

Una veda a la explotación de bosques naturales, impuesta en 1989, podría haber contribuido accidentalmente a una disminución de la calidad de la administración forestal en el país, pero la OFS sigue siendo posible

por
**Markku Simula,
Takeshi Akaha,
Bipin Behari
y
Yam Malla**

Miembros de la misión enviada por la OIMT a Tailandia



Revoltijo de trozas: la misión encontró que los patios de trozas no están correctamente organizados para aprovechar el valor de la materia prima. *Fotografía: M. Simula*

EL GOBIERNO DE TAILANDIA solicitó a la OIMT que enviara una misión técnica a su país para identificar los factores que limitaban su progreso hacia el logro del Objetivo 2000 de la Organización y la ordenación forestal sostenible (OFS) y recomendar medidas para superar estas limitaciones. La misión tuvo lugar en marzo y abril de 2006 y sus conclusiones se resumen en este artículo.

Antecedentes

La actividad forestal de Tailandia se puede dividir en cuatro fases: (i) explotación inicial (desde mediados de la década de 1890 hasta principios de la década de 1930); (ii) ampliación de la explotación y el manejo forestal (desde los años treinta hasta principios de los sesenta); (iii) explotación y deterioro de los bosques (desde los años sesenta hasta los ochenta); y (iv) esfuerzos para conseguir la OFS mediante una veda a la explotación de los bosques naturales (de 1989 en adelante). La fase actual tiene tres componentes principales: (i) ampliación de las áreas protegidas designadas; (ii) aumento de la base de recursos de plantaciones forestales; y (iii) desarrollo de la silvicultura comunitaria.

La superficie de la zona forestal permanente (ZFP) registrada en 1991 era de 23,5 millones de hectáreas, pero una gran parte de la misma se encontraba descubierta de bosques. Esta superficie había disminuido casi un 50% para llegar a 12,0 millones de hectáreas en 2001. Alrededor de 1,15 millones de hectáreas de la ZFP original se habían convertido para fines agrícolas, 8,3 millones para asentamientos humanos e infraestructura, y 1,1 millones de hectáreas se habían destinado a otros usos. En la actualidad, el país cuenta con aproximadamente 10 millones de hectáreas de áreas protegidas y 1,9 millones de plantaciones. Prácticamente todos los bosques naturales de Tailandia son propiedad del Estado y están administrados por el Departamento Forestal (Royal Forest Department—RFD), el Departamento de Parques Nacionales, Vida Silvestre y

Conservación de Plantas (DNP), o (en el caso de los manglares) el Departamento de Recursos Marinos y Costeros.

Diagnóstico Conservación forestal

El objetivo de Tailandia es tener un 25% del territorio total del país incluido en áreas protegidas, pero en la actualidad la cobertura de estas áreas es del 20%. El sistema de áreas protegidas es muy amplio (uno de los mejores del sudeste asiático) e incluye 227 áreas protegidas declaradas (11,3 millones de hectáreas) bajo el control del DNP. A pesar de su extensión, las áreas protegidas contienen una cantidad desproporcionada de bosques de tierras altas y muy poco bosque perennifolio de tierras bajas.

Del total de 103 parques nacionales clasificados, el gobierno ha preparado planes maestros solamente para 55 y existen planes válidos sólo para 15 parques designados. Otras 45 áreas han sido declaradas pero aún no están oficialmente clasificadas. En la actualidad, se están preparando planes para sólo 25 de los 55 santuarios de vida silvestre del país. Esto demuestra que la extensión de la red de áreas protegidas supera con creces la capacidad de la administración para someterlas a un sistema eficaz de ordenación. En todo caso, los planes de ordenación no siempre llevan a una mejor protección porque su ejecución suele ser limitada.

La política tailandesa de conservación inicialmente se basaba en el enfoque "natural", por el cual se recomendaba excluir totalmente la actividad humana de las áreas protegidas. Este enfoque ya no es posible, dado que 1,2–2 millones de personas viven dentro de las áreas protegidas y dependen de los recursos forestales para su subsistencia. Éste es, sin duda, un reto fundamental para el futuro de la red de áreas protegidas del país.

