Brasil. El futuro de los bosques: los desafíos de la conservación y el desarrollo

No es necesario enfatizar demasiado la importancia de revisar la implementación de la Política Forestal de 1991 del Banco en Brasil, teniendo en cuenta que este país alberga casi el 27% del bosque tropical húmedo remanente a nivel mundial. El estudio de la OED menciona que la tasa anual de deforestación en la Amazonia (unos 13.000 km2 en el período posterior a 1991) ha decrecido, comparada con la fase anterior a 1991. Agrega sin embargo, que el alcance preciso de la pérdida de bosques sigue siendo ambiguo. Por otra parte, Brasil ha sido uno de los principales prestatarios del Banco.

Según el equipo de la OED, la "victoria estratégica del Banco ha sido evitar críticas por hacer las 'cosas incorrectas'" desde que se adoptara la política de 1991. A pesar de que buena parte del mejor trabajo en materia económica y sectorial respecto de las causas económicas y políticas de la deforestación en los trópicos ha sido realizado por funcionarios del Banco que trabajan sobre Brasil, la presencia del organismo en el sector forestal ha sido baja. El informe reconoce la inexistencia de un diálogo productivo entre el Banco y el gobierno nacional acerca del futuro de la Amazonia, y atribuye tal situación a dos causas: 1) la percepción por parte del Gobierno de que el objetivo del Banco de conservar la selva amazónica, sin realizar a la vez transferencias financieras, está en desacuerdo con los objetivos nacionales de desarrollo económico y político, y 2) lo dispuesto por la política forestal del Banco para el tratamiento de las áreas con bosque tropical húmedo.

En el marco de sus actividades de préstamo, los proyectos financiados por el Banco destinados al alivio de la pobreza y la reforma agraria en el Nordeste estuvieron dirigidos a disminuir la migración hacia la Amazonía, pero se trataba tan sólo de proyectos piloto. El estudio agrega que el Banco no se comprometió activamente en abordar directamente las cuestiones de la pobreza y la tenencia de la tierra en la región amazónica y, lo que es más, que "el Banco evitó adrede incluir la región amazónica en sus actividades sobre tenencia de tierras y desarrollo rural". Por otra parte -y modificando su opinión respecto a lo que el Banco anteriormente sostenía- se dice que la pobreza de los pequeños campesinos es un factor de deforestación menos importante que la demanda interna de madera a nivel urbano.

En lo que respecta a los pueblos indígenas, el informe se adhiere al concepto de que la demarcación y la clara titulación de las tierras indígenas es en general beneficiosa para la conservación de los bosques y enumera una serie de desafíos vinculados con dicha demarcación. Se destaca que el proceso de demarcación de tierras de pueblos indígenas en el caso de un programa implementado por el Banco (el PPG-7) recibió un fuerte apoyo por parte del organismo.

La apertura del Banco a la participación parece haber mejorado. Al analizar dos proyectos concretos (PLANAFORO y PPG-7) se hace mención específica a este tema. En cuanto al primero, se señala que como consecuencia de las quejas formuladas por ONGs acerca de la falta de participación de la comunidad en el diseño del proyecto, el Banco condicionó la financiación del mismo a la participación de representantes de ONGs en el manejo del proyecto. No obstante, el equipo de la OED indica que el proyecto desestimó la importancia de incluir a otros grupos de interés, como

gobiernos municipales y actores de la esfera privada (madereros y ganaderos). El segundo proyecto mencionado es señalado como habiendo jugado un papel decisivo para lograr que un conjunto de ONGs y profesionales brasileños se interesaran en el tema y que se constituyeran en actores relevantes para ejercer influencia sobre la política ambiental del país. Sin embargo, "la lentitud con que se ha procesado la construcción de coaliciones con la sociedad brasileña y con el sector privado, han impedido que el PPG-7 recibiera el apoyo necesario".

