevenir y contener los incendios y quemaduras forestales.

Evaluación

Aún es muy pronto para hacer una evaluación exhaustiva de los resultados del Programa. La mayoría de las actividades realizadas hasta la fecha han sido estudios, seminarios, consultas y campañas de concientización. Ahora se reconoce ampliamente que el PFN no es sólo un plan del gobierno o



Mayor control: la misión de diagnóstico recomendó un control más estricto de la planificación del manejo forestal, la extracción maderera y el transporte a fin de aumentar el riesgo de las operaciones ilegales y mejorar la imagen de la madera extraída legalmente, como la carga de caoba brasileña transportada por este camión. *Fotografía: J. Leigh*

para el gobierno, sino que es un programa que deben ejecutar conjuntamente todos los actores clave.

Casi todos los elementos estructurales recomendados por el Foro Intergubernamental sobre Bosques (y su predecesor, el Grupo Intergubernamental sobre Bosques) se incluyen en el PFN brasileño. Brasil ha logrado con éxito estructurar e iniciar un proceso del PFN que:

- está totalmente administrado por autoridades brasileñas;
- define el amplio espectro de políticas forestales, facilitando la orientación de los actores y la negociación de sus funciones y responsabilidades;
- ofrece un marco para la cooperación internacional en el ámbito forestal; y
- se concentra en la amplia participación de todas las partes interesadas.

El PFN brasileño podría mejorarse con las siguientes medidas:

- formulando una **Declaración Forestal Nacional**, mediante un proceso participativo, para expresar el compromiso del gobierno federal con la OFS;
- mejorando los **mecanismos de coordinación y participación**, inclusive en la resolución de conflictos, para ampliar y fortalecer la participación y el compromiso de todas las partes interesadas en el proceso del PFN; y
- estableciendo un **sistema de seguimiento y control** eficaz y exhaustivo para que el PFN pueda servir de herramienta clave de manejo y para generar información para los interesados sobre los logros alcanzados y las experiencias adquiridas.

El apoyo futuro de la OIMT

La misión identificó las áreas posibles para el apoyo futuro de la OIMT al Brasil sobre la base de: un análisis de los problemas; las áreas prioritarias de intervención del PFN; las opiniones de las partes interesadas; y las ventajas comparativas de la OIMT teniendo en cuenta también el apoyo disponible de otras fuentes. Se sugirieron las siguientes áreas estratégicas de intervención para el apoyo futuro de la Organización, concentrándose geográficamente en los bosques amazónicos:

- apoyo a la aplicación del PFN y la formulación de políticas, en particular para promover nueva información y una mayor comprensión de las opciones viables para reajustar y complementar las políticas y el marco jurídico existentes en el campo de la OFS;
- desarrollo de recursos humanos en materia de OFS con el fin de crear una masa crítica de instructores, personal capacitado y obreros con los conocimientos técnicos necesarios para poner en práctica la OFS;
- rehabilitación de tierras degradadas;
- fortalecimiento del sistema de control del manejo forestal y el movimiento de maderas; y
- fortalecimiento de la competitividad de la industria de las maderas tropicales, por ejemplo, mediante una mayor capacidad para la certificación, mejores sistemas de manejo, una mayor transparencia del mercado y el desarrollo de mercados de exportación.

El enfoque temático del programa de apoyo debería concentrarse en fortalecer las condiciones propicias para la OFS y el desarrollo de capacidad en el sentido más amplio de ambos términos. El programa de apoyo se preparó de forma tal que permitiría su ejecución a través de diversos proyectos y su alcance debería examinarse y reajustarse periódicamente.

En el largo plazo, el apoyo total de la OIMT debería oscilar entre 15 y 20 millones de dólares estadounidenses. Un nivel de financiación menos ambicioso podría llevar a una fragmentación de esfuerzos y a impactos limitados.

Este artículo es un breve resumen del informe de la misión. El documento completo, con información detallada sobre el apoyo posible de la OIMT, se puede obtener en: www.itto.or.jp, o dirigiéndose al Funcionario de Información de la OIMT (ver dirección en la página 2).

En las mismas fuentes se pueden obtener otros informes de misiones similares a la República Centroafricana, Congo e Indonesia.