

Bolivia

30 de enero de 2009

Bosques para el desarrollo: el debate en la Amazonía

Pablo Pacheco

Sociólogo boliviano, con PhD en geografía, Investigador
del Centro para la Investigación Forestal Internacional
(CIFOR), Bogor, Indonesia.

El Hasta hace poco se consideraba pertinente hablar de un "sector forestal", sobre todo relacionado con el aprovechamiento de madera y se concebían los problemas de su desarrollo de manera independiente a los otros sectores. No obstante, hemos aprendido de manera gradual que posiblemente no existe tal sector forestal y que lo forestal es más bien un reflejo de la influencia de procesos políticos, económicos y sociales más amplios, puesto que los otros sectores tienen una influencia decisiva sobre los bosques (Kaimowitz and Angelsen 1999). Esta nueva visión se fundamenta en una concepción más amplia de lo forestal, que abarca no solo a los bienes producidos por los bosques (maderables o no) sino también a sus servicios ambientales locales y globales (Cubbage et al. 2007); y concibe la contribución de los bosques para el desarrollo vinculada con el crecimiento económico, conservación de la biodiversidad y reducción de la pobreza (Mery et al. 2005).

Políticas y su influencia en los bosques

Las reformas económicas aplicadas en los países amazónicos han influenciado en diferentes formas el manejo o la conversión de bosques a usos agrícolas. Por ejemplo, las políticas de devaluación han influido en la expansión de las exportaciones de materias primas como soya o carne (Nepstad et al. 2006; Kaimowitz et al. 2004), aunque también han estimulado las exportaciones de madera y una parcial modernización de la industria forestal que tiene que competir en los mercados de maderas tropicales (Lima and Merry 2003). Esta dinámica también ha sido apoyada por incentivos fiscales a las exportaciones y acuerdos regionales que tendieron a favorecer principalmente a la producción de soya. Aunque no toda la expansión agrícola se ha producido sobre tierras forestales, la misma ha llevado a una importante conversión de bosques, como en el caso boliviano (Pacheco 2006), y ha tenido un bajo efecto redistributivo de los ingresos obtenidos (Hecht 2005).

Entre las pocas respuestas a la pérdida de los bosques están los intentos por parte de los Estados para mejorar el gobierno de los territorios forestales, sobre todo a través de instituciones que promuevan la conservación de las áreas protegidas y mediante la descentralización de la gestión forestal. Ambas han tenido avances relativamente modestos. Las áreas protegidas han contribuido a frenar la deforestación inapropiada, pero muchas veces ellas no han salido del papel y algunas han sido cuestionadas por las poblaciones locales que usaban esos recursos poniendo en riesgo su sostenibilidad, además de la falta de recursos para sostenerlas (Oviedo and Griethuysen 2006). Por su parte, la descentralización forestal ha favorecido la transferencia de algunas decisiones de gestión forestal a los gobiernos municipales -o estatales en el caso del Brasil- pero usualmente con pocos recursos para implementar las nuevas funciones. Los resultados de la descentralización forestal han sido ambiguos influidos por la economía política propia de cada uno de los municipios o estados (Larson et al. 2006).



Una propuesta bastante popular que emergió para mejorar el desarrollo económico forestal y la conservación de los bosques -puesto que además las áreas protegidas se han reducido a pequeñas áreas de bosque- ha sido la promoción del manejo forestal sostenible a través de la introducción de prácticas de aprovechamiento de impacto reducido, las que potencialmente podrían tener mejores beneficios que el manejo forestal convencional (Holmes et al. 2000). No obstante, este es un enfoque que ha funcionado mejor para el manejo forestal en gran escala, usualmente vinculado a mercados externos que pagan mejor por la madera extraída y con prácticas monitoreadas por un sistema de certificación voluntaria (Taylor et al. 2002). Este ha sido un enfoque promovido fuertemente en los países de la región, siendo Bolivia el mejor ejemplo de que eso era posible hasta hace poco (Chávez et al. 2003). Este modelo, con el tiempo, ha empezado a ser cuestionado desde la perspectiva de su sostenibilidad ecológica (Sist et al. 2008), de sus posibilidades para generar opciones de beneficio para actores forestales por fuera de las empresas madereras por sus problemas de escala, tecnología y costos, y sus dificultades para responder a las necesidades de las comunidades (Pokorny and Johnson 2008).

