

HACIA UN MANEJO FORESTAL SUSTENTABLE EN LA REPÚBLICA ARGENTINA

Carlos Merenson¹

Principales causas de la degradación y deforestación

Enfrentamos dos problemas críticos: la “degradación” y la “deforestación”.

Se trata de procesos sumamente complejos y por ello conviene hacer un análisis pormenorizado. Independientemente del régimen de propiedad, los bosques nativos muestran características que los asemejan a los denominados “bienes comunes” y, por lo tanto, en los procesos de degradación o deforestación se hacen presentes algunas características propias de estos bienes, tales como: el libre acceso, la ausencia de acuerdos mutuos, por lo cual cada agente que explota un bien común ignora el costo que le impone a los otros; la falta de incentivos por parte de los agentes individuales para adquirir información suficiente respecto de las implicancias ecológicas de sus acciones; y la falta de incentivos para los agentes individuales destinados a salvar el recurso.

La maximización de beneficios individuales lleva a que los agentes cosechen tan rápido y tanto como puedan, generando externalidades adversas y unidireccionales; o sea que un agente le impone a otros estas externalidades y el problema se expande a niveles de país o región. Esto tiene al menos dos consecuencias: los beneficios de los agentes desaparecen y el recurso es sobreutilizado. La escasez cada vez más evidente del recurso no queda reflejada en el precio, y el sistema de precios no posibilita un control automático de la degradación o la deforestación. La valuación de los beneficios indirectos del recurso forestal no es debidamente apreciada, con lo cual no se comprende y, consecuentemente, no se toma conciencia de la ventaja de su *aprovechamiento sustentable*. Dado que comunmente prevalecen los horizontes políticos, económicos y sociales de corto plazo, lo cual contrasta con las consecuencias de la deforestación, que se tornan más serias en el horizonte de largo plazo, raramente se considera este proceso y sus consecuencias, a la hora de tomar decisiones. Pese a que en nuestro país la propiedad de los bosques nativos es predominantemente privada, tal situación no impide la ocurrencia de procesos de degradación, y deforestación. Ello se debe, en gran medida, al largo horizonte de planeamiento que implica un uso sustentable, a los altos costos de oportunidad privados de ciertos suelos forestales y al capital inmovilizado que se encuentra creciendo en la masa forestal. La gran presión impositiva, que se hace presente en algunas regiones, y las cortas ilegales, o su sola amenaza, también acelera la decisión privada de deforestar el área. A todo lo anterior se suman otros factores que aceleran el proceso de deforestación, tales como la pobreza, en especial en el ámbito rural, lo que determina constantes migraciones, presionando sobre el recurso forestal para incorporar tierras al cultivo de subsistencia y la provisión de leña.

Numerosos aspectos institucionales también promueven la deforestación. Las masas forestales nativas son controladas por una o más autoridades públicas forestales, a las que se suman otras autoridades públicas de diversos sectores (agrícolas, de colonización, seguridad, defensa, energía, etc.). Además son administradas por autoridades federales, provinciales,

¹ Director Nacional de Desarrollo Sustentable, Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable. San Martín 459. 1004 Buenos Aires. E Mail: cmerenso@sernah.gov.ar

municipales, locales, etc. Esto determina que una efectiva y coordinada planificación, ejecución y control se hagan sumamente complicados.

El control automático del mercado (la mano invisible) y el control gubernamental son los dos mecanismos primarios empleados para generar un desarrollo socioeconómico en el marco de la economía nacional, pero ambos fallan en el control de la degradación y la deforestación.

Según uno de los modelos causales de deforestación para los países en desarrollo, el único factor que actúa como mecanismo de alimentación negativa, es la inaccesibilidad, lo cual nos debe preocupar seriamente ya que debe ser analizada como un freno tardío y final, al que además, el progreso técnico viene neutralizando día a día. Se puede afirmar que en general, hasta donde llegamos, los bosques se pierden.

