

IICA  
BIBLIOTECA VENEZUELA

30 MAY 1996

RECIBIDO

LIBRO DE LECTURAS DEL TALLER SOBRE  
REFORMA DE LAS POLITICAS DE GOBIERNO  
RELACIONADAS CON LA CONSERVACION  
Y EL DESARROLLO FORESTAL  
EN AMERICA LATINA

1-3 de junio de 1994  
Washington, D.C., USA

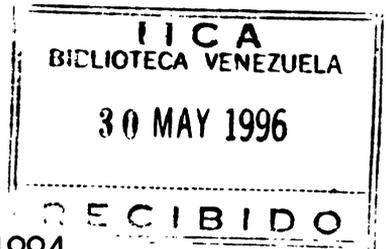
Editado por: Hernán Cortés-Salas

118/131



# IICA-CIDIA

## LIBRO DE LECTURAS DEL TALLER SOBRE REFORMA DE LAS POLITICAS DE GOBIERNO RELACIONADAS CON LA CONSERVACION Y EL DESARROLLO FORESTAL EN AMERICA LATINA



1- 3 de junio de 1994  
Washington, D.C., USA

Editado por: Hernán Cortés-Salas



IICA  
K01  
02

00006988

© Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).  
Noviembre, 1995.

Derechos reservados. Prohibida la reproducción total o parcial de este documento sin autorización escrita del IICA.

Las ideas y los planteamientos contenidos en los artículos firmados son propios de los autores y no representan necesariamente el criterio del IICA.

El Servicio Editorial es responsable por la revisión estilística, y la Imprenta del IICA por la diagramación, levantado de texto, montaje, diseño de portada, fotomecánica e impresión de esta publicación.

Taller sobre Reforma de las Políticas de Gobierno Relacionadas con la Conservación y el Desarrollo Forestal de América Latina (1994 : Washington, D.C., EUA)

Libro de lecturas del taller / ed. por Hernán Cortés-Salas  
— San José, C.R. : Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, 1995.

320 p. ; 23 cm.

ISBN 92-9039-284 3

Publicado también en inglés

1. Política forestal - América Latina. I. Cortés-Salas, Hernán. II. IICA. III. Título

AGRIS  
K01

Dewey  
333.75098

Noviembre, 1995  
San José, Costa Rica

# CONTENIDO

Antecedentes.....	5
Prólogo.....	7
Introducción	
<i>Hernán Cortés-Salas</i> .....	9

## ASPECTOS CONCEPTUALES

Políticas de Gobierno y Manejo de los Recursos Forestales de América Latina	
<i>Arnoldo Contreras-Hermosilla</i> .....	25

## TEMAS LOCALES

Participación Comunitaria en la Definición de Políticas Forestales de Desarrollo Humano. La Experiencia Centroamericana	
<i>Carlos Brenes</i> .....	47
Alternativas para Enfrentar la Destrucción de las Selvas Tropicales: Algunos Aspectos de la Experiencia del Plan Piloto Forestal de Quintana Roo	
<i>Helmut Janka y Rodolfo Lobato</i> .....	73
El Gobierno y la Economía en la Frontera Amazónica	
<i>Robert. R. Schneider</i> .....	95

## TEMAS NACIONALES

Efecto de las Políticas Agrícolas y Forestales sobre el Ambiente y el Desarrollo Económico de América Latina: Una Síntesis de Estudios de Casos en Costa Rica, Bolivia y Ecuador	
<i>Rigoberto Stewart y David Gibson</i> .....	109
Síntesis de las Políticas de Manejo Forestal en América Central	
<i>George Johnston y Hilary Lorraine</i> .....	141

Proceso Legislativo en la Formulación de Políticas Forestales y de Recursos Naturales <i>Miguel Urioste</i> .....	155
--	-----

### TEMAS INTERNACIONALES

¿Se ha Terminado la “Conexión de las Hamburguesas”? La Ganadería y la Deforestación en Centroamérica en los ochentas y noventas <i>David Kaimowitz</i> .....	175
Propiedad Privada en Concesiones Forestales. Un modelo en la subregión andina para la conservación de los ecosistemas y el desarrollo económico social <i>Fernando Razetto</i> .....	197
Evaluación de las Políticas que Afectan los Recursos Forestales de América Latina. Un Marco de Discusión <i>Kari Keipi y Jan Laarman</i> .....	217
Certificación de Productos Forestales: La Perspectiva de América Latina <i>Julio César Centeno</i> .....	245
Medidas para Incrementar la Efectividad de la Cooperación Internacional para el Desarrollo Sostenible de América Latina. El Caso Forestal <i>Ronnie de Camino y Alicia Bárcena</i> .....	279
Experiencia del Banco Mundial en Préstamos Condicionales para Proyectos Forestales <i>John Spears</i> .....	309
Siglas .....	318

## ANTECEDENTES

El Taller Sobre Reforma de las Políticas de Gobierno Relacionadas con la Conservación y el Desarrollo Forestal de América Latina se celebró entre el 1 y el 3 de junio de 1994 en Washington D.C., Estados Unidos de América. El Taller fue organizado por el Banco Mundial, la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID) de los Estados Unidos de América y el Centro Internacional de Investigación Forestal. Fue auspiciado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y por el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).

Los objetivos del Taller fueron: a) analizar los principales defectos de las políticas gubernamentales en la región; b) estudiar las causas de tales defectos; c) evaluar las medidas normativas y de reforma que los gobiernos podrían adoptar para mejorar la situación; d) discutir la forma en que estas medidas pueden ser efectivamente ejecutadas; e) recomendar acciones prioritarias por parte de la comunidad internacional; y f) explorar cómo los organismos de cooperación externa pueden contribuir a la creación de un ambiente más apropiado para el desarrollo sostenible humano y forestal.

En el Taller participaron destacados funcionarios de los sectores gubernamental y no gubernamental, del mundo académico, del sector privado y de organismos seleccionados de asistencia técnica y financiera internacional. El programa, la lista de participantes y el informe de las discusiones, conclusiones y recomendaciones del Taller se publicaron en un volumen separado<sup>1</sup>.

El presente volumen contiene algunos documentos seleccionados preparados para el Taller. Las opiniones contenidas en los documentos son de los autores, quienes fueron invitados a título personal; por lo tanto, dichas opiniones no provienen necesariamente de las organizaciones a las cuales pertenecen los autores.

Un gran número de personas contribuyó en la organización del Taller, su ejecución y las labores posteriores, y muchos de ellos lo hicieron sin recibir ninguna compensación. Los organizadores del Taller

---

1. ***Informe del Taller Sobre Reforma de las Políticas de Gobierno Relacionadas con la Conservación y el Desarrollo Forestal de América Latina.*** Editado por Silvio De Franco, Arnoldo Contreras, Ronnie de Camino y Hernán Cortés. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, San José, Costa Rica, 1995. El documento se publicó en inglés y en español. Se pueden solicitar copias del documento a Ronnie de Camino, P.O. Box 660-2200 Coronado, Costa Rica.

agradecen profundamente a todos estos colaboradores por su eficiencia, entusiasmo y las largas horas de trabajo que dedicaron a esta tarea. También se agradece una contribución financiera del Fondo de Fideicomiso Holandés (Dutch Trust Fund), administrado por el BID, sin el cual no habría sido posible la preparación y publicación del presente volumen.

Este documento se ha publicado simultáneamente en inglés y en español<sup>2</sup>.

