

Hacia un aprovechamiento forestal sostenible en Yasuní

Documento de discusión elaborado por Filippo Del Gatto

1. Introducción

La tala ilegal en Yasuní ha sido documentada en numerosos informes y libros (Aguirre, 2007; FOES-REGAL, 2008; Proyecto Bosques, 2009; MAE, 2009). El aspecto más alarmante de esta problemática – la extracción de cedro y caoba en la Zona Intangible Tagaeri-Taromenane¹ y las confrontaciones violentas entre madereros y grupos indígenas no contactados – ha logrado capturar, al menos por momentos, la atención de la opinión pública a nivel nacional e internacional. Este interés ha generado una respuesta por parte del Estado y las medidas de control adoptadas a partir de 2007 han logrado, aparentemente, reducir la explotación ilegal de cedro y caoba en la Zona Intangible (Proyecto Bosques, 2009). No obstante estos avances, siguen existiendo muchas preocupaciones sobre la situación de la gobernanza forestal en la Reserva de la Biosfera Yasuní (RBY). Según varios actores, la explotación abusiva de madera y la utilización de procedimientos ilícitos para su subsecuente legalización continúan siendo prácticas difusas en varias áreas de la RBY. La coexistencia de estas dos situaciones, en apariencia contradictorias, no debe sorprender: que el mejoramiento del control sobre algunas especies no siempre implica una mejora más general de la gobernanza forestal es una circunstancia bien documentada en la literatura sobre la tala ilegal (Richards et al., 2003).

El objetivo de este documento es contribuir a la comprensión de la situación actual de la extracción forestal en Yasuní, y ofrecer algunas recomendaciones para tratar de reorientar esta actividad hacia una dirección más equitativa y sostenible. El trabajo es fruto de una evaluación rápida basada en una revisión de la literatura, breves visitas de campo y entrevistas con actores clave. Por la brevedad del trabajo, es posible, de hecho probable, que el documento contenga vacíos de información o interpretaciones inapropiadas que requerirán un examen más profundo.

El texto consta de siete secciones, incluyendo la presente introducción. La siguiente sección examina brevemente algunas de las complejidades del tema maderero en Yasuní. La tercera sección trata de analizar por qué los numerosos esfuerzos y cambios regulatorios de los últimos años no han tenido los resultados anhelados. La cuarta sección describe la importancia de los procesos de diálogo entre múltiples actores para crear consenso e informar la toma de decisiones. La quinta presenta algunas posibles medidas operativas que se podrían considerar en el corto plazo, mientras la sexta enfoca la atención en los mecanismos de financiamiento para la conservación y manejo forestal en Yasuní. La última sección presenta unas reflexiones conclusivas.

¹ En 1999, el Estado ecuatoriano declaró la Zona Intangible Tagaeri-Taromenane, con una extensión de aproximadamente 700.000 hectáreas, con los objetivos (i) de respetar la decisión de estos dos pueblos (y de otros que presumiblemente existen en el área) de no tener contacto con actores externos y (ii) de contribuir a la conservación de los recursos naturales de esta importante área del Yasuní.

2. Múltiples actores... múltiples prácticas... y múltiples connotaciones de legalidad

En su conocido libro sobre la tala ilegal en Yasuní, la periodista Milagros Aguirre (2007) describe en forma elocuente como detrás de esta actividad se esconden carteles de tipo mafioso, a menudo vinculados con organizaciones criminales en Colombia o Perú. En este esquema, los actores locales rara vez son la fuerza impulsora de estas actividades, pero pueden tener un rol clave en el suministro de la materia prima. Por ejemplo, indígenas waorani involucrados en la tala de madera reciben dinero a cambio de permitir el ingreso de madereros a su territorio y a veces ofrecerles protección en la selva. Aserradores pobres se internan por semanas enteras en áreas remotas para producir tablones en condiciones de trabajo profundamente precarias (FOES-REGAL, 2008). Transportistas son contratados para trasladar la madera hacia sus destinos, empleando una variedad de formas para eludir los controles, incluyendo el uso de vías alternativas, el ocultamiento de la madera, el pago de sobornos, las relaciones personales, y el uso fraudulento de guías de movilización.

Cabe notar que la vinculación con organizaciones de tipo mafioso refleja una faceta de la tala ilegal en Yasuní, asociada sobre todo a la extracción de cedro y caoba. En muchas áreas de la RBY y sus alrededores la extracción de madera tiene otra cara, y está impulsada por relaciones informales que vinculan a los pequeños propietarios de bosques con otros dos actores: los *ejecutores* y los *regentes*. Los ejecutores son intermediarios que conocen el territorio y sus habitantes, tienen vínculos con compradores de madera, y cuentan con los conocimientos necesarios para gestionar las autorizaciones de aprovechamiento. Por lo general operan en forma individual, no pertenecen a ninguna entidad formal que los aglutine y hacen uso de prestanombres cuando necesario, por lo que es muy difícil mantener un registro de sus operaciones. La mayoría de ellos se dedica a comercializar tablones aserrados con motosierra, aunque también venden troncas si existe demanda y la posibilidad de extracción y transporte. Los ejecutores contactan a los pequeños propietarios y les compran la madera en pie, hacen los trámites necesarios a nombre del propietario, organizan el aprovechamiento de la madera, y luego la transfieren, junto con los documentos respectivos, al siguiente comprador. Por otro lado, los regentes son profesionales forestales, acreditados ante el Ministerio del Ambiente (MAE), que tienen la función de brindar asistencia técnica y verificar la ejecución de los planes de aprovechamiento aprobados por el MAE. Muchos de ellos conocen en detalle los procedimientos de la burocracia para lograr las licencias de aprovechamiento. La mayoría son prestadores de servicios legítimos, pero la evidencia anecdótica indica que algunos se han constituido en un eje clave de las redes informales que operan en las áreas de extracción forestal del país (Navarro et al., 2006).

