

Opciones de política para mejorar la inclusión en el uso del bosque por parte de pequeños productores en la Amazonia ecuatoriana

Elena Mejía, Pablo Pacheco, Alfredo Carrasco, Ayme Muzo y Bolier Torres

Puntos clave

- El Plan de Acción para la Aplicación de las leyes, gobernanza y comercio forestales (FLEGT), presentado en 2003, es la respuesta de la Unión Europea (UE) a la lucha global contra la tala ilegal. En particular, el objetivo de FLEGT es reducir el comercio de madera ilegal entre la UE y los países socios proveedores de madera.
- FLEGT trabaja a través de dos instrumentos principales: acuerdos comerciales bilaterales —conocidos como acuerdos voluntarios de asociación (AVA)— firmados por los países productores que lo deseen, y el Reglamento de la Madera de la Unión Europea (EUTR), que entró en vigor en marzo de 2013. El EUTR exige a los importadores de la UE ejercer la diligencia debida en sus adquisiciones de madera en el extranjero para excluir el suministro ilegal.
- Hasta la fecha han suscrito un AVA seis países. De ellos, cinco se han comprometido a aplicar las disposiciones del AVA referentes a la verificación de la legalidad no solo a la madera exportada a Europa, sino también a la madera comercializada en el mercado nacional de los países productores firmantes. Esto significa que la madera aprovechada y comercializada en el mercado nacional será regulada por programas de concesión de licencias del AVA nacional (también llamados Sistemas de Verificación de la Legalidad de la Madera, SVLM).
- En los últimos años, Ecuador ha realizado esfuerzos significativos para mejorar las condiciones de gobernanza del sector forestal redefiniendo el rol de los organismos estatales, ajustando las regulaciones forestales y mejorando el sistema de control de la legalidad. El Gobierno ecuatoriano decidió no proseguir la negociación de un AVA con la UE, por eso la mayoría de estas reformas son iniciativas nacionales.
- El monitoreo de la extracción legal de madera es complementado con pagos por conservación e incentivos a la regeneración forestal y las plantaciones de madera. Ecuador ha llevado a cabo considerables esfuerzos para mejorar las condiciones de gobernanza en el sector maderero nacional, especialmente mediante la simplificación de las regulaciones forestales, permitiendo el uso de permisos simplificados, e implementando un sistema sólido y relativamente sofisticado para verificar la legalidad forestal, acompañado de controles en las diferentes etapas de la cadena de la madera. Aun así, existen oportunidades para integrar mejor a los pequeños propietarios en el mercado maderero.
- Las acciones de políticas deberían centrarse en mejorar el monitoreo de las actividades en el “destino final” de la cadena de valor (por ejemplo, almacenes, aserraderos e industrias); adaptar los incentivos monetarios y no monetarios para el manejo forestal y la restauración en fincas individuales y tierras comunitarias; difundir la información sobre precios y mercados de la madera; y facilitar contratos más transparentes entre los diferentes actores.
- La mayor parte de la extracción de madera en la Amazonia ecuatoriana se realiza con motosierras en pequeñas fincas o tierras comunitarias indígenas, y parte de ella se extrae sin permisos. Sin embargo, la mayoría de la madera es legalizada cuando llega a los mercados urbanos, para luego ser comercializada por intermediarios, quienes tienen un mejor control de los mercados, acceso a capital, redes y conocimientos técnicos.
- Los pequeños productores que venden madera pueden ganar más dinero cuando realizan el aprovechamiento a través de planes de manejo aprobados, siempre y cuando participen en el aserrío, corten especies valiosas y participen directamente en la venta de su madera con intermediarios locales. El tipo de especie y la participación en la extracción son factores mucho más cruciales para la generación de ingresos que la legalidad, aunque con frecuencia la madera legal alcanza mejores precios en el mercado.