Reservas forestales

Las 1221 reservas forestales nacionales del país cubren una superficie de 23,4 millones de hectáreas y están administradas

por el RDF. Menos de la mitad de esta superficie está cubierta de bosques. En conjunto, las reservas y áreas protegidas cubren alrededor del 63,2% del territorio total del país. Tailandia nunca ha contado con un sistema de manejo silvícola a largo plazo, pese a las exitosas experiencias de sus países vecinos con tipos de bosques similares. No se cuenta con registros de inventarios forestales a nivel nacional.

La política forestal de 1985 no tuvo éxito y los esfuerzos orientados a mejorarla en 1992 a través del Plan Maestro del Sector Forestal fueron incompletos. Por lo tanto, la ordenación de las reservas forestales se ve obstaculizada por una especie de vacío en el marco normativo. Desde la imposición de la veda de explotación forestal en 1989, el principal objetivo de política ha sido la protección de bosques. Sin embargo, grandes extensiones de reservas forestales sin cobertura boscosa se han convertido de facto en tierras comunes de dominio público, invadidas por la expansión de la actividad agropecuaria. Muchas reservas necesitan intervenciones silvícolas para garantizar su salud y vitalidad, pero la veda de explotación impide cualquier tratamiento de este tipo.

Silvicultura comunitaria

Además de la población que vive en las áreas protegidas y zonas aledañas, hay otros 20–25 millones de habitantes que viven cerca de las reservas forestales y extraen sus productos forestales no maderables, que constituyen un importante componente de sus medios de sustento locales. A principios de los años setenta, se introdujo la silvicultura comunitaria como una forma de mejorar el manejo de los bosques. Actualmente, 11.400 comunidades (o el 15,5% de todas las comunidades rurales del país) participan en actividades de manejo forestal comunitario, y la mitad de estas comunidades han registrado oficialmente sus bosques comunales. Estos bosques cubren solamente 200.000 hectáreas, o el 1,2% de la superficie forestal total.

El RDF ha emprendido diversas iniciativas para apoyar a las comunidades locales en el manejo de sus bosques, aunque sólo a escala experimental. Sin embargo, el futuro de estos bosques comunales es incierto porque el gobierno no puede garantizar su permanencia a largo plazo. En todo caso, el área bajo silvicultura comunitaria es tan limitada y la velocidad a la que se establecen estos bosques es tan lenta que esta práctica no ha tenido ningún impacto significativo en la reducción de la pobreza o en el estado de la ordenación forestal a nivel nacional.

El motivo principal de este lento progreso y la falta de seguridad es un marco jurídico deficiente. Se han formulado varias versiones de la legislación sobre la silvicultura comunitaria, pero su adopción se ha demorado por una falta de consenso, especialmente con respecto a una cláusula que permitiría la presencia de bosques comunales dentro de las áreas protegidas, y también con respecto a una propuesta para ampliar los bosques comunales más allá de los sitios degradados dentro de las reservas forestales. Existe una profunda desconfianza entre los funcionarios públicos y algunas organizaciones no gubernamentales (ONGs) con respecto a la capacidad de las comunidades locales para manejar sus bosques.

Lucha contra la deforestación

Los datos disponibles sobre la deforestación de Tailandia sugieren que ésta continúa a un ritmo inaceptable, especialmente en la periferia de los bosques. Las políticas públicas contra

la deforestación se han concentrado en la adopción de medidas para mantener la cobertura boscosa mediante la rehabilitación de las áreas degradadas y la reintroducción de árboles en las tierras marginales deforestadas. La pobreza rural, que constituye la principal causa de la deforestación, no se ha combatido adecuadamente y los impactos que tienen en los bosques las políticas de otros sectores no se han tenido debidamente en cuenta.

Extracción ilegal y veda de explotación

La veda de explotación forestal impuesta en 1989 ha tenido efectos positivos y negativos. Se necesitaba respaldar con otras medidas complementarias, pero éstas se adoptaron demasiado tarde, no fueron suficientes y no tuvieron el efecto deseado. La veda transmitió también parte del problema de la extracción ilegal a los países vecinos porque la oferta local no podía satisfacer la demanda.

Por otra parte, la veda provocó un aumento drástico de las operaciones ilegales. Desde entonces, se han aplicado controles más estrictos, si bien se podría cuestionar la verdadera efectividad de estos controles. Según algunos actores, la tala ilegal, que en el pasado se llevaba a cabo en gran escala, ha pasado a ser una actividad de menor escala. Las autoridades admiten que la corrupción puede ser un problema, pero es difícil cuantificar su importancia.