En la relación entre estos actores, los propietarios frecuentemente asumen un rol pasivo, puesto que ante la ausencia de ejecutores y regentes los árboles probablemente se quedarían en pie o se quemarían en los procesos de desmonte. Por ende prefieren vender cuando hay la oportunidad, aunque a precios bajos, ya que esto es mejor que no recibir nada. Pero hay también propietarios que toman la iniciativa de cortar árboles y producir tablones, lo que usualmente les permite captar una mayor porción de los beneficios. A menudo los propietarios tienen un acuerdo con un comprador, del cual reciben un anticipo, antes de iniciar la extracción; pero hay también aquellos que operan con capital propio y después venden la madera a la orilla de caminos.

Aquí cabe hacer una reflexión. Técnicamente, la actividad maderera llevada a cabo directamente por pequeños propietarios es "ilegal", puesto que la madera usualmente es cortada sin contar con una licencia de aprovechamiento. Pero se podría argumentar que sus prácticas de uso del recurso forestal – tales como la baja intensidad de aprovechamiento y el cuidado en no dañar árboles de futura cosecha – no necesariamente contravienen al espíritu de la normativa forestal, por lo menos en lo que concierne a la promoción del manejo sostenible. En cambio, muchos actores de los siguientes eslabones de la cadena de valor de la madera – como intermediarios, madereros e

industrias – utilizan mecanismos que les permiten dar una apariencia de cumplimiento y legalidad, mientras en realidad sólo tienen la función de ocultar prácticas no sostenibles que se contraponen a los objetivos fundamentales del marco jurídico.

Esta reflexión sugiere la necesidad de diferenciar entre el uso “informal” e “ilegal” del recurso forestal. Siguiendo Pacheco et al. (2009), se puede considerar que las transacciones informales en la cadena maderera conciernen todas las interacciones entre actores que se efectúan por fuera de las normativas del Estado, incluyendo no sólo las regulaciones forestales sino también las normas fiscales, laborales, comerciales, etc. En esta definición, los actos ilegales se refieren sólo a las actividades informales que contravienen las regulaciones estatales existentes. Pese al alcance del marco reglamentario del Ecuador, existen muchos pasos en la cadena de valor de la madera que acontecen por fuera de las normas formales, y por ende se mantienen en la informalidad. Por ejemplo, muchos de los actores involucrados operan sin personería jurídica y la mayoría de los acuerdos se sellan sólo con la palabra, sin contratos escritos y por ende sin ningún amparo jurídico formal. Tomando en cuenta que estas transacciones informales están a la base del funcionamiento de los mercados de productos forestales y son ampliamente aceptadas por la sociedad, parece un poco forzado suponer que el primer eslabón de la cadena y al actor más débil – el pequeño propietario de bosque – no opere también en la esfera de la informalidad. Presionar tan solo a este actor para una mejor aplicación de las regulaciones formales puede tener el efecto de reforzar las asimetrías de poder ya presentes por las desigualdades socioeconómicas existentes.

3. ¿Por qué los numerosos esfuerzos y cambios regulatorios implementados en años recientes no han tenido el éxito esperado?

Como se indicó en la Introducción, el objetivo principal de este análisis es ofrecer algunas recomendaciones para tratar de orientar la extracción forestal en Yasuní hacia una mayor sostenibilidad y equidad. Antes de atreverse a esta tarea, es oportuno detenerse un poco a analizar cuáles han sido los resultados de los esfuerzos que en el pasado se han implementado con el mismo propósito, puesto que una reflexión de este tipo es un punto de partida importante para sugerir nuevos pasos.

