

Barreras legales y técnicas para la adopción del manejo forestal por comunidades en la Amazonia brasileña

Paulo Barreto

*Instituto do Homem e Meio Ambiente
da Amazônia
pbarreto@imazon.org.br*

Para facilitar la expansión del manejo forestal comunitario es necesario que se adopten medidas claves como eliminar la duplicidad en los procesos de aprobación de planes de manejo y licencia ambiental; acelerar los procesos de autorización del manejo; formalizar el derecho de uso y posesión de la tierra de las comunidades y de los pequeños productores; ofrecer asistencia técnica gratuita y crédito apropiado.



Foto: DRNA

Resumen

El manejo forestal comunitario en la Amazonia brasileña viene recibiendo apoyo de varios actores, como gobiernos, donantes internacionales y organizaciones no gubernamentales. Sin embargo, la adopción del manejo comunitario ha sido lenta. En este artículo se analizan las principales barreras para el avance del manejo comunitario y las medidas que deberían tomarse para estimular el manejo forestal por parte de las comunidades. Primero, las comunidades no tienen los medios para cumplir con los requisitos complejos y costosos de la legislación forestal. Segundo, muchas comunidades no tienen acceso a la posesión de la tierra. Finalmente, las comunidades que aprovechan legalmente enfrentan una competencia desleal por parte de los explotadores ilegales. Para que las comunidades adopten el manejo legalmente será necesario: simplificar y racionalizar los procedimientos para la legalización de los planes de manejo; ofrecer asistencia técnica gratuita y crédito apropiado, y combatir la tala ilegal para que el manejo forestal sea competitivo.

Palabras claves: Manejo forestal; forestería social; planes de manejo; legislación; Amazonía; Brasil.

Summary

Legal and technical constraints for the adoption of community-based forest management in the Brazilian Amazonia. Legal and technical constraints for the adoption of community-based forest management in the Brazilian Amazonia. Many institutions are supporting community forestry in the Brazilian Amazon, including government, international donors and non-governmental organizations. Nevertheless, the adoption of forest management has advanced slowly. This paper presents an analysis of the key barriers to the adoption of forest management by communities. First, communities lack resources to comply with complex and costly forestry legislation requirements. Second, many communities lack formal land title which is now a key requirement for applying for harvesting authorizations. Finally, communities that harvest legally (including all associated costs) face unfair competition from illegal loggers. To facilitate the adoption of forest management by communities it will be necessary to: simplify and rationalize the procedures for licensing forestry operations; provide technical assistance and appropriate credit for communities and to combat illegal logging.

Keywords: Forest management; social forestry; management plan; legislation; Amazonia; Brazil.

En la Amazonia brasileña hay cada vez más interés por el desarrollo del manejo comunitario. En el 2002, por ejemplo, a través del Programa de Apoyo al Manejo Forestal (ProManejo), el gobierno federal patrocinaba 14 proyectos de los cuales 50% eran de manejo comunitario o de pequeños propietarios (ProManejo 2002). El aporte de ProManejo totalizaba cerca de US\$4 millones y cerca de US\$4,2 millones como contrapartida de los proyectos. Sin embargo, a pesar de ese y otros apoyos, el avance del manejo comunitario en la región ha sido lento; en el 2001 representaba apenas 0,25% del volumen total de madera aprovechada según los planes registrados por el IBAMA (MMA 2002).

La poca producción obtenida mediante manejo comunitario se asocia con varios factores; entre ellos: la relativa complejidad técnica del manejo comparada con las actividades tradicionales de la comunidad, la falta de instrucción técnica, los altos costos de asistencia técnica privada y la falta de títulos de propiedad de las tierras (Buschbacher 1998, Armelim 2000, Macedo 2001). En este trabajo se analiza cómo algunos de los requisitos para la formalización y legalización del manejo forestal restringen su mayor implementación. Además, se discuten las medidas que deberían tomarse para estimular el manejo forestal por parte de las comunidades.

Requisitos para la aprobación y formalización del manejo forestal

La formalización y legalización del manejo forestal exige que los pequeños productores y las asociaciones comunitarias llenen un gran número de requisitos técnicos y legales. Estos requisitos incluyen la identificación personal, el registro de las asociaciones, la comprobación de propiedad de la tierra, los contratos de venta de madera y el pago de impuestos. De estos, la comprobación de la propiedad de la tierra y la aprobación de los planes de manejo forestal han sido los más problemáticos para las comunidades (Buschbacher 1998, Armelim 2000, Macedo 2001).

