

# El uso forestal de los bosques de Lengua argentinos y la certificación de manejo del Forest Stewardship Council

*Timber production in argentinean Lengua forests and the Forest Stewardship Council management certification*

J. O. Bava<sup>1</sup>

Recibido en marzo de 2003, aceptado en agosto de 2003.

## RESUMEN

Los bosques subantárticos argentinos cubren una superficie de aproximadamente 3.000.000 ha. Un 10 % de esta superficie corresponde a bosques que son utilizados para la producción de madera. Esto es realizado por pequeñas y medianas empresas que comercializan sus productos a nivel regional (Patagonia) y extraregional. Los intentos por exportar productos forestales no tienen continuidad. Los bosques intervenidos son en general de propiedad estatal.

La certificación puede convertirse en una oportunidad para insertar los productos locales en un mercado globalizado. Se analiza la forma de operación de la administración estatal y de las empresas en relación a los principios del Consejo de Manejo Forestal (Forest Stewardship Council, FSC), evaluando críticamente los aspectos que puedan convertirse en limitantes para la certificación.

Los principales inconvenientes se centran en los principios 1, 2 y 4 del FSC (Observación de las leyes y los Principios del FSC, Derechos y responsabilidades de tenencia y uso, y Relaciones comunales y derechos de los trabajadores). En las actuales condiciones, el proceso de certificación requeriría adecuaciones importantes no sólo en los procedimientos de las empresas sino también en el marco administrativo estatal. Esto puede ser un inconveniente en el caso de que la certificación forestal se convierta en un requisito indispensable para el acceso a un mercado globalizado.

**Palabras Clave:** *Nothofagus pumilio*, certificación forestal, Consejo de Manejo Forestal

## ABSTRACT

Argentinean subantarctic forests cover approximately 3.000.000 hectares; 10 % of which corresponds to timber production forests. This exploitation is carried out by small and medium-sized companies that commercialize their products within the Patagonian region or with other regions. Attempts to export forest products lack continuity. Production forests are mostly under State property.

Certification may become an opportunity to insert local products into a globalized market. Federal administration operational means and companies are analyzed in relation to Forest Stewardship Council (FSC) principles, critically evaluating the aspects that may turn into bottlenecks for certification.

The main hindrances are centered in principles 1, 2 and 4 of the FSC (Observation of Rules and Principles of the FSC, Tenancy and Use Rights and Responsibilities and Communal Relations and Workers Rights). On the actual terms, certification process would require important modifications not only regarding companies procedures but also the framework of State administration. This may be a disadvantage in case forest certification becomes an essential requirement for admittance into a world-wide market.

**Key words:** *Nothofagus pumilio*, forest management certification, Forest Stewardship Council

<sup>1</sup> Centro de Investigación y Extensión Forestal Andino-Patagónico. CC 14 (9200) Esquel, Chubut.  
E-Mail: jbava@ciefap.cyt.edu.ar

## 1. INTRODUCCIÓN

Los bosques subantárticos argentinos se extienden a lo largo de los faldeos orientales de los Andes australes hasta la Isla de los Estados (Cabrera, 1971; Hueck, 1978) y cubren una superficie de aproximadamente 3.000.000 ha (Enricci, 1994). Se caracterizan por una preponderancia de especies latifoliadas del género *Nothofagus* (Dimitri, 1972).

La principal especie en relación a su uso para producción de madera aserrada es la lenga (*Nothofagus pumilio* (Poepp. et Endl.) Krasser). De acuerdo a los inventarios realizados, en Argentina unas 300.000 hectáreas corresponden a bosques de lenga que son o pueden ser potencialmente utilizados para la producción de madera (DGByP, 1997; Collado, 2000). Estos bosques productivos se concentran en las provincias de Chubut (105.000 ha) y Tierra del Fuego (214.000 ha).

