

Una misión enviada por la OIMT a Camboya recomienda la reanudación cautelosa de la explotación maderera

por Jeff Sayer¹,
Efransjah²,
Sheikh Ibrahim³,
Misao Ishijima⁴
y
Xuhe Chen⁵

¹Fondo Mundial para la Naturaleza Internacional
Gland, Suiza

²Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Kuala Lumpur, Malasia

³Gaya Tunas Sdn Bhd
Kuala Lumpur, Malasia

⁴Fundación de Consultores de Ingeniería Forestal de Japón
Tokio, Japón

⁵Red Internacional de Bambú y Ratán (INBAR)
Beijing, China



Orientación: Los miembros de la misión examinan un mapa forestal durante una inspección de un proyecto de silvicultura social cerca de Siam Riep.

EN FEBRERO DE 2003, la Administración Forestal (AF) del Gobierno de Camboya solicitó a la OIMT que enviara una misión de diagnóstico para analizar los obstáculos enfrentados en la consecución de la ordenación forestal sostenible (OFS) en el país.

Los objetivos de la misión eran: identificar aquellos factores que más severamente limitasen el progreso hacia el logro del Objetivo 2000 de la OIMT y la OFS; clasificar estas limitaciones por orden de importancia; y recomendar una serie de medidas orientadas a eliminar tales limitaciones. En consecuencia, una misión de cinco integrantes (los autores de este artículo) visitó Camboya del 16 al 30 de octubre de 2004 para consultar a una

amplia gama de interesados y visitar varias áreas de concesión, zonas forestales ocupadas ilegalmente, proyectos forestales comunitarios, un parque nacional y zonas de investigación forestal. La labor de la misión se vio facilitada por el informe de una evaluación independiente del sector forestal (IFSR), encomendada por el Gobierno de Camboya con el respaldo de un consorcio de seis organismos de ayuda para el desarrollo y publicada poco antes de que tuviera lugar la misión.

Los recursos de Camboya

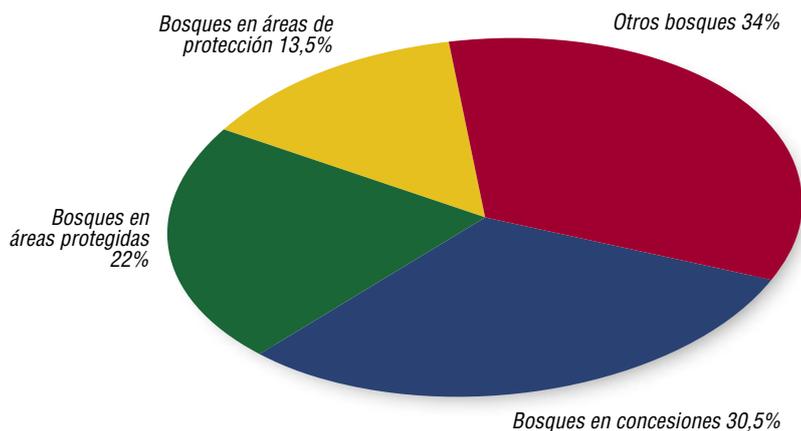
La cifra oficial de la AF para la cobertura boscosa, basada en una evaluación de 1997, es del 59% de la superficie terrestre del país, lo que implica una reducción con respecto al 73% registrado en 1969. Un área considerable de bosque actualmente se encuentra degradada debido a las invasiones agrícolas, incendios y prácticas deficientes de explotación forestal, pero aún subsisten en el país grandes extensiones de bosque con abundancia de maderas y biodiversidad. El Gráfico 1 muestra la adjudicación oficial de tierras forestales en Camboya, mientras que el mapa (Gráfico 2) muestra la cobertura boscosa por tipos de bosque.

Suspensión de la extracción maderera

El gobierno suspendió todas las operaciones de extracción maderera a partir del 1º de enero de 2002. Las licencias de 17 empresas que cubrían 24 concesiones con una extensión total de 3,50 millones de hectáreas fueron canceladas y a otras doce concesiones con una extensión de 3,37 millones de hectáreas se les exigió presentar nuevos “planes estratégicos de manejo forestal” como base para la renegociación de sus acuerdos de

Designaciones

Gráfico 1: Usos forestales en Camboya, 2004



concesión. Estos planes seguían en evaluación y, por lo tanto, se suspendió toda la actividad forestal industrial durante el período de la misión (y continuaba suspendida en marzo de 2005). Además, la AF cerró, y en algunos casos destruyó, 653 plantas transformadoras de pequeña escala y 1351 aserraderos ilegales.

