

Información forestal en la Región

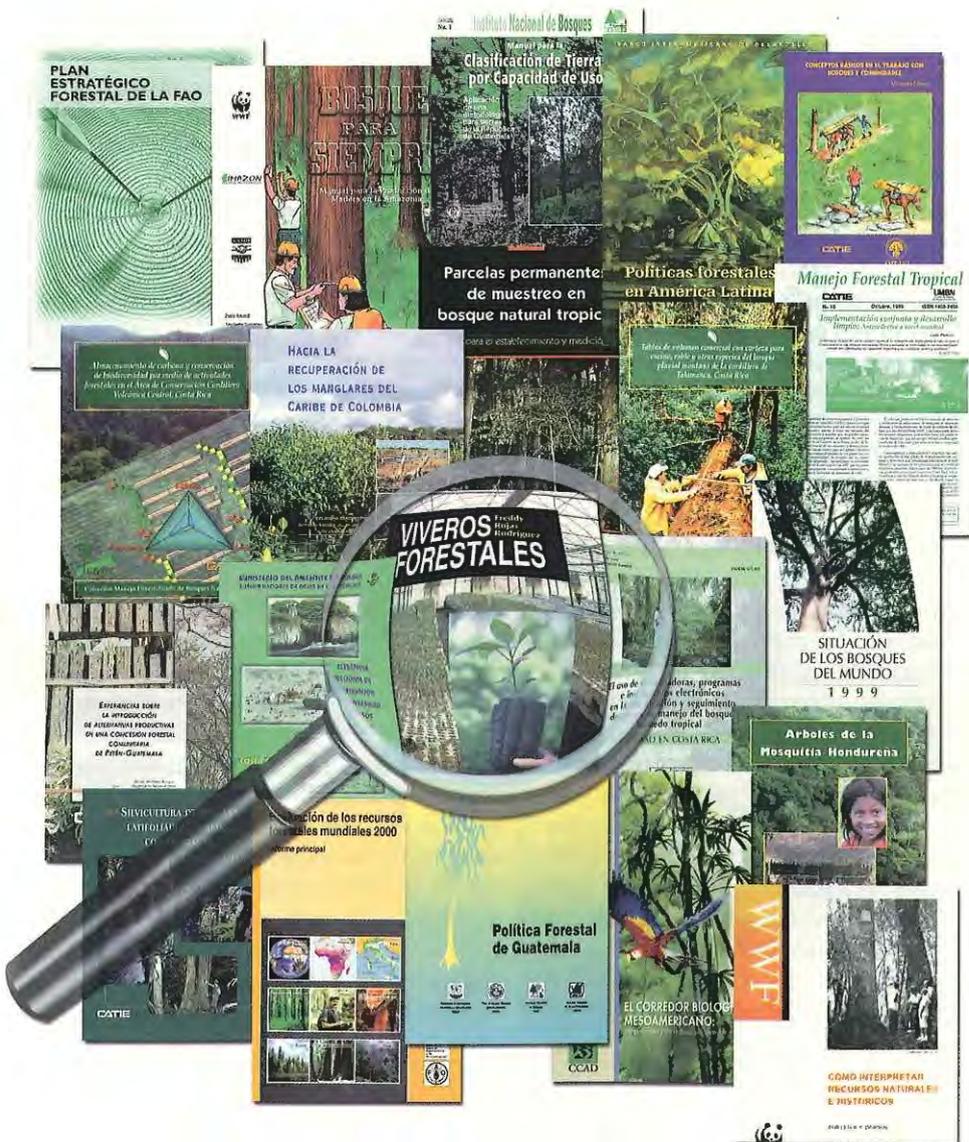
En los países de la Región es preciso desarrollar un concepto mínimo base para un sistema de información forestal, sistema que incluso requiere perfeccionar la obtención y el flujo de información desde el contexto nacional, regional y mundial.

*Olman Serrano
Jorge Morales-Gamboni
Carlos Marx R. Carneiro*

La disponibilidad de información sobre los recursos forestales, los productos y los servicios que se obtienen de los bosques, es una condición indispensable para la planificación y ejecución del proceso de desarrollo forestal en sostenible.