---

2. Se pueden solicitar copias a Ronnie de Camino, P.O. Box 660-2200 Coronado, Costa Rica.

## PROLOGO

La preocupación por el deterioro de los recursos forestales de América Latina ha originado muchas iniciativas que apuntan a la intensificación de la acción de los gobiernos en el sector, a través de normas y reglamentos para modificar pautas de comportamiento hacia los recursos forestales por parte de la sociedad civil. Sin embargo, la evidencia indica que las políticas de gobierno no se han traducido en prácticas exitosas y, en ciertos casos, sin ser esta su intención, dichas políticas han agravado los problemas de degradación forestal y deforestación.

Esta publicación contiene una selección de documentos presentados en el Taller Sobre Reforma de las Políticas de Gobierno Relacionadas con la Conservación y el Desarrollo Forestal de América Latina, celebrado en Washington D.C. entre el 1 y el 3 de junio de 1994. El espíritu del taller fue aprender de los errores pasados para diseñar soluciones efectivas. El énfasis se puso en la acción futura más que en el lamento por los errores. Algunos de los documentos son controversiales y el lector notará que en ciertos casos se dan contradicciones serias entre los diferentes autores. Los editores han querido preservar esta diversidad de opiniones, que reflejan la complejidad de los problemas tratados. Las modificaciones que han introducido son mínimas y no afectan las presentaciones de los autores de una manera substancial. La diversidad de opiniones refleja los juicios de valor que normalmente se encuentran inmersos en el análisis y en el diseño de políticas y reacciones, negativas y positivas, de los diferentes grupos afectados.

Las discusiones se organizaron en torno a tres niveles de toma de decisiones de políticas —internacional, nacional y local— y de acuerdo con los diversos actores en cada uno de estos niveles, como las burocracias de organizaciones internacionales bilaterales y multilaterales, las del aparato administrativo y legislativo del Estado, las organizaciones no gubernamentales (ONGs), las comunidades locales, las comunidades indígenas, entre otras. Los temas discutidos identificaron una serie de vacíos en el conocimiento y, por lo tanto, presentan una rica base para derivar un temario prioritario para una agenda de investigación sobre este complicado tema. De forma sucinta, el Taller identificó dos grandes áreas que se deben atacar para ejecutar efectivamente las reformas orientadas a eliminar las fallas de las políticas: a) encontrar medios prácticos para asegurar la valorización adecuada de los recursos forestales; y b) aumentar el conocimiento de los mecanismos prácticos para diseñar y ejecutar políticas que sean realistas, transparentes y que aumenten los niveles de democratización en la toma de decisiones.



# INTRODUCCION

*Hernán Cortés -Salas*

Las fallas de política son causas principales de la deforestación y la degradación forestal de América Latina. Los procesos de deterioración forestal tienen importantes consecuencias negativas en términos económicos y ambientales. También generan efectos poco deseables para las poblaciones más pobres de la región. La destrucción y el mal uso de los recursos forestales de la región se ha atribuido a políticas que producen incentivos equivocados para las acciones locales, así como a políticas nacionales e internacionales que llevan a una asignación ineficiente de los escasos recursos empresariales, tecnológicos y económicos de América Latina y a una subvaluación de los productos y servicios del bosque en los mercados nacionales e internacionales. Si se han de cambiar las prácticas negativas que se observan en la región, es necesario que se modifiquen las políticas locales, nacionales e internacionales. Esto implica, entre otras cosas, un mejor análisis de las consecuencias de las políticas sobre el manejo y la conservación de los recursos forestales, y la formación de fuerzas y coaliciones que son imprescindibles para aumentar la conciencia pública acerca de las consecuencias de las políticas nacionales e internacionales y generar la presión política para inducir reformas.

La preocupación por estos temas llevó a que se realizara en Washington D.C. una conferencia regional con participación de distinguidos académicos, representantes de la industria, de organismos de gobierno, de agencias internacionales, de ONGs, legisladores y otros de la región en junio de 1994. La conferencia discutió una variedad de temas y sus conclusiones, recomendaciones, composición y agenda han sido publicadas en un volumen complementario (ver nota no. 1) El presente volumen contiene la colección de algunos de los documentos que fueron presentados en esta conferencia, los cuales se centran en varios aspectos de las reformas de política que se requieren en los países de la región.

La gran variedad y complejidad de los problemas involucrados y de sus posibles soluciones, de las dificultades de analizar y manejar adecuadamente las interacciones entre los distintos sectores, así como de las complejas relaciones internacionales, se reflejan en el gran número de temas estratégicos que se discuten en estos documentos.

Es evidente que un análisis adecuado del proceso de creación y reforma de políticas requiere un conocimiento acabado y una síntesis analítica en todos los niveles relevantes. Este es un tema muy complejo.

Las reformas de las políticas también estarán íntimamente entrelazadas con las tendencias a la democratización, la liberalización y la privatizaciones de muchas funciones previamente asignadas a los gobiernos de los países de la región. También se encontrarán ligadas con las recientes crisis económicas y las presiones internacionales para salvar los bosques de la región, que se traducen en aspectos de trascendencia que involucran la misma soberanía de los países de la región. De esta manera, la solución de los problemas de desarrollo forestal, de degradación de los recursos y de la explotación ineficiente requiere un estudio sumamente cuidadoso de las posibilidades y las restricciones que afectan las decisiones de política a los niveles locales, nacionales e internacional.

Los documentos de este volumen están organizados en estos tres niveles: local, nacional e internacional. Sin embargo, primeramente es necesario que se establezcan algunos principios fundamentales para el análisis: un marco conceptual.

## **MARCO CONCEPTUAL**

Este marco conceptual es necesariamente complejo. Debe interpretar cómo opera el proceso de formación de políticas, las relaciones de causa y efecto de estas políticas, cómo se pueden definir los objetivos que se persiguen y como se identifican los principales grupos de interés que tienen algo que ganar o perder con la enunciación o aplicación de determinadas políticas. El marco también debe proporcionar una manera de investigar la forma cómo se pueden manejar los procesos e intereses individuales o de un grupo para poder alcanzar un bien "social". Estos procesos varían de acuerdo con el ambiente político en que se tratan de aplicar las reformas. Este ambiente puede ser muy variado, incluidas situaciones de predominio democrático y aquellas que se caracterizan por elementos dictatoriales.

Las situaciones favorables para la formulación o reforma de las políticas también dependen de los momentos políticos en que se traten de llevar a cabo, a principios de gobiernos revolucionarios o cuando ya hay un cierto desgaste político que normalmente ocurre después de haberse asumido el poder.

Otros elementos que tienen que ver con la posibilidad de implantar reformas exitosas son la secuencia de estas, el hecho de que puedan implicar cambios drásticos o simplemente marginales de las situaciones existentes, las características de los sectores vinculados con los recursos forestales, las acciones de las organizaciones internacionales y una

---

gran variedad de otros factores. El documento preparado por Contreras-Hermosilla presenta un marco para el análisis de tales factores.

## TEMAS LOCALES

Tanto la deforestación como los usos productivos del bosque son una consecuencia de un sinnúmero de decisiones individuales que se toman en comunidades y localidades específicas. Prácticas agrícolas y forestales —como la agricultura de corta y quema, la transformación a pastizales y los métodos de madereo inadecuados— han tenido un papel importante de la deforestación de América Latina. Estas actividades a menudo se asocian con elementos “extraños”, como los colonos, ocupantes ilegales de la tierra, y aquellos que practican actividades extractivas no sostenibles. Por otra parte, muchas comunidades forestales tradicionales han desarrollado métodos de subsistencia consistentes con la existencia y la conservación de los recursos forestales. Sin embargo, es solo en los últimos años que se ha reconocido la importancia de trabajar en estrecho contacto con las comunidades y la gente local para poder lograr un manejo sostenible de los bosques.

