

Combatiendo la tala ilegal en Indonesia

La evaluación ex-post de un proyecto de la OIMT muestra señales de progreso

por
**Shaharuddin
Mohamad Ismail**

Investigador Principal

Instituto del Medio Ambiente y
Desarrollo (LESTARI)

Universidad Nacional de Malasia



¿Flotación ilegal?: Una balsa de trozas en Indonesia. *Fotografía: M.I. Shaharuddin*

LA TALA ILEGAL (o la extracción, transporte, compra o venta de madera en violación de las leyes nacionales) es un problema invasivo que causa enormes daños y destrucción en los bosques, las comunidades locales y las economías nacionales. Hoy se ha convertido en un problema generalizado en Indonesia, especialmente a partir de la crisis financiera de Asia ocurrida en 1997–98. Algunos factores determinantes de este problema son: 1) una gran demanda de madera en el mercado nacional e internacional; 2) la falta de coordinación entre los organismos gubernamentales pertinentes; 3) la falta de profesionalismo de los funcionarios encargados de aplicar la ley, especialmente en el sector forestal; 4) la corrupción, confabulación y nepotismo; y 5) el proceso de descentralización en curso, que da lugar a incertidumbres con respecto a las leyes, funciones y responsabilidades entre el gobierno central, provincial y local. La situación se ha visto exacerbada por una economía nacional que aún no se ha recuperado totalmente de la crisis financiera; complejos problemas relativos a los derechos de propiedad, especialmente los derechos tradicionales de las comunidades; y una estructura industrial forestal que supera con creces la capacidad nacional para suministrar madera de forma sostenible.

En Indonesia se han emprendido diversas iniciativas, proyectos y esfuerzos para combatir la tala ilegal, pero la mayoría se llevaron a cabo de una manera desorganizada e ineficaz. En este contexto, se formuló el proyecto PD 74/01 REV.1 (M) de la OIMT con el objetivo general de fomentar la ordenación sostenible de los bosques de Indonesia mejorando la capacidad institucional y produciendo directrices prácticas para controlar la tala ilegal. Para respaldar este objetivo general, el proyecto tenía dos objetivos específicos: 1) llevar a cabo estudios estadísticos sobre el movimiento de maderas, la tasa de degradación forestal y los aspectos socioeconómicos relacionados con las prácticas de tala ilegal; y 2) establecer la capacidad institucional necesaria para controlar la tala ilegal. A fin de cumplir con estos dos objetivos específicos, se realizaron una serie de actividades, a saber: descripción cuantitativa de la

producción de madera en troza, y el movimiento y comercio de madera ilegal; documentación y publicación de las condiciones socioeconómicas relacionadas con la tala ilegal; identificación de las tendencias de degradación forestal y su distribución; aumento de la capacidad gubernamental para controlar y eliminar las actividades de tala ilegal; diseño de un sistema de rastreo de madera en troza; producción de directrices actualizadas para controlar las actividades de tala ilegal; y establecimiento de foros de coordinación para la seguridad forestal y para alentar la aplicación adecuada de las leyes forestales.

El proyecto fue ejecutado por el Ministerio de Bosques (MdB) de Indonesia y el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF) de Indonesia como organismos co-ejecutores basados en una oficina del proyecto en el MdB, Jakarta, y dos áreas del proyecto situadas en Pekanbaru, Riau, Sumatra, y Pontianak, Kalimantan Barat, Kalimantan. La ejecución del proyecto comenzó en mayo de 2002 con una duración prevista de dos años. Las operaciones finalizaron en mayo de 2005 luego de una prórroga de doce meses sin fondos adicionales de la OIMT. El presupuesto total de la OIMT aprobado para el proyecto (US\$741.000) fue financiado por los gobiernos de Japón (US\$615.850), EE.UU. (US\$50.000) e Indonesia (US\$75.250).