Las causas más importantes de degradación y pérdida de los ecosistemas forestales nativos en nuestro país

Hemos fallado fundamentalmente en la asignación de usos del suelo, lo cual junto a las técnicas forestales inadecuadas y aún ausentes, redundaron en la alarmante caída de la superficie forestal nativa. Por otra parte, la excluyente valorización del recurso suelo como factor de producción agro exportadora definió una relación antagónica con el recurso forestal y los recursos asociados.

Todo lo anterior responde sin duda a una concepción reduccionista de la compleja trama y problemática que nos plantea el manejo integrado de los recursos naturales en general y el manejo sustentable de la riqueza forestal en particular.

Concepción reduccionista de esta problemática

Entre un gran número de simplificaciones de la realidad, casi convertidas en “mitos forestales”, nos encontramos con algunas propuestas que, lejos de solucionar el problema, lo agravan. Para algunos, el problema forestal se soluciona promulgando una nueva ley, confundiendo política con legislación, pensando que mediante una regulación o norma se soluciona todo.

Desde 1948, la ley 13.273 de Defensa de la Riqueza Forestal incluye un artículo que dice textualmente: “Queda prohibida la devastación de bosques y tierras forestales y la utilización irracional de productos forestales”. Sin embargo, la realidad muestra que en la década del 50 nuestro país contaba con aproximadamente 60 millones de hectáreas de masas forestales nativas y en la actualidad difícilmente superamos los 36 millones de hectáreas. Queda claro, entonces, que la legislación, por sí sola, no resulta la solución mágica que se imagina.

Otra simplificación de la realidad es la de considerar que la pérdida de bosques nativos se evita y, lo que es más grave, se “compensa”, mediante las forestaciones industriales.

Como luchar contra la deforestación

En primer término, conviene aclarar que las forestaciones son ecosistemas artificiales o, como también han dado en llamarse, ecosistemas productores especializados.

Las masas forestales autóctonas, a diferencia de los cultivos y al igual que el suelo y el agua, son sistemas vitales, con capacidad de autoconservación y autorregulación. Se trata de ecosistemas de máxima complejidad, en tanto son el fin último de la evolución vegetal, involucrando beneficios tangibles e intangibles indispensables para la continuidad de la vida sobre el planeta.

Si bien hasta cierto límite los factores de la producción pueden ser sustitutivos, como por ejemplo el capital y el trabajo, tal concepto no resulta válido para el capital forestal natural (masas forestales nativas) y el capital forestal implantado (forestaciones).

La deforestación es un fenómeno extensivo, mientras que las forestaciones están altamente concentradas y ocasionalmente se superponen territorialmente. La pérdida del hábitat de las poblaciones forestales, de la biodiversidad, de ecosistemas únicos, de suelos y agua, y de protección ambiental, no puede ser compensadas mediante plantaciones.

Este tema resulta sin duda fundamental a la hora de la toma de decisiones en materia de planificación y política forestal, influyendo en la selección de alternativas, en la definición de prioridades y en la consecuente asignación de medios, por lo común escasos.

En otras palabras, podemos afirmar que la escasez de medios nos ha colocado frecuentemente ante una falsa opción, la de tener que optar por establecer nuevas plantaciones forestales o proteger y gestionar las masas forestales nativas.

Frente a falsas opciones resultan comunes falsas argumentaciones, y es así como en defensa de una u otra postura se esgrimen verdades a medias. Así por ejemplo, se argumenta que resulta difícil sino imposible ordenar las masas forestales nativas, entre otras cosas, por no resultar una práctica rentable, y se concluye que la deforestación resulta un proceso inevitable y en consecuencia se debe dar prioridad a las inversiones en obras de forestación, como fuente alternativa de abastecimiento maderero, persiguiendo indirectamente la protección de las masas nativas, vía sustitución de maderas y la consiguiente reducción de la presión de explotación sobre las mismas.