El papel de las comunidades locales y de su participación efectiva puede ser clave en la protección de los recursos forestales existentes y en el estímulo a la reforestación de áreas degradadas. También solo recientemente se ha reconocido la importancia de la seguridad de la tenencia de la tierra en la propensión a invertir en actividades forestales. La propiedad privada y comunitaria de los recursos forestales puede constituir un incentivo importante para el manejo a largo plazo de los bosques, un incentivo que no existe en el caso de concesiones de corto plazo otorgadas por el Gobierno. Varios documentos en este volumen describen ejemplos de manejo forestal basados en diversos sistemas de tenencia de la tierra y propiedad de recursos forestales.

Carlos Brenes describe varios casos exitosos de manejo forestal en que la comunidad ha tenido un papel preponderante. Los tres casos, en América Central, demuestran que la participación de las comunidades en la toma de decisiones de políticas es una posibilidad real y no solo una frase de moda. Las modalidades de participación podrán ser diferentes de acuerdo con las circunstancias de cada caso específico, pero siempre la democratización de la toma de decisiones puede contribuir de manera significativa al uso sostenible de los recursos forestales y al desarrollo simultáneo de las comunidades. Entre las lecciones de la experiencia que se pueden derivar de estos casos, se puede mencionar la importancia de comprender las perspectivas, objetivos y limitaciones de

la comunidad en la que se gesta la medida de política, y de identificar los vínculos entre el conocimiento local y el técnico que pueden producir las condiciones favorables para la efectiva participación local. Los casos exitosos de participación comunitaria pueden constituir modelos para las actividades y esfuerzos futuros y crear los espacios políticos y sociales que pueden ser efectivamente utilizados por otras comunidades que tengan la disposición y la posibilidad de desempeñar un papel importante en la toma de decisiones de política. La participación de la comunidad permite un aumento de la movilización, la independencia de las comunidades, la creatividad comunal y la capacidad de resolver problemas de forma independiente. En estas circunstancias, se benefician no solo los recursos forestales sino que, aun más importante, las comunidades mismas.

El Plan Forestal Piloto de Quintana Roo en México, descrito por Janka y Lobato, constituye un ejemplo de la participación de la comunidad en los procesos de diseño de políticas. Janka y Lobato señalan que los esfuerzos pasados orientados a ejecutar planes de conservación de recursos forestales han fallado en gran medida debido a la falta de estructuras institucionales y de información necesaria para el manejo forestal efectivo.

El Plan Piloto de Quintana Roo ha tenido un éxito considerable precisamente porque no ha seguido las prescripciones de los modelos tradicionales de política forestal. El programa comenzó con solo diez comunidades al principio de la década de los ochentas, pero se ha extendido a más de 50 comunidades en Quintana Roo y a otras 30 en Campeche. Los miembros de la comunidad se han organizado en torno a cinco sociedades civiles de manejo forestal, las que emplean un total de 30 técnicos. Los planes de manejo que se diseñan se basan en los usos productivos del bosque. Con la ejecución de los planes y programas que tienen el apoyo de la comunidad, han disminuido considerablemente la deforestación y la degradación forestal.

Los autores resaltan el hecho que el manejo forestal no es financieramente autosostenible en Quintana Roo. Consideran que esta es una condición normal y que debe ser tratada como en la mayoría de los proyectos forestales, ya que muchas de las áreas en cuestión ya han sido sobre explotadas y las inversiones que se requieren en las actividades forestales son de largo plazo y susceptibles a los cambios políticos y a las circunstancias económicas. Sin embargo, políticas que apoyen la creación de estructuras locales pueden fomentar el uso sostenible de los recursos forestales y, con el apoyo del Gobierno, muchas de estas actividades pueden ser rentables para las comunidades.

Schneider analiza el papel del Gobierno en el desarrollo de la frontera agrícola. En el examen de la situación en la frontera agrícola en el Amazonas del Brasil, sus estudios contradicen muchos de los mitos y creencias acerca de los efectos de las políticas gubernamentales que normalmente guían la colonización y la transformación de estas zonas de frontera. La poca permanencia y la rotación de los finqueros en zonas de frontera normalmente se atribuyen a la pobreza y a la degradación de los suelos tropicales, y a su consiguiente incapacidad de sostener cultivos agrícolas más allá de unos pocos años. Sin embargo, Schneider señala que son las políticas económicas, fuertemente influenciadas por políticas gubernamentales, que obligan a los pequeños colonos, con escaso capital, a moverse a otras áreas que otros, con un costo de oportunidad más alto, no encuentran deseables. En la medida en que estas áreas se desarrollan y la presencia del Gobierno se hace más evidente —garantizando los derechos de propiedad sobre la tierra, el orden y la legalidad— estas tierras se venden a empresarios con un costo de oportunidad más alto.

Schneider concluye diciendo que la venta de tierras a pequeños finqueros con fines de colonización de la frontera agrícola no solo es más conveniente desde el punto de vista de la equidad, sino también desde el punto de vista de la eficiencia económica. La acción del Gobierno y sus políticas en el desarrollo de las zonas de frontera debería ser cuidadosamente planeada de tal manera que tome lugar en el momento justo y no prematuramente. En el caso del desarrollo de las áreas del Amazonas, donde se enfrentan intereses de tipo internacional con aquellos nacionales y locales, es más probable que se llegue a conflictos intensos, como ya lo ha demostrado la experiencia. Y como el desarrollo de las zonas de frontera depende de una manera primordial de acciones de tipo local, ciertas políticas de índole generalizado, tales como la zonificación y la enunciación de normas que restringen la explotación forestal serán, con toda probabilidad, poco efectivas. Se necesita un alto grado de realismo con respecto a la sostenibilidad política de las reformas.

El documento de Schneider ilustra de una manera muy convincente la dificultad inherente de determinar las relaciones de causa y efecto de ciertas políticas gubernamentales y la fragilidad de algunas, que no son más que mitos, que guían la acción de los gobiernos y de las agencias internacionales de desarrollo.

## TEMAS NACIONALES

Las políticas nacionales tienen una influencia bastante fuerte sobre los tipos de uso de los bosques a nivel local. Normalmente las políticas nacionales sectoriales forestales y aquellas en sectores relacionados han resultado en una subvaluación de los recursos forestales y, por lo tanto, han estimulado usos ineficientes. El documento de Schneider examina algunas de estas situaciones en la frontera agrícola del Amazonas del Brasil, y el papel de los incentivos de Gobierno en diversas etapas del desarrollo amazónico.

Los incentivos a la producción ganadera han sido criticados recientemente por el estímulo que dan a la deforestación. También las políticas sobre tenencia de la tierra han llevado a la deforestación y a la degradación forestal en muchos países. Las dificultades que se observan en la obtención de títulos fidedignos de propiedad de la tierra y la consecuente inseguridad de la tenencia se han traducido en una mayor degradación y una menor propensión de los empresarios para invertir en técnicas de manejo sostenible.

Las políticas en otros sectores también han desempeñado un papel importante en el manejo de los bosques de la región. Además de las políticas ganaderas, las agrícolas tradicionalmente han generado subsidios para los cultivos, y así han disminuido el atractivo financiero de las inversiones forestales. Políticas de comercio internacional y otras políticas macroeconómicas a menudo incentivan la deforestación y la degradación forestal debido a que introducen fuerzas en la economía que llevan a un menor valor de los recursos forestales.

El sesgo en contra de las actividades de manejo sostenible de recursos forestales se evidencia con la debilidad de las organizaciones de recursos naturales que es común en toda la región. La reciente ola de ajustes estructurales, la privatización y la liberalización seguramente tendrán efectos de largo plazo en el sector, aunque no está claro si el manejo sostenible forestal será más o menos factible desde el punto de vista económico. Las políticas nacionales se discuten con distintos grados de intensidad en todos los documentos que son parte de este volumen, y algunos se enfocan específicamente en políticas determinadas, sus distorsiones y las reformas que se pueden implementar.