Antecedentes

En el pasado, la gobernanza forestal de Ecuador dependía básicamente del control del bosque, pero esto empezó a cambiar en 2008 cuando se inició el programa de incentivos Socio Bosque, y en 2011 cuando empezó a funcionar el Sistema de Administración Forestal (SAF). Durante los años

2000–2006, el modelo de gobernanza se caracterizó por subcontratar a terceros para llevar a cabo las acciones de monitoreo y por avanzar en los procesos de descentralización de algunas funciones del Ministerio del Ambiente (MAE) hacia los gobiernos locales. En 2007, el MAE reconoció que estas estrategias habían provocado instituciones débiles

que no respondían a los problemas existentes relacionados con el manejo y control forestal, por lo que reclamó esas responsabilidades.

El sector forestal de Ecuador incluye plantaciones, sistemas agroforestales y bosques nativos. La mayoría de la madera para fines industriales se origina en plantaciones de madera en las regiones costeras y de la sierra. La demanda de madera la dictan los principales centros urbanos de las regiones de la Costa, Sierra y Amazonia. Las fuentes principales de madera son plantaciones y sistemas agroforestales, seguidas por especies pioneras y bosques nativos.

La región de la Amazonia, por sí sola, suministra alrededor del 12 % de la producción total de madera. Aproximadamente el 46 % de la madera proviene de bosques nativos, de los cuales el 81 % pertenecen a operaciones a pequeña escala. La mayoría de la madera de la Amazonia proveniente de bosques nativos se extrae con motosierras en pequeñas fincas o tierras comunitarias indígenas. Datos de investigaciones sobre bosques nativos sugieren que en 2011 el aprovechamiento informal ascendió a 60,000–76,000 m³ (Mejía y Pacheco 2014), lo que sugiere que un volumen significativo de la madera cosechada no está cubierto por ninguna regulación forestal, lo que tiene diversas implicaciones para los medios de vida de los pequeños productores y para la economía forestal.

El MAE ha intentado satisfacer las necesidades de los pequeños productores mediante sistemas de control e incentivos. Las regulaciones forestales para aprovechamientos sin maquinaria

forestal han sido simplificadas, lo que permite formular inventarios y planes de aprovechamiento mucho más sencillos en comparación con los que tienen que realizar las operaciones de aprovechamiento a gran escala. Esto favorece el manejo de la madera a pequeña escala y la emisión de permisos con costos burocráticos más reducidos. No obstante, a pesar de estos esfuerzos, los pequeños productores necesitan de intermediarios para cubrir con los costos asociados a la legalidad, por lo cual en operaciones muy pequeñas llevadas a cabo por el propio productor persiste la informalidad.

En el pasado Ecuador se mostró interesado en negociar un AVA, pero el Gobierno actual expresó su falta de interés en este mecanismo, haciendo hincapié en que los esfuerzos para mejorar el suministro de madera legal debían basarse primero en iniciativas nacionales. En este sentido, Ecuador ha desarrollado un sistema innovador, conocido como el Sistema de Administración Forestal (SAF), para supervisar el suministro de madera. La meta del MAE a través del SAF es organizar mejor la emisión de permisos y hacer un seguimiento de la madera desde su origen hasta el destino final a nivel nacional, lo cual permitiría conocer mejor la demanda en los principales centros urbanos (Quito, Guayaquil y Cuenca).

¿Cómo se explica la persistencia de la tala ilegal?

La tala ilegal ha sido durante mucho tiempo motivo de preocupación en el debate nacional, a veces confundida con

Cuadro 1. Información seleccionada sobre el sector maderero en Ecuador

Consumo nacional en m ³ de RWE (promedio 2007–2011) ^a	2 679 000
Importaciones (promedio 2008–2012) (millones de USD) ^b	49,4
Exportaciones (promedio 2008–2012)(millones de USD) ^b	196,9
Desechos de aserraderos industriales (vendidos en el mercado nacional) (promedio 2008–2012)(millones de USD) ^b	2,4
Producción, bosques nativos m ³ (promedio 2007–2011) ^a	200 500
Beneficio por m ³ de madera rolliza aprovechada (millones de USD) ^c	9,4–247
Margen de beneficio (porcentaje) ^d	10–250
Porcentaje de operaciones forestales realizadas por pequeños productores sin un plan de manejo forestal aprobado en las provincias de Napo y Orellana ^e	70
Porcentaje de ingresos por extracción de madera en el total de ingresos del hogar de pequeños productores en las provincias de Napo y Orellana ^f	16
Porcentaje de hogares rurales que perciben ingresos como motoaserradores en las provincias de Napo y Orellana ^f	20

RWE = equivalente de madera en rollo.