Comprobación de la propiedad de la tierra

Este es un prerrequisito para la aprobación de planes de manejo por el IBAMA, el ente responsable de la administración de los recursos naturales renovables en Brasil. La falta de claridad sobre la tenencia de la tierra en la Amazonia dificulta el cumplimiento de esa exigencia; apenas 24% de las tierras son privadas y cerca de dos tercios de las áreas no protegidas son tierras públicas o en disputa¹. Esto significa que gran parte de las comunidades y pequeños productores no tienen documentos definitivos de propiedad, o sólo tienen documentos informales de propiedad o derecho de uso.

La fuerte presión social para beneficiar a las comunidades² hizo que en el 2002, el Ministerio de Medio Ambiente promulgara una normativa basada en documentos no definitivos sobre derecho de uso y propiedad de la tierra; dicha normativa posibilitaba la aprobación de planes de manejo bajo responsabilidad comunal. Sin embargo, esa simplificación no resolvió el problema, pues algunos funcionarios del IBAMA no estaban de acuerdo con ella por dos motivos principales: 1) el instrumento estaba supeditado a la Constitución Federal³ y a las leyes que controlan la tenencia de la tierra; 2) extractores oportunistas (empresas madereras, exploradores autónomos) estaban usando documentos informales de propiedad de la tierra para legalizar la explotación de madera en tierras públicas. El uso de documentos fraudulentos de posesión de la tierra llevó al Ministerio Público a exigir en el 2001, que el IBAMA en Pará

aprobase solamente los planes de manejo que anexaran un certificado de validez de los documentos de posesión de la tierra, extendido por el órgano regulador.

La legalización de tierras es uno de los procesos más complejos y lentos en la Amazonia. La obtención de documentos definitivos frecuentemente pasa por la resolución de conflictos legales y políticos que pueden durar varios años. Evidentemente, las comunidades pobres tienen poca capacidad para enfrentar esos procesos, si no reciben ayuda financiera y legal.

La legalización de tierras es uno de los procesos más complejos y lentos en la Amazonia. La obtención de documentos definitivos frecuentemente pasa por la resolución de conflictos legales y políticos que pueden durar varios años. Evidentemente, las comunidades pobres tienen poca capacidad para enfrentar esos procesos, si no reciben ayuda financiera y legal. Por otra parte, los órganos responsables se preocupan más por los intereses de las empresas o de grandes empresarios que por las comunidades nativas. Por ejemplo, en Pará, varias comunidades indígenas de la región de Porto de Moz han propuesto la

creación de dos reservas extractivistas de cerca de 1,6 millones de hectáreas (Greenpeace 2003). El gobierno estatal, órgano que detenta la posesión formal de las tierras, con el apoyo de empresarios madereros, se ha resistido a la creación de las reservas (Greenpeace 2003) y ha creado mecanismos legales que le permiten asignar tierras a las empresas madereras (O Liberal 2003). Con este escenario, una regularización de la tenencia de la tierra que beneficie a las comunidades dependerá de articulaciones políticas amplias y poderosas, y no solamente de proyectos piloto puntuales.

Requerimientos técnicos y procesales para la aprobación de los planes de manejo⁴

El gobierno brasileño controla la utilización de las tierras forestales a través de un sistema que incluye la emisión de autorizaciones y licencias para el aprovechamiento y manejo forestal. La licencia ambiental y la autorización son mecanismos similares pero no idénticos. La licencia ambiental es un instrumento de la Política Nacional de Medio Ambiente⁵, y se exige a cualquier actividad real o potencialmente contaminadora o degradante del medio ambiente. Las licencias las otorgan los órganos estatales de medio ambiente (Oemas).

Las autorizaciones para el manejo y aprovechamiento son parte del Código Forestal Brasileño de 1965 y normas forestales subsecuentes. Originalmente, el proceso de autorización se concentraba en la protección de la cobertura vegetal y en el control del volumen explotado. Este control busca la conservación de los recursos forestales y se usa también

¹ Cerca del 29% corresponden a Unidades de Conservación.

² Entre 1999 y 2001, representantes de comunidades, investigadores, donantes y representantes de gobiernos y ONG realizaron tres encuentros para definir un mecanismo como permitir la legalización del manejo en tierras comunitarias. Ver detalles en Buschbacher 1998, Armelín 2000, Macedo 2001.

³ El artículo 1888 de la Constitución Federal veda la concesión de tierras de dominio público por encima de 2500 hectáreas, a menos que la concesión sea aprobada o alienada por el Congreso Nacional.

⁴ Esta sección se basa en datos de ProManejo que serán usados en la publicación: Barreto, P.; Hirakuri, S. Sugestões para o controle do uso do solo na Amazônia. Ministerio de Medio Ambiente. Reporte Técnico. PPG7/ProManejo. Manaus, Amazonas.

