
Concesiones madereras ¿bases de una industria o control político?

"En las últimas dos décadas se han explotado enormes extensiones de bosques tropicales vírgenes en tres regiones subdesarrolladas. Con algunas honrosas excepciones, ha sido una explotación imprudente, dilapidadora y hasta devastadora. Casi todas las intervenciones han sido en modelo de enclave, es decir que no han tenido ningún efecto profundo y duradero en la vida social y económica de los países donde se han realizado... No han servido para satisfacer las necesidades locales, y las oportunidades de empleo que han brindado son insignificantes. Una parte sustancial de las exportaciones madereras, en forma de troncos o de madera procesada en la industria de transformación primaria, se exporta dentro de la empresa, y los valores de transferencia son fijos para facilitar la acumulación de ganancias fuera del país... Hasta ahora, la contribución que ha hecho la silvicultura para mejorar la suerte de la gente común, ha sido mínima".

Jack Westoby, The Purpose of Forests, 1987, página 264 a 265.

Cuando Jack Westoby escribió estas reflexiones, sus palabras no solamente significaron un profundo desaire a la ortodoxia predominante que veía a la explotación forestal como una herramienta para el "desarrollo" de los países pobres, sino que también fue una forma honesta de admitir el fracaso de las políticas que él mismo había promovido como director de la Dirección de Montes de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). Porque desde finales de 1950, Westoby había estado en la vanguardia de los esfuerzos internacionales por utilizar la industria maderera como un medio para impulsar las economías de los países en desarrollo, casi exclusivamente a través de la asignación de grandes extensiones de tierra a agentes forestales comerciales, con suerte acompañadas del crecimiento de fábricas cercanas.

Pero el origen de la concesión a gran escala es muy anterior a la época a la que se refería Westoby. El concepto significa "un territorio dentro de un país que es administrado por una entidad no estatal y sobre el cual tiene soberanía" - a menudo primordialmente para la producción o extracción de un producto básico específico. Es anterior a la época colonial y tiene sus orígenes en la expansión imperial europea al Nuevo Mundo, África y partes del sudeste y sur de Asia, aunque tal vez encontró su mayor expresión en el siglo XIX. El término deriva de la misma raíz latina que "ceder" y es un acuerdo que suele ser el resultado de la rendición de un estado más débil ante un poder más fuerte.

Posiblemente el primer ejemplo de una concesión específica para maderero fue la adquisición a la corona británica de los derechos sobre los bosques de teca de la región de Malabar en el suroeste de la India a principios de 1800 por parte de la empresa *East India Company*, principalmente con el propósito de abastecer los astilleros de la Marina Británica. Para entonces, sin embargo, las concesiones agrícolas en el nuevo mundo (especialmente azucareras) ya habían talado enormes superficies de bosque tropical.

Como bien lo comprendió Westoby, la forestación es una actividad *política*, y no hubo nada más político que imponer a los países más débiles un control administrativo privatizado sobre grandes extensiones de tierra a efectos de extraer sus recursos. Pero en la época en que Westoby estuvo en la FAO, la tecnología también había comenzado a cambiar mucho la forma de extracción de la madera, tanto en los trópicos como en otras partes. A raíz de la Segunda Guerra Mundial hubo un gran desarrollo de bulldozers y tractores de oruga, de alta potencia, con motores diesel y grandes sierras portátiles. Esto implicó que las actividades madereras pudieran penetrar zonas de bosque tropical que antes resultaba imposible explotar. Se pudo talar y manipular árboles mucho más grandes. La explosión del consumo y la riqueza en Europa, América del Norte y Japón, y el desarrollo en esos lugares de la fabricación integrada y a gran escala de productos de la madera tuvo como consecuencia que las maderas tropicales dejaron de ser el reducto de la ebanistería de alta calidad y en mayor medida artesanal, y pasaron a valorarse por su consistencia y estabilidad, ideal para la producción en serie a gran escala. Vinculada a una tradición europea de larga data de manejo forestal natural “sostenible” para la producción de madera, se fue construyendo la idea de que los bosques de algunas zonas tropicales pobres, la mayoría de las cuales todavía estaban bajo el dominio colonial, podrían convertirse en proveedores a largo plazo de materia prima para las industrias madereras.