Así, Stewart y Gibson examinan una gama de políticas de los sectores agrícola y forestal que han creado un sesgo en contra de las inversiones forestales y a favor de la agricultura y de esta manera, en favor de la deforestación. En particular, utilizando estudios de Costa Rica, Ecuador y Bolivia, estos autores examinan el impacto sobre el desarro-

llo económico de las políticas fiscales de comercio internacional, y de acceso y tenencia de la tierra. Políticas como las que conducen a prohibiciones de las exportaciones de trozas, subsidios agrícolas y normas para las concesiones forestales han tenido efectos muy negativos. Aun cuando a menudo se sostiene que la deforestación es una consecuencia del desarrollo económico, Stewart y Gibson se esfuerzan en demostrar que en realidad los recursos forestales han sido degradados o eliminados sin que se haya logrado con ello un desarrollo económico sostenible.

Todos los cambios de política que tiendan a eliminar los sesgos y que sean por lo tanto más neutrales, en el sentido de que descartan la discriminación en contra del sector de recursos forestales, permitirían una mayor eficiencia económica y la transformación del sector forestal en una forma de uso de la tierra más competitiva. Al mismo tiempo, se obtendrían impactos positivos de tipo ambiental y social. En términos específicos, los autores recomiendan la eliminación de: las prohibiciones a las exportaciones de trozas, los impuestos a la madera, los requerimientos de titulación, y los programas de colonización que promueven la deforestación. Los incentivos directos al manejo forestal no serían necesarios, concluyen los autores, si se eliminaran todas aquellas fallas de política que introducen sesgos en contra del manejo sostenible de los recursos forestales.

Johnston y Lorraine examinan las políticas de manejo forestal en los países de América Central. Señalan que las políticas de concesiones para la explotación maderera, las tasas forestales, las políticas de exportación, las normas que regulan el manejo forestal del sector privado, los incentivos al manejo forestal y a la reforestación, y las políticas relacionadas con los productos no madereros del bosque, en su conjunto, atentan contra el manejo forestal sostenible en estos países. Como estas políticas generalmente han reducido el valor de los recursos forestales en Centroamérica, introducen elementos negativos para la inversión en el manejo sostenible.

Existe una excesiva centralización en el diseño de las políticas, las cuales habitualmente se dictan para favorecer intereses particulares. Existe también una marcada debilidad en las instituciones de Gobierno que tienen la responsabilidad del manejo de los recursos forestales nacionales. De esta manera, las políticas nacionales y las prácticas de Gobierno no llevan al fomento del manejo forestal sostenible. Por tal motivo, los autores recomiendan reformas de políticas que sean relativamente simples de administrar y que permitan una mayor democratización en el sector mediante la activa participación de las comunidades lo-

cales en el manejo de los recursos y en la formulación de las políticas. También recomiendan medidas para aumentar la transparencia del proceso de toma de decisiones de política y su seguimiento, así como la más clara asignación de responsabilidades de todos los que actúan en el sector.

Las dificultades de ejecutar reformas de políticas son múltiples. Aunque la formulación de leyes ambientales está progresando en muchos países de América Latina, en muchos casos el proceso se encuentra obstaculizado por fuerzas políticas. La falta de una efectiva comunicación entre los poderes legislativo, ejecutivo y la sociedad civil ha impedido la redacción y la implementación de normas efectivas para el manejo de los recursos forestales. Estos obstáculos son analizados en el documento de Urioste, quien señala que la tradición de corrupción y de dominio de algunos grupos de interés impone una barrera muy efectiva al cambio y a la reforma. En estas circunstancias, es difícil alcanzar un consenso entre los diferentes grupos de interés y reconciliar los intereses económicos de corto plazo con aquéllos de los conservacionistas u otros grupos que tienen una perspectiva de más largo plazo. Además, las instituciones todavía son muy débiles y en gran medida poco democráticas. En consecuencia, la sociedad civil tiene poca oportunidad para participar en el diseño de las medidas más importantes de política que gobiernen el uso y la conservación de los recursos naturales.

Los procedimientos legislativos se caracterizan por requerir la aprobación de leyes en sesiones plenarias. El resultado más común en América Latina ha sido la proliferación de leyes que son sumamente amplias y vagas, con poca validez operacional y sin el apoyo de la reglamentación necesaria. O, en el otro extremo, las regulaciones y normas son incoherentes porque han sido preparadas sin una estrategia integradora. La falta de información cuantitativa solo puede contribuir a esta situación, poco satisfactoria.

Al mismo tiempo, las agencias internacionales no han sido capaces de coordinar sus actividades (tema recurrente en los documentos de Camino y Bárcena, y de Centeno) todo lo cual contribuye al caos institucional. Estas tienden a prescribir políticas y leyes sin considerar apropiadamente las dificultades que se encuentran en el proceso de aprobación.

Urioste recomienda una serie de cambios para facilitar el desarrollo de una legislación adecuada para el manejo y conservación de los recursos naturales. Primeramente, considera necesario crear espacios para una interacción más efectiva entre la sociedad civil y los poderes le-

gislativo y ejecutivo. El desarrollo de consensos y el equilibrio de los intereses económicos, junto con la eliminación de la corrupción y el reforzamiento de las instituciones democráticas, deben constituir la base de los procesos de formulación de políticas en todos los sectores. Las organizaciones de asistencia internacional deberían desempeñar un papel más activo, con mayor coordinación entre ellas y con una mayor conciencia de la necesidad de apoyo y, tal vez, de cambios políticos, antes de poder reformar efectivamente las políticas y las normas que rigen el uso y la conservación de los recursos naturales.

## TEMAS INTERNACIONALES

Como se mencionó anteriormente, las políticas que estimularon la expansión de la ganadería para la exportación hacia Estados Unidos fueron la causa principal de la deforestación. De aquí se estableció lo que se ha llamado la "conexión de las hamburguesas", ya que la comercialización de la carne regional en los mercados de Estados Unidos tenía como fin principal satisfacer las necesidades de consumo de este producto. Kaimowitz reevalúa las causas de la expansión de los pastizales hacia las áreas forestales y concluye que la famosa "conexión de las hamburguesas" ya no desempeña un papel importante en la región, debido principalmente a la depresión de la demanda de carne. Sin embargo, la expansión de la ganadería y de las tierras dedicadas a los pastizales continúa en varios países de América Central, a pesar de que las políticas actuales son menos favorables para la ganadería. Así, por ejemplo, los subsidios a la ganadería se han eliminado en gran medida, pero la consecuencia de esto en términos de producir las "señales del mercado" correctas no ha disminuido la deforestación. La expansión de las tierras dedicadas a los pastizales continúa, principalmente porque es un procedimiento aceptable para obtener derechos sobre la propiedad de la tierra.

Para los pequeños finqueros que se encuentran en la frontera agrícola, existen pocas alternativas a la producción ganadera, debido a la inseguridad de la tenencia de la tierra, la inestabilidad de los mercados y su ubicación remota. Para que efectivamente se puedan eliminar los incentivos a la deforestación, las políticas nacionales deben apoyar las fuentes alternativas de ingreso en la frontera agrícola, la eliminación de los impuestos a la tierra, las actividades para la mejor planificación del uso de la tierra y el control más intensivo de las actividades de construcción de nuevos caminos. También deberían brindar mayor atención

a las actividades de reforestación y rehabilitación de tierras para devolver la productividad perdida a las tierras degradadas.

