



Las inversiones en los bosques tropicales naturales están cambiando

por Adrian Whiteman

Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación

Viale delle Terme di Caracalla
00100 Roma, Italia

adrian.whiteman@fao.org

UNO DE LOS DESAFÍOS principales para la financiación de la ordenación forestal sostenible (OFS) en los bosques tropicales naturales es la viabilidad económica. El crecimiento de especies comerciales en la mayoría de los tipos de bosques naturales es relativamente limitado y, en los últimos años, los productos de los bosques tropicales han bajado de precio y han perdido parte de su mercado, además de registrar un nivel relativamente bajo de valor agregado en su producción. Por otra parte, las existencias de árboles comerciales son limitadas, en algunos tipos de bosques naturales más que en otros; los costos de producción y manejo pueden ser altos (por ejemplo, en zonas remotas); y los usos alternativos de la tierra probablemente ofrezcan rendimientos económicos más elevados.

La OFS exige a los administradores del bosque respetar los beneficios no relacionados con el mercado, lo cual en general lleva a un aumento en los costos de manejo y transacción, o en otras palabras, costos de cumplimiento para los productores y costos de aplicación de la ley para las administraciones forestales. Además, los sistemas de concesiones forestales utilizados en muchos países tropicales pueden tener altos costos de administración si se los administra correctamente debido a los diferentes objetivos del propietario del recurso (a menudo, los gobiernos), el administrador o productor de beneficios (normalmente, el sector privado) y los principales beneficiarios de la ordenación forestal (principalmente el sector privado, pero también otras partes interesadas).

La consecuencia de todos estos fundamentos es que la explotación de los bosques tropicales primarios sigue siendo muy rentable, con un valor agregado¹ que probablemente oscile entre us\$500 por hectárea en los bosques secos y us\$3.000 por hectárea en los bosques tropicales húmedos que contienen especies maderables valiosas. Sin embargo, actualmente quedan muy pocos bosques tropicales primarios de alto valor para explotar. En los bosques tropicales secundarios, la ordenación forestal es mucho menos rentable y el valor agregado puede llegar a ser de apenas us\$20 por hectárea en los bosques secos y de us\$100 por hectárea por año en los bosques húmedos. Con estas ganancias, es difícil que la ordenación de los bosques naturales pueda competir con otros usos alternativos de la tierra tales como la agricultura, los cultivos de árboles agrícolas y las plantaciones forestales.

En lo que respecta a las inversiones en la ordenación sostenible de los bosques naturales, todos estos factores implican que existen algunas posibilidades de inversión en mejores métodos de extracción, pero las posibilidades son muy limitadas en lo relativo a inversiones en la ordenación forestal a largo plazo, que representa gastos recurrentes a largo plazo y mínimos rendimientos. Las condiciones necesarias para que la OFS sea viable desde un punto de vista económico posiblemente se den en las concesiones forestales de lugares con un alto nivel de existencias y limitados usos alternativos. Además, las operaciones de manejo forestal de pequeña escala llevadas a cabo por las

¹El valor agregado representa el valor de la venta de la madera en rollo menos los costos de producción no relacionados con la mano de obra (p.ej. combustible, herramientas, maquinaria y equipos).

poblaciones locales pueden ser viables en zonas con existencias limitadas (p.ej. bosques secos) y escasa presión demográfica.

Las inversiones se guían por las señales del mercado. Lamentablemente, en general se cuenta con escasa información sobre el rendimiento de las inversiones en la ordenación sostenible de los bosques tropicales naturales, los mercados no parecen ofrecer ningún beneficio significativo para la producción sostenible de productos forestales (p.ej. sobreprecios para los productos forestales certificados) y las políticas gubernamentales en apoyo de la OFS suelen ser deficientes.

Las tendencias de las políticas e instituciones gubernamentales

El marco para las inversiones en la OFS se ha visto afectado también por las recientes tendencias registradas en las políticas e instituciones gubernamentales, entre las cuales se destacan las siguientes:

- un nivel generalmente bajo (y decreciente) de financiación para la administración forestal en muchos países, inclusive de la comunidad donante internacional;
- descentralización y delegación de funciones a niveles inferiores del gobierno;
- privatización y menos intervención pública directa en muchos sectores (inclusive el forestal); y
- cambios en la función de los gobiernos, de proveedores a compradores de servicios públicos.

Todos estos factores, en general, han debilitado la capacidad de los gobiernos para respaldar las inversiones en el proceso de OFS en muchos países tropicales.

La función de los gobiernos para incentivar inversiones en la OFS

En términos generales, los gobiernos cuentan con cuatro clases de herramientas o instrumentos para incentivar las inversiones en la OFS: intervención y/o inversión directa; reglamentación; políticas fiscales y mecanismos de mercado; y medidas de concientización sobre la OFS.

Intervención directa: actualmente los gobiernos tienen una participación directa muy limitada en el aprovechamiento forestal a escala comercial. La intervención directa se concentra principalmente en las actividades realizadas en las áreas protegidas, pero éstas suelen estar subfinanciadas.