De ser un concepto esencialmente pre-colonial para la conquista territorial y la pacificación, la “concesión” pasó así a convertirse en una parte central de la estrategia de lo que se creía era una economía forestal mundial emergente. Pero la incorporación del sistema de concesiones como base de esta nueva “industria” generadora de riqueza se basaba en una noción no demostrada y, en consecuencia, falaz: que las condiciones que permitieron que los bosques de zonas templadas fueran manejados y se sostuvieran (hablando en términos muy amplios) por largos períodos de tiempo para la producción de madera, podría reproducirse al por mayor en los trópicos. Pero con este análisis los forestales subestimaron las dificultades ecológicas y silvícolas de los bosques tropicales, y no previeron las consecuencias que tendrían las enormes expansiones en las poblaciones de los países en desarrollo, con sectores campesinos afectados por la inseguridad de sus derechos de tenencia de la tierra. Lo más importante (y quizás lo más comprensible) es que no pudieron entender las realidades de la cambiante dinámica política de “descolonización” dentro de la cual operaban. Hablando del grupo de forestales que surgió para manejar los recursos forestales de los nuevos países independientes - parcelados cada vez más en concesiones -, Westoby escribió en su obra final que “si bien se crearon servicios forestales, su tarea principal fue la de facilitar las actividades de los madereros, nativos o extranjeros. No fue culpa de los forestales jóvenes que muchos de ellos se volvieran reticentes al agotamiento imprudente de su patrimonio natural”^[1]. En resumen, las nuevas administraciones forestales se convirtieron en siervas de los concesionarios; y muchas continúan siéndolo.

La concesión para maderero a gran escala, a pesar de que nunca podría tener éxito como base para la producción de madera sostenible y el crecimiento económico, fue en sí misma una mercancía muy valiosa en las luchas internas por el poder y la predominancia de las élites que llegaron a dominar la política de varios países post-coloniales, especialmente de África. En un ensayo de 2007, Arnaud Labrousse, investigador y experto francés que escribió sobre la explotación maderera en el África francófona, y yo, intentamos enumerar los *verdaderos* propósitos que cumplen las concesiones madereras en la economía política de África Central^[2]. Fue una larga lista que incluía: enriquecer a la familia presidencial y su clan ampliado; recompensar a compinches políticos y empresariales por los servicios prestados; financiar campañas “electorales”; comprar la lealtad de funcionarios militares y policiales de rango alto y medio; neutralizar o cooptar a posibles rivales o adversarios políticos; complementar el ingreso legal de miembros de alto rango del gobierno, con frecuencia entre ellos el Ministro de Forestación y su personal directivo; promover el comercio y suministro de carne de

animales silvestres; legitimizar “las inversiones del sector forestal” de organismos donantes internacionales tales como el Banco Mundial; camuflar la extracción no autorizada e ilegal de otros recursos preciosos, tales como diamantes y oro; desarrollar infraestructura y servicios en zonas favorecidas tales como el lugar donde vive el Presidente o un Ministro; repoblar regiones rebeldes o inestables con familias a favor del régimen; sedentarizar pueblos nómadas; “reembolsar” a aliados regionales por su apoyo militar; proporcionar un medio que permita malversar la ayuda exterior; crear un pretexto para beneficiarse de iniciativas internacionales de conservación cuyos fondos también se pueden malversar; blanquear las ganancias obtenidas del delito internacional; y comprar armas.

Todo lo enumerado podría ilustrarse con ejemplos de algunos países de la cuenca del Congo. Sin duda podrían agregarse más razones de otras regiones que dan cuenta de por qué continúan las concesiones madereras.

Esto ayuda a explicar por qué el esfuerzo de desarrollar conceptos tales como “rendimiento sostenido”, “manejo sostenible de los bosques”, “gestión de múltiples partes interesadas”, “certificación”, etc, no ha logrado cambiar sustancialmente los impactos generales de las concesiones madereras en el mundo en desarrollo. Asume que el propósito principal de la concesión forestal es la producción de madera, que con los ajustes técnicos adecuados puede hacerse ecológica y económicamente sostenible y socialmente beneficiosa cuando, de hecho, es sobre todo una expresión de desigualdad del poder y la riqueza. Es como querer recoger agua de un arroyo de manera más eficiente mejorando el diseño de una horqueta.

Desde esta perspectiva resulta un poco más fácil entender algunos de los más recientes intentos fallidos por utilizar el sistema de la concesión forestal como motor positivo del crecimiento económico y la sostenibilidad ambiental. Por ejemplo, en la República Democrática del Congo, en la década de 2000, el Banco Mundial hizo proyecciones que podrían haber dado lugar a la creación de hasta 60 millones de hectáreas de nuevas concesiones madereras, prometiendo que el país se convertiría en el mayor exportador de madera del continente y que percibiría cientos de millones de dólares de ingresos anuales. Los planes del Banco se frustraron gracias a una exitosa apelación de las organizaciones de pueblos indígenas locales al Panel de Inspección del Banco Mundial, pero los 15 millones de hectáreas de concesiones que llegaron a materializarse generan, en total, apenas 2 millones de dólares por año por concepto de impuestos gubernamentales. Mientras, el sector sigue sumido en ilegalidades, corrupción, violaciones de los derechos humanos y malas prácticas. En Perú, a partir de 1999, la Alianza entre el Banco Mundial y el WWF para la Conservación y el Uso Sostenible de los Bosques Naturales propuso “regularizar” el desenfrenado madereo ilegal mediante la creación de 3,2 millones de hectáreas de concesiones nuevas para la “gestión sostenible”, pero a los 10 años resultó claro que el madereo ilegal había empeorado - tan así que el 90% de la caoba exportada procedía de fuentes ilegales.