En algunos países de América Latina la información forestal, si bien existe, no siempre se encuentra actualizada o disponible para tomar decisiones sobre la formulación y la ejecución de políticas sectoriales, decisiones estratégicas en las industrias forestales y, en general, para aquellos que deben tomar decisiones trascendentes en el sector. Además, en muchos casos, la cobertura y la calidad de la información forestal no es lo suficientemente adecuada para alimentar esos procesos, sean estos públicos y que conciernen a las políticas nacionales, o privados.

En apoyo a estas necesidades detectadas en América Latina, la Comisión Europea (CE), impulsor del desarrollo forestal en muchos países de la Región, y la FAO, financian el Proyecto "Información y Análisis para el Manejo Forestal Sostenible: Integrando Esfuerzos Nacionales e Internacionales en 17 Países Tropicales de América Latina". Este proyecto, inició en el 2000 y su término está previsto para este 2003.



El Proyecto también tiene su origen en las recomendaciones del Comité de Montes (COFO) y de la Comisión Forestal para América Latina y el Caribe (COFLAC), órganos estatutarios de la FAO. Su objetivo general es promocionar el manejo sostenible de los árboles y bosques basado en políticas claras que tomen en cuenta aspectos económicos, ambientales y sociales que afectan a los bosques.

Para lograr dicho objetivo la FAO, en común acuerdo con los países involucrados y considerando sus necesidades, aborda el tema a partir de una óptica de reforzamiento de las capacidades institucionales de recolección, procesamiento, análisis y difusión de la información. Este punto de partida es un significativo aporte a las bases del desarrollo forestal de la Región y que, seguramente, mejorará y hará más expedito el proceso de inversión sectorial, así como, el acceso a la información de los usuarios en general. De igual manera, y como una actividad de trascendencia para el desarrollo forestal sostenible, el Proyecto en su segunda fase, se abocará a la generación de estudios de mercados, tendencias y perspectivas del sector.

El presente artículo resume las experiencias adquiridas por el proyecto en su primera fase de dos años (2000/2002), asimismo, muestra algunos puntos de la siguiente que se profundizarán en un próximo artículo.

Estado actual de la información forestal¹

Productos forestales madereros

a) Productos forestales no elaborados: todos los países generan estadísticas asociadas a la producción de madera rolliza para uso industrial; en menor medida se producen datos sobre la producción y el consumo de combustible de madera, y solo 5 de los 17 países del Proyecto tiene información de producción de postes. La generación de datos proviene sobre todo de los permisos de corta o de las guías o licencias de transporte. La información es colectada por los servicios públicos locales y se remite luego a organismos centrales.

Se reconocen problemas de confiabilidad que generan las estadísticas de productos forestales no elaborados, por irregularidades en los procesos de cubicación de madera, alto porcentaje de cortas ilegales de bosques, uso de metodologías inapropiadas para la captura de información, métodos de estimación indirecta basada en supuestos poco confiables, y por la baja disponibilidad de recursos para mejorar los sistemas de control y validación.

b) Productos forestales industriales: el producto con mayor presencia en América Latina es la madera aserrada. Las estadísticas de producción industrial son más abundantes y hay información para los principales productos: celulosa y papel, madera aserrada, tableros de madera y fibra, y hojas de chapas. Las encuestas dirigidas son ampliamente utilizadas como método de recolección de datos en la mayoría de los países. De igual forma se genera información a partir de estimaciones o proyecciones, utilizando datos de productos forestales no elaborados, de consumo o comercialización. En menor medida se realizan censos.

Sin embargo, la confiabilidad en los datos que describen la dinámica de la industria del aserrío es baja. Once de los 17 consultores (uno por país) señalaron que la desconfianza en las cifras de producción de madera aserrada se da porque las estimaciones se basan en cifras obsoletas: los aserraderos informan menos de lo que producen por temor a pagar más impuestos, las instituciones públicas y privadas manejan cifras disímiles, además por la poca capacidad de validación de datos y carencia de recursos para mejorar los sistemas de captura y procesamiento. La información de productos como celulosa, papel, hojas de chapas y tableros de madera o fibra no presenta mayores problemas de confiabilidad.

c) Intercambio comercial: en todos los países de la Región destacan las estadísticas forestales asociadas al intercambio comercial; el 100% de

los expertos señala que dicha información es altamente confiable. También se cuenta con una importante función de fiscalización y control por parte de aduanas que son los responsables de controlar, entre otras, las importaciones y exportaciones de productos forestales.

