

Los Desafíos de la Amazonía Legal

“Se nos escapa totalmente, en la Amazonía, la enormidad que solamente se puede medir, repartida; la amplitud, que se tiene que disminuir, para evaluar; la grandeza que solamente se deja ver cuando la empequeñecemos, a través de los microscopios, y un infinito que se dosifica poco y poco, lento y lento, indefinidamente, torturadamente...”

La Tierra continúa siendo misteriosa. Su espacio es como el espacio de Milton: se esconde en sí mismo. Se anula la propia amplitud, extinguiéndose, decayendo por todos los lados, adscripta a la fatalidad geométrica de la curvatura terrestre, o engañando a las miradas curiosas con el uniforme traicionero de sus aspectos inmutables. La inteligencia humana no soportaría de repente el peso de aquella realidad portentosa. Tendrá de crecer con ella, adaptándose a ella, para dominarla. Para verla debe renunciarse al propósito de develarla.”

Euclides da Cunha

Humberto Souto

Tribunal de Cuentas de la Unión
Ministro
Brasil

E

Euclides da Cunha llegó a la Amazonía en 1905, con la incumbencia de encabezar una comisión brasileña constituida para abordar cuestiones de límites con Perú, y allí produjo varios ensayos que todavía hoy constituyen algunos de los mejores estudios producidos sobre la región amazónica. Casi cien años nos separan de aquel momento histórico y todavía hoy podemos sentir, con la misma intensidad con que lo sintió Euclides da Cunha, el peso de la selva frente a nosotros. Un siglo después, la amplitud aún no completamente explorada hace crecer la responsabilidad que asumimos de manejarla adecuadamente. Oculto en cada uno de nosotros, brasileños, reside el deseo de dominarla, de crecer con ella, adaptándola. Más que un deseo, diría que ésta es una responsabilidad, porque el esfuerzo que llevemos a cabo ahora asegurará a la nación brasileña la continuidad del usufructo de este patrimonio que es de todos.

De una parte de esta responsabilidad que le cabe, el Tribunal de Cuentas de la Unión acaba de rendir cuentas a la sociedad. En la Sesión Plenaria realizada el último día 14 de abril del corriente año, tuve la grata oportunidad de presentar ante el Colegiado el proceso TC n° 017.231/2003-8, que contiene el Informe de Auditoría de Naturaleza Operacional realizada, centrada en las acciones gubernamentales desarrolladas con la finalidad de proteger al medio ambiente en la región amazónica e impulsar su desarrollo mediante el empleo de técnicas de manejo forestal sostenible.

En el Voto que proferí, hice hincapié en el valor que atribuyo a iniciativas como la de esta auditoría, en función de la importancia estratégica del área que fue objeto de auditoría y de su relevancia social, teniendo en cuenta la urgente necesidad de buscar el desarrollo sostenible del bosque amazónico sin descuidar la protección del ambiente.

Este artículo que ahora les presento — escrito para responder a la solicitud unánime de mis Pares, a quienes saludo en la persona del Presidente de la Casa, Ministro Valmir Campelo — está basado en el Informe de la Auditoría realizada y en el Voto que presenté al Plenario del Tribunal de Cuentas de la Unión en aquella sesión. El compromiso que me impuse, con esta iniciativa, es el de presentarles algunos aspectos de la importancia que el Tribunal atribuye a este tema y nuestra preocupación con la preservación de la Floresta Amazónica.

CONTEXTUALIZACIÓN DE LA AUDITORÍA: AMAZONÍA LEGAL

La región definida como Amazonía Legal, en los términos del inciso VI del § 2º del art. 1º del Código Forestal Brasileño (Ley nº 4.771/1965, con las alteraciones de redacción introducidas por la Medida Provisoria nº 2.166-67/2001), se destaca tanto por su gran dimensión territorial, abarcando, en el territorio brasileño, la totalidad del área de siete Estados (Acre, Pará, Amazonas, Roraima, Rondônia, Amapá y Mato Grosso) y, también, parte de otros tres (Maranhão, Tocantins y Goiás), como por la diversidad social, económica y ambiental del territorio que ella comprende.