Producción de caucho

Las plantaciones existentes de caucho teóricamente podrían abastecer al mercado con alrededor de 21 millones de m³ de madera al año. Sin embargo, existe una coordinación limitada entre los sectores de producción de látex y de madera, lo que hace que no se utilice totalmente el potencial existente.

Producción de teca

La superficie de bosque natural de teca en Tailandia disminuyó de 2,3 millones de hectáreas en 1954 a alrededor de 150.000 hectáreas en el año 2000. Durante el mismo período, los sectores público y privado establecieron 836.000 hectáreas de plantaciones de teca y ahora se está vendiendo el material de entresaca de estas plantaciones. Con la excepción del mejoramiento genético, no se ha realizado prácticamente ninguna investigación sobre la teca, a pesar de que esta especie fue el puntal del sector forestal durante más de un siglo.

Producción de eucaliptos

Las plantaciones de eucalipto cubren aproximadamente 480.000 hectáreas, el 10% de las cuales se encuentra en arrozales. La producción de madera de estas plantaciones se estima en alrededor de 7 millones de m³ por año. La mayor parte de la cosecha (70–80%) es utilizada por la industria de pulpa y papel, mientras que el 10–15% se emplea para la producción de carbón y el 5% para postes de construcción. La madera de eucalipto se está comenzando a utilizar también en la fabricación de tableros de fibra de densidad media, tableros duros y aglomerados. Aún no se ha empezado a aprovechar el considerable potencial de esta especie para la producción de madera aserrada y contrachapada.

Los mercados

La transparencia en el mercado de madera en troza es limitada. Con frecuencia, los pequeños productores no tienen una idea clara del valor de su madera y tienen un limitado poder

de negociación con los compradores. Los vendedores no pueden controlar eficazmente las prácticas de cubicación de madera y, por lo tanto, la situación se presta al abuso. Con el establecimiento de cooperativas o asociaciones de productores se podría ayudar a proteger sus intereses.

La industria del mueble

Sin un esfuerzo coordinado del gobierno, la próspera industria del mueble de Tailandia, una fuente significativa de ingresos de exportación, probablemente sufra un estancamiento debido a la intensa competencia que debe enfrentar. La industria no ha adoptado un enfoque estratégico de manejo del recurso, un proceso sectorial de investigación y desarrollo, apoyo a la comercialización, sistemas de normalización y control de calidad, o capacitación técnica especializada. El problema fundamental es la escasez de supervisores y gerentes de nivel medio competentes que puedan mejorar las operaciones en la planta y poner en práctica sistemas eficaces de control de calidad. Además, sólo se cuenta con una capacidad nacional limitada para el diseño de muebles.

La industria tailandesa de exportación ya ha tomado algunas medidas para satisfacer las crecientes demandas del mercado con respecto a productos certificados y producidos legalmente. Sin embargo, las industrias tailandesas de muebles y tableros de madera aún no están en condiciones de satisfacer estas exigencias debido a los obstáculos existentes para certificar las plantaciones de caucho para la producción de madera.

Tailandia ha acumulado un enorme caudal de conocimientos y cuenta con un importante cuadro de profesionales correctamente capacitados en el manejo de recursos naturales, lo cual podría servir de base para adelantar el progreso hacia el objetivo de la OFS. Sin embargo, la ausencia de una política coherente para el sector forestal en los niveles más altos del gobierno ha creado confusión en los niveles inferiores y en la comunidad en general.

La administración pública

Desde el año 2002, al RFD le han quitado algunas de sus funciones clave y carece de una visión clara sobre su misión, su papel y sus recursos, y no hay una jerarquía adecuada de autoridad. Esto constituye un importante obstáculo en el progreso hacia la OFS. La duplicación de las actividades de extensión confunde a los agricultores porque distintos organismos con frecuencia les dan consejos contradictorios. Para permitir un proceso adecuado de desarrollo forestal, es preciso aumentar las actividades de extensión del RFD y se las debe coordinar mejor con otras oficinas de campo y con las ONG. Los niveles gerenciales más altos y medios de la sede del RFD tienen un exceso de personal, pero hay una escasez de recursos humanos en el terreno.