La producción de madera es realizada por pequeñas y medianas empresas cuyo volumen de producción anual no supera los 10.000 m<sup>3</sup>. Estas empresas comercializan generalmente sus productos dentro de la Patagonia y a nivel extraregional, a zonas ubicadas a más de 2.000 km del lugar de origen. Se han realizado intentos por exportar productos forestales, pero estos negocios en general no tienen continuidad; incluyendo desde madera aserrada al estado verde hasta productos semielaborados, como partes de muebles. En el caso de Tierra del Fuego, los volúmenes exportados anualmente desde 1995 hasta 2002 han fluctuado entre los 70 y los 600 m<sup>3</sup> anuales (Hlopec, 2002).

Los bosques intervenidos son en general de propiedad estatal, distinguiéndose dos tipos de dominio: perfecto e imperfecto. El dominio perfecto es aquel en el que el bosque (vuelo) y el suelo pertenecen a un mismo propietario. Es el caso de la provincia de Tierra del Fuego, donde el Estado es propietario de aproximadamente 96.000 hectáreas de bosque productivo de lenga, y una empresa privada posee otras 60.000. El dominio imperfecto es aquel en que el dueño del suelo no es dueño del vuelo. En la Provincia de Chubut, sobre aproximadamente 100.000 hectáreas de bosque productivo, el Estado provincial es el propietario del bosque (Art. 105 de la Constitución Provincial), que crece sobre un suelo que en aproximadamente la mitad de esa superficie se encuentra en manos privadas. La tierra en manos privadas corresponde a personas con títulos de propiedad (10 %) y a ocupantes con derechos reconocidos en distinto grado por el Estado (90 %). En ambas provincias, es el Estado provincial, a través de sus servicios forestales, el responsable de administrar y fiscalizar el uso forestal del bosque mediante autorizaciones de aprovechamiento, tanto sobre tierras fiscales como privadas.

Luego de la reciente devaluación de la moneda producida en Argentina, y de persistir la actual condición monetaria, la exportación será una alternativa de mercado sumamente interesante para los productos forestales. En una sociedad cada vez más exigente en cuanto a la sustentabilidad ambiental de los procesos productivos, la certificación de manejo sustentable se ha convertido en una condición requerida por sectores cada vez más amplios del mercado, y los productos certificados constituyen una porción menor, pero creciente, del actual mercado de maderas (Fletcher et al. 2002). De esta manera, la certificación puede significar una oportunidad para insertar los productos locales en un mercado globalizado, aunque no existe evidencia de que pueda redundar en precios diferenciales dentro de esos mercados (De Camino y Alforos, 2000).

La herramienta de Certificación más importante es probablemente el Consejo de Manejo Forestal, conocido mundialmente por sus siglas en inglés, FSC (Forest Stewardship Council), institución que avala la certificación de manejo de más de 37 millones de hectáreas en 55 países (FSC 2003). El objetivo de la certificación FSC es “promover un manejo ambiental responsable, socialmente beneficioso y económicamente viable en los bosques del mundo, mediante el establecimiento a nivel mundial de un conjunto de Principios de Manejo Forestal ampliamente reconocido y respetado”. Estos principios, aplicables a todas las formaciones boscosas del

mundo, constituyen una alternativa para el análisis de la sustentabilidad de los procesos productivos. (FSC, 2000) Ellos son:

- Principio 1: Observación de las leyes y los principios del FSC
- Principio 2: Derechos y responsabilidades de tenencia y uso
- Principio 3: Derechos de los Pueblos Indígenas
- Principio 4: Relaciones comunales y derechos de los trabajadores
- Principio 5: Beneficios del bosque
- Principio 6: Impacto ambiental
- Principio 7: Plan de Manejo
- Principio 8: Monitoreo y evaluación
- Principio 9: Mantenimiento de bosques con alto valor de conservación
- Principio 10: Plantaciones

Actualmente, el FSC a través de una fundación local (Fundación Vida Silvestre) se ha establecido en Argentina y se encuentra iniciando la definición de los estándares nacionales y regionales de certificación.

Si bien la certificación del FSC es voluntaria y está orientada principalmente a empresas privadas, el fuerte rol que tiene el Estado en la Patagonia como propietario de bosques, hace que deba ser incluido en el análisis. En este marco, se analizan la forma de operación de la administración estatal y de las empresas en relación a los principios del FSC, evaluando críticamente algunos aspectos que puedan convertirse en las principales limitantes para la certificación.