En el escenario mundial, dicha área sobresale por abrigar a la mayor selva tropical del mundo, con cerca de 400 millones de hectáreas, representando, por lo tanto, un importante acervo de productos forestales y ambientales. En Brasil, la visión relativa a la importancia patrimonial de la región, así como del medio ambiente allí comprendido, llegó, inclusive, a merecer destaque constitucional, constando en el § 4º del art. 225 de la Constitución Federal de 1988, en los siguientes términos:

“La Floresta Amazónica Brasileña, la Mata Atlántica, la Sierra del Mar, el Pantanal de Mato-Grosso y la Zona Costera son patrimonio nacional, y su utilización será realizada, de acuerdo con lo que determina la ley, dentro de condiciones que aseguren la preservación del medio ambiente, inclusive en lo que se refiere al uso de los recursos naturales”.

En el escenario nacional, la región de la Amazonía Legal está siendo caracterizada como una región de

frontera agrícola, pudiendo constatarse el rápido avance de las actividades agropecuarias. Dicho proceso de ocupación, sin embargo, ha estado basado en modelos simplistas, en los que la cobertura vegetal originaria es retirada y en su lugar son implantados monocultivos de granos o pastajes. En el proceso de apertura de nuevas áreas, el sector maderero está actuando como catalizador en el avance de la frontera agraria, ya que la retirada de la madera facilita el desmonte por parte del agricultor o del criador de ganado, y su venta costea la operación de limpieza del área. Los índices de desmonte de la Floresta Amazónica se ubican en alrededor de los dos millones y medio de hectáreas por año, de acuerdo con datos del Instituto Nacional de Investigaciones Espaciales (Inpe). A este ritmo, la región ya perdió cerca del 12% de su cobertura vegetal en los últimos 30 años.

Se constata, consecuentemente, que la Floresta Amazónica, a pesar de su reconocida importancia, está siendo amenazada por una ocupación desordenada, en la que no son tomadas en consideración las efectivas potencialidades de la región y no existe la preocupación de implementar sistemas productivos compatibles con la preservación ambiental. La adopción de medidas, sin embargo, no puede estar orientada por una política de conservación ciega y radical, desconsiderando todo el potencial económico de los recursos de la Amazonía Legal y transformándola apenas en una “gran reserva ecológica”. El propio texto constitucional vigente define a la región como un patrimonio y prevé su utilización, estableciendo que dicha utilización sea hecha en condiciones que aseguren la preservación del medio ambiente.

Toda esta coyuntura resultó en la aprobación, en el ámbito del Plan de Auditoría del Tribunal de Cuentas de la Unión para el segundo semestre de 2003, de la fiscalización abordada en el proceso que mencioné anteriormente, esfuerzo desarrollado por

“*La adopción de medidas, sin embargo, no puede estar orientada por una política de conservación ciega y radical, desconsiderando todo el potencial económico de los recursos de la Amazonía Legal y transformándola apenas en una gran reserva ecológica.*”

este Tribunal de Cuentas con el objetivo de identificar acciones gubernamentales eficaces con miras a apoyar iniciativas que promuevan el desarrollo de la región amazónica de forma sostenible. A continuación presento, resumidamente, la metodología empleada en la auditoría y los resultados obtenidos.

SELECCIÓN DEL OBJETO Y DEL ALCANCE DE LA AUDITORÍA

Teniendo como directrices la preocupación con la conservación del bosque y la identificación de acciones que promuevan el desarrollo de la Amazonía Legal, las atenciones se dirigieron hacia el sector maderero, teniendo en cuenta su significativa relevancia para la región — el sector moviliza cerca de 2,5 mil millones de dólares por año, respondiendo por aproximadamente el 20% de las exportaciones del agronegocio nacional. El foco de los trabajos de auditoría operacional fue, entonces, dirigido hacia la identificación y examen, en el sector maderero, de técnicas y acciones orientadas hacia la manutención de dicho sector productivo, de manera socialmente justa y con reducción de los impactos ambientales generados.

Se definió, entonces, que la auditoría tendría el objetivo de estudiar experiencias exitosas en el empleo de técnicas de manejo forestal sostenible en la Amazonía, identificando las acciones que consiguieron promover el desarrollo sostenible de la región y que podrían no solamente ser apoyadas y adoptadas por el Gobierno Federal, sino también presentar recomendaciones para mejorar el desempeño de la actuación gubernamental en la protección al medio ambiente.