En el primer caso se asume incorrectamente a las maderas como universalmente sustituibles entre sí, y en todo caso el efecto de sustitución, vía reducción del valor maderero de las masas nativas, acelera y no detiene el proceso de deforestación. Cuestionar el aprovechamiento sustentable, por otra parte, resulta un concepto arcaico, pues no toma en cuenta que en nuestra situación mas que hablar de ordenación clásica, debemos hablar de restauración y que en los cálculos de costos y beneficios, no se está considerando a las variables ambientales.

Sin duda la compleja problemática que define la pérdida de la riqueza forestal nativa debe ser abordada y resuelta en un marco no competitivo ni alternativo con el de las forestaciones industriales.

Deforestación o forestación industrial, no es en definitiva una opción. No hay otro antagonismo que no sea el derivado de la asignación de recursos. Hay que defender la riqueza forestal nativa y además hacer uso racional de nuestras ventajas comparativas y competitivas para las forestaciones industriales.

La forma concreta de luchar contra la degradación y pérdida de nuestra riqueza forestal nativa es lograr un manejo sustentable de la riqueza forestal

El manejo forestal sustentable

Teóricamente es aquél que asegura una producción de bienes y servicios a perpetuidad, pero ocasionando la mínima alteración de los ecosistemas. Esto que resulta tan fácilmente definible, no se muestra tan simple de resolver en la práctica.

El Manejo Forestal Sustentable (MFS) nos plantea un verdadero desafío y frente a él caemos en la tentación de imaginar que sólo resulta un problema científico-técnico, que comprende únicamente aspectos dasonómicos, dejando de lado todo lo que hace a la necesidad de un contexto general, económica, social, política y culturalmente favorable.

Sin duda, los aspectos dasonómicos resultan de particular importancia. La puesta en práctica de los principios de la restauración forestal¹ y la ordenación forestal², según corresponda, así como también, complementariamente, las prácticas agro-silvo-pastoriles, silvícolas y todas aquellas que permitan un aprovechamiento integral del recurso, definirán la posibilidad física de concretar un MFS. Pero ello sólo será posible si el escenario local, nacional e internacional resultan propicios a la aplicación de estas prácticas.

Principales acciones adoptadas a nivel nacional

- Hemos iniciado el Proyecto Bosques Nativos y Areas Protegidas, que cuenta con financiamiento del Banco Mundial, entre cuyas componentes se destacan la creación del Sistema Nacional de Evaluación Forestal (que comprende la realización del Primer Inventario Nacional de bosques nativos y biodiversidad asociada) y la creación de un fondo para investigación forestal aplicada a bosques nativos. También se incluye una componente sobre política y legislación aplicada a los bosques nativos.
- Se ha elaborado, por primera vez desde su promulgación, un proyecto de Decreto Reglamentario de la Ley 13.273, con carácter sistemático, que entre sus medidas contempla la creación de un Sistema Nacional de Obras e Incentivos destinados a la Restauración y Ordenación de las Masas Forestales Nativas.
- Se ha elaborado el Plan Nacional de Manejo del Fuego y creado su Unidad Ejecutora.
- Se participa activamente en los principales foros internacionales que directa o indirectamente abordan la problemática forestal, como el Foro Intergubernamental sobre Bosques, las Convenciones de Naturaleza Jurídica sobre Diversidad Biológica, Cambio Climático y Desertificación; la Comisión de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas; el Proceso de Montreal para la definición de Criterios e Indicadores; el Grupo Valdivia, el Comité de Montes de FAO y su Comité Regional, entre otros.