Productos forestales no madereros

Actualmente en América Latina se recolectan pocos datos sobre los productos forestales no madereros (PFNM). Esta información se reduce a los volúmenes de aprovechamiento y algunos sobre los precios. Por otro lado, es común que los volúmenes de producción registrados no coincidan con el total aprovechado, ya que, es difícil tener datos sobre la cantidad de PFNM usado en autoconsumo.

Una de las probables consecuencias de esta deficiencia es que los PFNM no están valorados de forma adecuada e incluso aún no son considerados en las estadísticas de comercio exterior del sector, por lo cual las propias autoridades no han tomado plena conciencia de su relevancia en el desarrollo económico y social de un amplio sector de las comunidades y la población rural.

En lo que respecta a servicios ambientales la información es muy limitada y no existe ningún mecanismo de integración; prácticamente no se contabiliza la producción de servicios ambientales. Sin embargo, hay intentos para cuantificar tales servicios con aspiraciones a diversificar las estrategias productivas para algunas zonas.

En lo referente a la parte técnica y científica de los productos forestales no maderables, el acervo de conocimientos es muy heterogéneo, tanto cualitativa como cuantitativamente; al respecto sobresalen los trabajos sobre especies que son aprovechadas de manera tradicional y que su mercado se ha mantenido por largo tiempo. El estudio de las plantas útiles, en general, se ha realizado mediante estudios ecológicos, etnobiológicos, fisiológicos, morfológicos, de inventario, etc. Estos trabajos incluyen aspectos taxonómicos, de distribución, conocimiento tradicional, reproductivo y caracterización de hábitat. En menor

¹ Esta sección presenta un resumen del estado actual de la información forestal, colectada en los países donde el Proyecto ejecuta sus acciones.

proporción abordan temas referentes al manejo de las poblaciones silvestres relativos a intensidad y épocas de corta así como técnicas de extracción, características de regeneración, fenología, cadenas de comercialización poblaciones que extraen, importancia socioeconómica y domesticación de especies. Pese a lo anterior, los conocimientos generados por esos grupos carecen de los canales de difusión adecuados y oportunos para favorecer su aplicación en las áreas productoras, ya que por lo regular su divulgación se restringe a la propia comunidad científica.

Recursos forestales y cambio en el uso de la tierra

La mayor parte de los países no cuenta con información precisa o actualizada sobre la situación de los recursos forestales y el cambio en el uso de la tierra. Esto es más notorio cuando se refiere al acceso y uso de los recursos forestales por las poblaciones, así como la participación del sector forestal en la economía nacional, en especial la población rural o directamente vinculada con el quehacer forestal.

Otro asunto se refiere a la gran diversidad y disparidad con que se procesa la información sobre el estado y cambios en la cubierta forestal y el uso de la tierra. Dentro de este contexto se aprecian problemas sobre definiciones, como por ejemplo en lo referente a la propiedad del suelo o del bosque, sobre todo en cuanto a la propiedad privada o comunal, la definición de bosques de protección, tierras o áreas protegidas, bosques de producción, bosques de producción permanente, etc.

Los cambios en el uso de la tierra se producen sobre la base de sistemas diversos dependiendo de cada país o subregión y, al mismo tiempo existen regulaciones o legislaciones muy diversas para evitar los procesos de deforestación, manifestándose la existencia de conflictos legales y sociales en el acceso y uso de los bosques y la tierra en general.

La existencia de bases de datos completas dedicadas a los recursos forestales es escasa, pero se realizan esfuerzos para fortalecerlas, incluso se desea actualizar las estadísticas forestales y la implementación de inventarios forestales nacionales.