El Decreto nº 1.282/1994, en el § 2º de su art. 1º, al reglamentar dispositivos del Código Forestal Brasileño con relación al Bosque Amazónico, definió al manejo forestal sostenible como la administración de un

bosque para la obtención de beneficios económicos y sociales, respetándose los mecanismos de sustentación del sistema. Esta definición deja trasparecer que, para ser sostenible, el manejo debe ser económicamente viable, ecológicamente correcto y socialmente justo.

Para establecer con claridad el foco de la investigación y los límites y dimensiones de la ejecución de los trabajos, fueron definidas las siguientes preguntas de auditoría:

1ª) Es posible garantizar que el manejo forestal sostenible es “sostenible” (ambientalmente correcto, socialmente justo y económicamente viable)?

2ª) ¿La aplicación de los planes de manejo forestal sostenible está siendo suficiente para garantizar la sostenibilidad de la explotación forestal en la región amazónica?

3ª) ¿Qué es necesario para que sean aplicados y difundidos los conocimientos adquiridos con los proyectos de manejo forestal sostenible por el Gobierno Federal?

LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

PRIMERA PREGUNTA

En lo que se refiere a la primera pregunta, relativa a la posibilidad de garantizar que el manejo forestal sostenible sea, de hecho, “sostenible”, la primera constatación del equipo fue que los resultados obtenidos mediante la adopción del manejo sostenible de la explotación forestal contribuyeron a la mejoría de las condiciones socioeconómicas y ambientales de la región.

Parte de esta conclusión fue obtenida a partir de la visita a empresas madereras con áreas forestales certificadas. La certificación forestal, conferida en Brasil por el Consejo Brasileño de Manejo Forestal (entidad privada) de acuerdo con normas y estándares internacionalmente establecidos, garantiza el origen del producto forestal, certificando que la madera utilizada es oriunda de un bosque manejado de forma ecológicamente adecuada, socialmente justa y económicamente viable, y que todas las leyes vigentes son cumplidas. Los emprendimientos certificados son sometidos a auditorías externas para evaluar y acompañar las actividades desarrolladas.

E

En Brasil, la certificación de florestas corresponde a más de 1,3 millón de hectáreas, de los cuales aproximadamente el 36% (460 mil hectáreas) se encuentran en la Amazonía. Entre las nueve empresas madereras existentes en la región con áreas forestales certificadas, fueron visitadas cuatro: Cikel Brasil Verde S.A., Gethal Amazonas S.A., Mil Madeireira y Juruá Forestal Ltda. Se arribó a la conclusión de que efectivamente son cumplidas las exigencias establecidas por el órgano certificador para garantizar el trípede de la sostenibilidad (adecuación ambiental, justicia social y viabilidad económica). Las leyes laborales y de seguridad son observadas y también son ofrecidos algunos beneficios adicionales a los funcionarios, tales como convenio médico, auxilio para la compra de medicamentos y canasta de productos básicos. La verificación *in loco* permitió constatar que, con la atención a las exigencias de certificación, se registró el aumento del número de empleos y de ingresos.

Esta primera constatación estuvo basada, también, en el análisis del modelo empresarial implantado por la empresa Maflops - Manejo Forestal y Prestación de Servicios, basado en la producción maderera en comunidades de asentamientos. El modelo proporciona a las familias asentadas una red de caminos y planes de manejo forestal para cada propiedad, además del pago por la venta de parte de su madera a la empresa. La Maflops da empleo a miembros de la comunidad para trabajar en el inventario forestal y en la extracción de la madera, utilizando técnicas de impacto reducido. Los pequeños productores son conscientizados para que no adopten la agricultura del corte y la quema, siendo incentivada la comercialización de productos no-madereros. La empresa también auxilió en la construcción de casas para los asentados, usando recursos proporcionados por el Incra.

En lo que atañe a la sostenibilidad del manejo empleado, el equipo concluyó que la explotación de impacto reducido garantiza la manutención de la estructura forestal a largo plazo, con la reducción del ciclo de corte, aumento de la productividad y reducción de los costos.

Los sistemas de explotación de impacto reducido (o explotación manejada) están siendo desarrollados como respuesta a las demandas sociales que exigen la conservación del bosque y la protección ambiental. En tales sistemas, se busca utilizar las mejores técnicas de explotación disponibles, con el objetivo de reducir los perjuicios causados a los bosques residuales, el desgaste del suelo y la erosión, proteger la calidad del agua, atenuar el riesgo de incendios y ayudar, al menos potencialmente, a mantener la regeneración y la protección de la diversidad biológica.

