



tomado del N° 179, 1994

La protección de los recursos forestales durante la transición a la economía de mercado

T. Marghescu

Se analizan los riesgos de la explotación excesiva de los recursos forestales en los países de Europa central y oriental durante la transición de la economía de planificación centralizada a la economía de mercado.

Los recursos forestales, además de desempeñar otras funciones, son una fuente de capital que, si se administra adecuadamente, puede ser inagotable. Es un hecho lamentable, sin embargo, que en los momentos de crisis económica general se hayan explotado los recursos forestales con una intensidad que supera su capacidad de renovación natural, es decir, de forma incompatible con el principio de sostenibilidad. En la actualidad, los recursos forestales están en situación de grave riesgo en muchos de los países de Europa central y oriental inmersos en el proceso de transición de la economía de planificación centralizada a la economía de mercado. En el pasado, la gestión de los recursos y de las industrias forestales era responsabilidad directa del Estado, pero en ambos sectores se están registrando transformaciones radicales.

En la mayor parte de los países en transición se está procediendo a la privatización de la industria forestal a fin de dotar a las industrias de mayor eficiencia, productividad, capacidad y competitividad. Sin embargo, parece ser que en muchos países la privatización de la industria forestal se está realizando sin tener en cuenta el sector forestal en su totalidad. Si aumenta la capacidad de las industrias forestales aumentará también la demanda de materias primas, y en un contexto de recesión económica los gobiernos (que son todavía los mayores propietarios de bosques) pueden ceder a la tentación de explotar en exceso los recursos forestales para obtener el capital que tanto necesitan para financiar las inversiones. Esto ya ocurría incluso antes de que comenzara la transición a la economía de mercado. Si se calcularan los costos y beneficios que supone retirar una cantidad excesiva de capital (es decir, de madera) de los bosques, tal vez se llegaría a la conclusión de

que los costos de la regeneración de los recursos forestales son mayores que los que comporta recurrir a empréstitos para realizar las inversiones necesarias.

La demanda de materia prima por parte de las industrias forestales está determinada por la demanda de sus productos, por la capacidad de dichas industrias y por las existencias (y los precios) de la materia prima. Los Gobiernos deben orientar el desarrollo de las capacidades de la industria forestal con miras a garantizar la estabilidad del sector y, por lo tanto, del mercado laboral y de la

Hacia 1994, los países de Europa oriental habían abandonado la economía de planificación centralizada tras la caída del Muro de Berlín en 1989, pero debían adecuarse aún a la economía de mercado y devolver la posesión de la propiedad a sus antiguos dueños; debían además hacer frente a los menoscabos que habían sufrido los bosques.

economía en su totalidad. El desarrollo aislado de una industria forestal con una capacidad desmesurada puede provocar una competencia destructiva, una utilización no sostenible de los recursos forestales nacionales o una dependencia excesiva de las importaciones.

Los Gobiernos tendrían que darse cuenta de que también el sector forestal necesita inversiones, especialmente durante el período de transición, para preparar un marco adecuado que permita la ordenación sostenible de los bosques. Pero el problema estriba precisamente en

Tamás Marghescu, de Hungría, era consultor en silvicultura internacional cuando redactó este artículo.

la escasez de capital para las inversiones. La privatización de los sectores industriales, incluyendo la industria forestal, cuya propiedad y gestión estaban antes en manos del Estado, se ha traducido en una disminución de los ingresos con los que antes se financiaban las administraciones forestales. Este déficit se está compensando sólo parcialmente con los impuestos que gravan la industria forestal y sus productos, y que muchas veces no revierten en beneficio del sector forestal.

El hecho de que la estructura de la propiedad de los recursos forestales esté cambiando también con una rapidez sin precedentes complica aún más la situación. Se está privatizando un gran número de pequeñas extensiones de terrenos forestales para satisfacer las reclamaciones de restitución de tierras y de otros bienes nacionalizados por el Estado bajo regímenes anteriores y, lamentablemente, no existe un marco que permita asegurar la ordenación forestal sostenible de esas pequeñas propiedades forestales privadas.

