

Se repara el camino que conduce a la OFS

La ordenación forestal sostenible continúa siendo una meta importante en Indonesia, pero el desarrollo de los recursos humanos y el fortalecimiento de las instituciones debe complementarse con un entorno político más coherente, en los diferentes niveles del gobierno.

por Rukmantara

Administrador del proyecto

OIMT (PD 42/00 Rev.1 (F))

APHI, Manggala Wanabakti

Block IV, 9th Flr, Jl. Gatot

Subroto-Senayan Jakarta 10270

Indonesia

rukmantara@hotmail.com



Aprendizaje práctico: los empleados del concesionario aprenden los principios fundamentales de la ordenación forestal sostenible durante un ejercicio en el terreno de 'capacitación de instructores'. Fotografía: Rukmantara

ENCONTRE de interés el artículo "El camino a la sustentabilidad" de Rodolfo Peralta y Juan Pablo Baldivezo (AFT 11/1 2003) y pude observar las similitudes en el enfoque de Bolivia e Indonesia para construir un camino que conduzca a la ordenación forestal sostenible (OFS). En Bolivia, el fortalecimiento de la capacidad de los sectores forestales públicos y privados se considera una clave para alcanzar la ordenación forestal sostenible. Este mismo enfoque es válido para Indonesia.

'La capacitación de instructores para la OFS' (Proyecto de la OIMT PD 42/00 REV.1 (F)), que se inició en 2001 y concluyó en septiembre de 2003, estaba encaminado a mejorar la capacidad del sector privado en la implantación de la OFS a través de la capacitación de los instructores en la aplicación de los *Criterios e indicadores de la OIMT para la ordenación sostenible de los bosques tropicales naturales (C&I)*, a escala de la unidad de ordenación forestal (UOF). Además, estaba dirigido a identificar los obstáculos que se encuentran en el camino de la OFS y recomendar la forma de evitarlos. La Asociación de Concesionarios Forestales de Indonesia (APHI) estuvo a cargo de su ejecución.

Diseño del proyecto

El proyecto tenía como objetivo mejorar la capacidad de los administradores forestales en la aplicación de la OFS y brindar una mejor preparación para la evaluación de la certificación forestal. El programa de capacitación comprendía dos módulos: el logro de la ordenación forestal sostenible y la certificación forestal. En el primero de estos, se utilizaron los C&I (parte B) de la OIMT, como la principal fuente de referencia. En el módulo de certificación forestal, el programa hacía énfasis en los procesos de autoevaluación y toma de decisiones, a través de los cuales los concesionarios podían examinar si las UOF estaban listas para la certificación forestal. Ambos cursos utilizaban actividades en el terreno y debates para transmitir los conceptos y ponerlos en práctica.

Al finalizar las actividades de capacitación, se realizaron talleres en varias regiones de Indonesia para identificar las limitaciones locales frente a la OFS; los artículos regionales, producto de estos talleres, se presentaron en un taller nacional que se celebró del 15 al 16 de agosto de 2003 con la participación de múltiples partes interesadas. Este enfoque fue muy útil y permitió el diálogo entre los protagonistas forestales para encontrar la forma de resolver las limitaciones frente a la OFS y lograr que su aplicación tenga una mayor contribución en las metas económicas, sociales y ambientales nacionales.

Resultados del proyecto

Durante sus dos años, el proyecto brindó capacitación a 230 personas, en su mayoría empleados de las compañías extractoras que trabajan a escala de la UOF, en varias regiones del país. Este número fue un poco más bajo de lo esperado originalmente (400+), en parte debido a la importante reestructuración del sector: en el 2000, unas 400 compañías operaban legalmente en todo el país; a principios del 2003, esta cifra había disminuido a sólo unas cien. No obstante, estas compañías restantes estaban interesadas en establecer la OFS y buscar la certificación, como lo demostraron con su voluntad de poner los empleados a disposición, para los programas de capacitación.

