

¿Como derrotar las causas políticas de la deforestación y la degradación forestal?

Manuel Rodríguez Becerra¹

RESUMEN

El final de la década de los años noventas podría constituirse en un punto de quiebre de las tendencias de la deforestación y degradación de los bosques, uno de los mayores problemas ambientales y sociales a nivel planetario, que por su naturaleza requieren de una acción colectiva. Para que ello sea así tendríamos que asegurar la puesta en marcha de las diversas propuestas para la acción y recomendaciones emanadas del Panel Intergubernamental de Bosques de la Comisión de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas (IPF), de la Comisión Mundial de Bosques y Desarrollo Sostenible y del XI Congreso Mundial de Bosques, así como la consolidación de otras iniciativas surgidas de procesos intergubernamentales y de las organizaciones no gubernamentales internacionales. Entre estas últimas se subrayan las promisorias iniciativas referentes a los criterios e indicadores para el manejo sostenible de los bosques -que se han ido consolidando a través de cinco procesos diferentes-, las innovativas acciones de diversas comunidades y de organizaciones no gubernamentales, en el campo de la participación comunitaria para el ordenamiento sostenible de los bosques, el reconocimiento de la propiedad de los bosques a las comunidades que los han habitado tradicionalmente, y los programas de certificación de los productos forestales promovidos tanto por entidades gubernamentales como no gubernamentales.

He tenido la oportunidad de participar activamente en el Panel Intergubernamental de Bosques, del cual fui su co-presidente, y la Comisión Mundial de Bosques y de Desarrollo Sostenible, cuyo informe aparecerá a principios del próximo año. Son dos procesos que por su naturaleza están llamados a complementarse.

EL PANEL INTERGUBERNAMENTAL DE BOSQUES

El IPF realizó una satisfactoria tarea, no obstante las grandes limitaciones enfrentadas a las cuales nos referiremos posteriormente. Entre sus principales logros, tal como los subrayé en la clausura de la Cuarta Sesión del PF, se subrayan:

"Con el Panel se reconoció en forma definitiva que los bosques no son un asunto que compete únicamente al sector forestal, y que sus problemas deben ser enfrentados desde una perspectiva del desarrollo con una debida consideración integrada de sus dimensiones ambientales, económicas, sociales y culturales".

La experiencia del Panel ha indicado las virtudes de adelantar un diálogo internacional sobre los bosques en una forma integrada; por ello, se recomendó a la CDS institucionalizar un diálogo de esta naturaleza, con el fin de hacer un seguimiento de las recomendaciones del

¹ Co-Presidente del Panel Intergubernamental sobre Bosques (Colombia).

IPF y de profundizar en muchos aspectos sobre los cuales aún no existe acuerdo o no se alcanzó a terminar la tarea;

El Panel sirvió bien en la meta de obtener un mejor entendimiento de los problemas de los bosques y en diseñar y recomendar cerca de ciento cincuenta propuestas de acción para resolverlos, en las áreas de programas nacionales forestales; cooperación internacional en asistencia financiera y transferencia de tecnología; investigación científica, evaluación de los múltiples beneficios de los bosques y desarrollo de criterios e indicadores para el ordenamiento sostenible de los bosques; comercio; y organizaciones internacionales e instituciones multilaterales. En muchos casos se demostró gran creatividad para diseñar este conjunto de propuestas -que son quizá demasiadas y de muy diversa naturaleza y calidad-, no obstante las limitaciones enfrentadas. Y de ello fueron sesiones del PF y en los seminarios intersesionesales que le sirvieron de telón de fondo, así como las diversas organizaciones de la sociedad civil que colaboraron en nuestras tareas -ONG's, representantes de las comunidades de los bosques y del sector privado."

La adopción por parte de la Asamblea Especial de las Naciones Unidas de las recomendaciones del IPF, que incluye la creación de un Foro Permanente sobre Bosques, con su Secretaría técnica, bajo la égida de la Comisión de Desarrollo Sostenible, así como el mandato para que considere los posibles elementos de una convención, constituyen una positiva indicación de los gobiernos.

¿SEREMOS CAPACES DE PONER EN MARCHA LAS RECOMENDACIONES DEL IPF?

Es aún muy prematuro para efectuar una evaluación del IPF y ello sólo será factible en unos años, cuando podamos constatar en qué medida se han implementado las recomendaciones efectuadas. Sería suficiente con poner en marcha una selección de las propuestas de acción más significativas para determinar una diferencia en el manejo de los bosques, asunto que dependerá enteramente de la voluntad política de nuestros gobiernos. Los resultados del IPF ofrecen una magnífica oportunidad para saltar de la conversación a la acción.

Pero sobre esta última afirmación muchos ciudadanos reaccionarían con escepticismo, puesto que se han ido convenciendo en forma paulatina que en el campo de los bosques, a similitud de lo que ocurre en otras esferas del desarrollo sostenible y del medio ambiente a nivel global, existe una gran distancia entre lo que se acuerda a nivel intergubernamental y lo que se lleva a la práctica. No dejan de tener razón.

En la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, después de un difícil proceso de negociación caldeado por significativas diferencias de perspectiva entre los países desarrollados y en desarrollo, se acordaron la Declaración de Bosques y un ambicioso programa de acción contenido en la Agenda 21.