^a Sistema de Administración Forestal (SAF), datos del Ministerio del Ambiente (2011).

^b Datos del Banco Central del Ecuador (2012).

^c Información del trabajo de campo realizado en localidades seleccionadas en las provincias de Orellana y Tena entre mayo y octubre de 2012.

^d La información sobre margen de beneficio fue obtenida a partir de costos promedio de los equipos, mano de obra, transporte y diversas autorizaciones, y de datos de precios netos de venta. La considerable oscilación se debe a que los valores representan beneficios de diferentes especies, y las especies valiosas producen mayores beneficios.

^e Estimaciones basadas en entrevistas a 129 hogares que realizaban operaciones forestales; las entrevistas se realizaron entre agosto de 2011 y septiembre de 2012 en la provincia de Napo y de febrero de 2011 a julio de 2012 en la provincia de Orellana.

^f Basado en entrevistas a 226 hogares en localidades seleccionadas de las provincias de Napo y Orellana.

la tala informal. Algunas fuentes estiman que el 60 %–80 % del aprovechamiento en Ecuador se realiza ilegalmente (Palacios 2008; Palacios y Malessa 2010). Sin embargo, a pesar de estas estimaciones, cuya exactitud es incierta, es imposible determinar el porcentaje de madera ilegal que llega al mercado ya que se recurre a varios mecanismos para “lavar” la madera (véase el recuadro 1). Estos mecanismos se emplean para evitar el largo período requerido para la aprobación de permisos y satisfacer la demanda inmediata de madera en los centros urbanos.

Recuadro 1: “Lavado” de madera en la Amazonia ecuatoriana

Con lavado de madera nos referimos al proceso de legalizar madera informal a través de una red de actores con capacidad y flexibilidad para manejar pequeños volúmenes de madera. Existen dos tipos de lavado: el primero, “más formal”, se lleva a cabo en los alrededores de zonas donde está autorizada la explotación legal sin planes o programas de cosecha, ocurre cuando los intermediarios compran madera de parcelas vecinas a otras con autorización para el aprovechamiento formal. El segundo tipo, posiblemente más frecuente, se realiza con madera obtenida de manera informal, “a la orilla del camino” o “a la orilla del río”. La madera lavada por el segundo método es movilizada a través de una extensa red de pequeños almacenes y aserraderos establecidos dentro de comunidades o en las afueras de ciudades de la Amazonia. Generalmente, la madera es transportada por pequeños intermediarios transportistas y vendida a almacenes, aserraderos o carpinterías que transforman las piezas en productos intermedios para construcción o productos finales, como muebles y cajas de fruta. A continuación la madera procesada es transferida con un recibo de compra a otros depósitos, aserraderos o almacenes desde donde se vende al consumidor final. Esta actividad proporciona a los pequeños productores mucha flexibilidad en términos del volumen a extraer.

Los resultados de Pro-Formal muestran que los mercados informales (es decir, que no cuentan con documentación que respalde ninguno de los pasos desde el acceso hasta el consumo) son comunes en la región amazónica cerca de los centros urbanos donde tiene lugar el consumo final. De acuerdo con los datos obtenidos en Napo y Orellana, la suma que representan los impuestos evadidos por la madera comercializada de modo informal se estima en 180,000–228,000 USD anuales. En muchos otros casos, la madera es transportada a centros urbanos más distantes, con permisos legales, algunos de los cuales son obtenidos por medios ilegales. A pesar de que las coimas o pagos ilegales son relativamente frecuentes, los intermediarios afirman que a ellos no les gusta la práctica ya que se convierte en un hábito para quienes reciben los pagos, promoviendo así redes locales de corrupción. La madera que se comercializa informalmente en mercados locales, sin respaldo legal y evadiendo impuestos. Estas estrategias garantizan la entrega de pedidos a consumidores finales de las ciudades, pedidos que sobrepasan la capacidad de generar madera legal.

