

Algunas dudas sobre las concesiones madereras en Brasil

¿Debe Brasil archivar el sistema propuesto de concesiones forestales?

por Frank D. Merry¹,
Gregory S. Amacher²,
Benno Pokorny³,
Eirivelthon Lima⁴,
Imme Scholz⁵,
Daniel C. Nepstad⁶
y
Johan C. Zweede⁷

¹Centro de Investigación Woods Hole

Woods Hole, MA, EU
fmerry@whrc.org

²Departamento de Silvicultura
Virginia Tech University
Blacksburg, VA, EU
gamacher@vt.edu

³Centro de Investigación Forestal Internacional
Belém, Pará, Brasil
bpokorny@cgiar.org

⁴Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia
Belém, Pará, Brasil
elima@amazon.com.br

⁵Instituto Alemán de Desarrollo
Bonn, Alemania
imme.scholz@die-gdi.de

⁶Centro de Investigación Woods Hole
Woods Hole, MA, EU
dnepestad@whrc.org

⁷Fundação Floresta Tropical,
Belém, Pará, Brasil
zweede@fft.org.br



Fotografía: F. Merry

EL gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva en Brasil, recibió como legado, en su Programa Nacional de Florestas (PNF), una excelente propuesta para aumentar el área destinada a los bosques nacionales en el Amazonas de ocho a 58 millones de hectáreas, para el año 2010. Este objetivo constituye una meta de conservación valiosa y ambiciosa que parece estar ganando el apoyo del gobierno, con una diferencia de unos pocos millones de hectáreas. No obstante, junto con este plan, se encuentra la voluntad de permitir la extracción privada de madera de los bosques nacionales a través de un sistema de concesiones forestales.

La decisión del gobierno anterior, de aprobar las concesiones, se basaba en la premisa de que este programa permitiría aumentar las utilidades de la silvicultura, reducir la extracción ilegal y aumentar la adopción de prácticas de manejo forestal sostenible (Arima & Barreto 1999, Verissimo & Barreto 1999, MMA 2001, Verissimo y col. 2002). El actual gobierno ha tomado un enfoque más cauteloso, aunque persiste en la idea de contar con concesiones forestales en los bosques nacionales. En este artículo, ponemos en tela de juicio la necesidad de las concesiones y luego identificamos algunas preocupaciones en caso de que estas se vuelvan una realidad. Argumentamos que aunque es una buena idea la expansión de los bosques nacionales, sería un riesgo permitir la extracción de madera de estos bosques, que por el momento no debería correr la sociedad brasileña.

¿Por qué las concesiones forestales?

Antes que nada deberíamos preguntarnos si las concesiones forestales son necesarias. Actualmente la industria de madera se abastece de la deforestación legal, de la extracción tradicional con planes de manejo aprobados en tierras privadas y de la extracción ilegal tanto en tierras públicas como privadas. ¿Acaso las concesiones forestales reemplazarán estas

fuentes? No por completo y, además, aunque la deforestación y el manejo son “legales”, la reglamentación de la extracción es inadecuada y aun se presenta una vasta extracción ilegal. Las concesiones forestales no serán un sustituto a la necesidad de mejorar el control y vigilancia de la industria actual, una tarea muy difícil y compleja. En realidad, es probable que las concesiones sean una carga adicional a la excesiva burocracia gubernamental o simplemente podrían desviar su atención de los problemas más apremiantes.

¿Entonces por qué se consideran las concesiones forestales? Aquellos a favor de las concesiones argumentan que éstas permitirán aumentar el área bajo ordenación forestal sostenible, (en forma de extracción de impacto reducido—EIR), en el Amazonas brasileño. De todas maneras es probable que así sea, ya que se ha implantado muy poco la EIR. Si la única intención es aumentar el área bajo EIR, es posible que se consideren exitosas las concesiones. Además, se trata de un indicador que es fácil de medir. No obstante, la determinación del costo es otro asunto. En un informe del gobierno brasileño, Gray (1999) indicó que las concesiones se habían utilizado especialmente en los bosques públicos tropicales y que en algunos casos habían tenido éxito en el uso apropiado de los recursos forestales pero que los beneficios económicos con frecuencia eran menores de lo esperado. Además, la investigación muestra que en casi todos los países en desarrollo, las concesiones no han alcanzado la meta de brindar un marco eficaz para la ordenación forestal sostenible, (entre una larga lista, posiblemente el análisis más conocido es el de Repetto & Gillis 1998). Asimismo, Amacher (1999) sugiere que las concesiones en lugares remotos, difíciles de controlar, tienen dificultades en disuadir a los que hacen trampa o se dedican a la extracción ilegal.