¿Por qué organismos como el Banco Mundial siguen promoviendo este modelo evidentemente fallido? Parece que hay dos formas básicas de responder la pregunta. La primera explicación, más generosa, es que, a pesar de lo que Westoby identificó hace más de 40 años, los economistas y técnicos de Washington, París, Roma y Tokio, todavía creen que la tenencia temporal y a gran escala de bosques por empresas en su mayoría de propiedad extranjera, puede ayudar a impulsar las economías de los países pobres. En términos puramente económicos, los bosques “naturales” son un activo no utilizado que debería ser explotado para mejorar el balance nacional. La extracción maderera en los bosques resulta muy atractiva para algunos economistas del desarrollo porque es un negocio en el que es muy fácil entrar: requiere escasa experiencia y capital de inversión, se basa principalmente en mano de obra barata, tiene mercados confiables, generalmente está mal regulado,

y conlleva relativamente poco riesgo.

Una segunda explicación es que, en algunos casos, los promotores internacionales del sistema de concesiones forestales son muy conscientes de sus deficiencias. En efecto, tienen décadas de evidencia empírica y archivos llenos de informes sobre culminaciones de proyectos, evaluaciones de intervenciones en el sector forestal y planes de desarrollo de la industria maderera, así como intentos de reorganizar la silvicultura en “concesiones sostenibles” que concluyen, en el mejor de los casos, en “sólo un éxito moderado”. Pero también son conscientes de la realidad más profunda de las concesiones madereras en bosques tropicales: los intereses creados en torno a las mismas entre las autoridades decisorias (uno de los factores clave que las hace ingobernables) y el dinero que fluye de forma ilícita de las concesiones a las cuentas en bancos privados de ministros y jefes de Estado y sus compinches y familias, *esprecisamente* lo que tiene mayor valor. Para ser cínicos, al cumplir este papel ayudan a mantener el *status quo* en gobiernos a menudo esencialmente inestables. Aceitan los engranajes de estructuras que presentan un modelo patrón-cliente. Ayudan a garantizar que países mal gobernados no colapsen por completo en la anarquía y el conflicto, puedan pagar sus deudas internacionales y sigan estando disponibles para las corporaciones nacionales e internacionales interesadas en los recursos que se extraen de las áreas de concesión. De hecho, los mismos factores que hacen que las concesiones madereras resulten atractivas a los economistas, también las hacen propensas al clientelismo y la intervención política, así como a la corrupción lisa y llana. La persistente ingobernabilidad de las tierras en régimen de concesión se considera, así, como un lamentable efecto secundario, pero inevitable, en servicio de una causa mucho mayor. De ahí, por ejemplo, la negativa de organismos como el Banco Mundial a defender la imposición de condicionalidades o de perseguir rigurosamente objetivos programáticos ante el flagrante incumplimiento de reformas en el sector forestal por parte de los gobiernos locales.

Jack Westoby ya se había dado cuenta antes de retirarse de la FAO en 1974, que las buenas intenciones de su carrera habían fracasado frente a la dura realidad. Si aún estuviera con vida (murió en 1988) podría quedar sorprendido de que instituciones mundiales como el Banco Mundial y la FAO hayan continuado hasta nuestros días promoviendo el modelo de concesión industrial a gran escala en bosques tropicales. Que más de 40 años después el concepto siga siendo el modelo dominante de tenencia/explotación de los bosques tropicales, a pesar del cúmulo de pruebas sobre su fracaso, da fe de su utilidad como instrumento político y como mecanismo para captar y luego asegurar tierras, asegurando dominación y clientelismo políticos. El error es confundirlo siempre con la base de una “industria” racional que podría beneficiar a las comunidades pobres en los países pobres.

^[1] Westoby, J 1987, Introduction to World Forestry, 1989, Wiley.

^[2] Counsell S y Labrousse A, 2007, The political economy of the African logging concession system and the complicity of international donors, in RFUK and Forests Monitor, Concessions to Poverty; The environmental, social and economic impacts of industrial logging concessions in Africa's rainforests, febrero de 2007, London and Cambridge.