Reformas de tenencia de la tierra y los bosques

El manejo de bosques por comunidades es más relevante si se tiene en cuenta que los países de la región amazónica han puesto en marcha reformas importantes en la tenencia de la tierra a través de políticas de reconocimiento de derechos propietarios a poblaciones tradicionales y grupos indígenas. Por ejemplo, de acuerdo a Sunderlin et al. (2008), las tierras en propiedad de comunidades y pueblos indígenas en Brasil pasaron de 74 a 109 millones de hectáreas entre 2002 y 2008. Durante el mismo período mencionado, ellas aumentaron de dos a nueve millones de hectáreas en Bolivia, y de dos a 12 millones de hectáreas en Perú. En Colombia las tierras en propiedad de comunidades y pueblos indígenas llegaron a 27 millones en 2008. En Bolivia, existen importantes superficies en proceso de titulación a favor de pueblos indígenas, y existen demandas importantes de tierras de comunidades agro-extractivistas en la Amazonía brasilera, las que van a aumentar la superficie de bosques en manos de comunidades.

No obstante, los derechos formales ganados por comunidades sobre las tierras -que en algunos casos son derechos exclusivos para hacer manejo de los recursos forestales-pueden quedar en el papel por la débil capacidad de las comunidades para excluir a terceros, y la falta de apoyo estatal para hacer efectivos esos derechos (Barry and Taylor 2008). Adicionalmente, pese a que las comunidades han formalizado su acceso a las tierras forestales, sus derechos de usufructo y manejo están altamente condicionados por normas forestales que imponen estándares homogéneos para hacer aprovechamiento forestal bajo modelos empresariales que no necesariamente responden a las capacidades o intereses de dichas comunidades (Larson et al. 2008), o en su caso ellas enfrentan altos costos de transacción para formalizar sus iniciativas de manejo forestal (Benneker 2008), y dependen de insumos externos para poner en marcha sus operaciones forestales, usualmente proporcionados por proyectos forestales o madereros locales (Medina and Pokorny 2007). Lo anterior lleva a que las comunidades o pequeños productores deban operar al margen de la legalidad con resultados diversos en sus ingresos, situación agravada por distorsiones frecuentes en los mercados madereros (Pacheco et al. 2008).

Regulaciones forestales

Las normas forestales son todavía complejas, prescriptivas y poco claras, lo que generalmente lleva a su débil cumplimiento. Aunque en la práctica existen diversas modalidades de manejo forestal realizadas por los usuarios locales, las normas legales vigentes tienden a homogenizar esta importante diversidad. Entre las principales críticas a la normativa forestal existente en los países de la Amazonía, en relación a pequeños productores es que existe una fuerte tendencia en las normas hacia el manejo forestal maderero en escala empresarial imponiendo exigencias difíciles de ser cumplidas por la mayoría de los actores locales; además que las normas legales no han incorporado los conocimientos y prácticas tradicionales, con poco o ningún énfasis en los productos forestales no madereros (Ibarra et al. 2008; Sabogal et al. 2008; Martínez 2008; Carvalheiro et al. 2008). De manera



Diálogos Textos breves sobre desarrollo rural solicitados por el IPRDS

adicional, otros estudios mencionan que la legislación forestal está muy sesgada al aprovechamiento maderero y no existen incentivos para la estimular la industria forestal (Contreras and Vargas 2001).

Agenda a futuro

Tres prioridades deberían ser parte de una agenda forestal para mejorar la contribución de los bosques al desarrollo. La primera prioridad es continuar mejorando el contexto de las políticas, clarificando los derechos en tierras de uso forestal, ajustando los marcos normativos forestales y buscando nuevos modelos institucionales para la gestión forestal. La segunda es apoyar los emprendimientos forestales empresariales y comunitarios para el manejo integral de los bosques pero mejorando el desarrollo de cadenas de valor y la distribución más justa de los beneficios. La tercera prioridad consiste en integrar a los bosques en acciones integrales de gestión de recursos naturales con la finalidad de proteger los servicios ambientales que proporcionan los bosques (ver Owen 2006).

Lastimosamente, hasta ahora se ha hecho poco para pasar en la práctica de una concepción sectorial de lo forestal a una concepción más amplia e integral sobre la multifuncionalidad de los bosques. La discusión actual sobre el futuro de los bosques está demasiado influenciada por el debate sobre cambio climático donde se están generando algunas nuevas panaceas para los bosques, particularmente vinculadas con la compensación por sus servicios ambientales. Pero ninguna solución para mejorar la contribución de los bosques al desarrollo funcionará en el largo plazo si es que no se resuelven los problemas mas urgentes vinculados con la definición de los derechos de múltiples actores sobre los bosques, sistemas de incentivos económicos para el uso del suelo, y las normas y arreglos institucionales para el gobierno de los territorios forestales.