A pesar de la extensa literatura que identifica los problemas, se precisa dar un impulso a las concesiones en los bosques nacionales y contar con el apoyo de la industria en este



Fotografía: F. Merry

programa (Barreto & Arima 2002). El apoyo de la industria se explica de forma sencilla: ésta contará con acceso a nuevas fuentes de materia prima, posiblemente a menor precio y su extracción tendrá la aprobación del gobierno, evitando así una costosa burocracia. Además, el 56% de los entrevistados en la encuesta de Barreto y Arima (2002), indicaron que deseaban que el gobierno tuviera la responsabilidad de la ordenación forestal, en otras palabras, simple y llanamente querían la extracción. No obstante, si se continúa abasteciendo materia prima (posiblemente) subvalorada a una industria que ha sido lenta en la adopción de nuevas tecnologías y que aún tiene un bajo rendimiento en la planta de 35% (Gerwing y col. 1996), sería ignorar los requisitos para el cambio en la industria. La adopción de nuevas tecnologías de ahorro de madera ha sido lenta tanto en las industrias de extracción como de producción debido a la falta de información en el sector y a las señales silenciosas de escasez económica (es decir, un aumento amortiguado del precio de la materia prima; Scholz 2000). La adición de una nueva frontera solo constituirá un retraso en el avance tecnológico.

Si se implementan las concesiones, entonces el aspecto clave de política es cómo el gobierno deberá estructurar las concesiones y las regalías para que se obtenga un nivel adecuado de ingreso para el gobierno ...

No obstante, la pregunta clave es si las concesiones pueden brindar beneficios económicos netos, sociales y ecológicos a la sociedad brasileña. Si las concesiones brindan un incentivo para la ordenación forestal sostenible pero los costos son mayores a los ingresos, creemos entonces que las concesiones deberán desecharse a favor de una simple protección de los bosques naturales como guardianes de la biodiversidad y de otros beneficios ecológicos. Si se implementan las concesiones, entonces el aspecto clave de política es cómo el gobierno deberá estructurar las concesiones y las regalías para que se obtenga un nivel adecuado de ingreso para el gobierno, habida cuenta, entre otras cosas, del costo de un control efectivo, del daño ecológico, las repercusiones sociales y la equidad entre generaciones.

Alcanzar el precio correcto

Las regalías son ingresos que obtiene el gobierno, o la sociedad, a cambio de la transferencia de los derechos de extracción

sobre los bosques públicos a los explotadores privados. Si se permiten las concesiones en los bosques nacionales, los gobiernos tendrán que definir los tipos apropiados y niveles de regalías, pero debido a la falta de información económica y las condiciones ecológicas heterogéneas que se encuentran en el Amazonas (Lele y col. 2000), será difícil para el gobierno fijar los niveles correctos. El resultado más probable será las concesiones subvaloradas, de las que el gobierno no obtendrá suficientes retornos potenciales de la extracción y los extractores obtendrán ganancias imprevistas. Este problema no es específico de Brasil o del mundo en desarrollo; es un problema que enfrentan, y pocas veces solucionan los gobiernos, independiente de su desarrollo económico.