Ecuador ha sido un país pionero y a la vanguardia en la implementación de reformas regulatorias orientadas a mejorar las oportunidades de manejo forestal para las poblaciones rurales que dependen de los bosques. Una motivación subyacente de estos esfuerzos ha sido el interés de enfrentar los factores que llevan a la extracción ilegal. Por ejemplo, el país fue uno de los primeros en América Latina a reducir los requerimientos para el aprovechamiento a pequeña escala y no mecanizado, estableciendo la figura de los Programas de Aprovechamiento Forestal Simplificado (PAFSi). Además en el 2000 introdujo normas técnicas con criterios e indicadores más sencillos para la planificación y verificación de las operaciones en el bosque. En lo que se refiere a la tenencia de la tierra, requisito que en muchos países se ha constituido en una barrera de ingreso al manejo forestal para los pequeños propietarios de bosque, en Ecuador se estableció que para su comprobación ante la autoridad forestal es suficiente, en ausencia de los certificados respectivos, una declaración jurada del poseedor del predio y de dos dueños colindantes. En un paso más para tratar de reducir los costos de transacción asociados con los requisitos para el manejo forestal, hace algunos años el MAE previó la creación de unidades administrativas itinerantes que se debían desplazar periódicamente a las comunidades para atender las solicitudes de aprobación de licencias de aprovechamiento.

No obstante, la situación actual en Yasuní y otras áreas forestales del país muestra que las regulaciones estatales hasta ahora han tenido poco éxito en lograr las mejoras que se esperaban en aspectos de manejo y gobernanza. Ibarra et al. (2008) identifican numerosas razones para explicar

esta escasez de resultados, incluyendo (i) limitado conocimiento de los procedimientos administrativos/burocráticos, (ii) poca tradición de manejo forestal, (iii) bajo nivel de organización y capacidad empresarial, (iv) insuficiente asistencia técnica y (v) alta carga tributaria.

Estos factores tienen mucha validez. Pero vale la pena considerar también otra explicación que posiblemente vaya más a la raíz de la problemática, no sólo en Yasuní y Ecuador sino también en otros países. Esta tiene que ver con la tendencia a aplicar recetas homogéneas para la regulación del uso del bosque, adoptadas usualmente por los gobiernos centrales y aplicadas a nivel nacional, que tienden a pasar por alto las complejas realidades y las “reglas de uso” que existen a nivel local para el acceso y utilización de los recursos forestales. Estas “reglas de uso” locales comprenden generalmente prácticas y costumbres consuetudinarias y otras normativas locales que no están codificadas en las leyes oficiales, por lo que funcionan prevalentemente al margen de los marcos jurídicos definidos por el Estado. A nivel local, los resultados prácticos de las políticas y medidas dispuestas por el Estado dependen de su interacción con estas reglas informales preexistentes. Por tanto, entender los contextos informales de uso de los recursos forestales es sumamente importante para informar los esfuerzos que realiza el Estado para su regulación (Pacheco et al., 2009).

Generalmente estas “reglas de uso” locales han evolucionado a lo largo del tiempo, y muchas de ellas no han sido concebidas para funcionar en situaciones de mercado. Existe por ende la necesidad de modificarlas y adaptarlas a los nuevos contextos, y la combinación con las reglas formales constituye una oportunidad para esta acomodación (como muestra el ejemplo descrito en el Cuadro 1).

Cuadro 1. El reglamento forestal de cinco asociaciones shuar.

Las asociaciones Santiago, Mayaik, Sinip, Nunkui y Arutam forman parte del Consejo de Gobierno del Pueblo Shuar Arutam y están ubicadas en la parte suroriental de la Amazonia ecuatoriana. En el 2003 acordaron y aprobaron un reglamento interno de manejo forestal para su territorio, en el cual, además de incluir y respetar las normas para el manejo forestal establecidas por el MAE, se refuerzan algunos indicadores de manejo (por ejemplo, es más exigente en lo que se refiere a los diámetros mínimos de corta y a las pendientes en las cuales se puede aprovechar madera) y se incluyen normas locales para la protección de sitios sagrados.

Fuentes: Marco Romero (comunicación por correo electrónico, marzo de 2010); Sarango, 2009.

No obstante ejemplos positivos de integración entre reglas locales y normas oficiales, es el punto de partida de muchas normas previstas por el Estado que parece discutible. La introducción de reglas formales para el manejo forestal ha sido generalmente influenciada para un modelo bastante ortodoxo de producción maderera con fines comerciales. Muchas reglamentaciones fueron inicialmente concebidas teniendo en mente a ese enfoque ortodoxo y a operaciones forestales de mayor escala, y luego su aplicación fue trasladada, a veces pero no siempre con un poco de adaptación, al contexto de comunidades y pequeños propietarios. Como es de esperar, los resultados han sido variados, pero por lo general las reglas formales han introducido un nivel de complejidad no siempre necesario y difícil de cumplir. La incapacidad de comunidades y pequeños propietarios para pagar la elaboración de planes de manejo, erogar los costos que supone su aprobación, pagar impuestos, cumplir las regulaciones comerciales, etc., es exacerbada por el hecho que las reglas formales a menudo ignoran las reglas prácticas locales, que frecuentemente gozan de un alto nivel de legitimidad a nivel local.