Hoy sigue habiendo alguna madera disponible derivada de actividades de conversión de tierras aprobadas por el gobierno. Sin embargo, algunas fuentes sostienen que el otorgamiento de permisos de conversión de tierras, por ejemplo para las zonas caucheras, no se ha ajustado a procedimientos legales y, en algunos casos, ha sido motivado por el acceso que permitía a los recursos maderables del área por convertir. Algunas fuentes informaron a la misión que aún sigue habiendo madera disponible en las principales ciudades y aparentemente los precios se han mantenido estables. Es evidente, por tanto, que el efecto de la veda de explotación maderera ha sido estimular una importante industria maderera ilegal.

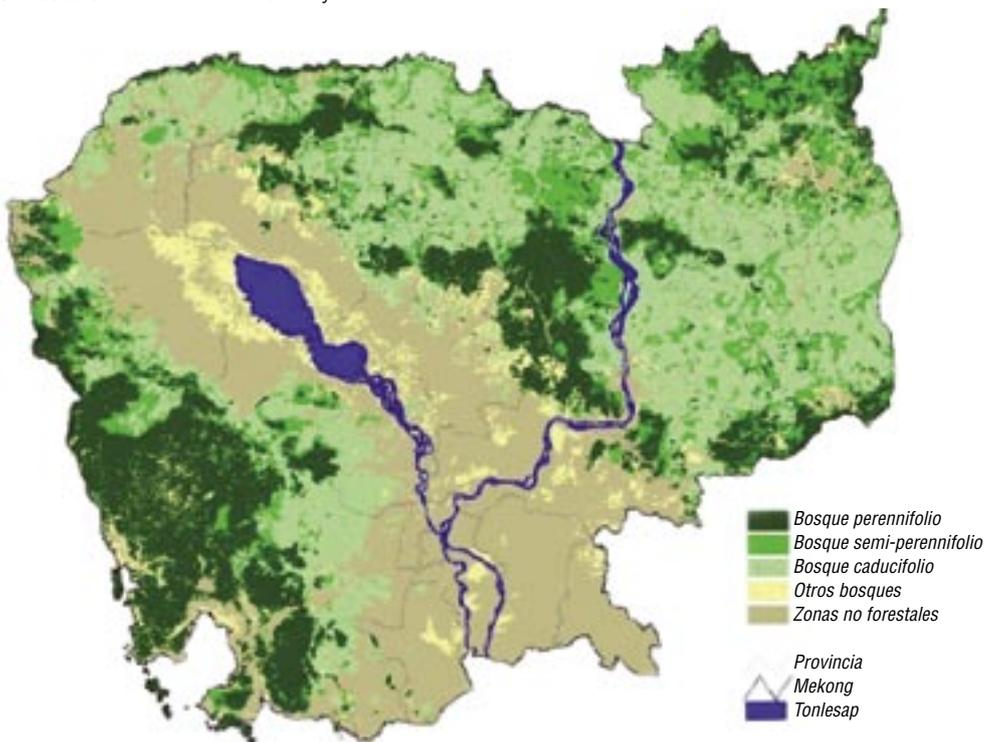
... el efecto de la veda de explotación maderera ha sido estimular una importante industria maderera ilegal

Principales desafíos y obstáculos

El principio sobre el cual se basan las misiones de diagnóstico de la OIMT es que existe un pequeño número de obstáculos principales en el proceso hacia la OFS. Sin embargo, nuestro trabajo en Camboya nos llevó a concluir que el país se enfrenta a una serie de problemas interrelacionados que necesitan abordarse de forma coordinada, aunque algunos de ellos pueden también considerarse oportunidades. Hemos preparado un árbol de problemas (Cuadro 1) para mostrar la naturaleza de algunas de estas relaciones.