Los resultados de una encuesta a 246 pequeños productores llevada a cabo en las provincias de Napo y Orellana en la Amazonia ecuatoriana quienes realizaron operaciones de corta y aserrío con motosierras a pequeña escala, sugieren que alrededor del 70 % de los productores vendió informalmente pequeños volúmenes de madera a intermediarios locales durante el año. Estas transacciones entre pequeños productores e intermediarios pueden ser formales o informales, lo que normalmente depende del volumen de madera, la especie y el mercado final.

La madera legal no cubre totalmente la demanda

Se estima que la demanda total es la cantidad de madera extraída, ya que no se dispone de una cifra más precisa. En este sentido, entre 2007 y 2012 se comercializaron más de 2 millones de m³ anuales. En la Amazonia, el promedio de extracción legal de madera en rollo asciende a 400,000 m³ anuales. Sin embargo, parece ser que la demanda sobrepasa todo el abastecimiento legal, lo que constituye el principal incentivo para establecer redes de intermediación informales para abastecer a almacenes o aserraderos en las ciudades.

Los grandes almacenes de las ciudades (Quito, Guayaquil y Cuenca) son los principales proveedores de madera a la industria, que es el principal comprador (cuadro 2). Esto sugiere que es necesario invertir mayores esfuerzos en supervisar las actividades al final de la cadena de valor (como almacenes, aserraderos e industrias). Además, los almacenes de madera y la industria a mayor escala deberían asumir parte de la responsabilidad de formalizar las operaciones de sus proveedores y sobre las prácticas forestales sostenibles. Es más probable que esta responsabilidad sea aceptada por los grandes compradores si existen opciones de suministro eficiente de madera, siempre y cuando no se cree un mecanismo perverso (es decir, que estos compradores sean los únicos controlados por que son responsables formalmente).

Más allá de la demanda local y nacional, existe comercio transfronterizo entre el mercado ecuatoriano y otros mercados, especialmente en la frontera sur con Perú. Con frecuencia esta madera es introducida como contrabando sin cumplir los requisitos de exportación. A menudo la madera ecuatoriana es consumida en centros urbanos de la parte norte de Perú, donde se vende a precios competitivos comparados con la madera de origen peruano. Es necesario monitorear y controlar los flujos de madera en los mercados fronterizos, y coordinar la ayuda legal con los países vecinos como parte de acuerdos regionales.

Son necesarios incentivos para que el aprovechamiento legal beneficie a los pequeños productores

Los incentivos que ofrecen las políticas actuales están dirigidos a la conservación (por ejemplo, pagos por proteger el bosque), la expansión de cultivos específicos (como café o cacao) o el manejo forestal sostenible. Es necesario adoptar enfoques más integrados que faciliten recursos financieros, proporcionando



Trabajo de mujeres y hombres en la corta de madera, Ecuador.

Photo by Tomas Munita, CIFOR

así incentivos para combinar mejor el manejo conjunto de bosques y tierras para otros usos.

El funcionamiento de los mercados madereros y la forma en la que se distribuyen los beneficios a menudo son considerados injustos, especialmente por los productores que no pueden vender directamente a los mercados a causa de diversas limitaciones: información de precios, costos operativos o deficiente infraestructura vial. En muchos casos surgen conflictos entre intermediarios y pequeños productores al no haber contratos formales. La mayoría de las veces estos conflictos se resuelven localmente, lo que suele beneficiar al actor más poderoso, ya que no existen mecanismos formales para resolverlos. Por ello, es necesario invertir en fomentar las capacidades de los pequeños propietarios e introducir mecanismos que apoyen la negociación de contratos más justos y la resolución de conflictos.

La necesidad de recurrir a intermediarios como proveedores de capital para la corta, que acarrea altos costos de transacción, con frecuencia actúa como una barrera para los pequeños productores que carecen de acceso a financiamiento para el manejo forestal sostenible, especialmente cuando intentan realizar operaciones de aprovechamiento de gran volumen con permisos legales. En la situación actual, los pequeños productores ganan más dinero mediante planes de manejo aprobados, siempre y cuando participen en el aserrío, corten especies valiosas y participen directamente en la venta de su madera con intermediarios locales; sin embargo, esto también provoca un agotamiento más rápido de estas especies en sus bosques. El tipo de especies cortadas y la participación del productor en la extracción son factores mucho más importantes que la legalidad de las operaciones forestales en la generación de ingresos y el acceso a los mercados.