Cinco años después de realizada la Cumbre de la Tierra tenemos que reconocer que lo logrado no es satisfactorio. Al hacer esta afirmación no estoy negando las meritorias acciones que aquí y allá pueden haber desarrollado gobiernos, organizaciones internacionales y cuerpos de la sociedad civil. Pero estamos constatando que el conjunto de esas acciones están lejos de ser suficientes para revertir las tendencias predominantes: mientras en el trópico se deforestan aproximadamente diecisiete millones de hectáreas anuales, una buena parte de los bosques temperados y boreales presentan graves problemas de degradación, originados por formas inadecuadas de aprovechamiento.

EL RETO DE DERROTAR LOS GRANDES OBSTACULOS POLITICOS

Pero aunque parezca paradójico tanto el IPF como la WCFSD, así como las otras iniciativas que he mencionado, son a la vez un desarrollo de los acuerdos de Río y una respuesta a la insatisfacción con la situación actual.. Sobre la mesa contamos con promisorias oportunidades para la acción, pero para su concreción se requiere reconocer y tratar de superar grandes obstáculos, dos de los cuales

constituyen el centro de esta exposición.

Las diferencias de interpretación que existen entre los países desarrollados y los países en desarrollo sobre acuerdos críticos efectuados en la Conferencia de Río de Janeiro sobre Medio Ambiente y Desarrollo, están impidiendo diseñar y poner en marcha las acciones colectivas requeridas para combatir la deforestación de los bosques tropicales, es decir aquellas acciones en las cuales participen solidariamente los países desarrollados y los países en desarrollo.

El segundo obstáculo es la persistente resistencia de las elites políticas y económicas de nuestro país, -tanto desarrollados como los en desarrollo-, a reconocer y combatir las principales causas subyacentes a los fenómenos de la deforestación y de la degradación de los bosques a nivel nacional e internacional. Entre ellas los sistemas de tenencia de la tierra y de los bosques, se constituyen en uno de los principales detonantes de estos fenómenos, en particular, en los países tropicales.

Si no logramos remover estas dos obstáculos de naturaleza esencialmente política, el manejo sostenible de los bosques es apenas una quimera. Algunos me podrán acusar de adoptar una posición reduccionista, o simplista, puesto que las causas de la deforestación son múltiples, con inter-relaciones complejas y que adquieren sus propias peculiaridades en el contexto económico, político, social, cultural y ecológico, tanto a nivel sub-regional, como nacional y local. A su vez, el combate de las causas de la deforestación requiere un conjunto simultáneo de acciones interrelacionadas que reconozca esa gran complejidad, y, para su ejecución, se requiere de diversas estrategias que incluyen entre otras el desarrollo de nuevos esquemas institucionales y capacidades de gestión; recursos financieros de origen público y privado, internacional y doméstico; programas de educación, capacitación y concientización etc.

Es obvio que los problemas de los bosques y sus soluciones son complejos y sería absolutamente erróneo confiar en que bastaría con combatir unas pocas causas o poner en marcha soluciones aisladas. Pero la experiencia adquirida en el IPF me ha indicado cuán fácil es perder de vista lo crucial por estar nadando en la complejidad. Un extravío que, como es obvio, esconde con frecuencia las dificultades y resistencias generados por temas críticos que al tocar complejos intereses no encuentran el clima político requerido para tramitarlos.

DIFICULTADES PARA LA CREACION DE UNA SOLIDARIDAD INTERNACIONAL: LA EXPERIENCIA DEL IPF

El Panel Intergubernamental de Bosques (IPF) ha confirmado una vez más la marcha muy lenta que ha caracterizado el proceso post-Río, con relación a la solución de los problemas del desarrollo sostenible y del medio ambiente a nivel nacional, regional y global.

En el proceso del IPF recorrimos los mismos desacuerdos substanciales entre los países desarrollados y los países en desarrollo, que se han expresado en otros diálogos y negociaciones internacionales, tal como ocurrió en la Asamblea Especial de las Naciones Unidas, en Junio de este año o en las recientes conferencias de las partes de las Convenciones de Biodiversidad y Cambio Climático, que tuvieron lugar el año pasado, para mencionar tres casos relevantes.

Es muy preocupante registrar las enormes diferencias de interpretación, entre los países desarrollados, por una parte, y los países en desarrollo, por la otra, con relación al significado del derecho al desarrollo², la solidaridad internacional, (global compact, las responsabilidades comunes pero diferenciadas³, y la transferencia de recursos financieros nuevos y adicionales y tecnologías en términos concesionales y preferenciales de los países del norte hacia los países del sur⁴. Estos

² Principio 3, "Declaración de Río de Janeiro sobre Medio Ambiente y Desarrollo", en **Report of the United Nations Conference on Environment and Development**, V.1, Río de Janeiro, 3-4 June 1992 (New York: United Nations, 1993). En la "Convención Marco sobre Cambio Climático" se establece "las partes tienen derecho al desarrollo y deberían promoverlo" (principio 4, artículo 3)

principios fueron consagrados en la Cumbre de la Tierra, en la Declaración de Río, la Agenda 21, las Convenciones sobre Biodiversidad y Cambio Climático y los Principios de Bosques⁵.