El programa denominado “Bosques Modelo”

El Programa Bosques Modelo es impulsado por Canadá y tiene una particularidad que lo diferencia de otras iniciativas y que es la que nos indujo a iniciar un proceso de incorporación. No plantea una cooperación técnica o financiera destinada a indicar la mejor manera de manejar nuestros bosques, sino que comprende un conjunto de proyectos y acciones centralmente destinados a generar un contexto económico-social adecuado, actuando, en tal sentido, como un

¹ La restauración forestal, aplicable a aquellas áreas forestales en regresión por presión antrópica, comprende el conjunto de técnicas destinadas a restituir el ecosistema en su estado previo al proceso degradatorio inducido, constituido por los tres sistemas vitales: suelo-agua-bosque pléticos; evitando el riesgo de desertificación y posibilitando en el área restaurada, la puesta en práctica de la ordenación forestal. El principio general que rige las prácticas de la *restauración forestal* consiste en tratar de invertir, lo menos artificialmente posible, el proceso de degradación, en proceso de evolución del propio ecosistema hacia una sucesión natural

² La ordenación forestal es el arte y la ciencia de saber tomar decisiones relativas a la organización, uso y conservación de los bosques y es aplicable a partir del nivel sucesional denominado óptimo forestal.

Las prácticas de la ordenación forestal debe cumplir con tres condiciones mínimas: asegurar la persistencia del recurso, lograr una producción sostenida y obtener un máximo de utilidades y servicios.

El óptimo forestal es aquel estado sucesional deformado por la intervención ordenadora, que modifica la sucesión vegetal, pero que conserva los elementos de la biocenosis original u óptimo natural, del cual no ha de estar excesivamente alejado y por lo tanto, el óptimo forestal, ha de ser suficientemente conservador en términos ecológicos y suficientemente rentable en términos económicos.

La toma de decisiones relativas a la organización, uso y conservación de los bosques, tal como se define a la ordenación forestal, no sólo comprende aspectos científico-técnicos de la Dasonomía, sino que requiere de un contexto económico-social que posibilite su aplicación en la práctica.

catalizador hacia cambios que hagan posible la puesta en práctica de los principios científico-técnicos de la Dasonomía.

El programa está orientado a la generación de acuerdos entre las comunidades indígenas y locales, las agencias gubernamentales, y grupos de interés, tales como el sector privado, las instituciones educativas y las Organizaciones No Gubernamentales, entre otros.

Los proyectos y acciones del programa posibilitarán que el área a ser manejada se transforme en área demostrativa de manejo forestal sustentable, ya que, en general, se persigue que sean innovativos y pioneros con el objetivo de llevar las tecnologías disponibles y los últimos avances en la materia a la práctica operacional; que se involucren en materia de medios de comunicación y en materia de educación, con el objetivo de ayudar en la generación de una conciencia forestal y en la capacitación indispensable, para satisfacer la demanda establecida por el programa en cuanto a mano de obra calificada.

Se puede afirmar que el programa persigue crear una economía sana y diversificada, como base de una comunidad humana estable, que haga posible un manejo forestal sustentable.

Como se desarrolla en nuestro país este programa

La organización de una red nacional de bosques modelos debe desarrollarse gradualmente y ha correspondido al Gobierno Nacional, tomar la iniciativa, convocando al Taller realizado en La Cumbre, Córdoba, el cual estuvo dirigido a una audiencia nacional, con presentaciones ilustrativas del Programa por parte de los participantes de Bosques Modelo de Canadá y México, y donde se aportó la información necesaria para evaluar la posibilidad de establecer en diferentes regiones forestales del país, asociaciones entre agencias gubernamentales y grupos de interés destinadas a generar propuestas concretas.

La segunda etapa consistió en un llamado a la presentación de propuestas generadas a partir de asociaciones entre comunidades locales, agencias gubernamentales y grupos de interés, las que debían ofrecer un área boscosa, describir la situación actual del área en todos sus aspectos (físicos, culturales, históricos, legales, económicos, silvícolas) y formular un programa que permita lograr, mediante un conjunto de proyectos y actividades comunes e individuales, un manejo forestal sustentable.

Efectuada la selección de las áreas que integrarán la red de bosques modelo, por un Comité creado al efecto, se organizará un taller destinado a proveer a los grupos asociativos seleccionados de elementos que completen sus propuestas y planes concretos de trabajo. Además, mediante la presencia de representantes de agencias donantes interesadas en proveer fondos al programa, se avanzará sobre el financiamiento de sus proyectos y acciones.