Este punto de la legitimidad puede ayudar a entender por qué a veces comunidades o pequeños propietarios se sustraen de cumplir también los procedimientos más sencillos que en algunos casos, como en Ecuador, se han tratado de establecer. Aunque el cumplimiento de ciertos requisitos es en teoría viable, usualmente éstos son acompañados por otras obligaciones que a menudo son percibidas como excesivas e injustas. Un ejemplo es el impuesto de pie de monte. Muchos finqueros reclaman que el MAE sólo está interesado en recaudar impuestos, y que no ofrece otros servicios (como información o capacitación) a cambio de este pago, sino sólo actividades de control. El hecho que este impuesto se debe pagar antes del aprovechamiento además complica aún más las cosas. En cambio, según Ibarra et al. (2008), la mayor parte de los actores forestales (incluso los pequeños propietarios) favorecerían un esquema de pago del impuesto de pie de monte donde éste sea considerado como un depósito de garantía para la buena ejecución del programa de aprovechamiento, de modo que cuando el MAE compruebe la buena ejecución de las actividades, una parte del monto pagado sería devuelta al finquero.

No obstante las barreras que imponen, cabe notar que por lo general las reglas formales no han impedido la explotación y comercialización de productos forestales, esto porque existen extensas redes informales que ofrecen canales alternativos de acceso al mercado. Estas redes tienen numerosas desventajas, puesto que tienden a ofrecer precios bajos, los beneficios económicos son acaparrados por unos pocos y hay todos los riesgos asociados con prácticas ilícitas llevadas a cabo sin ningún respaldo jurídico, pero ofrecen un medio para obtener algunos beneficios del bosque, por limitados que sean.

A fin de cuentas, si el objetivo último es una mejora en el uso de los recursos forestales, es esencial reconocer que diversos sistemas de uso de los recursos forestales son posibles y que las reglas deberían ser efectivas, viables y localmente legítimas. Esto podría lograrse con la promoción de mecanismos para la “negociación” explícita entre las reglas oficiales y las reglas de uso que existen a nivel local para el acceso y utilización de los bosques. Esta conclusión nos lleva a la primera recomendación para tratar de orientar la extracción en Yasuní hacia un camino más sostenible y con implicaciones más justas para los usuarios: la promoción de diálogos de múltiples actores a diferentes niveles. Este tema se discute con más detalle en la siguiente sección.

4. Diálogos de múltiples actores

Esta recomendación parte del supuesto que problemas complejos no pueden ser solucionados por un solo actor. Cuando hay una diversidad de causas, actores e intereses – como en la tala ilegal en Yasuní – casi por definición se requiere la participación y compromiso de los distintos grupos de interés. Por cuanto pueda ser difícil, es indispensable tratar de juntar a indígenas, finqueros, madereros, gobiernos seccionales, instituciones nacionales y otros para conocer sus perspectivas, evaluar las opciones y tomar decisiones. Los costos de transacción pueden ser significativos, pero los resultados usualmente gozan de varias ventajas (Luttrell, 2008):

- El debate genera más información e insumos para la toma de decisiones.
- La participación aumenta la legitimidad y promueve un mayor compromiso de los actores con la implementación de los resultados.
- El enfoque inclusivo ayuda a que los resultados reflejen los distintos puntos de vistas, lo que a su vez debería reducir la resistencia de aquellos agentes influyentes que pueden socavar el proceso.

En Yasuní ya hay experiencias valiosas en esta dirección. No es algo nuevo que necesitaría empezar de cero, sino se trata simplemente de continuar o repetir experiencias que ya se han dado. Quizás el ejemplo más interesante en el sector forestal es el proceso de discusión que en el 2007 condujo a la

elaboración del Acuerdo Ministerial 233 sobre el aprovechamiento de pequeñas cantidades de madera en el cantón Francisco Orellana. Los siguientes párrafos, tomados del estudio “Realidad Forestal de Orellana” (Proyecto Bosques, 2009), resumen brevemente lo que pasó:

En el año 2004, pobladores, motosierristas y carpinteros del cantón Francisco de Orellana expresaron al Gobierno Municipal su dificultad para aprovechar, localmente, pequeñas cantidades de madera.

Después de varias sesiones con el Ministerio del Ambiente, y luego de la elaboración de un estudio técnico, se acordó, a través del Acuerdo Ministerial 233 del 12 de julio del 2007, la creación de una licencia especial. Licencia que tenía efecto solamente en el cantón Francisco de Orellana, y siempre y cuando el aprovechamiento no superara los 15 m³ en pie [por finca por año] y se destinara para el uso local en viviendas populares y carpinterías. Para fortalecer el Acuerdo Ministerial, se suscribió un convenio entre el MAE, el Municipio, los motosierristas y [los] carpinteros, recayendo la responsabilidad principal del seguimiento en un técnico designado por el Gobierno Municipal.

Desde el 22 de agosto del 2007 hasta el 30 de marzo del 2009... se aprobaron 700 [de estas] licencias con un volumen total en pie de 7.114 m³.