Si bien es cierto que los mencionados principios se reconocen en forma explícita en diferentes apartes del Informe del IPF, a excepción del correspondiente al derecho al desarrollo, ellos no encuentran ninguna expresión relevante en las propuestas para la acción⁶.

Para los países en desarrollo, los principios mencionados son pilares fundamentales para transitar la vía hacia el desarrollo sostenible de los bosques. Se considera que son requisitos básicos para construir un Plan de Acción que incorpore en forma balanceada aquellas acciones a nivel nacional, apoyadas en recursos domésticos, con aquellas acciones que, por su significado a nivel global, exijan el aporte de recursos de cooperación internacional.

El caso de los recursos financieros

Los países desarrollados descartaron durante el transcurso de la negociación la posibilidad de aportar recursos nuevos y adicionales, una posición que ha sido mantenida en general por esos países en las diferentes negociaciones que han seguido a Río -con algunas excepciones como es el caso de los países europeos nórdicos. Los países desarrollados han subrayado, además, que lo más factible es que en los próximos años la asistencia para el desarrollo (ODA) continúe declinando, un fenómeno que se ha registrado en los últimos cinco años. Durante este periodo el ODA ha descendido a su más bajo nivel desde 1973 y representa en promedio el 0.3% del PNB, en comparación con el año de 1992, que representaba el 0.35%. Los Estados Unidos muestra la más significativa reducción: de un ODA de US\$ 11 700 millones en 1992 a US\$ 7 300 en 1995⁷. Esta situación está muy lejos de lo establecido en la Agenda 21 de acuerdo a la cual *"los Países desarrollados reafirman sus compromisos de alcanzar la meta de las Naciones Unidas ubicada en un 0.7% del PNB para el ODA"*⁸

En el programa contemplado por la Agenda 21 para combatir la deforestación se estimó que su costo anual total ascendería a US\$ 10 000 millones, que incluyen cerca de US\$ 3 700 millones de la comunidad internacional en términos concesionales o de donativo⁹. En 1995 el ODA ascendió a US\$ 1 500 millones.

Con respecto a la transferencia de tecnología, en términos concesionales y preferenciales, en el

³ Principio 7, "Declaración de Río de Janeiro"

⁴ Agenda 21, capítulo 33, en **Report of the UN Conference on Environment and Development**, parágrafo 3, artículo 4, "Convención de Cambio Climático". Parágrafo 3, artículo 20 y parágrafo 1, artículo 16, "Convencio sobre Diversidad Biológica". Principios 10 y 11 de los "Principios de Bosques"

⁵ Sobre la Cumbre de la Tierra en Río, existe una amplia bibliografía. Véase, Luigui Camplignio et al. **The Environment after Río, Internatióal Law and Economics**, (London: Graham (Trotman/Martinus Nijhoff, 1993); Manuel Rodríguez Becerra, **Crísis Ambiental y Relaciones Internacionales** (Bogotá, CEREC, FESCOL, 1994)

⁶ A nivel regional se encuentran las mismas diferencias. Esta fue la experiencia en la "Cumbre de Bolivia sobre Desarrollo Sostenible" en la cual se suscribió una "Declaración y un Plan de Acción para el Desarrollo Sostenible de las Américas". Las diferencias de interpretación entre los Estados Unidos y el Canadá, de una parte, y los países de América Latina y el Caribe, de la otra, son muy similares a las que se describen en esta presentación.

⁷ Cristopher Flavin, "El Legado de Río", en World Watch Institute, La Situación del Mundo. (Barcelona: Icaria Editorial, 1997), p.21

⁸ Agenda 21, Capítulo 33 pág. 13

⁹ Agenda21, en **Report of the UN Conference on Environment and Development**, V.1., Río de Janeiro, 3-4 Junio 1992 (New York: UN, 1993)

IPF no registra ningún avance de significación, a similitud de lo que ha acontecido en el desarrollo de los otros Acuerdos de Río.

En contraste, se observan por parte de los países en desarrollo grandes esfuerzos programáticos y financieros con el objetivo de cumplir los compromisos de Río. Un buen ejemplo es la alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible y la Convención de Bosques acordada entre los países de la región.

El origen de las diferencias entre los países del norte y los países del sur sobre los asuntos fundamentales: una interpretación

¿ Porqué en la diversas negociaciones y foros internacionales post-Río s han venido presentando diferencias a crecientes con los principios mencionados ? A mi juicio, el problema se origina en el hecho de que en la Conferencia de Río predominaron supuestos correspondientes a la época de la guerra fría, que en la actualidad no son muy significativos para países desarrollados claves en la arena internacional.

Así, la solidaridad internacional, los recursos financieros nuevos y adicionales y la transferencia de tecnología en formas concesionales y preferenciales, son términos que se vinculan fundamentalmente a la concepción que los países desarrollados tenían sobre cooperación internacional entre los años 50s y 80s. La cooperación internacional constituyó en este período un instrumento esencial para conseguir leales a los países industrializados de occidente y a la Unión Soviética.