En los países andinos, como en el resto de América Latina, la legislación favorece la agricultura y otros usos de la tierra forestal. El documento de Razetto examina la situación en esta región y produce una serie de recomendaciones de reformas de las políticas, basándose en varios modelos que examinan el uso productivo de los bosques en diferentes territorios y tasas de explotación. Las instituciones forestales de la Región Andina son débiles, con financiamiento inadecuado, inestables, y ubicadas en niveles inferiores de la estructura administrativa pública. Por estas razones, han tenido poco éxito en controlar la deforestación.

Razetto recomienda un modelo de reforma de las políticas que incluya la zonificación ecológica para localizar aquellos bosques que son más adecuados para los usos productivos y aquellos que se deben dedicar preferentemente a objetivos de conservación. Los recursos forestales que se identifiquen como de aptitud productiva deberían ser administrados por un consorcio de productores privados, organizaciones conservacionistas e instituciones de Gobierno. Las concesiones se deberían otorgar solo mediante la previa presentación de planes de manejo. El aspecto más novedoso de esta proposición de reforma de políticas es la recomendación de que los productores privados que hayan manejado bosques de manera exitosa tengan la posibilidad de adquirir la propiedad de tierras forestales. De acuerdo con el modelo presentado por este autor, son grandes las posibilidades de obtener impactos de magnitud, tanto sociales, como económicos y ecológicos. Siguiendo este modelo, sería posible crear empleos, aumentar la contribución del sector forestal al producto doméstico bruto, estabilizar las comunidades que dependen del bosque y disminuir la presión sobre los recursos forestales naturales simultáneamente con crear incentivos para el manejo sostenible de bosques productivos.

De acuerdo con Keipi y Laarman y utilizando la experiencia adquirida en la preparación de un proyecto financiado por el Banco Interamericano en el Perú, la amplia gama de políticas de Gobierno que afectan al sistema de incentivos determina que las políticas sean evaluadas cuando se traten de introducir reformas o proyectos que afecten al sector forestal. Como primer paso, es necesario que se establezca, la práctica de realizar evaluaciones de impactos ambientales cada vez que se analiza una nueva política, una reforma de las políticas existentes, o aun proyectos de desarrollo que tengan un impacto en el sector forestal. Sin embargo, la evaluación de las políticas consiste en mucho más que la evaluación de sus impactos ambientales o de sus costos y beneficios

económicos. Las políticas exitosas deben definirse en términos de sus impactos sobre el crecimiento económico, sobre la distribución social de beneficios y costos, la sostenibilidad de los recursos y la participación de las poblaciones y comunidades rurales.

La debilidad de las administraciones forestales públicas de América Latina constituye uno de los principales obstáculos a la evaluación efectiva de las políticas de los países de la región. Estas instituciones carecen de información relevante y de un financiamiento adecuado; se encuentran aquejadas por una administración ineficiente, por su aislamiento con respecto a los centros de toma de decisiones de política, y son incapaces de controlar intereses de tipo político o económico que determinen el uso, o mal uso, de los recursos forestales nacionales. Estas debilidades indudablemente limitan la implementación efectiva de las políticas y la evaluación de sus impactos.

Es claro que el contexto de relaciones internacionales también influye en las políticas nacionales y locales. En el nivel internacional, las prácticas de comercio han estimulado el consumo de productos forestales de la región y la expansión de la ganadería y de la agricultura que ha llevado a la deforestación y a la degradación forestal. Centeno examina las características del comercio internacional y afirma que estas favorecen a las naciones industrializadas y las exportaciones de materias primas que hacen un uso intensivo de los recursos naturales de la región. Estas características han sido causas importantes de los procesos de deforestación.

Por otra parte, la comunidad internacional argumenta que las mejores políticas deben basarse en una apertura del comercio internacional y una mayor liberalización, ya que esta estrategia crearía los incentivos necesarios para el mejor manejo de los recursos. Los consumidores en los países industrializados pueden tomar medidas, como la certificación de los productos provenientes de los países tropicales para fomentar el mejor manejo forestal. Las organizaciones internacionales también pueden prestar un apoyo más efectivo al manejo de los recursos forestales reforzando las iniciativas que lleven a reformas de políticas y a una mayor participación de las comunidades en los procesos de toma de decisiones y de manejo forestal. Además, el tremendo cambio en la conciencia internacional de los temas de conservación de recursos, incluidas primariamente los forestales, debería constituir una fuerte base para las reformas de los programas de ayuda internacional y de los patrones de consumo y de comercio internacional de los productos forestales.

El desarrollo sostenible y el manejo forestal también pueden ser apoyados por la asistencia internacional. Este tema es examinado por de Camino y Barcena principalmente en lo relacionado con las organizaciones multilaterales. Estas organizaciones están cambiando sus enfoques en el apoyo a proyectos específicos hasta programas sectoriales de política, tomando una mayor conciencia de los impactos de las políticas nacionales y de las estructuras políticas sobre los recursos forestales. Los autores recomiendan que se usen los enfoques sectoriales y de proyectos de una manera paralela. Las reformas de las políticas son necesarias para poder obtener una base sólida para los proyectos sostenibles, sin la cual serían inefectivos en el largo plazo.

Otras recomendaciones para incrementar la eficiencia de la ayuda internacional incluyen la mayor participación de las comunidades locales, el diseño de incentivos para todas aquellas actividades que generen externalidades ambientales positivas y la integración de los beneficiarios de los proyectos en las actividades forestales más rentables. En la actualidad, la ayuda internacional es sustancialmente menor que los compromisos que se adquirieron en Río de Janeiro en 1992. La falta de coordinación entre las organizaciones internacionales se ha traducido en duplicaciones y grandes ineficiencias.

El Plan de Acción Forestal en los Trópicos fracasó en sus intentos de proporcionar una mayor coordinación de los esfuerzos de ayuda internacional. Además, es evidente que el fomento de actividades para el manejo sostenible de los recursos forestales se ve impedido por la falta de información acerca de los métodos de manejo que pueden ser utilizados en los bosques tropicales. Dadas estas fallas del conocimiento, las organizaciones internacionales deberían dar un énfasis mucho mayor a prevenir todas aquellas actividades que no sean sostenibles. Aun más importante, es necesario que los modelos de desarrollo y de manejo sean consistentes con las realidades locales, las instituciones y los sistemas legislativos. Las organizaciones internacionales deberían abandonar su tendencia a imponer soluciones a los países y deberían trabajar en una condición de igualdad con las instituciones nacionales y las comunidades locales.

La experiencia del Banco Mundial con los compromisos de política adquiridos por los países prestatarios en los contratos de préstamos y su efectividad son el tema central de documento de Spears. El autor examina tres tipos de instrumentos de política: normativos, financieros e institucionales, y concluye que los compromisos legales para introducir reformas solo se han cumplido en poco más de la mitad de los proyectos aprobados por el Banco entre 1975 y 1984. Los casos más exitosos

se refieren a situaciones en que ya existe una presión interna por la reforma. El Banco, a través de sus condicionalidades y estudios, puede contribuir a romper la resistencia que surja. Tuvo mucho menos éxito cuando trató de introducir reformas de políticas que se enfrentaban con una fuerte resistencia generalizada en el país o cuando había un grado importante de incertidumbre con respecto a sus efectos.