Buena cobertura

Gráfico 2: Cobertura boscosa de Camboya



Fuente: Adaptado del Comité Conjunto del Gobierno Real de Camboya y Donantes (2004)

Políticas inestables: la Ley Forestal y la Política Forestal aprobadas en 2002 deberían haber abierto el camino para la elaboración de un programa forestal nacional (PFN). Sin embargo, la veda de explotación forestal, la incertidumbre con respecto a las concesiones industriales y la decisión de llevar a cabo la IFRS han apartado la atención del PFN. Sin embargo, se preparó un plan de acción forestal preliminar, que contiene los elementos necesarios para un PFN y además parece ofrecer una base para un enfoque más coherente de desarrollo forestal y podría brindar una estructura para la coordinación de donantes que tanto se necesita en el país.

Contribución a las metas nacionales de desarrollo: hasta que se impuso la veda de explotación forestal, los bosques contribuían con alrededor del 4% del producto interno bruto (PIB) de Camboya. Los análisis realizados en otros países muestran que los valores de subsistencia y otros valores de los bosques no relacionados con el mercado suelen superar los valores registrados en las estadísticas oficiales. Por lo tanto, concluimos que la verdadera contribución de los bosques de Camboya podría ser cercana al 10% del PIB. Sin embargo, ha habido un importante problema de equidad en la distribución de los costos y beneficios derivados de los bosques. Los principales desafíos son alentar un mayor flujo de beneficios para los sectores pobres e impedir la pérdida de rentas legítimas por la corrupción.

Beneficios relacionados con los medios de sustento locales: los sectores pobres de la población adquieren beneficios de la leña, el carbón vegetal y una gran diversidad de productos forestales no maderables (PFNM), y existe una larga tradición de manejo comunitario de los bosques del país y una gran receptividad frente a las iniciativas orientadas a consolidar la silvicultura comunitaria. El principal desafío es potenciar a las comunidades locales de modo que puedan manejar los bosques para su propio beneficio.

Degradación del recurso forestal debido a prácticas insostenibles de extracción maderera: la explotación anárquica ha reducido el potencial de los bosques para sustentar la producción de madera, la disponibilidad de PFNMs y (posiblemente) los valores de biodiversidad, y probablemente haya aumentado también la sedimentación de cauces y el riesgo de incendios forestales. El desafío ahora es aplicar medidas ambientales para reducir el daño causado por la extracción maderera y asegurar que los extractores respeten los derechos de la población local.

Expansión de prácticas agropecuarias y cultivos de plantación de forma planificada y racional: en la actualidad, el desmonte de tierras con fines agropecuarios es oportunista o está motivado por la posibilidad de eludir la veda de explotación maderera. El desafío es establecer y demarcar una zona forestal permanente (ZFP), identificar las zonas forestales que puedan convertirse para fines agropecuarios y cultivos de plantación, y asegurar la transparencia en la selección de tierras para el desarrollo de tales cultivos.

Cumplimiento de los objetivos de conservación de biodiversidad: Camboya cuenta con un extenso sistema de áreas protegidas, pero no existe un acuerdo con respecto al valor intrínseco de algunas de estas áreas y sobre su estado de protección. El desafío es establecer y administrar un sistema eficaz de reservas de biodiversidad dentro de la ZFP.

Marco institucional: en la actualidad, la mayor parte de las actividades de ordenación forestal se encuentran bajo la responsabilidad de la Administración Forestal (AF), mientras que el Ministerio del Medio Ambiente (MMA) está a cargo de la mayoría de las áreas protegidas.

Los gobiernos locales (consejos comunales) no desempeñan ningún papel en la conservación y ordenación de bosques y las funciones de las comunidades aún no están claramente definidas. Los conocimientos técnicos y las redes de actores que se necesitan para manejar los bosques de producción son diferentes de los requeridos para las áreas protegidas y es preciso mejorar las capacidades en ambos campos. El desafío es definir claramente los mandatos de la AF y el MMA en materia de ordenación forestal y asegurar la coordinación adecuada de todas las actividades relacionadas con los bosques.

Adjudicación de tierras: la misión no tuvo oportunidad de examinar detalladamente los aspectos relativos a la tierra. Sin embargo, la titulación de tierras será un punto clave del establecimiento de un ordenamiento forestal descentralizado en el largo plazo y en la demarcación de una ZFP. El desafío es establecer un régimen de tenencia de tierras que ofrezca a las familias, las comunidades y el sector privado derechos seguros sobre las tierras forestales, asegurando a la vez la protección de los valores ambientales de estas tierras por el Estado.