La aplicabilidad de los C&I de la OIMT en Indonesia

El proyecto analizó la aplicabilidad en el terreno, en Indonesia, de los criterios e indicadores de la OIMT. Se encontró que estos ofrecen información útil sobre los elementos generales de la OFS, inclusive sobre el papel primordial de las políticas nacionales en el apoyo de la OFS y la importancia de las estrategias de manejo que permiten la participación de las comunidades locales en la ordenación forestal.

No obstante, el diseño y ejecución de la OFS depende de las circunstancias biofísicas y sociales, que varían ampliamente dentro de Indonesia y por tanto, en este país, se precisan algunos

El proyecto de la OIMT PD 42/00 Rev.1 (F) contó con la financiación de los gobiernos de Japón y de Corea.

ajustes para la aplicación de los C&I en el terreno. Además, algunos indicadores no son pertinentes para el contexto de Indonesia.

Experiencias adquiridas

El proyecto encontró que en Indonesia, entre los concesionarios forestales, tanto el progreso en el logro de la OFS como la disposición para la certificación forestal avanzan de forma muy lenta. Los principales obstáculos para un mayor progreso incluyen la debilidad de muchas instituciones a diferentes niveles del gobierno, el alto nivel de impuestos y otros gravámenes sobre los ingresos provenientes de los bosques y el vínculo entre una débil gobernanza y un bajo compromiso de los administradores forestales frente a la OFS. El proyecto permitió un amplio debate entre el gobierno, las comunidades y los concesionarios forestales sobre la necesidad de establecer condiciones apropiadas a escala nacional, si se desea alcanzar la OFS a gran escala. Algunos de estas condiciones se describen a continuación.

Se precisa una clara comprensión de la OFS

Los beneficiarios aun no comparten una opinión común sobre el qué, cómo y quién de la ordenación forestal sostenible. En parte esto se debe a las diferentes perspectivas de los diversos beneficiarios: uno de los puntos más críticos debatido fue cómo asegurar que los beneficios económicos y financieros de la OFS se distribuyan de manera imparcial.

En general, el proyecto observó que la construcción de una mayor comprensión de la OFS, entre los beneficiarios, es un proceso dinámico que debería facilitarse de forma continua. Además, un aspecto clave es encontrar una vía para satisfacer las expectativas de los beneficiarios a fin de lograr mayores progresos en la OFS; tales expectativas deben aclararse, reconciliarse con las de los demás e integrarse en estrategias de manejo forestal. Este punto se establece en los C&I de la OIMT pero su aplicación en el terreno es difícil debido a la amplia divergencia de opiniones y expectativas.

La OFS requiere un fuerte compromiso del gobierno

Las políticas forestales inconsistentes en los diferentes niveles del gobierno y a través del tiempo, crean confusión entre los concesionarios forestales y otros administradores y en los últimos años han puesto en peligro la ejecución de los planes y ciclos de manejo establecidos. El efecto neto ha sido un creciente deterioro de las prácticas de manejo forestal.

A fin de fomentar la OFS a escala de la UOF, los gobiernos deberán formular políticas y normas claras sobre los siguientes aspectos:

Mejorar la seguridad de la UOF (legislación forestal): es esencial contar con políticas claras y consistentes de seguridad en el uso de las áreas de tierras forestales y las áreas de bosques bajo ordenación. Se requieren políticas para evitar la superposición de los objetivos de tenencia y uso de tierras: en la actual era de descentralización del país, han surgido definiciones poco claras sobre uso de tierras, con muchos distritos (unidades de gobierno local dentro de las provincias) que no reconocen plenamente el uso de tierras designado a escala nacional. Los objetivos de manejo para las UOF deben, por tanto, ajustarse a las nuevas políticas locales. Los cambios repentinos en las políticas del gobierno nacional también han aumentado la incertidumbre que enfrentan las industrias forestales y esto ha resultado en un menor compromiso de estas industrias con la OFS. Por ejemplo, la reducción del tamaño de todas las UOF, a un máximo de 100.000 hectáreas ha causado estragos en los ciclos de corta y en los volúmenes de corta establecidos en los planes de manejo. La norma del 'atterrizaje suave' (bajo la cual se disminuyeron los niveles de extracción en más del 60% del volumen total al año) también planteó dificultades a los productores; la mayoría indicó que la industria sufrió un 'atterrizaje forzoso'. Además, la descentralización del proceso que otorgó concesiones forestales a los operadores a pequeña escala, resultó en conflictos en el terreno porque, con frecuencia, tales concesiones se encontraban superpuestas a las concesiones que manejaban las compañías forestales existentes.