Experiencias adquiridas

Antes de la ejecución del proyecto, existía un nivel generalizado de tala ilegal agravado por una multitud de factores interrelacionados (inclusive falta de profesionalismo, actitudes y conductas negativas, y medidas ineficaces y desorganizadas para abordar el problema). Estas deficiencias pueden atribuirse a la ausencia de información válida y análisis del problema; insuficientes conocimientos, capacidades y tecnologías para combatir la tala ilegal; y una falta de motivación y compromiso social para superar el problema.

Al finalizarse el proyecto, los cambios introducidos con el mismo permitieron una serie de mejoras, entre las que se destacan las siguientes:

- Información y análisis técnicos y estadísticos sobre los aspectos pertinentes de la tala ilegal;
- sistemas de software para identificar y controlar la degradación forestal causada por la tala ilegal;
- mayor capacidad humana e institucional para combatir la tala ilegal;
- seis volúmenes de directrices exhaustivas para combatir la tala ilegal; y
- establecimiento y consolidación de foros de coordinación para la seguridad forestal y la aplicación de leyes forestales.

También se observaron mejoras en el nivel de conocimientos, capacidades, sensibilización, compromiso, participación e intercambio de todos los interesados, inclusive el gobierno, las ONG y la sociedad civil (universidades, el sector privado, las comunidades locales y el público en general).

El programa de capacitación elaborado en el proyecto contribuyó a aumentar los conocimientos y capacidades de los interesados en la lucha contra la tala ilegal, inclusive en la aplicación de la tecnología adecuada. Los seis volúmenes de directrices exhaustivas mencionados más arriba fueron el producto de un esfuerzo sistemático de actualización, coordinación y racionalización de políticas, directrices y lineamientos ya existentes. Estas directrices tienen el potencial de mejorar la coordinación y las sinergias en los esfuerzos por controlar la tala ilegal en Indonesia.

El establecimiento y movilización de foros de coordinación fue un componente clave del proyecto, ya que se consideró que la consulta, potenciación, compromiso y participación de todos los interesados eran esenciales para lograr una respuesta efectiva que permitiera controlar la tala ilegal en lugar de depender principalmente del método convencional de medidas coercitivas aplicadas por las autoridades gubernamentales. Sin embargo, todos estos resultados llevaron tiempo y el desafío ahora será mantenerlos.

Impactos y efectos

Los impactos y efectos del proyecto se sintieron en todo nivel (local, regional y nacional), aunque en diferente grado. Naturalmente, la mayoría tuvo lugar en las provincias de Riau y Kalimantan Barat, donde se situaban las dos áreas del proyecto, tanto en el plano provincial como local (*kabupaten*). Los sectores que recibieron el impacto fueron el gobierno central, representado por las oficinas provinciales del MDB; la policía y autoridad judicial; el gobierno local, que recibió cierta autonomía en el contexto de la política nacional de descentralización; las ONG y la sociedad civil, universidades, comunidades, el sector privado y el público en general.

Específicamente, el gobierno se benefició con los informes producidos y las actividades de desarrollo de capacidad realizadas en el proyecto, en particular, el aumento de conocimientos para combatir la tala ilegal. A través de la participación en los foros de coordinación, el proyecto ayudó a aumentar la sensibilización, cambiar actitudes y mejorar la confianza y el compromiso de las ONG, la sociedad civil, las universidades, las comunidades y el público en general, lo que llevó a una mayor potenciación, participación y movilización social en contra de la tala ilegal. Cuando se realizó la evaluación, aún funcionaban ambos foros activamente (JILALAHARI en Riau y KAIL en Kalimantan Barat), utilizando los productos del proyecto en sus actividades. La sustentabilidad del proyecto después de su finalización dependerá de la medida en que estos foros se sigan manteniendo, reforzando y reproduciendo en otras partes de Indonesia en el futuro. Sin embargo, la dificultad para asegurar la cooperación y participación del sector privado podría ser una indicación de que el impacto y efecto del proyecto en este sector fue relativamente menos profundo.