Medidas sugeridas

La IFSR identificó una serie de medidas necesarias para mejorar el rendimiento del sector forestal de Camboya. La misión ha tomado estas medidas en consideración y ha identificado también otras acciones prioritarias. En la opinión de la misión, no existe una única solución diseñada fuera del sector que pueda funcionar. La prioridad inmediata más urgente es facilitar a la AF los recursos necesarios para actuar como una institución profesional eficaz.

Condiciones propicias para la OFS

El marco jurídico y normativo para la OFS ha sido objeto de intensos debates en los últimos años. En 2002, se aprobó una nueva ley y política forestal y se establecieron también una serie de decretos conexos. Sin embargo, aún subsiste un alto grado de incertidumbre sobre la aplicación del marco actual.



Zona de confort: El 26% del territorio de Camboya se encuentra bajo protección. Los miembros de la misión discuten los problemas de ordenación en el Parque Nacional Phnom Kulien cerca de Siam Riep.

La misión sugiere que se adopten los siguientes principios generales:

- el plan de acción forestal preliminar existente debería convertirse en un PFN y se deberían hacer esfuerzos para canalizar el apoyo de todos los donantes a la ejecución de este programa;
- la AF no debería tratar de aplicar un único enfoque uniforme en todo el país. Existen diversas condiciones que requieren distintos enfoques en situaciones diferentes;
- la AF debe desarrollar su propia capacidad para aplicar diferentes modelos de ordenación, lo cual supone un proceso de experimentación y aprendizaje; y
- se necesitan medidas para fortalecer las capacidades de manejo forestal del sector privado y la sociedad civil.

La misión recomienda que se apliquen una diversidad de enfoques ... (inclusive) el otorgamiento de licencias a un número limitado de concesiones a escala industrial cuidadosamente vigiladas con una capacidad de transformación eficiente y un alto valor agregado a nivel local

La misión recomienda que se apliquen una diversidad de enfoques, en particular los siguientes:

- otorgamiento de licencias a un número limitado de concesiones a escala industrial cuidadosamente vigiladas con una capacidad de transformación eficiente y un alto valor agregado a nivel local;
- experimentación cautelosa con un sistema de licitación para las áreas de corta anual con planes de manejo aprobados en zonas de riqueza forestal fuera de las concesiones industriales;
- iniciativas preliminares para establecer alianzas con los consejos comunales en las zonas de riqueza forestal;
- expansión significativa de enfoques comunitarios en una diversidad de situaciones; y

Males y pesares

Cuadro 1: Análisis de problemas

IMPACTOS	Falta de confianza entre las distintas partes interesadas	Agotamiento de recursos forestales	Bajo nivel de ingresos fiscales	Bajo nivel de beneficios para las comunidades	Distribución no equitativa de rentas	Rendimiento industrial deficiente	Falta de concretización del potencial económico	
PROBLEMA CENTRAL	Limitada contribución de los recursos forestales al desarrollo sostenible							
PRINCIPALES LIMITACIONES	Marcos institucionales y políticas forestales inestables	Insuficiente capacidad del sector forestal	Conocimiento limitado de los recursos forestales	Falta de incentivos para la ordenación descentralizada	Adjudicación poco propicia de usos de tierras	Concesiones no operativas	Ausencia de alianzas forestales	Falta de concretización del potencial para plantaciones
CAUSAS FUNDAMENTALES	Reglamentación excesiva y aplicación deficiente de normativas	Falta de recursos financieros para la AF	Limitado reconocimiento del valor económico de los PFNMs	Deficiente capacidad institucional a nivel local	Sistema de adjudicación y tenencia de tierras poco claro o no amparado por la ley	Falta de confianza en el compromiso de los concesionarios	Falta de experiencia de los consejos comunales	Ausencia de inversiones del sector privado
	Falta de cooperación entre organismos y otras partes interesadas	Limitada oportunidad para la experimentación y el aprendizaje	Limitada información sobre las existencias en pie y el crecimiento del bosque	Ausencia de un marco normativo de apoyo	Apropiación de tierras sin control	Incentivos deficientes para la OFS	Estructura inadecuada de la AF	Conflictos sobre la tierra
	Políticas y orientaciones técnicas contradictorias por parte de los donantes	El nivel de capacitación y conocimientos técnicos necesita mejorarse	Identificación incorrecta de áreas de biodiversidad	Control central excesivo	Invasión u ocupación ilegal de tierras forestales	Conflictos con las comunidades	Las comunas son muy pequeñas para la planificación a nivel de paisaje	Ausencia de experiencias a nivel local
	Responsabilidades administrativas poco claras y cuestionadas	Deficiente capacidad del sector privado y organización ineficiente de la sociedad civil	Conocimiento insuficiente de la biodiversidad—limitados estudios biológicos	Falta de protección de los derechos de los propietarios forestales locales	Inseguridad de la tenencia para los administradores forestales locales	Falta de experiencia en la gestión de concesiones		Falta de mercados para los productos derivados de las plantaciones
		Prácticas insostenibles de explotación forestal				Limitada eficiencia y bajo valor agregado a nivel local		Bajo nivel de concientización pública sobre las plantaciones forestales