Evaluar los problemas que se dieron en la implementación de este Acuerdo Ministerial va más allá de los objetivos de este documento. En cambio, es interesante detenerse un poco a considerar el proceso de negociación que hubo, porque ofrece indicaciones valiosas sobre cómo llevar a cabo un diálogo exitoso de múltiples actores. Examinar estos elementos es importante porque los procesos de negociación a menudo pueden correr el riesgo de transformarse en esfuerzos desgastantes e inconcluyentes. Con esto en mente, hay por lo menos cuatro elementos que vale la pena resaltar:

Claridad de los objetivos – La experiencia del Acuerdo Ministerial 233 señala la importancia de tener claridad sobre los objetivos del proceso de diálogo. Además, para evitar que las expectativas crezcan demasiado (y luego generen frustración) en muchas circunstancias conviene iniciar con objetivos relativamente modestos y orientados a la solución de temas específicos. Procesos de diálogos más ambiciosos se pueden eventualmente construir sobre la base del éxito de estas primeras experiencias.

¿Quién participa? – Este es otro tema clave. De nuevo, el caso del Acuerdo Ministerial 233 muestra que una participación reducida puede favorecer el alcance de un acuerdo. Pero algunos de los problemas que se dieron en su implementación probablemente estuvieron asociados a la falta de involucramiento de algunos actores. El análisis de este tema merecería un documento aparte, pero en este contexto hay por lo menos dos puntos que vale la pena subrayar: (i) es importante evitar la exclusión de aquellos actores que por falta de recursos o por no estar asociados en alguna organización podrían tener más dificultades en participar (como, por ejemplo, los finqueros); y (ii) es conveniente esforzarse para promover la participación de aquellos actores que por su poder económico o conexiones políticas pueden distorsionar o hasta trabar la implementación de los eventuales acuerdos (como, por ejemplo, los madereros).

¿Foro de discusión o mecanismo de toma de decisiones? – No es obligatorio que un diálogo de múltiples actores concluya con una toma de decisiones. Algunas iniciativas han catalizado cambios importantes actuando como plataformas para el intercambio de experiencias, la promoción de alianzas y la construcción de posiciones consensuadas. Cuando, en cambio, se desea que el proceso concluya con resultados concretos a nivel de toma de decisiones, es esencial asegurar la inclusión de aquellas instituciones locales o nacionales que tienen el mandato legal para tomar decisiones (como el MAE en el caso del Acuerdo Ministerial 233).

Provisión de información – La experiencia del proceso que condujo al Acuerdo Ministerial 233 muestra la importancia de alimentar dichos diálogos con información confiable y oportuna. Sin el “estudio técnico” probablemente hubiera sido mucho más difícil alcanzar el consenso y la voluntad política para un acuerdo. Esto sugiere que la investigación es frecuentemente una parte integral de un diálogo de múltiples actores. Un ejemplo de información a menudo esencial para un proceso de discusión sobre la tala ilegal, y que por ende debería ser indagada con atención, es discutida en el siguiente Cuadro 2.

Cuadro 2. ¿Cómo funcionan los mercados madereros (formales e informales) en la práctica?

La extracción informal de madera con motosierras es ampliamente difusa en muchos países. Su simplicidad, la movilidad y los bajos requerimientos de capital son algunos de los factores que explican su conveniencia, pero a fin de cuentas su difusión se debe a la alta demanda para tablas y tablonos producidos con esta técnica. En este entendido, es crucial abordar el tema de la demanda. Si ésta no es abastecida por canales formales seguirá siendo suministrada por mecanismos informales y a menudo ilícitos. Sin enfrentar este desafío suena casi imposible implementar políticas y medidas para regular e integrar la extracción con motosierras en la economía formal. Ello implica obtener información sobre la dimensión y dinámicas de los mercados de madera a nivel local y nacional, sus impactos sobre el recurso y los medios de vida, así como el rol que varias políticas (sectoriales y extra-sectoriales) tienen en plasmar estos mercados. Esta información es básica para poder alimentar cualquier proceso de diálogo alrededor de este tema.

No obstante su importancia, hay limitada información sobre el funcionamiento de los mercados (formales e informales) para la madera proveniente de Yasuní, puesto que la mayor parte de los estudios que analizan el tema de la tala ilegal en esta área se han enfocado principalmente en los procesos de extracción. Llenar este vacío de información debería ser considerada una tarea prioritaria.

Fuentes: Marfo, 2010; Kerret y Wit, 2009.

5. Algunas medidas operativas

La primera recomendación de este documento toma como punto de partida las relaciones sociales e institucionales que están a la base del sector maderero en Yasuní, y por lo tanto enfoca su atención en cómo promover cambios en el funcionamiento de estas relaciones. De acuerdo a la literatura sobre prevención de delitos, este enfoque es indispensable para reducir las causas subyacentes de muchas actividades ilícitas (Magrath et al., 2007). Podría por lo tanto considerarse como un camino obligado. Pero a menudo se trata de procesos graduales, que necesitan tiempo para producir resultados y que no pueden ser empujados con apresuramiento. Tomando en cuenta esta limitante, en esta sección se presentan algunas sugerencias más operativas para tratar de reducir la tala descontrolada en la RBY. En enfoque principal de estas recomendaciones es reducir las oportunidades para actividades ilícitas o simplemente tratar de hacerlas más difíciles físicamente para así encarecer sus costos. Cabe notar que algunas de las medidas propuestas a continuación podrían tener sólo un impacto temporal o en algunos casos resultar casi simbólicas, puesto que a menudo generan la adopción de métodos delictivos más sofisticados o simplemente empujan el traslado de la tala ilegal a otras áreas. No obstante estas limitantes, es importante considerarlas porque son proactivas y pueden generar resultados en el corto plazo.