Madera para energía

Si bien los países latinoamericanos sustentan de manera significativa sus requerimientos de energía mediante combustibles de madera, particularmente en áreas rurales y de bajos ingresos, no se ha establecido ningún trabajo continuo en ningún país del Proyecto para incluir a este sector en los procesos de planificación.

En función de ello, la recolección, la recopilación y el análisis de datos de combustibles biomásicos, y particularmente los combustibles de madera, no son una prioridad para los países. Hay algunas iniciativas aisladas (encuestas o estudios) que han sido resultado de proyectos específicos y de alcance limitado, tanto geográfica como sectorialmente abarcando solo un sector (como el residencial); e históricamente (series cortas, que no permiten comparar datos y realizar análisis de tendencias).

La valoración, el análisis y la comparación de información que proviene de estas diferentes bases de datos es un problema, debido a la falta de disponibilidad, la limitada separación de los datos y las distintas definiciones.

Los datos publicados en el anuario son reunidos a través de canales oficiales, enviando una encuesta a las instituciones especializadas de los países. Sin embargo, dada la baja calidad de dichos datos en el ámbito nacional, sobre todo para combustibles de madera, y la baja proporción de respuesta de los diferentes países, este enfoque de recolección ha mostrado ser parcialmente infructuoso.

Antecedentes socioeconómicos

Después del análisis detallado de la presentación, análisis y recolección de la información socioeconómica relacionada al sector forestal, se observa que para la mayoría de los tópicos en casi todos los países, el sistema de recolección de este tipo es el más débil comparado al análisis y la presentación. Probablemente se debe a que este tipo de información se aglutina con diferentes criterios, por lo que resulta complejo la comparación y difícil el análisis.

Pocos son los temas que se desenvuelven de una manera sistemática o periódica y que tienen terminologías homogéneas. Algunas veces las entidades encargadas de la información fo-

restal nacional dependen de los cambios de gobiernos. Otras, los sistemas informativos forman parte de proyectos que duran solo un cierto período, razón por la cual los datos no se recopilan de forma permanente y, como consecuencia, no son comparables.

La información que se recopiló para este punto se analizó bajo dos aspectos principales: los sociales y los económicos. Los informes nacionales señalaron que muchas veces la información carece de una organización que facilite la comparación regional, nacional y entre los países de latinoamericanos. La excepción es la información sobre los temas macroeconómicos donde, por ejemplo, se conoce el porcentaje de la contribución del sector forestal al producto interno bruto (PIB). En general, se hace difícil la correlación e integración de datos a escala nacional como internacional.

Manejo forestal

Aunque la legislación varía de un país a otro, todos los países disponen de una ley forestal y de uno o varios reglamentos forestales, pero la mayoría cuenta con una variada legislación que incluye aspectos relacionados con áreas "protegidas" y vida silvestre, suelos y aguas, incentivos forestales, manejo de cuencas hidrográficas, clasificación de tierras y ordenamiento territorial, y evaluación de impactos ambientales.

Respecto a la ejecución de la normativa forestal, la mayor parte de los países dispone de normas técnicas, guías y manuales, directrices y disposiciones de carácter administrativo para regular las actividades de manejo u ordenación de los bosques. Las principales guías y manuales están orientadas a la elaboración, aprobación, ejecución y supervisión de planes de manejo forestal, concepto desarrollado en toda la Región, aunque hay grandes deficiencias en cuanto a las regulaciones relacionadas con la supervisión y evaluación de actividades.

En materia de incentivos forestales, la legislación de los países estudiados es muy variada, incluyendo desde incentivos fiscales, económicos y financieros, hasta la seguridad jurídica, asistencia técnica gratuita y el pago de

servicios ambientales (Costa Rica) y servidumbres ecológicas (Bolivia). Casi todos los países disponen de una ley especial de incentivos forestales, denominada generalmente como Ley de Incentivos a la Reforestación, pero existen disposiciones dispersas en varias leyes que se refieren a incentivos, ya sean de tipo fiscal o económico.