- desarrollo cuidadoso de diferentes tipos de plantaciones forestales privadas tanto en pequeña escala para la producción de leña y postes como en gran escala para plantaciones industriales de madera y pulpa.

Concesiones industriales

Los sistemas de concesión fueron objeto de graves abusos en los anárquicos años de la década del noventa e incluso hoy la mayoría de los concesionarios no satisfacen los requisitos mínimos para el establecimiento de planes de manejo. Aplaudimos las valientes decisiones del gobierno de suspender o cancelar las operaciones de la mayoría de las concesiones y prohibir el transporte de madera en troza. Somos conscientes también de las dudas existentes sobre el compromiso real incluso de aquellas concesiones que han elaborado planes de manejo. No obstante, nuestra conclusión es que se debería permitir a un pequeño número de concesiones proseguir a la siguiente etapa de su planificación del manejo forestal. Las razones que nos llevaron a esta conclusión fueron las siguientes:

... los bosques son un recurso económico importante de Camboya. Con un número pequeño de extensas concesiones correctamente administradas, se contribuirá a cumplir con las metas nacionales de desarrollo sostenible y se producirán beneficios para la población local

- dada la capacidad supervisora actual de la AF, el control de un número pequeño de extensas concesiones presentará

menos problemas que la supervisión de un gran número de pequeñas operaciones de explotación forestal;

- los bosques son un recurso económico importante de Camboya. Con un número pequeño de extensas concesiones correctamente administradas, se contribuirá a cumplir con las metas nacionales de desarrollo sostenible y se producirán beneficios para la población local;
- la supervisión de las concesiones será más fácil que cualquiera de los otros sistemas alternativos para manejar grandes extensiones de tierras boscosas escasamente pobladas. En particular, dudamos que sea factible desarrollar un marco de manejo forestal descentralizado en el corto plazo y consideramos que existen dificultades prácticas en la administración de ventas o subastas anuales de madera proveniente de tierras forestales públicas;
- el manejo forestal comunitario no será posible en la escala requerida para tratar extensos paisajes forestales, aunque se lo debería desarrollar en los lugares adecuados dentro de estos paisajes; y
- existe en el país una capacidad de control independiente, que podría ampliarse para supervisar un pequeño número de concesiones de escala industrial. Reconocemos que este proceso implicaría un costo e instamos a los donantes internacionales a efectuar contribuciones con este fin.

Grado de control gubernamental de la actividad forestal

La experiencia en muchos otros países nos demuestra que la reglamentación excesiva es uno de los factores que llevan a la corrupción. Esto se aplica en todos los niveles, desde las concesiones industriales hasta la silvicultura comunitaria. Nos preocupa que muchas de las propuestas que han surgido a partir de estudios del sector forestal de Camboya, realizados con el apoyo internacional, propugnan grados de reglamentación que no son realistas si se tienen en cuenta las deficiencias de las instituciones gubernamentales. Los estudios patrocinados por el Banco Mundial sobre la gestión de concesiones han producido 15 series de directrices que, si se aplicasen, conducirían al establecimiento de un sistema muy sofisticado, técnicamente difícil y costoso en Camboya. Esta propuesta no es realista; además, la misión considera que sólo una serie de estas directrices aborda los aspectos que son realmente importantes para el país en la actualidad.