### **El Estado y la certificación**

El principio 1 se refiere a la observación de las leyes y los principios del FSC e incluye un aspecto relevante: “Las áreas de manejo forestal deberán ser protegidas de las actividades ilegales de cosecha, asentamientos y otras actividades no autorizadas” (FSC, 2000). En Patagonia, la práctica de la ganadería en bosques productivos constituye un sistema de producción tradicional. Esta práctica tiene resultados muy adversos sobre la regeneración natural de la especie (Rusch, 1989; Bava y Puig, 1992), especialmente después de realizadas las cortas y en el marco de un manejo ganadero tradicional extensivo. En algunos casos, el Estado promueve la actividad ganadera a través del otorgamiento o venta de derechos de pastoreo. En otros casos, el Estado actúa por omisión tolerando prácticas pastoriles debido a su importancia social.

El principio 5 indica que el manejo forestal deberá promover el uso eficiente de los múltiples productos y servicios del bosque para asegurar la viabilidad económica y una gama amplia de beneficios ambientales y sociales. En este sentido, la acción del Estado sobre el bosque se encuentra compartimentalizada en dependencias que en ocasiones desconocen el accionar de las otras, y a veces incluso rivalizan. Aspectos como el uso maderable, el ganadero y el turístico del bosque se encuentran en reparticiones o ministerios diferentes y cada sector intenta minimizar la influencia de los restantes. De este modo, no se alienta la armonización de los múltiples usos del

bosque y persisten conflictos como el anteriormente mencionado entre el uso ganadero y el manejo forestal.

El principio 6 se refiere a la conservación de la biodiversidad biológica, los recursos agua y suelo y los ecosistemas frágiles y únicos, además de los paisajes. El uso forestal del bosque de lenga, se realiza en general con bajas intensidades de corta (Bava, 1999) y en bajas proporciones de la superficie, dado que menos de un tercio de la superficie corresponde a bosques definidos por el estado como productivos (DGByP, 1997; Collado, 2000) y que sólo una parte ellos son considerados por las empresas de calidad suficiente como para ser intervenidos. Existen lagunas importantes de información sobre aspectos claves referidos a la biodiversidad, aunque ya se han realizado interesantes estudios en bosques mixtos de *Nothofagus* (Rusch y Sarasola, 1999). En relación a este principio, en Tierra del Fuego la legislación prevé la aprobación de estudios de impacto ambiental (EIA) como requisito para la aprobación de planes de manejo de más de 500 ha de corta anual. En Chubut, los planes son evaluados y una repartición dictamina la necesidad de que se presente o no un EIA. Será necesario avanzar mucho en relación a este principio e implementar un manejo adaptativo que vaya monitoreando los resultados de las acciones de manejo.

El requerimiento de la presentación de un plan de manejo (principio 7) está presente en las dos provincias. Sin embargo, los planes de manejo se realizan para superficies muy pequeñas, que pueden proveer de materia prima a la industria que presenta el plan por períodos de tiempo que no exceden los 2 a 5 años. De esta manera, si bien los planes pueden prever acciones para el largo plazo, en la práctica su validez termina con la primer corta y las prescripciones del plan rara vez se cumplen en su totalidad (Carabelli y Ferrando, en prensa). Por otra parte, las provincias no otorgan las autorizaciones para la presentación de los Planes de Manejo en el marco de planificaciones generales de largo plazo que contemplen ni la sostenibilidad de la provisión de materia prima (en sentido estricto) ni la sustentabilidad de todo el proceso en un sentido más amplio (Muñoz, 2002).