Spears también examina la experiencia del Banco durante el período 1985-1994, cuando el carácter de los préstamos forestales cambió hacia proyectos de forestería social, pero señala que aún es muy pronto para poder omitir juicios definitivos sobre la efectividad de estos compromisos. Concluye que se debe dar más importancia al análisis de los efectos de las políticas durante la preparación y la evaluación de los proyectos, formar coaliciones con los grupos de interés más importantes, incluidas ONGs y las comunidades locales, y aumentar la coordinación con otras organizaciones de ayuda internacional. Enfatiza la necesidad de desarrollar indicadores de impacto más precisos que los que se encuentran actualmente disponibles. Sostiene que los procedimientos de seguimiento y evaluación empleados por el Banco no constituyen una base adecuada para evaluar los impactos de los proyectos en relación con temas estratégicos, como la eliminación de la pobreza, la conservación y el desarrollo sostenible de los recursos forestales y del ambiente. De esta forma, coincide con Camino y Barcena y con Centeno al señalar que es necesario organizar un esfuerzo considerable para mejorar la eficiencia y la efectividad de la cooperación internacional.

La distinción que se ha hecho en esta introducción entre aspectos de tipo local, nacional e internacional es de tipo artificial. Las vinculaciones de las políticas y los efectos de sus reformas cruzan sectores y niveles económicos, todo lo cual complica enormemente el proceso de formulación y reforma. Es evidente que ciertas decisiones, como aquellas que tienen que ver con el comercio internacional, afectan los patrones de comportamiento de comunidades, países, empresas e individuos que utilizan recursos forestales. Tanto los factores globales como las políticas nacionales pueden fomentar el uso racional de los recursos en el campo, pero el manejo forestal sostenible también depende del conocimiento técnico adecuado y de que se dé el valor apropiado a los recursos por parte de los principales actores de su explotación y manejo.

Aunque los documentos que se presentan en este volumen a menudo llegan a conclusiones que pueden ser contradictorias, los autores han dado importancia fundamental a dos aspectos. El primero consiste en la necesidad de asegurarse de que se asigne un valor a los recursos forestales. Las políticas de gobierno —ya sean de tenencia de la tierra,

de promoción industrial o de fomento a la agricultura— han marginado artificialmente el valor de los recursos forestales y así han introducido elementos que desaniman la adecuada inversión en su manejo y conservación. El segundo punto es la necesidad de aumentar los niveles de democratización de los procesos de toma de decisiones de políticas, ya sea con una mayor participación comunitaria o mejores comunicaciones entre los gobiernos y las sociedades civiles, y mayor transparencia y cooperación entre las organizaciones de ayuda internacional, nacional y local. La falta de consenso entre los grupos de interés dificulta la adopción de políticas efectivas. Solo si se introducen reformas en estos aspectos, será posible lograr el manejo y la adecuada conservación de los recursos forestales de América Latina.

# ASPECTOS CONCEPTUALES



# **POLITICAS DE GOBIERNO Y MANEJO DE LOS RECURSOS FORESTALES EN AMERICA LATINA**

*Arnoldo Contreras-Hermosilla*

## **INTRODUCCION**

Los recursos forestales de América Latina se agotan y degradan rápidamente, lo que en gran medida se debe a ciertas políticas de Gobierno equivocadas que crean sesgos en contra de las inversiones en manejo y conservación forestal. Este no fue, desde luego, el objetivo original de estas políticas, pero frecuentemente este fue su resultado. La situación es bastante curiosa y surge la pregunta de cómo es posible que buenas intenciones lleven a resultados tan negativos y de lo que se podría hacer para mejorar la situación.

Las fallas de políticas que afectan el manejo y la conservación de los recursos forestales en América Latina así como las posibles medidas de reforma constituyen los temas centrales de este documento. La siguiente sección explora las causas de las fallas de las políticas; la tercera sección describe algunos ejemplos de políticas que no han alcanzado sus objetivos; la cuarta analiza las principales causas de las fallas de las políticas; y la quinta sección se concentra en el estudio de los factores que influyen en el ambiente de toma de decisiones de políticas y sus procesos. La última sección del documento resume las conclusiones y recomendaciones.

## **POLITICAS QUE AFECTAN EL MANEJO Y LA CONSERVACION DE LOS RECURSOS FORESTALES**

El Gobierno puede influenciar el manejo de los recursos forestales de varias formas, entre ellas:

1. Realizando inversiones en el sector o en sectores relacionados.
2. Imponiendo normas que obligan o prohíben ciertos tipos de comportamiento en el sector privado.
3. Modificando la rentabilidad privada a través de impuestos y subsidios.

#### 4. Proporcionando ciertos servicios que complementan la inversión privada.

Primero, el Gobierno puede invertir en el sector forestal o en sectores relacionados: caminos, explotación forestal o protección de áreas silvestres. Segundo, el Gobierno también puede dictar ciertas acciones en la economía, por ejemplo, prohibir la exportación de madera en trozas o establecer controles sobre la forma en que se manejan los bosques privados. Tercero, el Gobierno puede inducir cierto comportamiento en el sector privado mediante su capacidad de influenciar en las tasas de rentabilidad de las inversiones a través de impuestos y subsidios y, de esta manera, estimular la inversión en manejo y conservación forestal. Es común, por ejemplo, que se concedan subsidios, crédito preferencial, o rebates de los derechos a la exportación y que se compartan costos o se fijen precios bajos a la madera proveniente de bosques fiscales. El manejo de los recursos se puede influenciar mediante impuestos a las tierras no manejadas o exenciones en el caso de las tierras y recursos manejados, subiendo los impuestos a los usos competitivos de la tierra (por ejemplo, la ganadería) y otros. Finalmente, las políticas de Gobierno también pueden influenciar el comportamiento del sector privado sobre ciertos servicios, como la demarcación y titulación de tierras, e investigación y diseminación tecnológica. El Cuadro 1 ilustra algunas de las medidas de política más comunes.

Es importante hacer énfasis en que, además de las políticas forestales, el efecto sobre el manejo y la conservación de los recursos forestales depende de políticas en sectores relacionados y, en general, de las políticas macroeconómicas, todas diseñadas con una perspectiva que poco tiene que ver con el manejo y la conservación de los bosques. Ciertas políticas en sectores relacionados y las políticas macroeconómicas pueden favorecer la ganadería o la agricultura o fomentar los usos competitivos de la tierra a costa de los recursos forestales. Por ejemplo, una política macroeconómica que resulte en altas tasas de interés, desalienta inversiones a largo plazo en actividades forestales; las políticas de liberalización pueden incrementar el precio de los recursos forestales y favorecer la inversión en el sector. El Cuadro 2 ilustra algunos de los vínculos de política más importantes.

El comportamiento de los individuos o entidades dentro de una economía está determinado por el efecto combinado, directo e indirecto, de estas políticas. En consecuencia, el análisis de los impactos de políticas es bastante complejo y tiene poco sentido el tratar de analizar políti-

cas y sus efectos de forma aislada. Al contrario, el análisis de políticas debe dar una atención primordial a los vínculos con otros sectores.