Investigaciones recientes realizadas en la Amazonía Oriental por la Embrapa, por el Instituto Floresta Tropical y por el Imazon demuestran que los sistemas de explotación de impacto reducido (EIR) ofrecen ventajas financieras, de mercado y de recursos humanos, cuando se los compara con la explotación convencional (EC). De acuerdo con BARRETO, P. y AMARAL, P., op. cit., 1998, en la explotación manejada el volumen de madera explorada es cerca del 30% mayor que en la explotación sin manejo (38,3 m³/ha *versus* 29,7 m³/ha). Esta mayor productividad de la EIR deriva de la menor pérdida durante el desmonte y extracción de los árboles.

Además, los costos superiores de planificación de la EIR son plenamente compensados por la reducción de desperdicios (en la explotación convencional, el 6,8% del volumen derribado se pierde) y por el significativo aumento de la productividad de las operaciones de arrastre y de patio. Datos divulgados por la Fundación Floresta Tropical demuestran que el costo total, por m³ es de US\$ 15,68 en la explotación convencional y de US\$ 13,84 en la explotación manejada. De esta forma, aunque se obtenga el mismo ingreso nominal por la madera, la lucratividad será superior cuando se utilice la explotación de impacto reducido. El aumento de productividad verificado en la EIR, con la consecuente reducción de costos por m³, posibilita el aumento de la utilización de mano de obra en la explotación.

La conclusión de la auditoría en lo que se refiere a la primera cuestión, por lo tanto, señala que el manejo forestal sostenible es efectivamente sostenible, o sea, ambientalmente correcto, socialmente justo y económicamente viable. El modelo tradicional de extracción de toras causa desperdicio de madera aprovechable y perjuicios a la capacidad productiva futura del bosque, porque no es planificado. Mediante el manejo adecuado, la extracción de madera puede ser una actividad económica sostenible, garantizando la generación de empleos e ingresos y, al mismo tiempo, la conservación de las características del bosque.

Cabe resaltar, por consiguiente, el importante papel del Gobierno Federal como inductor y difusor del uso de técnicas de manejo que permitan el desarrollo apropiado de la actividad forestal. Es necesaria, por lo tanto, la continuidad y el incremento de las acciones gubernamentales de estímulo a la adopción del manejo sostenible por parte de los actores del sector forestal que, muchas veces, desconocen los beneficios de este tipo de explotación, pudiendo ser citados, como ejemplos positivos que deben ser seguidos, el ProManejo y el Proyecto Manejo de la Floresta Nacional del Tapajós.

SEGUNDA PREGUNTA

En lo que se refiere a la segunda pregunta, relativa a saber si *“la aplicación de los planes de manejo forestal sostenible está siendo suficiente para garantizar la sostenibilidad de la explotación forestal en la región amazónica”*, las constataciones de la auditoría fueron que la explotación maderera en la Amazonía no está siendo realizada de modo sostenible en razón de problemas presentados en la implementación y en la fiscalización de los planes de manejo.

En lo que se refiere a los reglamentos de control del manejo forestal en Brasil, en los años 80 y 90 diversas medidas fueron adoptadas con el objetivo de controlar la extracción predatoria de bosques. Teóricamente, dichos reglamentos deberían conducir al manejo sostenible en la Amazonía, pero la realidad fue diferente. A pesar de las extensivas normas que controlan el manejo de los bosques naturales, el desmonte y la extracción ilegal de maderas todavía predominan en la región.

El avance del manejo forestal ha sido lento. En el 2001, el volumen de madera oriunda de planes

de manejo (de acuerdo con los criterios del Ibama) representó apenas una tercera parte de toda la madera extraída en la región amazónica. Los bosques certificados producen apenas el 2% de la madera en toras allí extraída. De acuerdo con LENTINI, M., op. cit., 2003, de las 2.570 empresas madereras existentes en la Amazonía, solamente nueve poseen áreas forestales certificadas.

Fue constatado, también, que las revisiones de planes de manejo forestal (PMF) promovidas por el Ibama han tenido como resultado la suspensión o la cancelación de una parte expresiva de dichos planes (el 63% en 1998 y el 43% en el 2001), situación cuya principal causa es, según informaciones de dirigentes del Instituto, la falta de estandarización de los criterios de evaluación técnica para aprobación de los PMF. Además, las aprobaciones de PMF, por el Ibama o por una entidad que haya celebrado convenio con dicha institución, han sido significativamente demoradas, dejándose de cumplir el plazo de 60 días establecido por la Instrucción Normativa MMA n° 4, del 4/3/2002.