El personal de la administración forestal del Estado fue educado y formado únicamente para la gestión de los bosques de propiedad pública. Los marcos normativos y jurídicos no han sido ajustados (o sólo lo han sido en parte) a la nueva situación de la estructura de la propiedad, en proceso de cambio acelerado. No existen planes de ordenación para las propiedades forestales recientemente formadas, y ello puede impulsar a los propietarios, deseosos también de conseguir ingresos inmediatos, a ceder a la tentación de someter sus bosques a una explotación excesiva.

En muchos casos, la creación de servicios de extensión forestal, con personal preparado para prestar asistencia y asesoramiento e impartir capacitación a los nuevos propietarios de bosques privados, está todavía en fase de estudio.

Durante el período de transición se hace necesario concebir y adoptar medidas especiales para mitigar los efectos negativos que implica la inexistencia (o la existencia fragmentaria) de un marco adecuado para la ordenación sostenible de los bosques. En algunos casos, puede estar incluso justificado que las más altas instancias políticas declaren el estado

de emergencia forestal. Una solución menos drástica sería que la existencia de un plan de ordenación forestal aprobado fuera un requisito previo para cualquier actividad de carácter forestal, lo cual supondría interrumpir temporalmente la explotación de los bosques para los que no existe un plan adecuado. En algunos países del norte de Europa se exige el depósito de una garantía de reforestación o regeneración como condición para obtener un permiso de explotación de los bosques.

Obviamente, el éxito de este tipo de medidas depende de la eficacia e intensidad de las actividades de vigilancia y control. Entre los organismos competentes del Estado (administraciones forestales y organismos e instituciones responsables de la conservación de la naturaleza y del cumplimiento de la ley) y las organizaciones no gubernamentales debe existir una cooperación estrecha que permita racionalizar los esfuerzos encaminados a la conservación, superar la escasez de personal y evitar que se malgasten energías debido a los enfrentamientos entre instituciones. Los gobiernos deben ofrecer al sector forestal privado, dentro del sistema normativo, un conjunto de incentivos, con medidas como la asistencia para la preparación de planes de ordenación forestal, el asesoramiento en materia de gestión, desgravaciones fiscales durante un período limitado de tiempo, entrega gratuita de plántulas para los proyectos de repoblación forestal, etc. Al mismo tiempo, los gobiernos deben garantizar que no se aplique una doble normativa; la gestión de los bosques estatales ha de ser realmente un modelo.

CONCLUSIÓN

Los profundos cambios políticos, sociales y económicos que se están registrando en los países en transición de Europa central y oriental no deben causar un perjuicio permanente a las múltiples funciones de los bosques. El sector de los bosques y la industria forestal debe adaptarse al nuevo ambiente político, social y económico. Ello exige crear un marco adecuado para la ordenación y aprovechamiento sostenible de los bosques (políticas, legislación, planes de ordenación, inversiones, recursos huma-

nos bien preparados, etc.) antes de tomar cualquier tipo de decisión. El desarrollo de la industria forestal se deberá armonizar con el del sector forestal en general y tal vez se deberán adoptar medidas especiales para velar por la conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos forestales durante el período de transición.

Podría ser necesario revisar las asignaciones presupuestarias del Estado destinadas al sector forestal. Por ejemplo, quizás convendría atribuir menos importancia a las actividades de forestación en gran escala de tierras agrícolas marginales, cuya finalidad es ajustar la producción agrícola a la demanda del mercado europeo, y dedicar mayor atención a la conservación de los recursos forestales existentes. Cabría considerar la posibilidad de vender una parte de las propiedades no forestales que poseen algunas administraciones forestales para obtener capital para inversiones.

Finalmente, el reconocimiento cada vez mayor de los numerosos beneficios que proporcionan los bosques ordenados de manera sostenible (aire puro, agua limpia, oportunidades de esparcimiento, mantenimiento de la diversidad biológica, protección de la tierra para la producción agrícola, etc.) debería llevar a otorgar al sector forestal un lugar más privilegiado en el conjunto de prioridades sectoriales, con el correspondiente incremento de la participación en el presupuesto del Estado. En caso necesario, los Gobiernos deberían contemplar también la posibilidad de endeudarse para financiar el desarrollo sostenible de los bosques y de las industrias forestales. Casi con toda seguridad, los costos de los intereses serían menores, a largo plazo, que los que conlleva la regeneración o reforestación de unas tierras forestales que han sido objeto de una explotación excesiva o inadecuada. ♦