Los impactos y efectos del proyecto se extendieron mucho más allá de sus límites geográficos. En el plano nacional, se sintieron principalmente en el MDB, en particular, en el contexto del análisis y diseño de políticas. Las estadísticas y análisis generados por el proyecto se han utilizado ampliamente. Específicamente, el MDB adoptó oficialmente las directrices y junto con el documento “Diez pasos

para eliminar la tala ilegal”, un resumen de los lineamientos producidos por la Alianza WWF-Banco Mundial, orientarán la formulación de políticas oficiales y planes de acción del gobierno sobre la tala ilegal en un futuro próximo.

El proyecto extendió además su impacto mediante la cooperación, enlace y coordinación a nivel local, provincial y central, con otras iniciativas sobre tala ilegal, en particular, la Alianza WWF-Banco Mundial, el Centro de Respuesta a la Tala Ilegal de la Comisión Europea, las iniciativas bilaterales de la Agencia de Ayuda para el Desarrollo Internacional de Estados Unidos (USAID), el Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID) y la Agencia de Cooperación Internacional de Japón (JICA), así como actividades de las ONG Telapak y la Agencia de Investigación Ambiental (EIA). La proliferación de iniciativas para combatir la tala ilegal en Indonesia ha dado lugar a algunos casos de superposición o duplicación de esfuerzos, pero la interacción entre el proyecto y las otras iniciativas ha resuelto este problema, generando a la vez sinergias mediante el intercambio de información, experiencias, resultados y conclusiones.

La consideración final y posiblemente más crucial para juzgar el éxito del proyecto es la medida de su impacto en la tala ilegal en Indonesia en general y en las dos provincias en particular. La tala ilegal es un problema complejo, generalizado y continuo en Indonesia, que se extiende mucho más allá de los límites de las dos provincias donde se situaban las dos áreas del proyecto. Por lo tanto, no es realista esperar que un único proyecto de limitada duración tenga un impacto rápido y duradero en la eliminación del problema en todo el país. Es difícil también recopilar y mantener información sobre la incidencia y frecuencia de actividades ilegales, excepto las denunciadas, detectadas o controladas. Por lo tanto, para medir con precisión el impacto del proyecto sobre la tala ilegal se requeriría un esfuerzo extremadamente profundo. Sin embargo, en mi opinión y en base a las percepciones y observaciones de todos los actores del proyecto, se puede decir que ha contribuido a mitigar el problema estableciendo y fomentando las condiciones propicias para un enfoque más eficaz y eficiente de aplicación de leyes forestales, así como de prevención y eliminación de la tala ilegal y otras actividades conexas. Según se indicó más arriba, los impactos y efectos del proyecto se sintieron más profundamente, aunque no exclusivamente, en las dos provincias donde estaban situadas las áreas del proyecto. El desafío ahora es asegurar que estos impactos y efectos puedan mantenerse y sustentarse en estas dos provincias y extenderse y replicarse en otras partes de Indonesia donde la tala ilegal sigue siendo un grave problema.

Recomendaciones

Sobre la base de los resultados de esta evaluación ex-post, se presentaron las siguientes recomendaciones a la consideración del Gobierno de Indonesia y la OIMT:

1. En la medida de lo posible, todos los resultados tangibles del proyecto deberían mantenerse, actualizarse, difundirse, aplicarse y replicarse en el contexto del proceso actual de control de la tala ilegal en Indonesia.
2. Debería continuarse la capacitación y el desarrollo de capacidades humanas e institucionales con los materiales actualizados y adaptados y con las herramientas y tecnologías generadas en el proyecto a fin de profundizar los conocimientos de todas las partes interesadas dedicadas a la aplicación de leyes forestales y la lucha contra la tala ilegal.
3. Deberían realizarse esfuerzos mancomunados para difundir y facilitar la aplicación efectiva y sistemática de las directrices elaboradas en el proyecto para controlar la tala ilegal en todo el país a nivel local, provincial y nacional. En tal respecto, se debería prestar apoyo a las provincias, distritos y entidades que han adoptado las directrices o han mostrado interés en adoptarlas.
4. Los foros de coordinación establecidos y consolidados a través del proyecto (JILALAHARI en Riau y KAIL en Kalimantan Barat) deberían reforzarse para

Continúa en la página 16 ►

Participación comunitaria en el manejo forestal

Resultados de la evaluación ex-post de siete proyectos en seis países

por
Marc J. Dourojeanni
y
Juan E. Sève¹



Labores comunitarias: Los participantes de Ghana toman un descanso frente al vivero de teca financiado por el proyecto.