### **Las empresas privadas y la certificación**

En el marco del principio 1, “todos los honorarios, regalías, impuestos y otros cargos establecidos legalmente y que sean aplicables deberán ser pagados” (FSC, 2000). La economía argentina trabaja con altísimas tasas de evasión impositiva. Las pequeñas y medianas empresas forestales se mueven en gran medida dentro de esta economía informal, y la normalización de su situación puede significar erogaciones importantes en empresas que ya funcionan en el límite de la rentabilidad. El precio que el Estado cobra por la madera de sus bosques (denominado localmente aforo) es bajo, y no alcanza a cubrir los costos del control (aún menos de las inversiones necesarias en silvicultura), a pesar de lo cual suelen registrarse niveles de morosidad importantes. Este dinero no permanece en el ámbito forestal, sino que ingresa a las arcas del Estado provincial, que destina a su Servicio Forestal un monto insuficiente para cumplir las tareas de control con eficacia.

La tenencia y los derechos de uso a largo plazo sobre la tierra y los recursos forestales, deberán estar claramente definidos, documentados y legalmente establecidos, de acuerdo al principio 2 (FSC, 2000). Esto constituye un problema para las empresas que trabajan en bosques del Estado en Patagonia. Sólo un emprendimiento privado ubicado en Tierra del Fuego dispone de la propiedad de una cantidad suficiente de bosque como para contar con una planificación económica y silvícolamente viable en el largo plazo. Las restantes empresas sólo disponen de derechos de uso a través de planes de manejo que no superan los dos a cinco años. En ambas provincias se encuentran limitadas por ley la adjudicación de superficies en concesión por largos plazos.

En cuanto a las relaciones comunales y los derechos de los trabajadores (principio 4), la informalidad de las actuales condiciones de trabajo, impuesta en parte por la crisis económica que afecta el país, hace difícil el cumplimiento de los criterios referidos a estabilidad laboral y oportunidades de capacitación. Esto se ve aún más agravado por el hecho de que las empresas no pueden contar con seguridad sobre la provisión de materia prima en el mediano plazo.

El manejo tradicionalmente practicado se denomina floreo y consiste en la extracción selectiva de los mejores árboles, lo que va empobreciendo el bosque. A esto se agrega la incertidumbre sobre la posible ocurrencia de un proceso de empobrecimiento genético, aunque trabajos preliminares realizados en tierra del fuego no han confirmado la ocurrencia de este proceso (Godoy, 2003). En la provincia de Chubut, este procedimiento es complementado con cortas de árboles sobremaduros no aserrables, para tender a ejecutar cortas de selección en grupos *sensu* Smith et al. (1997). la presencia de ganado y la falta de una planificación a largo plazo impiden asegurar que la tasa de cosecha de productos forestales no exceda los niveles que pueden ser permanentemente sostenidos, criterio implícito en el principio 5 (beneficios del bosque).

## Discusión

La producción forestal de Patagonia está concentrada prácticamente en una sola especie que puede encontrar mercado en el mundo sustituyendo maderas latifolidas tropicales o templadas (Tiling y Jovanovski, 1994). Esta especie es susceptible de ser manejada a través de diferentes métodos silvícolas que garanticen la persistencia del bosque (Mutarelli et al., 1968; Schmidt y Urzúa, 1982; Bava, 1999; Martínez Pastur et al., 2000) y puede brindar productos de alto valor agregado valorados en el mercado, que pueden ser comercializados en pequeña escala.

La exportación constituye una interesante alternativa de mercado. Las pequeñas y medianas empresas forestales de Patagonia no han logrado mantener una producción constante en cantidad y calidad, lo que constituye una condición para el acceso a mercados de exportación. En caso de acceder a estas condiciones de producción, la certificación podría constituir un requisito adicional para el acceso a algunos mercados, cuya relación costo-beneficio no se encuentra suficientemente probada. Sin embargo, aún en caso de alcanzar una aceptable relación entre el costo y el beneficio de la certificación, el análisis de los principales puntos de conflicto del sector estatal y el privado en relación a los principios del FSC parece indicar que la certificación del manejo sustentable de bosques nativos no sería posible en Patagonia, salvo para el mencionado emprendimiento en Tierra del Fuego.