Otra preocupación de la misión es que los modelos actuales de manejo forestal comunitario establecidos por la AF son innecesariamente restrictivos y se basan en un sistema de control sumamente centralizado. Con un sistema más sencillo, habría más oportunidades para la adaptación y el aprendizaje a nivel local, así como mayores rendimientos económicos para las poblaciones locales. Las ONG pueden ser valiosos intermediarios en el desarrollo de actividades forestales comunitarias. La misión insta a los dirigentes a reconocer que una compleja reglamentación no eliminará la corrupción; por el contrario, podría fomentarla. Asimismo, los dirigentes deberían saber que en cierta medida todos los programas forestales de Camboya serán experimentales y es importante seguirlos muy de cerca, aprender de ellos y mantener la flexibilidad y adaptabilidad.

Por lo tanto, la misión recomienda lo siguiente:

- evitar el uso de medidas normativas y jurídicas demasiado reguladoras y complicadas;
- aumentar la capacidad para un seguimiento independiente de las actividades forestales en todas las escalas. Deberían habilitarse grupos internacionales y nacionales para llevar a cabo estas operaciones de control como el principal medio de combatir las actividades forestales ilegales.

Desarrollo de capacidad

En muchos estudios se ha recomendado aumentar la capacidad para conseguir la OFS en Camboya y ya se ha alcanzado un importante progreso a través de educación formal, cursos cortos, viajes de estudio, seminarios, etc. Aplaudimos estas iniciativas y alentamos su continuación: Camboya ahora cuenta con un cuadro profesional razonable con un buen nivel de capacitación conceptual en diferentes aspectos de la ordenación forestal. Sin embargo, la capacidad no puede desarrollarse aisladamente; para un verdadero desarrollo de capacidad se necesita que el personal forestal adquiera experiencia práctica en el terreno.

La misión observó que incluso si la AF contara con personal con un alto nivel de conocimientos técnicos, no tendría la capacidad necesaria para manejar los bosques de forma sostenible a menos que consiguiera también los recursos requeridos para operar eficientemente. Esto incluye la provisión de alojamiento para los funcionarios forestales cerca de sus lugares de trabajo,

transporte para los mismos y, sobre todo, salarios adecuados. Sería mejor que la AF tuviera menos funcionarios con mejores sueldos y más motivados que un gran número de empleados mal pagados y escasamente motivados. Por lo tanto, la misión recomienda lo siguiente:

- concentrar el mayor desarrollo de capacidad en actividades prácticas de ordenación forestal sostenible en una diversidad de situaciones;
- desarrollar esta capacidad práctica no sólo en la AF sino también en las organizaciones de la sociedad civil, las comunidades, comunas y el sector privado;
- llevar a cabo un seguimiento independiente de todas las actividades forestales como una forma de mejorar el potencial de los proyectos piloto para desarrollar capacidades;
- ofrecer a los funcionarios de la AF suficientes condiciones de servicio para motivarlos. Esto significa un aumento en los salarios a un nivel tal que sea menos probable que dichos funcionarios busquen complementar sus ingresos mediante fuentes informales; e
- introducir cambios para lograr un profesionalismo orientado al servicio en el personal de la AF. La capacitación técnica sigue siendo importante, pero debería ofrecerse también formación en ciencias sociales y organización.

La misión insta a los dirigentes a reconocer que una compleja reglamentación no eliminará la corrupción; por el contrario, podría fomentarla.

Referencia bibliográfica

Joint Royal Government of Cambodia and Donor Committee 2004. *Independent forest sector review: the forest sector in Cambodia*. Part I: Policy choices, issues and options. Part 2: Issues chapters. CD ROM. Misión DANIDA, Phnom Penh, Camboya.

La misión de la OIMT presentó también varias recomendaciones relacionadas con actividades de investigación, seguimiento y servicios técnicos, priorización de la descentralización de la ordenación forestal, desarrollo de un recurso de plantaciones económicamente viable, y opciones para el apoyo de la OIMT en Camboya. Para obtener una copia del informe completo visite: <http://www.itto.or.jp/live/PageDisplayHandler?pageId=205>, ó comuníquese con el Funcionario de Información de la OIMT (ver dirección en la página 2).