La guerra fría tuvo un triunfador indiscutible : la economía de mercado que se expresa en el libre comercio a nivel internacional. Consistente con este hecho la Declaración de Río, establece que *"los estados deberían cooperar para promover un sistema internacional favorable y abierto que llevara al crecimiento económico y al desarrollo sostenible de todos los países a fin de abordar en mejor forma los problemas de la degradación ambiental"*¹⁰. Los países desarrollados han venido dando preeminencia a este principio de la internacionalización de la economía, en comparación con aquellos vinculados a la solidaridad internacional y la transferencia de recursos concesionales o donados del norte al sur.

Los países desarrollados, al negar la posibilidad de nuevos recursos, parecen partir de la suposición de que el libre comercio y la internacionalización de los mercados deberán producir los recursos requeridos para alcanzar el desarrollo sostenible a nivel global. De otra manera no se podría explicar la enorme presión ejercida por parte del mundo desarrollado sobre el mundo en desarrollo, en las diferentes negociaciones sobre el medio ambiente y el desarrollo sostenible, para que este último resuelva sus problemas ambientales con recursos de origen nacional.

En forma similar, los países desarrollados consideran que el mercado es el mecanismo más apropiado para la transferencia tecnológica, y que existen imposibilidades y dificultades de hacer ese tipo de transferencia originadas en el hecho de que una parte substancial de las tecnologías relevantes son de propiedad privada.

El libre comercio, los patrones de producción y consumo del desarrollo sostenible

Para muchos de los países en desarrollo no resulta para nada claro, cuáles son las condiciones de libre comercio que proveerían los recursos financieros requeridos para la protección y restauración de los recursos naturales renovables de interés para la humanidad, ni es evidente cuáles son las condiciones del comercio internacional que asegurarían que el aprovechamiento de los recursos naturales se efectúen en forma sostenible. Las experiencias recientes muestran cómo la

¹⁰ Principio12

internacionalización del libre comercio está acelerando la destrucción de algunos recursos estratégicos, como es el caso de los bosques. El libre comercio ha creado las condiciones para que diversas empresas madereras multinacionales del sur y del norte de dudosa reputación aumenten sus actividades de explotación no sostenible de valiosos bosques naturales, como lo ilustran los casos de Guyana y Surinam.

Si bien es cierto que se están abriendo paso iniciativas con potenciales para resolver este tipo de problemas, tal como es el establecimiento de un código de conducta voluntario por parte de las multinacionales, recomendado por el IPF, es evidente que se requiere crear un conjunto de condiciones más amplio y comprensivo en los mercados nacionales e internacionales de productos del bosque, como base para su desarrollo sostenible. Entre ellas se mencionan la adecuada valoración de los recursos del bosque, que hasta ahora presenta un incipiente desarrollo.

Pero la solidaridad internacional no se refiere exclusivamente a los temas de los recursos financieros y tecnológicos y del comercio. Implica también que los países desarrollados tomen el liderazgo requerido para modificar los estilos de vida y los patrones de consumo y producción dominantes en esas sociedades, que no son ambientalmente sostenibles, y son a su vez, adoptados en forma creciente por los países en desarrollo. Sin embargo, en la Agenda 21 misma se evadió esta meta mediante la incorporación de programas de carácter cosmético, y el IPF trató muy superficialmente el tema. Es evidente que se trata de una meta compleja de alcanzar por sus implicaciones económicas, tecnológicas, etc. Pero las dificultades inherentes a este propósito no significa que nos mantengamos en la inacción. ¿ Cuántas hectáreas de bosques naturales estamos tumbando diariamente con el fin de proveer la madera para productos de consumo absolutamente suntuarios ?

Los potenciales y limitaciones del capital privado para la gestión sostenible de los bosques

Las muy fuertes posiciones de los países desarrollados con relación a los recursos financieros y tecnológicos crearon un claro obstáculo para la concepción de propuestas de acción de carácter colectivo y se constituirán también en una limitación para implementar muchas de las que fueron acordadas.

Las recomendaciones del IPF hacen énfasis en la profundización de dos alternativas con el fin de contar con los recursos requeridos para financiar las propuestas de acción que se recomendaron : una mayor generación de recursos financieros públicos a nivel nacional, y la creación de condiciones que atraigan la inversión privada nacional e internacional hacia proyectos de ordenamiento sostenible de los bosques.

La generación de nuevos recursos domésticos e internacionales se vincula en parte con la adecuada valoración de los productos y servicios de los bosques y su internalización, un proceso aún muy incipiente que tomará muchos años, tantos, que sería iluso confiar exclusivamente en esta estrategia para salvar los bosques tropicales. Pero al mismo tiempo, hay que reconocer que la generación de recursos domésticos a partir de los bosques mismos presenta enormes posibilidades, tal como lo están demostrando muchos países en desarrollo, ya están poniendo en práctica mecanismos muy promisorios.

Las múltiples recomendaciones dirigidas a crear un clima propicio para atraer el capital privado internacional hacia proyectos forestales son hoy muy pertinentes dada la creciente importancia de este tipo de capital en comparación con la financiación internacional de origen público. Sin embargo, es necesario reconocer que esta estrategia tiene limitaciones y requiere calificaciones. Por una parte, la inversión privada sólo se dirigirá a financiar proyectos de conservación, como puede ser el caso de los parques naturales nacionales. Por otra parte, la atracción del capital privado podría incrementar la deforestación y la degradación de los bosques, si se mantienen las tendencias del pasado. No es

diffícil evidenciar que el balance de la inversión privada, tanto doméstica como internacional, en el aprovechamiento de los bosques tropicales ha sido negativo.