Algunas organizaciones ambientalistas se oponen a cualquier tipo de aprovechamiento de bosques nativos, mientras que otras se manifiestan a favor de un manejo sustentable del bosque. Mientras tanto, las empresas demandan del estado la provisión de materia prima que necesitan para el funcionamiento de sus industrias. Sobre el mismo bosque, propietarios y ocupantes ganaderos reclaman el derecho a ejercer su actividad conforme a los usos tradicionales. La solución a los conflictos planteados no puede buscarse en una legislación o reglamentaciones generales sino a través del consenso de las partes. Esto sólo será posible mediante procesos participativos a nivel de cuenca, dado que la diversidad de situaciones ambientales, económicas y sociales hace muy difícil encontrar soluciones generales.

Para acceder a la certificación de manejo sustentable, es necesario realizar acciones conjuntas por parte del Estado y de las empresas privadas. En primer lugar, el Estado debe promover la realización de ordenamientos territoriales a nivel de cuenca, que aseguren la participación de la comunidad, la realización de planes de manejo de largo plazo y la observación del principio 9: "Mantenimiento de bosques con alto valor de conservación". De esta manera, es posible abordar a nivel de cuencas el problema de la ganadería en el bosque, ya sea buscando las alternativas para limitar el pastoreo o excluyendo la actividad forestal de

aquellas zonas donde condiciones sociales o ambientales agudizan este problema. Estos procesos de ordenación territorial pueden dar el marco para planificaciones forestales de largo plazo, que satisfagan los requerimientos del principio 7 (plan de manejo). De esta manera, podría ser el Estado el sujeto de la certificación del manejo forestal de los bosques productivos de la cuenca, quien ejecuta las acciones del plan de manejo a través de empresas privadas. En ese caso, la presión por la certificación estará llevando al Estado a tomar un rol mucho más activo y responsable en la administración de sus bosques nativos.

A su vez, las empresas privadas, en el marco de una planificación de largo plazo de provisión de materia prima, pueden afrontar el saneamiento administrativo de la situación de su personal y realizar proyectos de inversión, avanzando en la incorporación de valor agregado al producto. De acuerdo al espíritu de la certificación forestal, estas acciones se verían alentadas por la perspectiva de acceso a nuevos y más favorables mercados. Para ello es necesario cambiar la relación de las empresas con el Estado, llevándola a una actitud de coparticipación orientada a promover conjuntamente la sustentabilidad y competitividad del sector forestal.

De no lograrse esta adecuación entre el Estado y las empresas privadas, la certificación de manejo sustentable se convertirá en una amenaza más que en una oportunidad para las pequeñas y medianas empresas patagónicas. Esta tendencia preocupa a nivel internacional (Canadian Institute of Forestry, 2001) y ya en el foro forestal de las Naciones Unidas (UNFF 2002) países como Malasia y Ghana expresaron su preocupación de que los esquemas de certificación no deberían ser usados como barreras de mercado no arancelarias a la madera tropical.

#### AGRADECIMIENTOS

Considerando que la certificación de manejo sustentable puede tomar relevancia en un futuro cercano en la región, intenté hacer conocer estos puntos de vista con numerosos colegas en Patagonia, a quienes envié el manuscrito durante su elaboración. Como consecuencia, el trabajo se vio inmediatamente muy enriquecido por numerosas opiniones y observaciones. Deseo expresar mi agradecimiento a C. Buduba, G. Defossé, R. Hlopec, G. Loguercio, R. Roveta y T. Schlichter y a dos revisores anónimos.

#### REFERENCIAS

- Bava, J. y C. Puig. 1992. Regeneración natural de Lengua, análisis de algunos factores involucrados. Actas Seminario Manejo Forestal de la lenga y aspectos ecológicos relacionados. 85 - 110. Esquel.
- Bava, J. 1999. Aportes ecológicos y silviculturales a la transformación de bosques vírgenes de lenga en bosques manejados en el sector argentino de Tierra del Fuego. Publicación técnica N° 29. CIEFAP. 138 p.
- Cabrera, A. L. 1971. Fitogeografía de la República Argentina. Bol. Soc. Arg. Bot. XIV, N° 1-2 1-43.
- Canadian Institute of Forestry. 2001. Policy Paper on Forest Certification Systems. 3 p. <http://www.cif-ifc.org>
- Carabelli, F. A. y J. J. Ferrando (en prensa). Análisis de la eficacia de los planes de manejo de bosque nativo en la provincia de Chubut, Argentina. Bosque, aceptado 2002.
- Collado, L. 2000. Actualización 2000. Estratificación de los Bosques de Tierra del Fuego mediante el análisis de imágenes satelitales para el Inventario Forestal de la Provincia. 70 p.
- De Camino, R. y M. Alforos. (2000). Certification in Latin America –Experience to date. Forests, Trees and People. Newsletter 43:25-27. Uppsala.
- DGBYP. 1997. Inventario provincial de Bosques productivos. Dirección General de Bosques y Parques de la provincia del Chubut. Inédito.