5.1 Control del acceso

La explotación petrolera ha conllevado la construcción de una extensa red vial adentro y alrededor de la RBY. Usualmente los troncales principales son construidos por las mismas compañías petroleras, y luego los gobiernos seccionales se encargan de abrir nuevas vías a nivel parroquial (de 2da, 3ra o 4ta línea) para conectar las comunidades que se van estableciendo con el tiempo. Es ampliamente reconocido que la explotación forestal en la RBY está directamente asociada a la abertura de estas carreteras (Aguirre, 2007; Proyecto Bosques, 2009). Como para la carne silvestre (Suárez et al., 2009), cada nueva carretera reduce los costos de transporte y por ende hace rentable la explotación forestal en nuevas áreas.

Se trata de un problema que podría ser aminorado con un plan de ordenamiento territorial realmente vinculante, pero no hay indicios que esto ocurra pronto. Para no quedarse de brazos cruzados frente a esta realidad, quizás valdría la pena analizar la posibilidad de aplicar en la RBY medidas similares a aquellas que se utilizan para limitar el acceso a muchas concesiones y reservas forestales alrededor del mundo. Algunos de los pasos que se podrían considerar son los siguientes (Magrath et al., 2007):

- Estudiar atentamente las vulnerabilidades de la red vial en la RBY, identificando todas las vías existentes – no sólo las carreteras de las petroleras y aquellas construidas por los gobiernos seccionales, sino también las pistas abiertas abusivamente por madereros y ganaderos – e individuando las que corren el mayor riesgo de ser utilizadas para extraer y transportar madera.
- Examinar si sería posible cerrar algunas de estas carreteras, en forma permanente o temporal, por ejemplo mediante la construcción de barreras de rocas o tierra. Esto claramente no es posible por cualquier carretera utilizada para comunicar comunidades locales con la red vial principal, pero podría ser posible para aquellas carreteras que las petroleras ya no utilizan (o que son empleadas sólo estacionalmente), así como para las vías abusivas.
- Promover la demarcación en el terreno de la Zona Intangible Tagaeri-Taromenane y además de sectores críticos de los límites del Parque Nacional Yasuní y del territorio waorani, como por ejemplo aquellos cerca de vías de acceso y comunidades locales.
- Siguiendo el ejemplo de países como Brasil, Camerún y Camboya, promover el establecimiento de un sistema de sensores remotos que permita monitorear, además de la deforestación, la abertura de nuevos caminos, la presencia de cúmulos de madera aserrada e inclusive la tala de árboles individuales.

Es posible que estas medidas simplemente no sean viables en el complejo contexto político y social del Yasuní. Además, como ya se mencionó, podrían resultar en simples paliativos temporales. Pero antes de descartarlas no sería malo dedicarles un poco de análisis.

5.2 El sistema informático de administración y control forestal

A partir de mediados de 2009, el MAE ha iniciado la implementación de un sistema informático para la administración y control del aprovechamiento forestal. Este nuevo sistema supone un enorme avance en la gestión del sector forestal del país. El sistema permite llevar un registro de todos los movimientos de madera que esté realizando una persona o empresa. Esto a su vez permite que el MAE tenga un mejor control del suministro de productos forestales a las industrias, aserraderos y depósitos y consentirá la generación de una base de datos de gran alcance. Otra novedad concierne la emisión de las guías de circulación de productos forestales, que ahora los encargados de los programas de aprovechamiento pueden obtener directamente por Internet.

No obstante todas estas ventajas potenciales, la primera etapa de implementación del nuevo sistema ha resultado bastante problemático. Algunos de los problemas detectados han sido los siguientes:

- Al momento de imprimir las guías de movilización, los encargados de los programas pueden subestimar el volumen de madera que van a transportar, ya que saben que los controles en las carreteras son pocos e ineficientes. Esto les permite transportar muchas más madera del volumen autorizado en el programa.²
- Siguen los problemas con la reutilización de las guías para dos o más viajes – engaño que es bastante fácil implementar si el tiempo de duración de la guía es suficiente y si se logra evitar que la misma sea sellada al momento de pasar por los controles.
- Debido a la falta de controles en el campo, continúan los abusos en la utilización de las guías de movilización, en el entendido que muchos ejecutores³ no se toman la molestia de extraer y transportar la madera del programa que corresponde, sino utilizan las guías para “legalizar” madera cortada en cualquier lado. Una evidencia de esto es que a veces los ejecutores inician a movilizar madera con las guías pocas horas después de la aprobación del programa, cuando es improbable que exista madera lista en el sitio autorizado puesto que la normativa prohíbe empezar las operaciones de aprovechamiento antes de la emisión de la licencia (Palacios, 2010).