Organización típica de un “Bosque Modelo”

A partir de su institucionalización y la formalización de los diferentes acuerdos, particularmente con las agencias de gobierno, resulta conveniente crear una pequeña unidad, bajo un modelo de organización privada de tipo empresarial, destinada básicamente a tareas de coordinación, a fin de encontrar mecanismos que permitan trabajar conjuntamente en forma eficaz y eficiente, desarrollando los proyectos y actividades que integran el programa.

Para una mayor comprensión se puede decir que la estructura general de un bosque modelo consta de: una pequeña oficina; un directorio integrado por los diferentes socios, un gerente general, un equipo técnico de dos a cuatro personas, incluyendo un especialista en información para el enlace con la comunidad, educación y medios, y una secretaría administrativa.

La oficina tiene por objeto: coordinar y ayudar técnica y administrativamente al cumplimiento del programa; monitorear los proyectos y actividades que lo integran; administrar los recursos

destinados al cumplimiento del programa; compilar los datos disponibles y efectuar las tareas necesarias para generar aquella información no disponible; estimular la educación ambiental y la capacitación; actuar en materia de divulgación; apoyar con pequeñas sumas de dinero a manera de un “fondo semilla” a aquellos proyectos que ayuden al cumplimiento del programa; promover o realizar actividades operacionales en materia de restauración, ordenación, silvicultura, protección forestal y toda otra actividad complementaria; y promover tareas de investigación científica destinada a satisfacer la demanda generada por el programa. La oficina debe disponer de un moderno equipamiento informático y de comunicación y no faltar un Sistema de Información Geográfica y una base completa de datos respecto del hábitat objeto del programa.

La oficina es, en la práctica, una agencia autónoma, integrada, directa o indirectamente, por todos los actuantes. En ningún caso reemplaza a la actividad o se superpone con estructuras privadas u oficiales preexistentes, sino que centra su accionar en la coordinación.

El programa debe llegar a la autosuficiencia y sus acciones deben ser, en forma simultánea, económicamente rentables, socialmente justas, ambientalmente sustentables, y respetuosas de las culturas locales.

Red de “Bosques Modelo” y sus ventajas

Cada bosque modelo es único, pero su integración en una red posibilita la complementación y el fortalecimiento del programa, beneficiando al conjunto. La integración de los bosques modelo, en una red, tanto nacional como internacional, posibilita crear una identidad para el programa (logo, publicaciones, información, divulgación, Internet, talleres, reuniones) tanto a nivel nacional como internacional.

La Red Internacional de Bosques Modelo se maneja con un Comité de Red integrado por un representante de cada unidad y uno por cada Gobierno de los países que participan.

Actualmente esta integrada por diez unidades en el Canadá; dos en Méjico y una en Rusia. Esta a punto de iniciar actividades una unidad en Malasia y en los Estados Unidos se han realizado talleres desde 1992 con el fin de seleccionar unidades.

Como dar una solución definitiva al problema de la degradación y pérdida del patrimonio forestal nativo

He delineado solamente el accionar nacional en la materia, por lo cual el enfoque resulta parcial y no pretende por sí solo ser el remedio a los graves problemas y amenazas que representan económica, social y ambientalmente, la degradación y pérdida de nuestros bosques nativos.

Al accionar nacional se debe sumar y coordinar el accionar provincial y la forma en que los distintos agentes actúen, ya que poner freno a estos procesos implica, en primer término, que la sociedad argentina tome conciencia de que depende significativamente de los recursos forestales nativos para satisfacer muchas de sus demandas básicas, y, en segundo término, que tome conciencia del riesgo de extinción que pesa sobre los mismos. Sin esta toma de conciencia colectiva, difícilmente el sistema político pueda establecer prioridades, asignar recursos y definir políticas. Por último, no menos importante resulta que el contexto internacional sea propicio a las políticas destinadas a encaminarnos hacia un desarrollo sustentable.