### **Cuadro 1. Ejemplos de políticas forestales.**

<b>Inversiones directas del Gobierno</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Caminos, instalaciones portuarias para el comercio internacional de productos forestales.</li> <li>● Manejo forestal en tierras del Estado.</li> <li>● Protección de áreas de conservación.</li> <li>● Plantaciones forestales.</li> <li>● Industrias forestales.</li> </ul>
<b>Medidas coercitivas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Control del tránsito de productos forestales.</li> <li>● Prohibiciones o barreras a la importación de insumos y productos forestales.</li> <li>● Obligación de replantar áreas privadas que hayan sido explotadas.</li> <li>● Permisos de corta.</li> <li>● Obligación de preparar planes de manejo forestal como condición para la intervención del bosque.</li> <li>● Prohibiciones a las exportaciones de trozas.</li> </ul>
<b>Medidas fiscales, de precios o monetarias que afectan directamente la rentabilidad de las inversiones forestales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Impuestos o subsidios a los insumos forestales.</li> <li>● Fijación de precios de insumos y/o de productos forestales.</li> <li>● Impuestos o subsidios a la explotación y elaboración de productos forestales.</li> <li>● Impuestos a la venta de productos forestales.</li> <li>● Crédito forestal.</li> <li>● Costos compartidos.</li> </ul>
<b>Medidas complementarias a la inversión</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Investigación forestal.</li> <li>● Extensión forestal.</li> <li>● Proyectos experimentales y proyectos de demostración.</li> <li>● Delimitación, demarcación y titulación de tierras forestales.</li> <li>● Establecimiento de contactos comerciales y servicios de promoción de las exportaciones forestales.</li> <li>● Servicios de asesoría técnica sobre métodos de viveros, plantación, manejo y explotación forestal. Servicios de asesoría tecnológica a la industria.</li> <li>● Protección policial contra invasiones de tierras.</li> <li>● Servicios de protección contra el fuego y plagas.</li> </ul>

## **Cuadro 2. Ejemplos de vínculos de política.**

<i>Política/práctica de go- bierno</i>	<i>Efectos potenciales sobre el manejo y la conser- vación de recursos forestales.</i>
Políticas de colonización	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Deforestación, degradación de los recursos forestales.</li> </ul>
Políticas de expansión de la infraestructura de transporte	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Posible aumento del precio de los recursos forestales debido al mejor acceso. Posible reducción del abandono de tierras en la frontera agrícola.</li> <li>● Incremento de usos competitivos de la tierra y transformación a usos no forestales.</li> <li>● Deforestación y degradación forestal debido a ocupación descontrolada.</li> </ul>
Políticas de expansión minera o petrolera en áreas forestales Políticas de comercio internacional.	<ul style="list-style-type: none"> <li>● El mejor acceso y los usos competitivos de la tierra pueden crear efectos similares a los de la expansión de la infraestructura de transporte.</li> <li>● Fomento a la ineficiencia en el procesamiento industrial debido al reforzamiento de políticas monopólicas/eliminación de la competencia en los mercados. Los efectos sobre los recursos forestales dependerán del grado de integración industrial y del grado de competencia que existe en los mercados de materia prima forestal.</li> <li>● Las prohibiciones a las exportaciones de trozas pueden producir dos efectos opuestos: a) reducir el precio de los productos forestales, reducir la rentabilidad de las operaciones forestales e inducir usos competitivos y deforestación; y b) reducir la explotación de los recursos forestales, principalmente en tierras comunes.</li> </ul>
Delimitación, demarcación y titulación de tierras Políticas monetarias y crediticias	<ul style="list-style-type: none"> <li>● El aumento en la seguridad de la tenencia de la tierra puede intensificar la propensión a invertir en manejo y conservación de los recursos forestales.</li> <li>● Tasas de interés altas desincentivan las inversiones a largo plazo en manejo y conservación forestal.</li> <li>● El crédito subsidiado a la agricultura o a la ganadería fomenta la deforestación al aumentar la rentabilidad de los usos competitivos de la tierra.</li> </ul>

---

**Cuadro 2. (Cont.).**

---

Políticas fiscales	<ul style="list-style-type: none"><li>● Modificación de la propensión a invertir en el manejo y la conservación forestal y en usos competitivos de la tierra: los subsidios a los combustibles alternativos pueden reducir la demanda de leña; impuestos más altos a la explotación forestal reducen la corta, entre otros.</li></ul>
Políticas cambiarias	<ul style="list-style-type: none"><li>● Estímulo o desestímulo al uso y a la inversión en recursos forestales que directa o indirectamente se relacionan con el comercio internacional. Las devaluaciones aumentan la rentabilidad de las exportaciones forestales.</li><li>● Cambios en la rentabilidad de productos complementarios o competitivos.</li><li>● Cambios en la mezcla de especies que se eligen para explotar o plantar debido a las características y preferencias diferentes de los mercados nacionales y de exportación.</li></ul>
Políticas de asignación de propiedad de la tierra que se basan en la demostración de uso de la tierra	<ul style="list-style-type: none"><li>● Incentivos a deforestar con el objetivo de demostrar ocupación y uso de la tierra.</li><li>● La seguridad de la propiedad de la tierra puede inducir a mayores inversiones en el manejo y la conservación forestal.</li></ul>
Políticas de fomento a la agricultura y la ganadería	<ul style="list-style-type: none"><li>● Las políticas que estimulan la ganadería y la agricultura, como crédito subsidiado o precios de soporte agrícolas y garantías de precios, estimulan los usos competitivos de la tierra y por lo tanto la deforestación.</li></ul>
Políticas energéticas	<ul style="list-style-type: none"><li>● Promoción de los usos alternativos de la leña y disminución de la presión sobre los recursos forestales.</li><li>● Pérdida de recursos forestales debido a la inundación resultante de la construcción de presas hidroeléctricas. El desplazamiento de la población puede llevar a una mayor deforestación.</li><li>● La variación de los costos de transporte y por lo tanto de los costos de acceso a los recursos forestales remotos puede llevar a un aumento de su valor y al fomento de la inversión forestal (ver políticas de infraestructura de transporte).</li><li>● Cargos por "externalidades" (por ejemplo, por protección de cuencas hidrográficas que abastecen a presas hidroeléctricas) pueden generar fondos adicionales para el manejo y la conservación de los recursos forestales.</li></ul>

---

## Ejemplos de fallas de política

¿Cómo se puede definir una falla de política? ¿Cuáles son los factores que caracterizan una política “perversa”? Las fallas de las políticas se pueden definir de varias maneras. Primero y principalmente, una política falla si persigue los objetivos errados. Sin embargo, en este documento no entraremos a discutir objetivos “buenos” o “malos”, ya que esto implica emitir juicios de valor y estas discusiones tienden a ser estériles. Así, por ejemplo, no discutiremos si la conservación de áreas forestales en condición prístina es un asunto “bueno” o “malo”, porque tal calificación depende de juicios personales de valor. Pero, si evitamos estos juicios acerca del valor de los objetivos, ¿cómo es posible definir las fallas de las políticas? La respuesta es que existen situaciones de fallas de política que no son sujeto de discusión o de juicios personales. Estas son las siguientes:

**Políticas inefectivas.** Primeramente, si una política no alcanza sus objetivos (cualquiera que sean esos objetivos, “buenos” o “malos”), entonces se puede decir que la política ha fallado. Por ejemplo, si un objetivo de la política es controlar la corta ilegal de madera en tierras del Gobierno y si este objetivo no se consigue, la política es un fracaso, independientemente de si consideramos el objetivo en cuestión como deseable o poco deseable.

Por muchos años, en Costa Rica se aplicó la política de *régimen forestal* que tenía como propósito asegurar la regeneración natural o el replante de bosques privados en zonas críticas para el sistema de áreas de conservación del país. La norma requería la preparación de planes de manejo que eran aprobados por la Dirección General Forestal. En la práctica, el Gobierno nunca pudo controlar efectivamente la aplicación del *régimen forestal* y, por lo tanto, el objetivo de la política no se cumplió. Posteriormente, el Gobierno trató que los propietarios forestales se sometieran de forma voluntaria al régimen forestal mediante la exención de ciertos impuestos a las actividades de manejo o reforestación. Sin embargo, este incentivo tampoco fue efectivo, porque los gastos de negocios ya estaban exentos de impuesto y porque los pequeños propietarios y campesinos sin tierra no pagaban impuestos. Nuevamente, el objetivo de la política no se cumplió. Estos son ejemplos de políticas que fueron inefectivas, es decir, que no alcanzaron sus objetivos.