El IPF ha reconocido que para que el capital privado internacional juegue un papel positivo en términos del aprovechamiento sostenible de los bosques en los países en desarrollo, es necesario establecer un conjunto de medidas de diversa naturaleza tanto por parte de estos como por parte de los países desarrollados y de las organizaciones internacionales. Entre esas medidas se mencionan el establecimiento de marcos regulatorios que aseguren la sostenibilidad, el aumento de la capacidad de los gobiernos para hacer efectiva la ley, los incentivos de diverso tipo, la participación de los grupos de interés principales -y en particular de los representantes de los habitantes de los bosques-, en los procesos decisorios relacionados con el otorgamiento de permisos o concesiones forestales y en su auditoría, la utilización de instrumentos económicos que reconozcan adecuadamente el valor de la madera, el establecimiento de sistemas de certificación y de un código voluntario por parte de las empresas multinacionales maderas, etc.

Una esperanza: la compensación por los servicios globales

Hechas las anteriores observaciones es necesario preguntar: ¿ Quién va a pagar por los servicios globales que prestan los bosques tropicales ? Mencionemos los dos más mentados a nivel internacional: los bosques como soporte de la biodiversidad y sumideros de carbono. Sobre los bosques tropicales sabemos que contienen la mayor proporción de la biodiversidad existente en el planeta, y que juegan un papel crítico en la regulación del clima, siendo la retención del carbón la más sobresaliente. De acuerdo a la información y estudios existentes, si no llegamos a fórmulas razonables que permitan reconocer el valor de estos beneficios se hace menos factible que estemos en capacidad de detener la deforestación.

Los países desarrollados parecen estar reconociendo esta necesidad, si lo juzgamos por el dinamismo del mercado emergente de sumideros de carbón, que hoy se expresa en el mecanismo conocido como de implementación conjunta. Ello podría considerarse como una expresión de que los países desarrollados están aceptando en forma creciente las confirmaciones de la comunidad científica sobre la realidad del calentamiento global. Si ello es así, se verá en la próxima reunión de la Conferencia de las Partes de la Convención de Cambio Climático en Kioto. De llegarse de acordar allí metas para la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, seguramente se abrirían paso mecanismos de compensación para la conservación de los bosques naturales tropicales -o el mantenimiento de depósitos existentes de carbón- y la plantación de nuevos bosques -o la creación de nuevos depósitos de carbón-, con lo cual se reversaría la tendencia que con respecto a los recursos internacionales para el desarrollo sostenible se ha dado después de Río.

EL SISTEMA DE TENENCIA DE LA TIERRA : O EL GRAN DETONANTE DE LA DEFORESTACION

Pero si bien la carencia de solidaridad internacional por parte de los países desarrollados constituye uno de los principales obstáculos para detener la deforestación de los bosques tropicales, sería del todo impropio no reconocer que al interno de las fronteras de los países en desarrollo existen poderosas causas de la destrucción y degradación de los bosques naturales que no han querido remover. Este hecho constituye el otro lado de la moneda de la débil solidaridad internacional, ahora en cabeza de los países en desarrollo. En particular me referiré aquí al sistema de tenencia de la tierra, haciendo especial referencia al caso de Latino América.

La tenencia de la tierra : el caso latinoamericano

Con frecuencia se aduce que la mayor causa de la deforestación, se encuentra en la apertura de la frontera con el objetivo de establecer cultivos agrícolas intensivos, crear potreros para ganadería, y montar pequeñas fincas de pan coger. Es evidente que el cambio de uso del suelo en tierras propicias para la agricultura con el fin de atender las necesidades alimentarias de la población, justifica la deforestación de áreas que no constituyan ecosistemas estratégicos por su biodiversidad u otros servicios insustituibles. Pero en el caso de Latinoamérica el número de hectáreas que se abren cada año con la etiqueta de la apertura de la frontera agropecuaria exceden con creces la extensión requerida para atender estas necesidades. La apertura se realiza predominantemente en tierras con vocación forestal y sin aptitud agropecuaria: es la tierra para la ganadería extensiva o la proterización. Lo cual nos indica que la muy mentada apertura de la frontera agropecuaria es en muchos casos tan solo una manifestación de causas de diferente naturaleza.

Entre las causas subyacentes de algunas de estas manifestaciones se identifica la pobreza de amplios grupos de la población que, en pos de su supervivencia, son la punta de lanza de la colonización.