La descentralización

Las disposiciones jurídicas para el gobierno local a nivel de *tambon* (subdistrito) y comunidad ofrecen una estructura administrativa adecuada para transferir la responsabilidad del manejo de los recursos forestales a las comunidades o grupos comunitarios. Actualmente se está produciendo un cambio en la función de la administración forestal pública de Tailandia. Sin embargo, este cambio, que comprende la transferencia de las responsabilidades de manejo forestal al nivel local, implicará un largo proceso de aprendizaje.

Educación y extensión forestal

Parece no haber capacidad en el país para la formación forestal técnica o profesional, y las organizaciones y empresas interesadas se han responsabilizado por la formación de su propio personal. Sin embargo, existe una necesidad especial de ofrecer una mayor capacitación para los supervisores y otros gerentes de nivel medio en el sector maderero y específicamente en la industria del mueble. Ésta es una de las principales limitaciones en materia de desarrollo industrial.

El Ministerio de Recursos Naturales y Medio Ambiente, que tiene la responsabilidad general sobre los bosques, parece no contar con ningún plan para establecer un programa de extensión forestal. Este hecho es lamentable, ya que la administración de los recursos forestales y la producción forestal se está transfiriendo al sector privado o a las comunidades. La mayoría de los fondos del RFD se utilizan para mantener la infraestructura y pagar los salarios del personal, y lo poco que resta se destina a actividades de capacitación o divulgación.

Sistema de información

La presentación de estadísticas del sector forestal en Tailandia actualmente no es nada satisfactoria. La información es un arma poderosa para administrar el sector, pero en el pasado no se le ha dado importancia y, por lo tanto, no existe una estrategia general para el manejo de datos. El personal de nivel medio no conoce a ciencia cierta el propósito de la recopilación de información y tiende a percibir esta tarea como una carga, más que una herramienta administrativa. Debería efectuarse una reforma general de todo el sistema.

Organización del sector privado

La afiliación a asociaciones de reforestadores sigue siendo limitada en Tailandia y la organización de los pequeños terratenientes no se podrá concretar sin el apoyo catalizador del RFD u otros organismos públicos. La experiencia internacional en el establecimiento de cooperativas para grupos forestales comunitarios ha tenido resultados diversos, pero esta opción podría ser factible para Tailandia, especialmente en el caso de pequeños bosques comunales y actores que no pueden desarrollar las actividades de transformación secundaria por sí solos.

La sociedad civil

La desconfianza que existía en el pasado entre las ONG y las autoridades del país se ha ido disminuyendo gradualmente, en parte como resultado de la apertura de los procesos políticos para permitir una más amplia participación, pero el acceso a la información aún necesita mejorarse. Desde la perspectiva del gobierno, la fragmentación de la comunidad de ONGs dificulta las relaciones con estas organizaciones. El gobierno continúa recibiendo mensajes contradictorios sobre cómo deberían diseñarse y ejecutarse las políticas relacionadas con los pueblos dependientes de los bosques.

Limitaciones y oportunidades

El diagnóstico de la misión ha revelado varias brechas y deficiencias en la situación actual, pero aún es posible lograr la ordenación forestal sostenible si se toman las medidas correctivas apropiadas. Tailandia ha acumulado un enorme caudal de conocimientos y cuenta con un importante cuadro de profesionales correctamente capacitados en el manejo de

recursos naturales, lo cual podría servir de base para adelantar el progreso hacia el objetivo de la OFS. Sin embargo, la ausencia de una política coherente para el sector forestal en los niveles más altos del gobierno ha creado confusión en los niveles inferiores y en la comunidad en general.

La visión futura

Los siguientes componentes constituyen una posible visión estratégica para la OFS en Tailandia: (i) se detiene la deforestación neta; (ii) se recuperan la mayoría de las áreas degradadas; (iii) se establecen bosques comunales con una tenencia segura; (iv) la mayor parte de la madera industrial se extrae de plantaciones con una menor dependencia de la madera de caucho; (v) la industria maderera tiene un papel activo en el desarrollo de su suministro de materia prima; (vi) todas las operaciones de extracción de madera son legales y certificables conforme a un estándar nacional de OFS; (vii) los recursos arbóreos fuera de los bosques se extienden de forma considerable; (viii) se desarrolla un eficiente mercado de productos forestales con suficiente transparencia; (ix) la industria forestal tailandesa es competitiva a nivel internacional; (x) los recursos de bambú y ratán son manejados de forma sistemática y utilizados sosteniblemente; (xi) las áreas protegidas se administran de forma tal que se ayude a mejorar los medios de sustento de las comunidades que viven en ellas y zonas aledañas; (xii) se establece un firme proceso de políticas forestales; (xiii) la adopción de decisiones se basa en un caudal suficiente de información adecuada; (xvi) la Organización de la Industria Forestal (que actualmente es estatal) se privatiza; (xv) las comunidades forestales y los propietarios de bosques se organizan eficazmente; (xvi) la sociedad civil está correctamente organizada y con capacitación en materia forestal; y (xvii) el sector privado promueve sus intereses comunes mediante sus asociaciones fortalecidas.