⁵ Ley Federal 6938 de 1981.

para la contabilidad y cobro del repoblamiento forestal -la obligación de los extractores de madera de origen no sustentable (esto es, desmonte y explotación sin manejo forestal) de reponer el volumen explotado- mediante reforestación, por ejemplo.

Sin embargo, al aumentar la preocupación por los impactos ambientales y sociales de la explotación forestal, el proceso de autorización busca incorporar criterios más amplios, como seguridad del trabajo y disposición de residuos contaminantes y sólidos. En la mayoría de los estados de la Amazonia, la autorización de la explotación maderera es atribución exclusiva del IBAMA⁶. No obstante, entre órganos federales y estatales se da una superposición de requerimientos y procesos para obtener la licencia ambiental o la autorización de explotación.

La autorización para explotación es exigida en cualquier escala y tipo de explotación forestal (aprovechamiento o manejo). Con todo, el aprovechamiento en áreas de menos de 3 ha puede ser autorizado sin necesidad de licencia

ambiental. Para la concesión de la licencia ambiental y la autorización de explotación se exigen cuatro requisitos: 1) un ingeniero forestal o agrónomo (regente) debe ser responsable del proyecto; 2) deben respetarse las áreas de Preservación Permanente y Reserva Legal; 3) el solicitante debe demostrar la propiedad o posesión de la tierra; 4) el solicitante debe comprometerse a registrar la Reserva Legal en la Oficina de Registro Público.

Los requerimientos para la autorización del aprovechamiento y el manejo varían con el tipo de uso, tamaño y tipo de propiedad y escala de la operación.

Autorización de los planes de manejo forestal

Las presiones para simplificar los planes de manejo, especialmente por parte de empresas y movimientos ligados a las comunidades, llevaron a la creación de varias categorías de manejo. A partir de marzo del 2002, la normativa del Ministerio de Medio Ambiente establece que la explotación de madera puede ser autorizada mediante tres tipos de planes (Cuadro 1):

- Manejo en escala empresarial.- Se debe cumplir con un número mayor de requisitos; el proyecto técnico debe ser completo y contener mapas digitales de cobertura del suelo; se deben presentar documentos adicionales, como el comprobante de pago del impuesto territorial rural y la declaración de que no hay superposición con tierras indígenas.
- Manejo en pequeña escala.- Solo puede ser usado para áreas de explotación de hasta 500 ha anuales y es relativamente simple; exige los mismos requerimientos técnicos, pero no los mapas digitales.
- Manejo en pequeña escala artesanal.- Explotación de baja intensidad (máximo 10 m³/ha), con métodos artesanales de extracción (tracción animal, aprovechamiento manual o semi-mecanizado); la operación puede legalizarse por medio de proyectos de pequeña escala artesanal.

Para cualquiera de los tres tipos de operaciones, son obligatorias las inspecciones previas y de acompañamiento, así como los reportes de ejecución del proyecto.

Cuadro 1.
Principales requerimientos para la autorización del manejo forestal

Requerimientos	Aprovechamiento en pequeñas propiedades agrícolas familiares	Planes de manejo forestal		
		Empresarial	Pequeña escala	Pequeña escala artesanal
Proyecto técnico	Simple	Completo	Simple	Simple
Volumen máximo a explotar	20 m ³ /ha en ausencia de inventario	Según censo comercial	Según censo comercial	10 m ³ /ha
Área máxima a explotar	Hasta 20% del área total de bosque	Según demanda y ciclo de corta	500 ha/año	500 ha/año
Inspección previa	X	X	X	X
Informe de ejecución anual		X	X	X
Inspección de acompañamiento		X	X	X

⁶ La Secretaría de Medio Ambiente de Amazonas autoriza la explotación de madera en una región piloto del estado a partir de un acuerdo con el IBAMA firmado en el 2003 (Virgilio Viana, Secretario de Medio Ambiente de Amazonas. Comunicación personal).

Dificultades para satisfacer los requisitos de los planes de manejo

Las comunidades han enfrentado varios problemas para satisfacer los requisitos técnicos y obtener la aprobación de los planes de manejo. Entre estos problemas están:

■ **Costos financieros altos** debido, principalmente, a largas distancias entre las comunidades y las oficinas de los órganos públicos, así como la necesidad de contratar profesionales especializados, generalmente de fuera de la región. En Pará, un estado de cerca de 1,2 millones de kilómetros cuadrados, hay solamente cuatro gerencias ejecutivas del IBAMA donde se solicita la aprobación de los planes de manejo.