Estos problemas confirman una vez más que el control de la movilización de la madera (para reducir su transporte sin guías o con guías falsificadas) debe ser acompañado de un mayor esfuerzo en la supervisión en el bosque antes y durante el aprovechamiento. Este control en el bosque es esencial para verificar que la madera que se está movilizando proviene de los sitios de aprovechamiento autorizados. El control en las carreteras no permite verificar el origen real de la madera. Esta necesidad implica ineludiblemente un fortalecimiento de las oficinas técnicas del MAE alrededor de la RBY (Proyecto Bosques, 2008).

Además, otra medida práctica y sencilla que se podría implementar es el bloqueo automático del proceso de emisión de guías por Internet cuando el ejecutor ha alcanzado la movilización del 50% del volumen autorizado. Esta interrupción sería desbloqueada sólo una vez que el regente vaya a inspeccionar el sitio de extracción y certifique en un informe que el aprovechamiento se está llevando a cabo apropiadamente. Esto crearía un incentivo para que los ejecutores sigan el programa autorizado, dado que en caso contrario correrían el riesgo de perder la posibilidad de movilizar la mitad del volumen autorizado. Esto nos conduce de nuevo al fortalecimiento de las oficinas técnicas del MAE y las inspecciones en el campo, para evitar la posibilidad de colusión entre ejecutores y regentes.

6. Financiamiento de la conservación y aprovechamiento forestal en Yasuní

En las páginas anteriores se han sugerido algunas iniciativas que podrían contribuir a cambiar los actuales patrones de la explotación forestal en Yasuní, desde procesos de negociación entre grupos de interesados hasta algunas medidas operativas para tratar de reducir las oportunidades o incentivos para las prácticas delictivas. Sin embargo, la experiencia sugiere que estas iniciativas van a quedar muy cortas si no se hace algo también para cambiar la ecuación económica que explica las actuales prácticas no sostenibles. Al fin de cuentas, es simplemente un asunto de costos de

² Además, inicialmente este problema fue empeorado por el hecho que no se distribuyeron los formatos de las guías con código de barras, y en consecuencia se permitió la impresión de las guías en cualquier papel. El resultado fue que los encargados de los programas pudieron imprimir varias copias de cada guía. Afortunadamente, este problema parece haberse solucionado en los últimos meses con la entrega de los mencionados formatos oficiales con código de barras.

³ Como notado en la segunda sección, la palabra “ejecutores” es utilizada por parte del MAE para indicar a los encargados de los programas de aprovechamiento.

oportunidad. Desde el punto de vista del dinero en el bolsillo, tiene sentido deforestar o extraer madera ilegalmente si el costo de oportunidad de estas actividades es mayor de su alternativa (conservar el bosque o hacer manejo forestal). Por lo tanto, es esencial que cualquier iniciativa regulatoria o de control sea acompañada de mecanismos de financiamiento que ayuden a inclinar el balance económico a favor de la conservación y el aprovechamiento sostenible.

En este entendido, el programa Socio Bosque del MAE, que provee un pago directo (hasta US\$30/ha/año) a campesinos y comunidades indígenas que se comprometan voluntariamente a la conservación y protección de sus bosques nativos, representa un importante incentivo en la justa dirección.⁴ Para contribuir a contrarrestar el problema de la tala ilegal, sería clave que el programa Socio Bosque (o un nuevo programa implementado por el mismo MAE) facilitara incentivos similares también para aquellas áreas en donde campesinos y comunidades indígenas se comprometan a llevar a cabo prácticas sostenibles de manejo y aprovechamiento forestal, así como hacía en sus inicios el programa de incentivos forestales implementado en Costa Rica por el FONAFIFO (Fondo Nacional de Financiamiento Forestal).

Otro incentivo muy interesante ha sido propuesto por Yaguache et al. (sin fecha), que plantean un mecanismo financiero para convertir al cultivo forestal en una actividad competitiva con la ganadería. La idea es pagar un monto de US\$84/ha/año (el costo de oportunidad de la ganadería en el sector) por un período de cinco años a aquellos ganaderos que deciden convertir parte de sus pastos a cultivos forestales y al mismo tiempo mejorar los potreros y el manejo del ganado en las áreas que seguirán dedicadas a esta actividad. Los autores sugieren que este incentivo (y otro paralelo orientado al manejo de fauna silvestre) podrían ser financiados por parte del Gobierno Municipal de Francisco de Orellana mediante una tasa de US\$3/año por cada predio urbano o rural. Tasa para la cual aparentemente existe una buena disposición a pagar por parte de los residentes del cantón.⁵

En futuro, es posible que estos incentivos podrían ser integrados también por compensaciones provenientes de esquemas de créditos de carbono, tales como secuestro de carbono por reforestación o reducciones de emisiones causadas por deforestación y degradación forestal (REDD por su sigla en inglés). Dada las complejidades inherentes a las iniciativas de carbono, en particular las que tienen que ver con REDD, sería conveniente que la identificación de proyectos potenciales adentro o alrededor de Yasuní sea mirada como una prioridad.