El mejoramiento integral de los SIF en los países latinoamericanos pasa por:

- Crear un centro de acopio de información forestal latinoamericano (portal, sitio web), con el objetivo de mejorar y perfeccionar la obtención y el flujo de información nacional, regional y mundial.

En el aspecto institucional, se ha experimentado una serie de esquemas organizativos que van desde institutos y corporaciones de desarrollo hasta servicios forestales ministeriales, que es la tendencia actual, en el marco de la doctrina neoliberal y modernización del Estado, implantada en las dos últimas décadas.

Las instituciones forestales de la Región son bastante recientes y débiles, ya que en la mayor parte de los países estudiados pasaron o pasan por un proceso de modernización y adaptación a un nuevo marco legal, que da atribuciones a varios ministerios, dependencias o instituciones descentralizadas sobre diferentes aspectos relacionados con el manejo u ordenación forestal, entre los que destacan secretarías de estado o ministerios de recursos naturales y medio ambiente, ministerios de agricultura y ganadería, corporaciones de desarrollo forestal, como en Chile y Honduras, y otros esquemas

que incluyen ministerios de desarrollo sostenible e institutos forestales, dependientes de un ministerio.

Los colegios profesionales están desempeñando en la actualidad un importante papel en la aplicación de la normativa forestal, por ser las instancias llamadas a regular el ejercicio profesional. El concepto de "Regencia Forestal" que ha desarrollado Costa Rica es un buen ejemplo, mientras en Bolivia la Superintendencia Forestal lleva un registro de profesionales similar al que tienen México y Perú. En cuanto al papel que desempeñan los colegios profesionales, según los informes, en Bolivia, México y Perú éstos cumplen una función vital en la regulación del ejercicio profesional, aunque esta función la asume en general el servicio forestal que lleva el registro de los profesionales forestales con facultad para elaborar planes de manejo u ordenación o realizar otras tareas profesionales.

La mayor parte de los países cuenta con leyes y reglamentos sobre incentivos forestales, que son tan variados como las condiciones mismas de cada país. El Salvador es el único que no cuenta con una ley de incentivos a la reforestación, a pesar de ser quizá el más deforestado. Los incentivos son muy variados: exención de pago de impuestos sobre la propiedad inmueble, reembolsos de costos de plantaciones, descuentos al pago de impuesto sobre la renta, reembolso parcial de los costos de reforestación, asistencia técnica gratuita para formular el proyecto o plan de ordenación, pago de servicios ambientales, entrega de plantas para reforestación, etc.

En algunos países como Chile y Honduras los primeros planes de desarrollo forestal fueron elaborados antes de los años 80. En la actualidad, casi todos los países cuentan con un plan de desarrollo forestal o una estrategia nacional de desarrollo forestal, aunque muchas veces dicho plan o estrategia está solo en el papel, porque no existen los medios y mecanismos para su ejecución.

Por otra parte, muchos proyectos de desarrollo forestal han ayudado a instituciones forestales a encontrar solución a los problemas de la deforestación, ordenación de bosques pro-

ductivos, desarrollo de la industria forestal, plantaciones forestales, gestión de áreas silvestres protegidas, etc. Las mejores experiencias de proyectos de desarrollo forestal están relacionadas con procesos de incentivo económico y promoción del desarrollo forestal a nivel piloto.

A pesar de que es difícil encontrar proyectos forestales con éxito, hay varios ejemplos de proyectos de desarrollo forestal que han tenido buenos resultados, impulsando procesos de modernización en las instituciones forestales, promoviendo la reforestación o plantaciones, mediante incentivos forestales y la aplicación del concepto de selvicultura comunitaria, fortaleciendo la participación ciudadana o apoyando procesos de desarrollo en los bosques municipales (gobiernos locales).

Árboles fuera del bosque

La definición de árboles fuera del bosque (AFB) tiene que ser discutida y "suavizada". Aunque supuestamente el concepto es fácil de interpretar ("fuera del bosque"), siempre queda la duda de que es "bosque", y toda discusión sobre la definición de bosque pasa directamente a la definición de AFB. También es necesario destacar la diferencia entre AFB (que es el recurso = los árboles), y tierra de AFB (que es la tierra donde están los AFB). Solo en pocos países, el recurso AFB es reconocido y mencionado en las leyes referentes a los recursos naturales. Esto hace que los AFB frecuentemente estén considerados como un recurso libre, sin necesidad de manejo, lo que provoca que el aprovechamiento indiscriminado de este recurso sea excesivo. En Costa Rica, por ejemplo ha llegado a representar casi un 50% del volumen de madera aprovechado por año.