■ **Costos de transacción altos** debido a la demora de los órganos públicos en aprobar los planes por deficiencias como falta de recursos para inspecciones técnicas y huelgas.

Por otro lado, conseguir la autorización de operaciones de tala para agricultura familiar (propiedades de hasta 120 ha) es más simple que el proceso de autorización de manejo (Cuadro 1). Por ejemplo, la autorización para la tala requiere, simplemente, completar un documento declaratorio; no se necesitan informes de ejecución anual ni inspecciones de acompañamiento, que sí requiere el manejo forestal. Además, la autorización de tala para agricultura familiar autoriza la extracción de hasta 20 m³/ha sin necesidad de inventario; el plan de manejo a escala artesanal autoriza 10 m³/ha.

Medidas para facilitar la expansión del manejo forestal comunitario

Para lograr la expansión del manejo forestal comunitario será necesario adoptar tres medidas principales: reducir la burocracia; apoyar la orga-

nización de las poblaciones rurales, especialmente las más pobres y combatir la informalidad predatoria.

Las comunidades pobres podrán alcanzar un cierto nivel de organización con el apoyo directo de políticas públicas. Algunos aspectos claves son la regularización de la tenencia de la tierra, asistencia técnica y financiamiento compatible para el manejo.

Reducir la burocracia

■ **Realizar inspecciones demostrativas.** Las inspecciones de campo en las propiedades con manejo comunitario deben ser demostrativas muestrales, lo que permitiría acelerar el proceso de aprobación de los permisos de manejo y economizar recursos que podrían invertirse en la fiscalización de propiedades que no cuentan con régimen de manejo. Los avances tecnológicos y legales también favorecen la inspección demostrativa; entre ellos, el georreferenciamiento para aumentar la precisión y confiabilidad de los análisis de cobertura vegetal, y la inclusión en la Ley Brasileña de Crímenes Ambientales de formas de castigo a los crímenes por omisión e intencionales, cometidos por los técnicos responsables de los proyectos aprobados. Una mayor confiabilidad en la actuación de los técnicos regentes permitiría que los planes de manejo fuesen aprobados con base en propuestas que ellos mismos presenten. Para que el sistema funcione, la agencia ambiental debe acreditar a los profesionales idóneos y castigar efectivamente a los defraudadores.

■ **Eliminar la duplicidad y complejidad de procesos.** Para eliminar la duplicidad de funciones es necesario diferenciar entre funciones federales y estatales. Por ejemplo, los estados podrían ser los responsables de otorgar los permisos de manejo, y el órgano federal sería responsable de la fiscalización (Barreto y Souza 2001 detalla una propuesta hecha al IBAMA). Además, es posible simplificar los procesos si mejora la confiabilidad en los técnicos regentes que elaboran los proyectos.

Apoyar la organización de las poblaciones rurales, especialmente las más pobres

Las comunidades pobres podrán alcanzar un cierto nivel de organización con el apoyo directo de políticas públicas. A continuación se destacan algunos aspectos claves.

■ **Regularización de la tenencia de la tierra.** Este aspecto es esencial para mejorar el acceso de los pequeños propietarios y comunidades al manejo forestal. La regularización puede tener otros efectos importantes, como la reducción de conflictos de tenencia y la posibilidad de acceder al crédito. El gobierno federal prepara una política de gestión de los bosques públicos, la cual prevé la concesión de uso del bosque al sector privado y comunidades, así como la regularización de la tenencia de la tierra antes de otorgar un terreno en concesión. El gobierno federal también trabaja en una política de asentamientos forestales que busca ceder tierras a trabajadores rurales con experiencia forestal (MMA 2003). Estas iniciativas pueden ser una gran oportunidad para garantizar derechos de uso legal a las comunidades y familias forestales de la región.

■ **Asistencia técnica.** Es imprescindible que el uso forestal siga procedimientos mínimos que garan-

ticen la seguridad del trabajo y la calidad y sostenibilidad ecológica y ambiental. Sin embargo, es poco probable que las comunidades pobres puedan enfrentar tales procedimientos sin apoyo externo. Por lo tanto, para promover el manejo comunitario será necesario contar con apoyo financiero, capacitación y asistencia técnica gratuitas. El gobierno federal reconoce esa necesidad, por lo que ha creado el Centro Nacional de Apoyo al Manejo Forestal que tiene como una de las funciones, ofrecer entrenamiento en labores forestales a las comunidades.