Antes de terminar esta sección, cabe hacer una rápida reflexión sobre estos incentivos y las ideas presentadas en las páginas anteriores. En muchas circunstancias la oferta de incentivos es fundamental para facilitar el alcance de acuerdos en los diálogos de múltiples actores. Además, cómo descrito en el Cuadro 2, suena casi imposible tratar de limitar la problemática de la tala ilegal mientras no se identifican alternativas para abastecer la demanda existente de madera con productos provenientes de fuentes seguras y manejadas. Los incentivos mencionados contribuyen directamente a este reto.

7. Reflexiones conclusivas

En este documento se han esbozado algunas posibles ideas para reorientar la extracción de madera en Yasuní. Pero quedan muchos temas que no se han mencionado, como por ejemplo los

4 Hasta inicios de 2010 este programa había firmado convenios por 512 hectáreas en los sectores de Las Canelas, Nueva Fátima y Loreto, y tenía previsto incorporar 250 hectáreas más en siete predios de las parroquias Taracoa, Sacha y Dayuma (Yaguache et al., sin fecha).

5 Otra opción planteada por los autores es el pago una tasa de US\$0.50 por mes en la planilla de pago por consumo de agua.

mecanismos de monitoreo participativo, las iniciativas a favor de la transparencia, o la importancia de la capacitación. En fin, aunque la problemática de la tala ilegal es difícil de revertir, no hay duda que hay muchos puntos de entrada para tratar de hacer algo.

Independientemente de los caminos que se quieren seguir, es importante reconocer que el manejo forestal debería estar fundamentado en reglas localmente legítimas. Los procesos de cambio deberían basarse en los intereses y las aspiraciones de la gente que depende directamente de los bosques, y en sus niveles de activos, conocimientos, experiencia y capacidades técnicas. Esto contribuiría al establecimiento de cimientos más sólidos y sostenibles para el manejo forestal (Pacheco et al., 2009).

Referencias citadas

- Aguirre, M. (2007) *¡A quién importan esas vidas!: Un reportaje sobre la tala ilegal en el Parque Nacional Yasuní*. Cicame, Quito, Ecuador.
- FOES-REGAL (2008) *Línea de base del Programa para la Conservación y el Manejo Sostenible del Patrimonio Natural y Cultural de la Reserva de la Biosfera Yasuní (Programa Yasuní)*. Quito, Ecuador.
- Ibarra, E., M. Romero y S. Gatter (2008) *Análisis del marco legal para el manejo forestal por pequeños productores rurales en la Amazonia ecuatoriana*. FORLIVE, Quito, Ecuador.
- Kerrett, R. and W. Wit (2009) *Chainsaw Milling in Guyana. A synopsis of the issues*. Tropenbos International, Wageningen, the Netherlands.
- Luttrell, C. (2008) *Multi-stakeholder processes: lessons for the process of timber verification*. VERIFOR Project, London, UK.
- MAE (2009) *Informe Ejecutivo Avances PMC-PIA*. Quito, Ecuador.
- Magrath, W.B., R.L. Grandalski, G.L. Stuckey, G.B. Vikanes and G.R. Wilkinson (2007) *Timber Theft Prevention: Introduction to Security for Forest Managers*. World Bank, Washington, DC.
- Marfo, E. (2010) *Chainsaw Milling in Ghana: Context, drivers and impacts*. Tropenbos International, Wageningen, the Netherlands.
- Navarro, G., F. Del Gatto and M. Schroeder (2006) *The Ecuadorian Outsourced National Forest Control System*. VERIFOR Project, London, UK.
- Pacheco, P., D. Barry, P. Cronkleton y A.M. Larson (2009) *El papel de las instituciones informales en el uso de los recursos forestales en América Latina*. CIFOR, Bogor, Indonesia.
- Palacios, W. (2010) *Situación de las comunidades productoras forestales de la Amazonía ecuatoriana: obstáculos y oportunidades para comercializar madera legal*. Documento borrador, Quito, Ecuador.
- Proyecto Bosques (2008) *Carta de reflexiones al Ministerio del Ambiente*. Solidaridad Internacional, Francisco de Orellana, Ecuador.
- Proyecto Bosques (2009) *Realidad Forestal de Orellana*. Solidaridad Internacional, Francisco de Orellana, Ecuador.
- Sarango, A. (2009) *Contribución de los Criterios e Indicadores Hacia la Sostenibilidad del Manejo Forestal: el Caso de Ecuador*. FAO, Roma, Italia.
- Richards, M., C. Palmer, C. Frickmann and K. Obidzinski (2003) *Higher International Standards or Rent-Seeking Race to the Bottom? The Impacts of Forest Product Trade Liberalisation on Forest Governance*. Report prepared for Food and Agriculture Organization (FAO) and the International Institute for Environment and Development (IIED).
- Yaguache, R., C. Villena, L. Yaguache y R. González (sin fecha) *Identificación de mecanismos de sostenibilidad financiera para la conservación y manejo de la Reserva de Biósfera Yasuní, basados en la valoración de sus bienes y servicios ecosistémicos*. MAE, MDG Achievement Fund y Progma Yasuní, Quito, Ecuador.