Acerca de los efectos indirectos sobre los bosques de otras políticas apoyadas o implementadas por el Banco, el informe indica que los proyectos en el sector transporte financiados por el organismo no fueron implementados en áreas boscosas delicadas. Pero a la vez menciona que el Banco llevó adelante algunos proyectos en los "cerrados", que son considerados por el Informe Principal de la OED como un ecosistema boscoso biológicamente rico en grave peligro. No hay ningún análisis de los posibles impactos sobre los bosques de los préstamos de ajuste estructural, porque "la estrategia del sector forestal no es aplicable a los préstamos del sector o a préstamos para ajuste, puesto que no han habido préstamos vinculados al diálogo sobre macropolíticas -a excepción de la participación en el paquete del FMI- desde la entrada en vigor de la estrategia forestal". Sin embargo el informe dice que desde 1991 los préstamos para ajuste crecieron hasta alcanzar el 19% del total del portafolio.

El informe destaca la importancia de las fuerzas de la economía global -tales como la liberación del comercio y la descentralización- en relación con la deforestación en Brasil, que "parecen opacar hasta las más poderosos instrumentos de política nacional". Se considera que estas fuerzas constituyen un fuerte incentivo para la deforestación en el corto y mediano plazo. La liberalización del comercio, junto a la devaluación de la moneda, se ha constituido en el principal impulso a la exportación de productos primarios, incluyendo la soja, cuya producción se está expandiendo rápidamente en la Amazonía, dando lugar a procesos de deforestación.

Respecto de las plantaciones forestales, el informe considera "sorprendente" que el Banco no haya financiado esta actividad, que está "mostrando impresionantes resultados" y "es uno (de los sectores) más dinámicos en los países en desarrollo". Una de las razones mencionadas es que las plantaciones han traído consigo una significativa concentración en la propiedad de la tierra. Lo que es más, los niveles de biodiversidad de las plantaciones ni se acercan a los de los bosques. Se señala que "algunos observadores" están preocupados por la reforestación comercial en gran escala (plantaciones de eucalipto y pino) dados sus percibidos impactos sociales y ambientales negativos. La solución que se propone para estos problemas es limitar la reforestación a plantaciones en pequeña escala o basadas en sistemas agroforestales altamente diversos, para los que existe también un elevado potencial.

En su evaluación final, el equipo de la OED concluye que la Política Forestal de 1991 no es muy relevante desde la perspectiva de Brasil. La razón por la cual los funcionarios del Banco se mostraron renuentes a llevar adelante una serie de acciones posibles para frenar la deforestación sería que la política del organismo los desestimuló a comprometerse demasiado. Como consecuencia, el Banco "en gran medida eludió estos temas y no fue muy eficiente en el abordaje que realizó". Como algo positivo se señala que el Banco fue útil a efectos de colaborar con el desarrollo de un movimiento ambiental capaz de influenciar en las instituciones y la política del país.

En nuestra opinión, merecen destacarse los siguientes puntos de este informe:

- La conclusión de que el problema es la política de 1991 del Banco y no su implementación resulta poco convincente;

- El Banco básicamente no ha implementado su política, lo que se demuestra por el hecho de que su "victoria estratégica" ha sido evitar críticas por haber hecho 'cosas incorrectas;
- El análisis de las causas de origen multisectorial de la deforestación, y de las acciones para enfrentarlas, es insuficiente;
- No se menciona el hecho que la liberalización comercial -destacada como un importante factor de deforestación- ha sido promovida por el Banco en forma continua y sistemática;
- Por fin se quita a "los pobres" la responsabilidad de la deforestación y se reconoce el papel positivo cumplido por los pueblos indígenas en la conservación de los bosques;
- El equipo de la OED parece haber sido muy influenciado por la posición del gobierno respecto del tema de la "soberanía". El propio gobierno ha prometido -e incluso aprobado leyes para- proteger los bosques, pero a la vez ha seguido promoviendo su destrucción. De manera que no es un tema de soberanía, sino de poder económico y político;
- Teniendo en cuenta el profundo conocimiento que tiene el Banco de las causas directas -y en especial de las subyacentes- de la deforestación, el mismo podría haber implementado muchos programas -no relacionados directamente con la Amazonía "soberana"- en áreas que podrían derivar en un alivio de las presiones sobre los bosques. La cuestión de la tenencia de la tierra fuera de la Amazonía, por ejemplo, tiene probablemente mayor relevancia para la deforestación que la tenencia en la propia región amazónica;
- La posición del informe acerca de las plantaciones es -por lo menos- ambigua. Mientras en partes del texto se sugiere que las plantaciones pueden ser una solución para la deforestación, en otras se adopta una postura más crítica al respecto.

El texto completo del estudio de la OED está disponible en inglés.