Aliado a estos factores, se observa que la madera utilizada por las industrias en la Amazonía, oriunda de florestas naturales, puede también ser proveniente de otra fuente legal: las autorizaciones de desmonte, a pesar de que las mismas estén limitadas al 20% de la propiedad rural, cuando están ubicadas en áreas de bosques en la Amazonía Legal. Sin embargo, se verificó que en diversos casos de autorizaciones de desmonte, las técnicas adoptadas para la extracción de maderas tienen un expresivo impacto sobre el medio ambiente. Además, se constató que el desmonte legal por esta vía todavía representa una fuente de madera más barata que la proveniente de los PMF.

La conclusión a la que arribó la auditoría, por lo tanto, con relación a este segundo aspecto, es que el desmonte legal y la explotación ilegal de madera todavía predominan con relación a los planes de manejo forestal, y dicho predominio tiene relación directa con la acción gubernamental, o con la falta de esta acción, ya que el control ejercido por el gobierno no ha garantizado que los planes de manejo forestal aprobados sean efectivamente sostenibles, además de que el exceso de burocracia para la aprobación de los planes de manejo y la falta de fiscalización acaban inevitablemente repercutiendo en las inversiones realizadas en manejo forestal sostenible.

TERCERA PREGUNTA

Con relación al tercer tópico, relativo a “*qué es necesario para que sean aplicados los conocimientos adquiridos con los proyectos de manejo forestal por el Gobierno Federal*”, verificamos que la pregunta, por la complejidad que representa en sí misma, se divide en por lo menos dos variables. La primera se refiere a las actuales políticas agrarias implementadas en la región de la Amazonía Legal. De acuerdo con la auditoría, ellas perjudican la implantación del manejo forestal, por las razones que se demuestran a continuación.

Un estudio realizado por el Imazon y por el Banco Mundial, relatado por SCHNEIDER *et al.*, 2000, concluyó que regiones con precipitación de más de 2.200mm/año — característica observada en cerca del 45% del territorio de la Amazonía — no son recomendadas para la actividad agropecuaria. Sin embargo, proyectos gubernamentales de distribución agraria, implantados en la década de 60, no tomaron en cuenta la aptitud del ecosistema de la Amazonía y desarrollaron, con utilización de recursos públicos, sistemas de producción (predominantemente monocultivos en grandes extensiones de tierra) incompatibles con las limitaciones ambientales.

El problema persiste, ya que actualmente el Inca está poniendo en marcha proyectos de asentamiento en la región que tampoco ofrecen condiciones mínimas para que los asentados desarrollen actividades económicas sostenibles, situación que hace que sean cooptados fácilmente por los madereros, que compran la madera existente en sus propiedades a precios irrisorios, y degradan los bosques. Sin tener condiciones de utilizar técnicas más apropiadas, los colonos pasan a utilizar el fuego en la “limpieza” del área, muchas veces propiciando los incendios que frecuentemente son noticia en los medios de comunicación. Al no existir un sistema productivo sostenible, los colonos abandonan su parcela de tierra o se la venden a grandes propietarios agropecuarios, situación que contribuye al incremento de la concentración agraria.

El Código Forestal Brasileño (Ley n° 4.771/1965, con las alteraciones introducidas por la Medida Provisoria n° 2.166-67/2001), en su art. 16, establece límites rígidos al desmonte en las propiedades rurales localizadas en la región amazónica. Es instituida la reserva legal, que consiste en la obligatoriedad de manutención de la vegetación nativa del 80% de las propiedades situadas en área de floresta y del 35% de las que están ubicadas en área de cerrado. Las áreas de reserva legal no pueden sufrir el corte raso, no siendo posible, por lo tanto, su conversión en campos agrícolas o pastajes, surgiendo como alternativa para su aprovechamiento, la explotación forestal de impacto reducido.

Por consiguiente, se concluye que políticas agrarias en la Amazonía deberían considerar, primordial y previamente, la aptitud del área del asentamiento.