- Dimitri, M. 1972. La región de los bosques Andino-Patagónicos. Sinopsis General. 1º Ed. INTA. 381 p. Buenos Aires.
- Enricci, J. A. 1994. Patagonian Andes Region in Argentina. General characteristics. Publ. Téc. CIEFAP N° 19.11 p. Esquel.
- Fletcher, R.; M. Rickenbach y E. Hansen. 2002. Forest Certification in North America. EC1518. Oregon State University. 8 p.
- FSC. 2000. Principios y criterios para el manejo forestal. Documento N°. 1.2. Sitio web Forest Stewardship Council <http://www.fscoax.com>.
- FSC. 2003. Listado de Bosques Certificados. Sitio web Forest Stewardship Council <http://www.fscoax.com>
- Godoy, M. 2003. Comunicación personal.
- Hlopec, R. 2002. Comunicación personal.
- Hueck, K. 1978. Los bosques de Sudamérica. Ecología, composición e importancia económica. GTZ, Eschborn, BRD. 476 p.
- Martínez Pastur, G.; J. M Cellini, P. L. Peri, R. F. Vukasovic y M. C. Fernández. 2000. Timber production of *Nothofagus pumilio* forests by a shelterwood system in Tierra del Fuego (Argentina). *Forest Ecology and Management* 134 (2000) 153-162.
- Muñoz, M. 2002. Posibilidades de certificación de manejo sustentable en bosques de lenga (*Nothofagus pumilio* (Poepp. et Endl. Krasser)) de la provincia de Chubut. Seminario para acceder al título de Ingeniero Forestal UNPSJB. Esquel, Argentina. 46 p.
- Mutarelli, E., O. Alonso y E. Orfila. 1968. Resultado de los tres primeros años del plan de investigaciones silviculturales y dasométricas necesarias para la organización económica de los bosques subantárticos. *Rev. For. Arg.* 15. N° 4. 109-115.
- Rusch, V. 1989: Determinación de las transiciones de estado en bosques de lenga (*Nothofagus pumilio*). Informe Final Beca de Perfeccionamiento. CONICET. Bs. As. 44 p.
- Rusch, V. y M. Sarasola. 1999. Empleo de criterios e indicadores en el Manejo Forestal Sustentable: Biodiversidad. Segundas Jornadas sobre Biodiversidad. San Luis, Argentina. Vol. 2, pág. 15-24.
- Schmidt, H. y A. Urzúa. 1982. Transformación y manejo de los bosques de lenga en Magallanes. Univ. de Chile, Fac. de Cs. Agr., Vet. y For; Corp. Nac. For. y Servicio de Planificación y Coord. XII Región Magallanes y Antártida Chilena. *Ciencias Agrícolas* N° 11. 62 p. Santiago, Chile. (LS 76)
- Smith, D. M., B. C. Larson, M. J. Kelty y P. M. S. Ashton. 1997. The practice of Silviculture. Applied Forest Ecology. 9º. ed. Wiley. 537 p.
- Tiling, M. y A. Jovanovski. 1994. Lengua (*Nothofagus pumilio*). Estudio de Marketing de la industria patagónica. Publ. Téc. CIEFAP 16. 54 p.
- UNFF. 2002. Second Session of the United Nation Forum on Forests. Summary. Vol 13. N° 94. March 2002, NY, USA. De <http://www.iisd.ca/linkages/vol13/>.