Podría parecer que la solución al precio bajo consiste en establecer mayores regalías. No obstante, el establecimiento de regalías altas en tierras públicas es más difícil de lo que se podría pensar, ya que los derechos de propiedad y los contratos

del gobierno con agentes privados no se hacen cumplir. Un estudio reciente de Amacher y col. (2001) sugiere que las regalías más altas pueden llevar a una clasificación mayor, a que se reporte un menor volumen extraído o que se presente extracción ilegal, ya que los productores buscan la forma de evitar el pago de los derechos y aumentar los ingresos de la extracción forestal. Además, si el derecho de la concesión es relativamente alto en comparación con otros sitios, entonces habrá un incentivo para extraer donde los impuestos y derechos aplicables sean menores. Un ejemplo se encuentra cerca del Brasil, en Bolivia, donde se establecieron derechos relativamente altos para las concesiones. Allí los concesionarios pagaban US\$1 por hectárea al año, ya sea que se utilizara o no para producción (se tiene una exención para un 30% de reserva); por otra parte, las tierras privadas solo pagaban un impuesto de US\$1 sobre el área aprovechada al año, suponiendo una rotación de 25 años, esto equivale a US\$0.04 de impuesto por hectárea, por año. El resultado fue una disminución progresiva en el aprovechamiento en las concesiones que fue reemplazado por la producción de madera en tierras privadas, la producción de madera en rollo en las concesiones de Bolivia disminuyó dramáticamente de 867,568 m³ en 1998 a 151,561 m³ en 2001, mientras que en el mismo período en tierras privadas aumentó de 23,811 m³ a 313,796 m³ (Superintendencia Forestal citado en Bowles Olhagaray 2002).

Finalmente, se podría argumentar que un proceso competitivo de licitación entre los concesionarios podría revelar el precio correcto de derecho de bosque, y en realidad esta es la recomendación más frecuente que se incluye en las políticas de las concesiones. No obstante, en el caso de Brasil, se tendría una gran falta de información entre los licitantes y por tanto un mayor riesgo, que llevaría a ofertas más bajas. Adicionalmente, la mayor parte de la industria forestal no pone en práctica actualmente el tipo de ordenación forestal que se especifica para su uso en las concesiones (es decir, EIR), situación que complica aun más la capacidad de los concesionarios de licitar. Esto llevará a una reducción en el número de postores de Brasil y puede resultar en ofertas solo de grandes compañías internacionales. Las grandes compañías internacionales pueden ser extractores eficientes pero aun se mantiene vivo el temor de la internacionalización del Amazonas y esto puede presentar problemas políticos.

El actual gobierno argumenta que los derechos de bosque (regalías) se utilizarán para alentar la silvicultura sostenible en las concesiones. Esta vaga afirmación es un ejemplo del inadecuado análisis sobre el que se sustentan las decisiones sobre las concesiones: falta el cómo, cuándo y dónde. Además, se ha sugerido la aplicación de mayores impuestos a las tierras privadas y el aumento del control con miras a alentar la adopción de la silvicultura sostenible y garantizar el cumplimiento con las normas, que sería un primer paso antes de considerar las concesiones (aunque aun queda por identificar el nivel óptimo de impuestos que fomente la ordenación forestal). Un segundo paso apropiado, si suponemos que el gobierno es capaz de establecer un derecho de bosque semejante al del sector

privado y capture por tanto el pleno valor del rédito del recurso, consistiría en garantizar que no haya diferencia en los incentivos económicos para la adopción de la ordenación forestal sostenible entre las tierras públicas y privadas.

Estrategias gubernamentales

Los primeros pasos, para los FLONAs, en lugar de asignar las concesiones forestales, sería la demarcación consistente y el establecimiento del control de los límites, posteriormente la negociación de un paquete con los "propietarios" actuales, que podrían ser las comunidades residentes o los gobiernos municipales y estatales. Esto se considerará como un costo exclusivo del gobierno federal sin retornos visibles, pero que es vital para garantizar la aceptación de la comunidad del nuevo régimen forestal. El segundo paso consistirá en la elaboración de planes de ordenación para cada bosque nacional. Esta es una tarea gigantesca, que nuevamente puede tener un (alto) costo para el gobierno; no obstante, podría ser posible contrarrestar este costo a través del apoyo silvícola internacional, como sucede con el contrato de corta experimental en el bosque nacional Tapajós, que cuenta con financiación de la OIMT. Cada uno de estos planes de ordenación puede o no incluir el aprovechamiento forestal como una actividad. Estos planes de ordenación deberán apoyarse con una amplia investigación ecológica y económica, a cargo de una amplia diversidad de instituciones que proporcionarán las bases para la toma de decisiones sobre el plan de ordenación. Por tanto, estarán sujetos al examen y debate públicos. Podría suceder que un plan de ordenación requiera de cinco a diez años para producir, dependiendo de la complejidad de las condiciones forestales. Pero no debemos apresurarnos: se trata de un recurso público que si se maneja incorrectamente podría tener repercusiones negativas a largo plazo. Un gran avance en esta dirección sería la demarcación de los bosques nacionales y la producción de planes de ordenación viables.