Pero este fenómeno en Latinoamérica de la pobreza deforestadora, no se puede entender a cabalidad si no se vincula con el fenómeno de concentración de la riqueza que lo potencia y la creciente demanda de tierras como activo de especulación

Me refiero en particular a la tradición hispánica de utilizar la tierra como alcancía, caja de ahorro o activo de una valorización no correlacionada con su productividad. Un número amplio de ciudadanos invierte sus ahorros en propiedades de diversa extensión -desde las denominadas fincas de recreo hasta grandes latifundios-, con el propósito central de asegurar un crecimiento de su valor real y de protegerse, en muchos casos, contra la inflación. Así que, para muchos, los objetivos de producción y de productividad ocupan un plano secundario, con lo cual se genera el fenómeno generalizado de tierras improductivas o subutilizadas. En la medida en que la economía crece y con ella la capacidad de ahorro de la población, la demanda por la tierra también aumenta. Esto a su vez incrementa su valor especulativo, puesto que las mejores tierras juzgadas por su ubicación o su riqueza de suelos, tienen una oferta bastante inelástica, y genera nuevas presiones que propician la tala del bosque en búsqueda de nuevos potreros. La evidencia más palpable del valor especulativo de la tierra se encuentra en el hecho de que su potencial rentabilidad esté en muchas regiones por debajo de la rentabilidad esperada de conformidad a su valor comercial.

En la frontera se encuentran por lo general los colonizadores, o familias pobres, que están en pos de su supervivencia, que con frecuencia abren su pequeña parcela en suelos de vocación forestal. Y detrás vienen el terrateniente comprando a los colonizadores sus tierras ya parcial o totalmente proterizadas, para desplazarlo de nuevo a la frontera en pos de la apertura de nuevas tierras. El colonizador de la selva tropical ha creado la muy conocida imagen de la pobreza como principal detonante de la deforestación. Es cierto que son los pobres quienes deforestan. Pero lo hacen la mayor parte de las veces porque no tienen acceso a unas tierras aptas para la actividad agropecuaria, debido a que una buena parte de ellas se encuentran en un kafkiano proceso de especulación y subutilización. En Colombia estamos deforestando 300 000 hectáreas al año cuando no se requiere en la actualidad nuevas tierras para la actividad agropecuaria. Mientras que el aprovechamiento de la madera sólo explica el 10% de la deforestación, y la tala para leña otro 10%, la denominada apertura de la frontera agrícola explica el 80%.

El fenómeno que he descrito para Latino América se repite, con diversas variantes en otros países del globo.

Los bosques, los estados y el interés público

Asimismo, en muchos países el hecho de que una parte de las tierras y los bosques sean de propiedad estatal, conjugado a las formas como los gobiernos los suelen administrar, se constituye en una de las mayores causas de deforestación y degradación de los bosques. Es un fenómeno que no voy a entrar a describir aquí pero que se da tanto en países desarrollados como en países en desarrollo, y que con frecuencia tiene como telón de fondo el predominio de poderosos grupos de interés y prácticas abiertamente corruptas. En las audiencias adelantadas por la Comisión Mundial de Bosques y Desarrollo Sostenible hemos podido constatar como en diversos países, los gobiernos otorgan concesiones forestales en tierras ancestralmente ocupadas por comunidades indígenas, sin el más mínimo reconocimiento de los derechos que tienen sobre los bosques, sin ningún miramiento al hecho de que esas comunidades han sido sus eficientes guardianes, y, la mayoría de las veces, sin consultar con ellas sobre la pertinencia del permiso y sin proveer su participación en los beneficios económicos derivados. Más grave aún, las compañías receptoras de las concesiones y permisos hacen con mucha frecuencia un aprovechamiento del bosque que lo destruye para siempre, o lo degradan, dejando a sus habitantes en una mayor pobreza.

La soberanía nacional y los bosques

Al mismo tiempo que se identifica el sistema de tenencia de la tierra y de los bosques como uno de los principales detonadores de la destrucción de estos últimos, encontramos como su reforma tiene muy poca prioridad en las agendas internacionales, tal como se tipifica en la Convención de Biodiversidad y en el Panel Intergubernamental de Bosques. Se aduce que el tema es un asunto de la soberanía nacional y que no puede ser materia de los diálogos internacionales de carácter intergubernamental.

Es claro que los países tienen el derecho soberano de aprovechar sus bosques como base para su desarrollo. Pero el uso de ese derecho debe hacerse tomando en cuenta tanto los intereses de las presentes como de las futuras generaciones. El argumento de la soberanía toma toda su fuerza cuando está dirigido a representar el interés público. Pero se convierte en una caricatura cuando detrás de él se esconde la perpetuación de sistemas de tenencia de la tierra en favor de grupos de interés privilegiados, que además de mantener una gran inequidad social están generando la destrucción y el despilfarro de los bosques y el suelo, dos de los recursos más valiosos de nuestras naciones y del planeta.

Una esperanza: El reconocimiento de los derechos de propiedad de los suelos y bosques a las comunidades que los habitan

Pero al lado de este cuadro poco alentador, resulta esperanzador el avance que algunos países del globo han efectuado con respecto al reconocimiento de los derechos de propiedad de los bosques y los suelos a las comunidades que los habitan, con el objetivo hacer justicia con quienes han hecho buen uso del bosque durante largos períodos de tiempo, que se remontan a varios siglos y con frecuencia a milenios. Es una estrategia que ha sido ampliamente examinada por la comisión Mundial de Bosques y que ha constituido uno de los puntos de mayor atención en el curso de las cinco audiencias públicas celebradas en los diferentes continentes.

En Latinoamérica se identifican varios países que se mueven en esa dirección. Me voy a permitir tomar el caso de Colombia, no sólo porque me siento más cómodo al hacerlo -o una estrategia para no correr el riesgo de herir susceptibilidades- sino también porque, tal como hoy se reconoce, es uno de los países más avanzados sobre la materia.