Principales limitaciones

Las limitaciones más cruciales que impiden el progreso hacia la OFS en Tailandia son: (i) obstáculos en el marco regulador; (ii) la incoherencia de las políticas públicas; (iii) las percepciones sumamente variadas de la gente con respecto a cómo deberían conservarse y manejarse los bosques del país; (iv) la falta de apoyo a las comunidades y el sector privado para manejar sosteniblemente los recursos forestales; (v) la incertidumbre institucional con respecto a la administración de los bosques públicos; (vi) sistemas de información deficientes; y (vii) la falta de estrategias para el desarrollo de recursos humanos y actividades de extensión, incluso en las industrias transformadoras.

Oportunidades

Pese a las limitaciones señaladas en la sección anterior, la ordenación sostenible de los bosques de Tailandia ofrecería una serie de oportunidades importantes, a saber: (i) el potencial de la silvicultura comunitaria para contribuir a reducir la pobreza; (ii) una importante ampliación de las plantaciones forestales comerciales en tierras marginales; (iii) mejores servicios ambientales de los bosques a través de mecanismos de pago para los administradores y propietarios forestales; y (vi) la expansión de la producción de productos forestales no maderables de gran demanda tanto en los mercados nacionales como internacionales.

Recomendaciones

La misión presentó un total de 45 recomendaciones divididas por grupos interesados. A continuación se detallan algunas medidas prioritarias que deberían adoptarse:

- debería aprobarse de inmediato el proyecto de ley de silvicultura comunitaria y se debería apoyar su aplicación. Debería permitirse la silvicultura comunitaria en las reservas forestales nacionales;

La OIMT debería establecer alianzas con los institutos de educación y formación de Tailandia para diseñar y distribuir productos y servicios de desarrollo de capacidad con el propósito de poner en práctica las recomendaciones de la misión.

- el gobierno debería fomentar las inversiones del sector privado en las plantaciones forestales y, entre otras cosas, se deberían organizar facilidades de crédito adecuadas, mejorar la transparencia del mercado, apoyar la organización de productores, y promover las alianzas entre los propietarios de tierras y la industria;
- debería establecerse una estrategia nacional de desarrollo de ecoturismo;
- debería actualizarse la política forestal mediante un proceso inclusivo y estructurado (p.ej. el programa forestal nacional). Deberían eliminarse los objetivos contradictorios de la política forestal con respecto al uso de tierras;
- deberían formularse criterios e indicadores nacionales para la OFS con la ayuda de la OIMT;
- debería llevarse a cabo una evaluación detallada de las opciones existentes para las infraestructuras institucionales del RFD y el DNP. El RFD debería establecer una jerarquía adecuada de autoridad;
- debería prepararse un plan de desarrollo de recursos humanos y una estrategia de extensión para el sector forestal;
- la industria forestal debería participar más activamente en el desarrollo de su propio suministro de materia prima y la obtención de madera;
- las ONG deberían mejorar su diálogo para evitar los mensajes contradictorios con respecto a las reformas de políticas. Debería establecerse una red forestal de ONGs;
- todas las partes interesadas deberían identificar y evaluar las opciones existentes para el desarrollo de la certificación forestal en Tailandia;
- la OIMT debería respaldar un proyecto orientado a fortalecer el sistema nacional de información forestal; y
- la OIMT debería establecer alianzas con los institutos de educación y formación de Tailandia para diseñar y distribuir productos y servicios de desarrollo de capacidad con el propósito de poner en práctica las recomendaciones de la misión.

El informe final de la misión, que contiene la lista completa de recomendaciones, puede solicitarse al Funcionario de Información de la OIMT (itto@itto.or.jp).