En el futuro, la participación directa en la actividad forestal comercial probablemente continúe



disminuyendo, especialmente con la tendencia actual hacia la privatización de las empresas forestales estatales, y las inversiones en las áreas protegidas probablemente sigan siendo reducidas debido a las limitaciones económicas. Sin embargo, recientemente se ha observado una tendencia emergente hacia una mayor participación del sector privado y organismos no gubernamentales en el manejo de áreas protegidas. Las alianzas de los sectores público y privado en materia de áreas protegidas están comenzando a subir el nivel de financiación para actividades de manejo a través de la comercialización de servicios forestales tales como el ecoturismo y la prospección biológica. Y estas tendencias podrán intensificarse en el futuro.

Reglamentación: en muchos países, la actividad forestal está sumamente reglamentada, pero muchos de los reglamentos son obsoletos, poco claros o contradictorios. Debido a su elevado costo, la aplicación de la legislación forestal en muchos países es deficiente, aunque en algunos parecería estar mejorando. Además, dados los costos, un bajo nivel de aplicación de la ley, en muchos casos, podría ser económicamente óptimo. En el futuro, para una mejor reglamentación del sector se necesitará: un mejor enfoque y liberalización de normas (cuando corresponda); un enfoque más estructurado para la aplicación de la legislación; una definición más clara de los derechos y responsabilidades de todas las partes interesadas del sector; y una consolidación del contrato social entre los legisladores y la sociedad para apoyar el cumplimiento de la ley.

Políticas fiscales y mecanismos de mercado: los derechos forestales siguen siendo bajos en muchos países y las políticas fiscales probablemente constituyan la principal limitación para las inversiones en el proceso de OFS. Las políticas fiscales inadecuadas envían señales incorrectas sobre el mercado a los productores forestales, lo cual conduce a la ineficiencia y el desaprovechamiento de recursos en el sector. Además, como resultado de estas políticas, muchos países invierten más en sus administraciones forestales que lo que recaudan en derechos forestales y existen muy pocos incentivos positivos para la OFS. Una importante prioridad para los países debería ser la reforma de sus políticas fiscales en el sector forestal a fin de corregir las señales del mercado y crear un clima favorable para obtener rendimientos financieros positivos de las inversiones en la OFS. Si bien se está desarrollando el pago de servicios ambientales, en la actualidad las cantidades son insignificantes en comparación con el valor agregado global de la producción maderera y probablemente no tengan un impacto importante en las inversiones en la OFS en un futuro próximo.

Medidas para fomentar la OFS: en la actualidad, falta información sobre los rendimientos de las inversiones en la OFS. Cada vez se cuenta con mayor información sobre las técnicas de OFS, pero esta información no se distribuye ampliamente en el terreno. Además, sólo unos pocos países cuentan con políticas específicas para fomentar las inversiones en la ordenación sostenible de los bosques naturales (en contraposición con las plantaciones forestales). La información está mejorando en algunos países, pero aún es preciso hacer más y deberían examinarse y reformarse las políticas y la legislación existentes (cuando sea necesario) para incentivar las inversiones en la OFS.

La función de las organizaciones internacionales

Las organizaciones internacionales pueden desempeñar un papel importante en la incentivación de inversiones en la OFS, especialmente con respecto a la recopilación y el intercambio de información y experiencias en los países. Ya se ha debatido la creación de un mecanismo que permita la financiación a largo plazo para respaldar la producción de los beneficios de los bosques tropicales no relacionados con el mercado a nivel mundial, pero este mecanismo aún no se ha concretado. Sin embargo, los debates internacionales podrían ayudar a incentivar



¿Remando contra la corriente? La ordenación de bosques naturales tiene problemas para competir con otros usos alternativos de la tierra. Fotografía: G. Wetterberg

las inversiones en la OFS si se concentraran en aspectos más prácticos tales como el acceso al mercado, la facilitación del comercio y la coordinación de políticas fiscales.

El futuro para las inversiones en los bosques tropicales naturales

Cabe aquí hacer una última observación sobre las perspectivas más amplias de la producción de productos de los bosques tropicales naturales. La OFS representa muchas cosas diferentes para distintas personas y si bien se ha alcanzado un cierto progreso en este proceso en los trópicos, las experiencias han sido diversas, no siempre se han logrado resultados satisfactorios y la explotación de los bosques tropicales naturales sigue siendo un punto controvertido para muchos.

En vista de ello, y dada la viabilidad económica decreciente de la OFS en muchos bosques tropicales naturales, parecería que la tendencia hacia una mayor producción de productos forestales provenientes de plantaciones podría continuar. Una superficie relativamente pequeña de plantaciones forestales podría satisfacer la mayor parte de la demanda de madera en rollo industrial y existen claros indicios de que ya se está produciendo una transición en la explotación de bosques naturales a bosques plantados. En consecuencia, es probable que el tipo de inversiones requeridas en los bosques tropicales naturales cambie radicalmente en los próximos diez a veinte años. En la mayoría de los lugares, las concesiones forestales de gran escala probablemente pierdan cada vez más su competitividad en comparación con la producción maderera de las plantaciones forestales. Por lo tanto, si aumentan las inversiones comerciales en los bosques naturales, probablemente se deberían concentrar más en respaldar la producción de las pequeñas y medianas empresas para satisfacer la demanda local y abastecer los nichos del mercado.