Basándose en la vocación económica del área, el poder público debería implantar o incentivar proyectos compatibles con las restricciones ambientales existentes (pudiendo ser citados como ejemplos los proyectos de bosques comunitarios desarrollados por la Maflops, mencionados anteriormente), asumiendo también la responsabilidad de que sea posible disponer de condiciones, estructurales y financieras, para la sostenibilidad del emprendimiento. En lo que se refiere a las condiciones financieras, además, es necesario subrayar el hecho de que la escasa disponibilidad de líneas de crédito para el sector forestal y los diversos condicionantes para liberar los financiamientos pueden resultar en el estímulo a otras actividades con mayor disponibilidad de crédito, como es el caso de la agricultura.

El manejo forestal, tal como ya fue mencionado, es viable económicamente y permite la conservación del bosque, pudiendo ser utilizado como opción de sistema productivo predominante para asentamientos, substituyendo las actividades agropecuarias, que frecuentemente contribuyen a aumentar las tasas de desmonte y que provocan la consecuente pérdida de patrimonio forestal.

reserva legal

La segunda variable que se relaciona con la tercera pregunta se refiere a la constatación de la auditoría de que es necesario que sea implementada una política forestal sostenible.

De acuerdo con datos de la publicación *Indicadores Rurales*, año VII, n° 49, la explotación maderera y sus subproductos generaron cerca de 2,5 mil millones de dólares de superávit en la balanza comercial brasileña desde enero hasta septiembre del 2002, con exportación de US\$ 3,069 mil millones e importación de US\$ 491,8 millones. El sector aparece en la tercera posición entre los productos más exportados. Datos de enero a septiembre del 2003 presentan una variación positiva en las exportaciones del orden del 28,3%, mientras que las importaciones disminuyeron en el orden del 10,4%, con relación a los datos del 2002. Relevantes, por lo tanto, para la materialidad del sector maderero en lo que se refiere a su potencial para la generación de divisas para el país.

A pesar de la importancia económica de las actividades madereras, se constata que la actual política forestal brasileña no parecería ser compatible con la magnitud económica del sector y con la dimensión territorial que debe abarcar. El Plan Plurianual (PPA) 2004-2007 prevé un gasto de R\$ 107.419.298,00 en este sector en los próximos cuatro años, estableciendo una disponibilidad promedio anual de menos de R\$ 27 millones (si no hubiera previsión de contingencia) a un sector que genera más de 2,5 mil millones anuales de divisas y que necesita urgentes y profundas transformaciones de su *modus operandi*, para que pueda evolucionar pasando de extractor a productor de madera.

La conclusión a la que llegó la auditoría, con relación a esta segunda variable relacionada a la tercera pregunta, afirma que algunos puntos precisan ser evaluados nuevamente o perfeccionados por los gestores gubernamentales, para promover la legalización y el desarrollo sostenible del sector maderero: acceso al bosque, financiamiento, políticas de incentivo a la explotación sostenible, fomento, asistencia técnica, fiscalización, divulgación de datos del sector, promoción de los productos brasileños en el exterior, entre otros.

Normas divulgadas por el Ibama en 2003 exigen, para la aprobación de planes de manejo, documentos de titulación del área, dejando de ser aceptados los documentos que comprueban apenas la pose de la tierra. A partir de dicho cambio, muchos madereros no han conseguido aprobar sus planes de manejo, perdiendo, así, el derecho de acceso al bosque. Es necesario verificar si la regla en cuestión es compatible con la realidad de la región amazónica, donde, de acuerdo con los datos del trabajo *Hechos Forestales de la Amazonía*, obtenidos en el site www.imazon.org.br, el 47% de las tierras son deshabitadas o no tienen titularidad definida. Tal vez pueda ser encontrada una solución alternativa dentro de la legalidad.

Otro punto crítico señalado es que el financiamiento del sector forestal ha sido de difícil acceso, habiendo reclamos en lo que se refiere al hecho de que el stock de madera no sea aceptado como garantía.



Es necesario buscar igualar las condiciones entre la madera proveniente del desmonte legal y la madera proveniente de planes de manejo. La actual burocracia para la aprobación de los planes de manejo, que es expresivamente más compleja y demorada que la que se necesita para las autorizaciones de desmonte, representa un desestímulo para los emprendedores, que acaban retirando la madera por la vía del desmonte legal o inclusive por la extracción ilegal.