Las comunidades propietarias de los bosques : lecciones de Colombia

En Colombia, en la segunda mitad de la década de los ochenta, se desarrolló una intensa actividad para reconocer los derechos de propiedad colectiva de la tierra y de los bosques a las etnias originarias precolombinas. En la actualidad los resguardos indígenas alcanzan una extensión total de 25 millones de hectáreas, que equivalen al 25% del territorio nacional, y los resguardos indígenas de la región amazónica de Colombia abarcan el 65% de este territorio.

Se puso en marcha una reforma radical de la tenencia de la tierra en una amplia extensión del territorio nacional, en áreas que eran de propiedad del estado. Ella continuó en 1991 cuando a partir de la nueva Constitución de Colombia se otorgó a las comunidades negras de la Cuenca del Pacífico el derecho de propiedad colectiva sobre las tierras y los bosques que han ocupado ancestralmente. En esta región, denominada como Chocó Biogeográfico, se ubica uno de los bosques que soporta una de las más altas concentraciones de biodiversidad por hectárea del planeta.

¿Cómo se ha creado la voluntad política por esta reforma de la tenencia de la tierra en una parte del territorio nacional? La institución de los resguardos indígenas establecida por los españoles fue mantenida después de la independencia, y su mantenimiento a finales del siglo pasado y principios del s. XX se explica en buena parte a la persistente lucha de las poblaciones indígenas amerindias por defender los derechos adquiridos.

Consolidados los resguardos como una realidad legal, el camino quedó abierto para reconocer los derechos a las comunidades negras y a las campesinas. Pero tanto unas como otras, han debido desarrollar previa y posteriormente a ese reconocimiento diversos procesos de movilización política. La creación de la voluntad política ha sido el resultado de conflictivos procesos sociales que con frecuencia han generado violencias indecibles y un gran sufrimiento humano.

El estado colombiano deberá ahora limitarse a garantizar que el aprovechamiento de los bosques por parte de las etnias precolombinas y las comunidades negras, se ajuste al artículo constitucional que establece que la propiedad tiene una función ecológica. Artículo que trae como consecuencia una nueva concepción del papel del estado con referencia a esos bosques, muy diferente al de dueño-administrador que otorga concesiones y ejerce funciones de policía. El estado deberá garantizar a la sociedad colombiana el manejo sostenible de estos valiosos bosques, lo que implica la incorporación de innovativos mecanismos de regulación e instrumentos económicos -que incluye los referentes al acceso a los recursos genéticos y el reconocimiento de los derechos sobre los conocimientos tradicionales sobre el bosque-, así como la puesta en marcha de programas de trabajo conjunto con las comunidades y de prestación de asistencia técnica, allí donde la necesiten.

Pero como requisito para garantizar el adecuado manejo del bosque en estas extensas áreas de los resguardos indígenas y de las comunidades negras, es urgente desarrollar un proceso dirigido a crear un consenso social para legitimar esta nueva realidad. Muchos colombianos aún no parecen saber, o quieren desconocer, o prefieren no enterarse, que los territorios donde se ubica la mayor oferta ambiental del país, tienen dueño. Y si no se logra alcanzar un mínimo acuerdo sobre los derechos y obligaciones que conllevan los resguardos indígenas y los colectivos negros, ello podría no sólo impedir un buen uso del bosque sino generar nuevos fenómenos de violencia. Esa es la más alta prioridad que el país tiene para la Amazonia y el andén Pacífico en materia de política forestal.

El reconocimiento de los derechos de propiedad : Sólo el primer paso

El caso concreto de Colombia ilustra los grandes retos que se enfrentan una vez se reconocen los derechos de propiedad a las comunidades que habitan los bosques. Es evidente que el reconocimiento legal es crítico, pero tan sólo es el comienzo de un largo proceso que debe incorporarse en el marco de una política de desarrollo sostenible, con todo lo que ello implica.

Sin embargo, es preocupante la muy poca solidaridad internacional dirigida a la consolidación de estos modelos de tenencia de las tierras y los bosques por parte de las comunidades originarias.

La lentitud con la cual se ha movido la operacionalización del reconocimiento de los derechos de las comunidades indígenas sobre sus conocimientos tradicionales en materia de bosques y biodiversidad, y algunas iniciativas sobre patentes patrocinadas por poderosos grupos de interés - que serían un claro desconocimiento de esos derechos-, evidencian esa carencia de solidaridad. Además las puestas en marcha de estos ambiciosos proyectos de bosques comunitarios exigen recursos financieros y técnicos que los países en desarrollo no están por sí solos en la capacidad de proveer. Si los gobiernos del norte y del sur conjuntamente con sus organizaciones no gubernamentales no trabajan conjuntamente en los procesos dirigidos a consolidar este proyecto de reconocimiento de derechos de propiedad en que muchos países se han embarcado, ponemos en riesgo la concreción de uno de los más audaces programas que para la justicia social y la protección y buen uso de los recursos naturales se haya lanzado en las últimas décadas.