Una legislación general parece poco adecuada, lo que quizá sea mejor es mirar a los AFB en clases con características similares y legislar para cada una de estas clases. Los AFB pertenecen a diferentes sectores (agrícola, administración urbana, administración de infraestructura vial, forestal). Una asignación clara a un sector y una administración es necesaria, así como una definición precisa

de las responsabilidades respectivas. Lo que probablemente causaría mayor daño al recurso es si ninguna administración se hace responsable de velar por el desarrollo sostenible del recurso.

No existe información sistemática, ni sistemas de monitoreo. La información presente es diversa y distribuida en varios sectores, instituciones, etc. Un programa sistemático de compilación y administración de estos datos se identifica como uno de los primeros pasos para mejorar el reconocimiento de los AFB y para que quienes tomen decisiones tengan información confiable y actualizada. La puesta en marcha de sistemas de monitoreo de la dinámica de los AFB sería deseable; tal vez integrado en sistemas de monitoreo del bosque, del paisaje, de los recursos naturales, del sector agrícola.

Hay que organizar y coordinar el levantamiento y el manejo de los datos. Sin embargo, en varios países ni siquiera existe un sistema de información para recursos más reconocidos como bosque.

Conclusiones y recomendaciones de la etapa de información

Es preciso desarrollar en los países de la Región un concepto mínimo base para un sistema de información forestal (SIF). De igual manera es necesario desarrollar indicadores de sostenibilidad forestal, identificando los elementos claves para el logro del manejo forestal sostenible y su necesaria certificación, alineados con los requerimientos de criterios e indicadores.

También se debe proporcionar apoyo sustantivo político para fortalecer los SIF en cada uno de los países, proporcionando un impulso positivo y vinculante para encontrar el soporte de los SIF en los países.

Se espera diseñar un módulo básico regional con su respectivo modelo de datos (estandarización de variables básicas) y técnicas de captura de información junto a la ruptura de las barreras de desconfianza entre los agentes productivos y desarrollo de convencimiento en el ámbito político.

El mejoramiento integral de los SIF en los países latinoamericanos pasa por:

- Mejorar globalmente la toma de datos (fidedignos, verificables y representativos).
- Mejorar y normalizar el procesamiento de datos para generar resultados comparables entre los países.
- Mejorar y capacitar los recursos humanos locales en el análisis y generación de información forestal estratégica, promoviendo la cooperación internacional horizontal que apoye la confección de informes estratégicos regionales.
- Promover la coordinación y alianzas intra e interinstitucional, con el objeto de fortalecer los SIF. Se cuenta dentro de estas alianzas al sector privado y estatal no forestal.
- Realizar talleres por países, apoyados por este Proyecto de la FAO, con la respectiva sensibilización previa y el estudio de todos los agentes involucrados (agentes públicos, privados y sociedad civil), para disponer de las acciones concretas que se detecten para mejorar y apoyar los SIF, así como relevar la importancia del levantamiento, sistematización, procesamiento y elaboración, a fin de obtener información válida para la toma de decisiones por parte de los diferentes actores.
- Crear un centro de acopio de información forestal latinoamericano (portal, sitio web), con el objetivo de mejorar y perfeccionar la obtención y el flujo de información desde el contexto nacional, regional y mundial. 

Olman Serrano

Servicio de Productos Forestales (FOPP)

Departamento de Montes de la FAO

Jorge Morales

Consultor Forestal

Carlos Marx R. Carneiro, PhD

Oficial Forestal Principal

Coordinador, Grupo Forestal

Oficina Regional de la FAO para

América Latina y el Caribe

Correo electrónico: Carlos.Carneiro@fao.org

http://www.rlc.fao.org