El fomento, la asistencia técnica, la divulgación de datos del sector y la promoción de productos madereros (legales) brasileños en el exterior son puntos que deben ser incentivados por el sector público, con miras a inducir el crecimiento de la actividad maderera sostenible. Puede ser mencionado, por ejemplo, el hecho de los datos de producción, el superávit comercial y otros indicadores acerca del sector maderero acaben camuflados, en función de estar incluidos en los indicadores globales del sector agrícola.

La fiscalización de actividades de extracción de madera también es un punto problemático. Las dimensiones continentales del país, en oposición a la reducida cantidad de fiscales del Ibama, han conducido a la ineficiencia de la fiscalización. Es necesario que se busque modernizar la fiscalización, examinando la posibilidad de utilizar técnicas de rastreo remoto, imágenes de satélite, monitoreo efectuado por el Inpe, como formas de identificar y enfocar las regiones que deben ser fiscalizadas. La introducción de una sistemática semejante a la de la cadena de custodia de la madera explotada (proceso de rastreabilidad del producto maderero para comprobar su origen), dentro de las determinaciones de la certificación forestal, podría dar mayor confiabilidad a la procedencia de la madera.

Lo cierto es que sin modernizar la fiscalización, y teniendo en vista la actual situación del cuadro de fiscales del Ibama, difícilmente el control de la actividad maderera aumentará la expectativa de punición a los infractores y, consecuentemente, de cohibición de la extracción ilegal.

CONCLUSIONES

La auditoría realizada por el Tribunal de Cuentas de la Unión, que les presento resumidamente en este artículo, evidenció que el manejo forestal representa el camino más adecuado para la explotación racional de bosques nativos, teniendo ventajas con relación a la explotación de madera en los moldes convencionales, en función de presentar costos de producción más bajos, mayor productividad, mercado más seguro y manutención de la estructura forestal, además de propiciar el aprovechamiento de los recursos no madereros del área explotada.

La floresta amazónica representa, actualmente, la mayor reserva de floresta tropical del mundo, hecho que atrae la atención mundial hacia la necesidad de protección de este importante ecosistema. Los actuales niveles de desmonte y degradación del área continúan causando preocupación y todavía existen diversos obstáculos que se oponen a la efectiva y creciente implementación del manejo forestal sostenible en la región. Se constata, sin embargo que, si fueran adoptadas medidas con miras a viabilizar e incentivar el manejo forestal apropiado, habría perspectivas de desarrollo sostenible del sector maderero, con generación de empleos, tributos, beneficios sociales y económicos, además de la posibilidad de mantener la explotación del bosque en niveles compatibles con las restricciones ambientales de la región.

Resulta evidente la imperiosa y urgente necesidad de la implementación de una serie de medidas, por parte de diversos órganos y entidades gubernamentales, principalmente de acciones conjuntas, teniendo en vista las enormes proporciones del desafío de establecer políticas adecuadas para la región amazónica. Con este objetivo, sometí a la consideración del Plenario del TCU una propuesta de establecimiento de recomendaciones, propuesta que contó con el apoyo unánime de mis nobles Pares.

Al Instituto Brasileño de Medio Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables (Ibama), le fue recomendada la adopción de medidas con miras a

simplificar el proceso de aprobación de los planes de manejo forestal; a estudiar la posibilidad del establecimiento de mecanismos que equiparen la competencia entre la madera proveniente del manejo forestal y la madera oriunda del desmonte legal; a estandarizar los criterios de evaluación técnica para aprobación de planes de manejo forestal; y a capacitar a sus funcionarios para la ejecución de procesos estandarizados de evaluación y fiscalización de los planes de manejo forestal.

A las Secretarías de Biodiversidad y Bosques, de Coordinación de la Amazonía y de Desarrollo Sostenible, todas ellas pertenecientes al Ministerio del Medio Ambiente, y al Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (Incra), el TCU recomendó que fuese llevada a cabo la demarcación de macro zonas de la Amazonía Legal, con el objetivo de evidenciar las cuestiones de la titularidad de cada tierra, así como la aptitud de su ecosistema, para orientar las políticas forestales en la región. A estos mismos entes, conjuntamente con el Ibama y el Banco de la Amazonía (Basa), fue recomendado el establecimiento de una política forestal sostenible en la Amazonía Legal que considere la aptitud de cada ecosistema, regularización agraria, concesión forestal, incentivos fiscales para la explotación sostenible, fomento, asistencia técnica forestal, recuperación de áreas degradadas y énfasis en la modernización de la fiscalización.