Observaciones finales

¿Entonces, cuáles son las opciones para el sistema de concesiones? En teoría, es eficiente utilizar un recurso público renovable si los beneficios netos para la sociedad son positivos; así, se podría argumentar que dentro del contexto de los bosques nacionales, podrían presentarse situaciones en las que las concesiones madereras podrían tener éxito. No obstante, el rango de repercusiones e incentivos en la aplicación de las concesiones es amplio e incluye tanto los componentes económicos como ecológicos, al igual que aspectos de equidad intergeneracional. Todos estos factores deben considerarse en el diseño e implementación de las concesiones madereras en las tierras públicas.

Por tanto, nuestra sugerencia es que se archive el programa de concesiones, inclusive cualquier programa piloto, a fin de prestar una mayor atención a los problemas actuales de la extracción maderera en tierras privadas, hasta que se determine que la extracción maderera en los bosques naturales ofrecerá beneficios netos económicos y ecológicos a la sociedad brasileña. Infortunadamente, aun no hemos llegado a este punto.

Referencias bibliográficas

- Arima, E. & Barreto, P. 1999. *Rentabilidade da produção de madeira em terras públicas e privadas na região de cinco florestas nacionais da Amazônia*. Ministério do Meio Ambiente, Brasília.
- Amacher, G. 1999. Government preferences and public forest harvesting: A second best approach. *American Journal of Agricultural Economics* 81(1):14–28.
- Amacher, G., Brazee, R. & Witvliet, M. 2001. Royalty systems, government revenues, and forest condition: an application from Malaysia. *Land Economics* 77(2):300–313.
- Barreto, P. & Arima, E. 2002. *Florestas nacionais na Amazônia: consulta a empresários e atores afins à política florestal*. Ministério do Meio Ambiente, Brasília.
- Bowles Olhagaray, A. 2002. Características y situación actual del modelo de concesiones forestales de Bolivia. Paper presented at the ITTO International Conference on Tropical Timber. Belém, Brazil, October 2002.
- Gerwing, J., Johns, J. and Vidal, E. 1996. Reducing waste during logging and log processing: forest conservation in eastern Amazonia. *Unasylva* 187(47): 17–25.
- Gray, J. 1999. Regime de propriedade florestal e valoração de floresta públicas no Brasil. Ministério do Meio Ambiente, Brasília.

Los primeros pasos, para los FLONAs, en lugar de asignar las concesiones forestales, sería la demarcación consistente y el establecimiento del control de los límites, posteriormente la negociación de un paquete con los "propietarios" actuales

Grut, M., Gray, J. & Egli, N. 1991. *Forest pricing and concession policies: managing the high forests of West and Central Africa*. World Bank Technical Paper No. 143, World Bank, Washington DC.

Lele, U., Viana, V., Verissimo, A., Vosti, S., Perkins, K. & Husain, S. 2000. *Brazil: forest in the balance: challenges of conservation with development*. The World Bank Evaluation Country Case Studies, Washington DC, USA.

Ministério do Meio Ambiente (Ministry of Environment) 2001. National Forest Program PNF.MMA, Brasília, Brasil.

Repetto, R., and Gillis, M. (eds) 1988. *Public policies and the misuse of forest resources*. Cambridge University Press, Cambridge, UK.

Scholz, I. 2000. *Overexploitation or sustainable management: action patterns of the tropical timber industry: the case of Pará, Brazil, 1960–1997*. Frank Cass Publishers, London, England.

Veríssimo, A. and Barreto, P. 1999. Informações e sugestões para a criação e gestão de florestas públicas na Amazônia. Ministério do Meio Ambiente, Brasília.

Veríssimo, A., Cochrane, M. & Souza Jr, C. 2002. National forests in the Amazon. *Science* 297:1478.