■ **Financiamiento compatible para el manejo.** - Es necesario que haya crédito apropiado para que las comunidades puedan financiar las actividades de planeamiento e implementación inicial del manejo (por ejemplo, corta de lianas y apertura de caminos), las cuales ocurren hasta dos años antes de la explotación. Recientemente, el 'Banco da Amazônia', el banco federal para el desarrollo de la región, abrió una línea de crédito para atender esa demanda. Un aspecto importante del programa es la posibilidad de usar el bosque mismo como garantía del crédito. Además, para que el crédito sea aprobado, se debe contar con asistencia técnica y título formal de posesión o derecho de uso del bosque.

Combatir la explotación predatoria

Las comunidades que adopten el manejo y llenen todos los requisitos legales solo podrán competir si se detiene la explotación ilegal. Para eso, es necesario adoptar varias medidas que aumenten la transparencia del proceso de control y castiguen a los infractores. En los últimos años –principalmente a partir de 1998- el IBAMA ha avanzado en el control; así, ha procedido a suspender o cancelar los planes de manejo

Las comunidades que adopten el manejo y llenen todos los requisitos legales solo podrán competir si se detiene la explotación ilegal. Para eso, es necesario adoptar varias medidas que aumenten la transparencia del proceso de control y castiguen a los infractores.

forestal que no cumplan con las inspecciones realizadas. El número de proyectos aptos pasó de aproximadamente 2806 planes de manejo en 1998 a menos de 400 en el 2000 y cerca de 500 en el 2001. No obstante, la constatación del gran número de proyectos inadecuados no resultó en la penalización a los técnicos que incumplieron con los planes de manejo aprobados. Para aumentar a transparencia del control público es necesario que haya auditorías independientes por parte de las agencias ambientales (estatales y federales).

Conclusión

El gobierno y varias instituciones vienen promoviendo el manejo forestal comunitario en la Amazonia brasileña. Sin embargo, los pequeños productores y comunidades siguen enfrentado fuertes barreras legales y burocráticas para optar formalmente por el manejo. Para facilitar la expansión del manejo forestal comunitario es necesario que se adopten medidas claves, como: eliminar la duplicidad en los procesos de aprobación de planes de manejo y licencia ambiental; usar inspecciones demostrativas muestrales para acelerar los procesos de autorización del manejo; formalizar el derecho de uso y posesión de la tierra de las comunidades y de los pequeños productores; ofrecer asistencia técnica gratuita y crédito apropiado (que reconozca el bosque como garantía). Paralelamente, para que el manejo forestal sea competitivo, es requisito ineludible combatir la explotación ilegal. El gobierno federal y algunos gobiernos estatales, como el de Amazonas, han lanzado iniciativas que incorporan parte de esas medidas para apoyar el manejo comunitario. Si no ocurriesen fallas ni retrasos en el proceso de implementación, el manejo forestal comunitario podrá crecer en los próximos años. 🌱

Literatura citada

- Armélím, MJC. 2000. Manejo florestal comunitário. Relatório da II Oficina de manejo florestal comunitário em Marabá (27 setembro a 1 outubro, 1999). São Paulo, SP. Amigos de la Tierra – Programa Amazônia e Programa Natureza y Sociedad – SUNY/WWF.
- Barreto, P; Souza Jr., C. 2001. Controle do desmatamento e da exploração de madeira na Amazônia: diagnóstico e sugestões. Belém, PA, Ministério do Meio Ambiente, Instituto Brasileiro de Recursos Naturais Renováveis. PPG7/ProManejo. Relatório Técnico do Componente III. Belém, PA.
- Buschbacher, R. (Coord). 1998. Manejo florestal comunitário na Amazônia. Relatório da I Oficina de manejo florestal comunitário com doze iniciativas na Amazônia Brasileira. WWF Brasil, Vol 2.
- Greenpeace. 2003. Estado de conflito: uma investigação sobre grileiro, madeireiros e fronteiras sem lei no Estado do Pará, na Amazônia. São Paulo, SP, Brasil. Greenpeace.
- Macedo, DS. 2001. Manejo florestal comunitário. Relatório da III Oficina de manejo florestal comunitário em Rio Branco, Acre (17-21 julho, 2000). Manaus – AM, Brasil. Projeto de Apoio ao Manejo Florestal Sustentável na Amazônia.
- Ministério do Meio Ambiente (MMA). 2002. Manejo florestal – Amazônia 2002. Brasília DF, Brasil.
- _____. (MMA). 2003. Programa Nacional de Florestas. Brasília DF, Brasil.
- O Liberal. 2003. Cessão de área pública esbarra na lei. Atualidades, Belém, PA. Brasil, ago/24:9.
- ProManejo. 2002. Ações de extensão e fomento florestal para promoção do manejo e conservação da floresta amazônica. Manaus, Amazonas.