Cuadro 2. Tipo de comprador de madera procedente de la Amazonia (2011)

	Compradores							Total
	Almacén	Industria	Aserraderos	Mueblerías	Carpinterías	Sin identificar	Otro ^a	
1000 m ³	81,9	41,5	34,7	21,3	39,6	15,2	12,0	246,2
%	33,3	16,9	14,1	8,7	16,1	6,2	4,9	100

^a Este grupo comprende a todos aquellos no asociados con la madera, construcción, alimentación, agricultura, carpintería, industria, ferretería, minería y pesca. Fuente: Elaboración del autor basada en datos del Sistema de Administración Forestal (SAF) y el Ministerio del Ambiente de Ecuador (2011).



Transporte de madera aserrada en el río Arajuno, Ecuador.

Fotos de Tomás Munita, CIFOR.

La tala legal debe apoyar el manejo forestal sostenible

Ni la tala legal ni la ilegal garantizan que el aprovechamiento produzca ingresos sostenibles, ya que los beneficios no se reinvierten en manejo forestal o regeneración. Los pequeños productores no pueden depender indefinidamente de la extracción de especies de gran valor. Las especies de madera "dura" generalmente proporcionan mayores beneficios, por lo que suelen ser la primera opción para la tala, lo que con el tiempo provoca un aprovechamiento no sostenible. Son necesarias alternativas para asegurar que las especies valiosas puedan proporcionar ingresos a largo plazo. Por ello, se requieren incentivos para que pequeños productores y comunidades tengan superficies dedicadas a la regeneración y plantaciones forestales, sin importar el tamaño de estas áreas. Además, deben fomentarse sistemas agroforestales como parte de la explotación.

Hacen falta mejores incentivos económicos, mediante créditos a bajo costo para apoyar el manejo forestal, destinados a facilitar la adopción el desarrollo de sistemas de producción específicos que combinen cultivos agrícolas, sistemas forestales y extracción de madera. Los incentivos deberían animar a todos los usuarios a desempeñar un rol en la reposición de especies que más adelante pueden ser aprovechadas como madera comercial. Debe prestarse especial atención a las especies de madera dura, por lo que tanto las plantaciones pequeñas como las grandes deben ser una opción válida para promover la regeneración de estas especies. Tal como se informó en entrevistas mantenidas

durante esta investigación, todavía se necesita información adecuada sobre aspectos biofísicos y de silvicultura de especies comerciales de madera tropical para complementar los incentivos económicos.

Conclusiones

Ecuador ha realizado esfuerzos significativos para mejorar las condiciones de gobernanza en el sector nacional de la madera, ha simplificado las regulaciones forestales y ha permitido el uso de permisos más sencillos. También ha implementado un sistema sólido y relativamente sofisticado para verificar la legalidad forestal, acompañado de controles en las diferentes etapas de la cadena del suministro de madera.

Al contrario que otros países, Ecuador no penaliza el aprovechamiento de madera con motosierras. Además, el monitoreo está complementado con pagos por conservación e incentivos a la regeneración forestal y las plantaciones de madera. Esos esfuerzos han sido decisivos para avanzar hacia una gobernanza forestal mejorada, aunque aún son necesarias opciones mejores para reducir la tala informal y mejorar los beneficios que pueden obtener los pequeños productores por el uso de sus bosques.

Más que centrarse en mecanismos de control, la política forestal debería facilitar incentivos diferenciados para promover el manejo forestal sostenible. Los productores necesitan diversas formas de incentivos para poder cumplir las regulaciones forestales. Por ejemplo, las regulaciones deberían

tener en cuenta la frecuencia de la cosecha y los volúmenes movilizados más adecuados para operaciones a pequeña escala; deberían cobrarse cánones según criterios específicos por cada actor; y se deberían ofrecer incentivos adaptados a sistemas de manejo forestal y de la tierra más flexibles.