Fortalecimiento de la capacidad institucional: la capacidad y competencia de las instituciones gubernamentales ha disminuido bajo el sistema de descentralización, reduciendo el control del desempeño y aumentando la burocracia de los servicios públicos. Los altos costos de las transacciones debido a la debilidad en el marco institucional, los asume la UOF y reducen la viabilidad financiera de la OFS.

Elaboración del marco económico: la ordenación forestal sostenible es un proceso largo y riesgoso y requiere que las empresas realicen una importante inversión. Se precisa contar con sistemas que proporcionen incentivos para la OFS (y desincentivos para las prácticas no sostenibles), a fin de garantizar que tales inversiones se realicen. Los obstáculos financieros, en forma de impuestos y otros gastos no impositivos, actúan como un desincentivo para la OFS. Bajo un sistema de descentralización, los gobiernos regionales y los distritos han estado sumando sus propias cuotas a los recaudos del gobierno nacional, situación que produce graves trastornos en el flujo de fondos de algunas concesiones.

Además, es claro que el precio del mercado para las trozas es inadecuado en el entorno actual y no satisface los costos de la OFS y tampoco ofrece un retorno razonable a los diversos beneficiarios, inclusive a los concesionarios. Este problema es general con los concesionarios en todas las regiones de Indonesia, que actualmente indican que los costos de producción son superiores al precio del mercado local para las trozas. La extracción ilegal lleva a un recorte de precios y los ingresos se afectan aún más por los excesivos e inadecuados cobros del gobierno.

La OFS requiere de un fuerte compromiso de los concesionarios: mientras que los gobiernos precisan crear condiciones de políticas que conduzcan a la OFS mediante el establecimiento de un marco regulatorio, institucional y económico bien estructurado, el administrador forestal también debe comprometerse con la aplicación de la OFS. El proyecto identificó un fuerte vínculo entre el compromiso del gobierno y el compromiso del administrador forestal frente a la OFS; es poco probable que los concesionarios busquen la OFS si las políticas gubernamentales no la promueven.

Conclusión y recomendaciones

La implementación de la OFS constituye un largo camino. Los concesionarios y otros administradores forestales deben desempeñar su papel a través del mejoramiento de las prácticas de manejo forestal y el reconocimiento de los derechos de los demás beneficiarios y el trabajo con estos para encontrar soluciones aceptables para ambos. Sin duda, su capacidad para hacerlo depende de la viabilidad económica y financiera de la tarea de la OFS: al respecto, se precisa de un fuerte respaldo de los gobiernos (a todos los niveles, inclusive a escala internacional) y del mercado.

La implementación del proyecto de capacitación de instructores ha sido un ejercicio útil, ya que ha ampliado los principios de la OFS a los operadores forestales en el terreno y ha examinado los obstáculos para la OFS en Indonesia. A fin de que los beneficios del proyecto no se pierdan, se recomienda que:

- Se mejore de forma continua y consistente la comprensión de los beneficiarios sobre la OFS a través de capacitación, educación y otras actividades pertinentes. Tales actividades deberán dirigirse a los concesionarios y comunidades pero también a los funcionarios del gobierno en los distritos y provincias;
- Como parte de la formulación de una nueva política forestal nacional (como lo establece la Misión de la OIMT para el logro de la ordenación forestal sostenible en Indonesia, que tuvo lugar en el 2000), se realice un estudio para identificar las condiciones políticas bajo las cuales se apoyaría y fomentaría la OFS; y
- Se lleve a cabo un análisis sobre la magnitud de la renta económica factible de la OFS y la distribución equitativa entre los beneficiarios. Los resultados de este estudio dependerán de los precios que prevalecen en el mercado: por tanto, el análisis deberá recomendar las formas de aumentar el precio del mercado para que refleje adecuadamente los costos de manejo.