Fotografía: M. Dourojeanni

EN ESTE ARTÍCULO se destacan las principales conclusiones y experiencias sintetizadas en el informe de una evaluación ex-post de siete proyectos de manejo forestal comunitario de la OIMT finalizados entre principios de 2002 y el año 2005.

La participación comunitaria en el manejo forestal, considerada con razón un elemento esencial de la conservación de los bosques tropicales de todo el mundo, se ha promovido durante décadas. Sin embargo, ha sido un objetivo muy difícil de alcanzar, pese a los denodados esfuerzos realizados en todos los continentes. Pocos programas o proyectos pueden atribuirse un éxito duradero en lo que respecta a mejores ingresos para las comunidades, la ordenación forestal sostenible (OFS) y/o la conservación.

Los proyectos de la OIMT no se apartan de esta realidad: los éxitos logrados son limitados. Sin embargo, los siete proyectos de la OIMT evaluados aquí (ejecutados en Bolivia, Ghana, Panamá,

Perú, Filipinas y Togo) han demostrado, una vez más, que los problemas principales no se relacionan con las comunidades participantes, sino que esencialmente son consecuencia de serias fallas en el diseño, importantes deficiencias técnicas y, en menor medida, defectos en la ejecución del proyecto.

Los proyectos

El Cuadro 1 presenta una lista de los siete proyectos evaluados. Tres de ellos se encontraban situados en América Latina (Bolivia, Perú y Panamá), otros tres en África Occidental (Ghana y Togo) y el séptimo en el sudeste asiático (Filipinas). Todos los proyectos habían sido aprobados entre 1996 y 2001. Su costo total, sin incluir las primeras fases de cuatro de ellos, ascendió a US\$5,7 millones y la contribución de la OIMT a este total fue de US\$4,2 millones.

En el Cuadro 1 se resumen las semejanzas y diferencias entre los proyectos. Todos ellos: 1) abordaban el desarrollo socioeconómico directo a largo plazo de los campesinos locales o las comunidades indígenas (a menudo tribales) mediante su participación en estas actividades); 2) se concentraban principalmente en los bosques o tierras forestales de protección resi-

¹Consultores de la OIMT, que recibieron el apoyo de Carlos Rodríguez Chang (Bolivia, Panamá y Perú), Baharuddin Haji Ghazali (Filipinas) y Astrid Bergqvist (Ghana y Togo).

► ... continúa de la página 15

mantener el impulso obtenido en la campaña contra la tala ilegal en las dos provincias y destacar su carácter de estudios piloto pioneros para abordar la tala ilegal utilizando un enfoque de participación y consulta de múltiples interesados.

5. Las dificultades experimentadas en el proyecto para asegurar la cooperación y participación del sector privado debería analizarse más detenidamente para identificar y superar los obstáculos, inclusive a través de la motivación e incentivos apropiados.
6. Deberían desarrollarse las metodologías y mecanismos apropiados para manejar y resolver los conflictos entre las partes interesadas a fin de facilitar las actividades de los foros de coordinación.

7. Deberían desarrollarse fuentes alternativas de ingresos para las comunidades locales, inclusive proyectos forestales comunitarios, con el fin de reducir su intervención en actividades ilegales y alentar su apoyo y participación en las campañas contra la tala ilegal.
8. Deberían adaptarse las experiencias y logros obtenidos por el proyecto en Riau y Kalimantan Barat para su reproducción en otras partes de Indonesia donde aún existe un nivel desenfadado de tala ilegal.

El informe completo de esta evaluación ex-post se encuentra disponible en la Secretaría de la OIMT.