Nuestros resultados sugieren que el principal factor que impide la formalización es la incapacidad de los productores no solo de pagar por los permisos legales, sino también por los costos asociados a seguir un plan de manejo. En muchos casos, los productores prefieren permanecer en el sector informal para poder tener flexibilidad respecto a la selección de especies y menores volúmenes de cosecha, aunque también estos tiendan a aceptar volúmenes superiores al trabajar con intermediarios que tienen la capacidad de extraer madera en mayor cantidad y legal. Por ello, es necesario un mecanismo financiero, con condiciones flexibles, que pueda apoyar a pequeños productores y comunidades a obtener créditos en términos más favorables.

Referencias

Mejía E. y Pacheco P. 2014. *Forest use and timber markets in the Ecuadorian Amazon*. Occasional Paper 111. Bogor, Indonesia: Center for International Forestry Research. [También versión en español: Mejía E. y Pacheco P. 2013. *Aprovechamiento forestal y mercados de la madera en la Amazonía Ecuatoriana*.

Occasional Paper 97. Bogor, Indonesia: Center for International Forestry Research].

Palacios W. 2008. *Análisis de la situación de la gobernabilidad y del cumplimiento de la legislación en el sector forestal en el Ecuador*. Quito: Aplicación de la Legislación Forestal en la Amazonía (ALFA)/Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA)/Ministerio del Ambiente de Ecuador (MAE).

Palacios W. y Malessa U. 2010. *Situación de las comunidades productoras forestales de la Amazonía ecuatoriana: obstáculos y oportunidades para comercializar madera legal*. Quito: TRAFFIC.

Lecturas complementarias

Kishor N. y Lescuyer G. 2012. Controlling illegal logging in domestic and international markets by harnessing multi-level governance opportunities. *International Journal of the Commons* 6(2):255–70.

Putzel L., Kelly A., Cerutti P. O. y Artati Y. 2014. *Formalization of natural resource access and trade: Insights from land tenure, mining, fisheries, and non-timber forest products*. Bogor, Indonesia: Center for International Forestry Research.

Wit M., van Dam J., Cerutti P. O., Lescuyer G., Kerrett R. y Parker Mckeeon J. 2011. Chainsaw milling: Supplier to local markets – A synthesis. En Wit M. y van Dam J., eds. *Chainsaw milling: Supplier to local markets*. Wageningen, Países Bajos: Tropenbos International. VII-XXII.

El proyecto Pro-Formal (EuropeAid/ENV/2010-242904/TPS), financiado por la Unión Europea, fue implementado por el Centro para la Investigación Forestal Internacional (CIFOR) en tres regiones (Sureste Asiático, África subsahariana y América Latina) y cinco países (Indonesia, Camerún, la República Democrática del Congo, Ecuador y Gabón) desde julio de 2010 hasta diciembre de 2013. El proyecto ha sido llevado a cabo con varios socios clave, y algunos resultados ya han sido difundidos en documentos especiales y notas informativas de CIFOR, artículos en revistas científicas y otros materiales en la web (disponibles en el sitio web del proyecto: www.cifor.org/pro-formal).



RESEARCH
PROGRAM ON
Forests, Trees and
Agroforestry

Esta investigación fue realizada por CIFOR como parte del Programa de Investigación de CGIAR sobre Bosques, Árboles y Agroforestería (CRP-FTA). El objetivo del programa es mejorar el manejo y uso de los bosques, la agroforestería y los recursos genéticos de los árboles a lo largo del paisaje, desde bosques hasta plantaciones. CIFOR dirige el programa CRP-FTA en asociación con Bioversity International, CIRAD, el Centro Internacional de Agricultura Tropical y el Centro Mundial de Agroforestería.



Fund



cifor.org

blog.cifor.org



Centro para la Investigación Forestal Internacional (CIFOR)

CIFOR impulsa el bienestar humano, la conservación ambiental y la equidad mediante investigación orientada a ayudar en el diseño de políticas y prácticas que afectan a los bosques de los países en vías de desarrollo. CIFOR es un miembro del Consorcio CGIAR. Nuestra sede central se encuentra en Bogor, Indonesia, y contamos con oficinas en Asia, África y América Latina.