Específicamente al Incra, se le recomendó, en ocasión de la elaboración de Proyectos de Desarrollo de asentamiento en la región amazónica, que considere la aptitud forestal del área, propiciando, siempre que corresponda, condiciones estructurales y financieras, favorables para la explotación sostenible de los recursos naturales y que promueva, prioritariamente en las áreas de conflicto, la regularización agraria.

A la Secretaría de Desarrollo de la Producción, del Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio, el Tribunal le recomendó el estudio de estrategias para

ampliar la divulgación en el mercado mundial de las potencialidades de las maderas tropicales brasileñas, con miras a aumentar la cantidad de especies comercializadas legalmente en el exterior.

Finalmente, se recomendó a la Secretaría de Logística y Tecnología de la Información, del Ministerio del Planificación, Presupuesto y Gestión, y al Ibama el estudio de formas de instituir la obligatoriedad de la verificación del origen de la materia prima, en especial en lo que se refiere a la legalidad en la extracción, siempre que los órganos y entes públicos federales adquieran productos que contengan madera en su composición.

En síntesis, tal como ya lo declaré en el Voto que proferí en el TC n° 017.231/2003-8, es promisorio constatar que el manejo forestal, como forma de explotación, es un ejemplo de buena práctica de protección y promoción del desarrollo de la región de la Amazonía Legal y efectivamente puede ser considerado sostenible. Por otro lado, la efectiva implementación de dicho sistema, así como la continuidad de los emprendimientos que ya están siendo ejecutados y el incremento de la adopción de esta práctica, dependen de acciones urgentes y armónicas de diversos órganos y entidades gubernamentales, a lo que considero que las recomendaciones establecidas por el Tribunal de Cuentas de la Unión podrán contribuir significativamente.

Por lo tanto, considero que el Tribunal de Cuentas de la Unión, por intermedio de esta auditoría, de las que les doy una resumida noticia en este artículo, prestó una relevante contribución al desarrollo, en bases apropiadas, de la región amazónica, parcela al mismo tiempo tan rica y tan necesitada del territorio brasileño.

No podría concluir este artículo sin dirigir una palabra de elogio al esfuerzo desarrollado por el equipo de la Secretaría de Fiscalización de Obras

"(...) há perspectivas de desenvolvimento sustentável do setor madeireiro, com geração de empregos, tributos, benefícios sociais e econômicos, além da possibilidade de se manter a exploração da floresta em níveis compatíveis com as restrições ambientais da região."

y Patrimonio de la Unión - Secob, unidad técnica de este Tribunal encargada de la realización de los trabajos de auditoría. Esfuerzo no solamente en el sentido intelectual, sino principalmente físico, en la acepción más muscular que el término pueda asumir, ya que, tratándose de misiones en la región amazónica, la magnitud de las tareas que deben ser desempeñadas casi siempre asume proporciones hercúneas y están rodeadas de adversidades.

Pues bien, casi un siglo después de Euclides da Cunha, auditores de este Tribunal repiten aquella áspera trayectoria y enfrentan la selva para conocerla. En los autos del proceso, pueden ser leídos relatos de que, para alcanzar sus objetivos, el equipo de auditoría tuvo que alojarse en campamentos improvisados en el interior del bosque y se desplazó por lejanos caminos de tierra en condiciones precarias. Las distancias, siempre muy expresivas en la región, también representaron una seria limitación, registrándose que, en el período del 5 al 21 de noviembre del 2003, fueron recorridos por el equipo cerca de 2.285 km.

Esta es la lucha de la que nos hablaba Euclides da Cunha, para develar la selva, para que podamos, apoyados en las novedades que de allí trajeron nuestros auditores, crecer con el bosque amazónico, adaptándolo, para dominarlo. Esta es la contribución que da al país el Tribunal de Cuentas de la Unión, en la marcha lenta y gradual en dirección al descubrimiento de esta desconocida región, y que es la clave para superar el desafío que nos legó Euclides da Cunha: “progresar o perecer”. ■

(...) casi un siglo después de Euclides da Cunha, auditores de este Tribunal repiten aquella áspera trayectoria y enfrentan la selva para conocerla. En los autos del proceso, pueden ser leídos relatos de que, para alcanzar sus objetivos, el equipo de auditoría tuvo que alojarse en campamentos improvisados en el interior del bosque y se desplazó por lejanos caminos de tierra en condiciones precarias.