CONCLUSIONES

Las principales causas de la deforestación y la degradación forestal son esencialmente políticas. Si no se resuelven los conflictos entre los países del norte y los países del sur con relación a las responsabilidades que caben a unos y a otros para enfrentar esta amenaza global, y si no resolvemos los conflictos al interior de los países por el uso del suelo y de los bosques, todos los otros esfuerzos que se realicen podrían verse aminorados o fracasar.

El conflicto entre los países del norte y del sur se manifiesta en las grandes diferencias de interpretación sobre elementos fundamentales de los acuerdos alcanzados en Río de Janeiro. Son diferencias que explican en buena parte la pasmosa lentitud con la cual han avanzado esos acuerdos, tal como se reconoce en la evaluación de la "Cumbre de la Tierra", cinco años después. Y son diferencias que sólo podrían ser allanadas si las élites políticas de las naciones del globo, y en particular de aquellas que juegan un papel preponderante en la arena internacional, adquieren la suficiente clarividencia sobre lo que está en juego y la necesaria voluntad política para enfrentar las amenazas globales y, en forma creativa, buscar un genuino consenso sobre lo fundamental. Pero la voluntad política y la clarividencia no se dan en el vacío: a la sociedad civil consciente y comprometida le corresponde la difícil tarea de coadyuvar a construir las.

A nivel nacional se advierte un enorme conflicto sobre los usos del suelo y de los bosques. En ese conflicto siempre parecen haber ganado la partida grupos de interés poderosos que sólo ven en ellos fuentes de lucro de corto plazo, sin ningún miramiento por el interés público referido a las funciones que los ecosistemas boscosos cumplen como soporte de la vida. En nuestra exposición hemos ilustrado como en Latinoamérica la tradición de poseer tierra como una estrategia de atesoramiento es la causa principal de la deforestación. Los pobres colonizadores de la frontera agrícola son solo protagonistas y víctimas de la destrucción de un valioso recurso que tiene como telón de fondo un inequitativo sistema de tenencia de la tierra que favorece su especulación.

En los países en donde predomina el control de los bosques por parte del estado, los gobiernos han favorecido tradicionalmente los intereses de grupos industriales que con frecuencia los aprovechan en forma insostenible en perjuicio de los habitantes que tradicionalmente los han ocupado. La falta de transparencia en la propiedad de bosques y suelos es un factor que en muchos países ha favorecido la deforestación y la degradación forestal.

En este cuadro de conflicto se observan algunos indicios alentadores. En el campo internacional comienza a abrirse paso la aceptación política de la idea de compensar económicamente la prestación de los servicios ambientales globales prestados por los bosques, tal como se advierte en el incremento de proyectos de implementación conjunta en su etapa experimental, en el marco de la Convención de Cambio Climático. El proyecto de implementación conjunta acordado recientemente entre Costa Rica y Noruega, mediante el cual asegura la protección de un bosque natural, resulta una signo muy

alentador. Es esta una modalidad consistente con la globalización de la economía y se enmarca en el tipo de concepciones que podrían servir para zanjar las diferencias norte-sur a que se ha hecho referencia.

En el campo doméstico se observa una tendencia a reconocer que los conflictos sociales actuales y potenciales presentes en muchas sociedades solo es factible resolverlos mediante una aproximación equitativa del uso del suelo. Así se manifiesta en algunos procesos de reconocimiento de los derechos sobre los bosques a las comunidades que tradicionalmente los han habitado. Son procesos que adquieren un mayor potencial mediante la creación de las condiciones que favorezcan el fortalecimiento de los bosques comunitarios se explica por la creciente corriente que se está perfilando, tanto en los países en desarrollo como en los países desarrollados, en favor de unas sociedades más democráticas, como resultado de procesos de abajo hacia arriba alimentados por la existencia de una población más educada, consciente e informada, y por el fenómeno mismo de la globalización.

En últimas, el avance alcanzado por el IPF y la Comisión Mundial de Bosques y Desarrollo Sostenible en el diagnóstico y recomendación de propuestas de acción se puede también señalar como una señal positiva de la preocupación de los gobiernos y la sociedad civil por enfrentar los crecientes procesos de deforestación y degradación forestal. Pero tal como se ha reiterado en las audiencias de la Comisión Mundial, los problemas más críticos de los bosques tienen una naturaleza fundamentalmente política. Y mientras no la reconozcamos y la enfrentemos, muchas de las propuestas de acción de reciente cosecha, tales como las recomendadas por el IPF, o las de inmediata o próxima cosecha, como las de este Congreso Mundial Forestal y de la Comisión Mundial de Bosques, o no se llevarán a la práctica, o constituirán esfuerzos marginales, o caerán en el vacío. Es lo que ha ocurrido con el juicioso trabajo y recomendaciones de muchas de los congresos, comisiones y organismos similares que se han constituido en las últimas cuatro décadas, muchas de las cuales se han reiterado una y mil veces, sin que hayan tenido repercusión mayor. Una afirmación similar podría hacerse sobre otras promisorias iniciativas en las cuales se encuentran comprometidas muchos gobiernos y organizaciones internacionales y no gubernamentales, tales como las de certificación y ecoetiquetado y las de criterio e indicadores para el ordenamiento sostenible de los bosques, cuyo impacto podría llegar a ser menor sino resolvemos los conflictos políticos que, en últimas, son su mayor amenaza.