Otro ejemplo se relaciona con la política de comercio internacional. Varios países de la región han establecido prohibiciones a las exportaciones de trozas con el propósito de reducir el mercado y desestimular

la corta de bosques. Sin embargo, la contracción artificial de la demanda ha provocado bajas substanciales de los precios de la madera y, por lo tanto, desincentivos a la inversión en manejo y en plantaciones forestales. Se ha calculado que, como consecuencia de las prohibiciones a las exportaciones de trozas, el precio nacional de la madera se habría reducido en algunos casos a solo una décima parte del precio internacional (Peuker 1992). Es posible que el objetivo inicial de reducir la corta de bosques no solo no se haya alcanzado, sino que el resultado haya sido completamente opuesto al de las intenciones de la política. Los empresarios forestales, al ver reducida la rentabilidad forestal, han aumentado la transformación de bosques en cultivos competitivos agrícolas o ganaderos. Nuevamente, este es un ejemplo de una política que no fue efectiva en alcanzar sus objetivos.

**Políticas ineficientes.** Una política es ineficiente si sus objetivos pueden lograrse con un costo menor. Por ejemplo, hay evidencia de que los objetivos de reforestación de Costa Rica se podrían haber alcanzado con un nivel inferior de subsidios que los concedidos por el Gobierno. Lo mismo sucedió con las políticas de reforestación en el Amazonas de Brasil y con los incentivos forestales actuales en Panamá. En muchos casos, habría sido suficiente el mejoramiento en la selección de semillas y en las prácticas de viveros y de plantación para elevar la rentabilidad privada e inducir las plantaciones.

**Políticas parciales.** Una política puede fracasar si considera solo objetivos parciales y no toma en cuenta los impactos sobre otros objetivos que pueden ser de gran importancia. Estos casos son más comunes de lo que se podría pensar. Así, por ejemplo, Brasil fomentó la ocupación de la región amazónica con el fin de disminuir la presión social en otras zonas del país, sin dar la debida atención al deterioro ambiental que ello podría acarrear; lo mismo sucedió con las políticas de colonización del Darién en Panamá. Las limitaciones y fallas derivadas de los limitados objetivos de estas políticas se evidencian muy pronto.

**Políticas con objetivos poco realistas.** Cuando los objetivos de una política son inalcanzables, eso también se considera una falla, lo cual sucede con mucha frecuencia. Las concesiones forestales, por ejemplo, normalmente tienen una serie de restricciones y condiciones que se deben satisfacer. Sin embargo, a menudo sucede que estas condiciones no se cumplen por la falta de capacidad de las instituciones públicas para controlar el proceso (Southgate 1992). Los sistemas de manejo forestal privados se regulan con una multitud de medidas que norman las plantaciones, la corta y el transporte de la madera.

Estas medidas suelen ser tan complejas que es imposible implementarlas.

**Fallas que resultan de los vínculos de política con otros sectores.** Anteriormente se mencionó que las políticas no forestales tienen un efecto importante en el manejo y la conservación de los recursos forestales. En Brasil, por ejemplo, las leyes impositivas sobre el ingreso favorecieron la agricultura, por lo que las compañías y entes individuales realizaron inversiones gracias a este estímulo fiscal. El impacto de la exención de impuestos se capitalizó en el valor de la tierra, el cual se incrementó tanto que quedó fuera del alcance de los pequeños finqueros, quienes a su vez vendieron sus tierras y se trasladaron a la frontera agrícola, lo que creó mayores problemas ambientales (Johnston y Lorraine 1995).

En Costa Rica, se observan efectos similares, ya que más del 80% de la deforestación se debe a la expansión de la agricultura y la ganadería. En Panamá, el crédito subsidiado a la ganadería es responsable por 7%-10% de toda la deforestación del país (Binswanger 1989). Las políticas que favorecen la ganadería a costa de los recursos forestales son comunes en otros países de la región (Ledec 1992; Kaimowitz 1995). La construcción de caminos con el fin de colonizar tierras silvestres—como el caso del Amazonas en el Brasil y del Darién en Panamá— o para la explotación minera o petrolera—como los casos de Ecuador y Bolivia— han creado oportunidades para la migración incontrolada y para la agricultura de corta y quema (Myers 1989). Los proyectos para la construcción de caminos han causado problemas importantes de deforestación en varios países de América Latina pero, a pesar de esto, no se da una consideración apropiada en el diseño de las políticas de desarrollo infraestructural (Mahar 1989).

Las fallas de política mencionadas no son exclusivas de América Latina o del sector forestal. Por ejemplo, se ha estimado que las fallas de política forestal cuestan a Indonesia cientos de millones de dólares cada año (Mahar y Schneider 1994). La India, a través del tiempo, ha aplicado políticas que van desde la promoción de la producción industrial a aspectos de tipo ambiental y a otros de carácter social, con un resultado final incoherente después de años de fluctuaciones y de cambios de énfasis. Las políticas de la India han incluido también objetivos de reforestación que son claramente inalcanzables, como, por ejemplo, conseguir una cobertura forestal igual al 33% del territorio nacional cuando los analistas indican que es poco probable que se pueda llegar mas allá de la cobertura actual, que es de un 22% (Pearce y Warford

1993; Contreras Hermosilla 1995). La FAO, al examinar las políticas agrícolas en América Latina, concluye que a pesar de los vínculos existentes entre las políticas agrícolas y las macroeconómicas, ni los planificadores sectoriales ni los macroeconómicos consideran estos vínculos en el diseño de políticas (Banco Mundial 1993).

### **¿Por qué fallan las políticas?**

Es sorprendente que existan tantas fallas de política, tanto forestales como no forestales. ¿Cuáles son los factores que permiten o, más aun, inducen estas fallas? Los siguientes párrafos examinan algunos de ellos.

**Subvaloración de los recursos forestales.** Existen fallas de mercado que se traducen en una subvaloración de los recursos forestales. Con frecuencia, los recursos forestales se consideran como un “regalo de la naturaleza” y su valor se relaciona principalmente con los costos de extracción de los productos forestales y no con el valor del capital natural, por lo que los precios de mercado no incluyen ese valor. Las externalidades ambientales y económicas de los recursos forestales no se negocian en los mercados y, por lo tanto, no son consideradas como parte del valor de los recursos. En la medida en que las políticas de Gobierno no corrijan estas anomalías del mercado —el valor del capital natural no aparece computado en las cuentas nacionales— seguirán contribuyendo al desperdicio y al uso excesivo de los recursos.

**Objetivos parciales de política.** Una política es el resultado de la interacción de varios grupos de interés, cada uno con sus propios valores y objetivos. La industria privada, por ejemplo, tratará que el Gobierno mejore la infraestructura de transporte para tener un mejor acceso a los recursos forestales, mientras que las comunidades locales que utilizan esos recursos preferirán que se eviten los usos industriales. La medida de política que enuncie el Gobierno estará determinada por el poder político de los grupos involucrados y no necesariamente por el “bien social”. Como ya se mencionó, existirán leyes con objetivos económicos impulsadas por intereses empresariales, otras con enfoque ecológico, apoyadas por grupos ambientales, y así sucesivamente. El problema es que cuando se tienen objetivos parciales de política, es probable que se obtengan resultados parciales. Los grupos desfavorecidos tenderán a resistir la medida de política introduciendo de esta forma un factor que puede llevar a su fracaso.

**Dificultad en el análisis de los impactos de las políticas.** En algunos casos, las políticas fallan porque es difícil predecir sus resultados

finales, y a veces los resultados que se obtienen contradicen sus objetivos. Por ejemplo, actualmente se encuentra en discusión el efecto de la política de prohibir las exportaciones de trozas sobre los recursos forestales. El objetivo de esta política es limitar la demanda total de productos forestales mediante el cierre del mercado externo, reduciendo de esta manera la presión sobre los recursos forestales. Sin embargo, a menudo se argumenta que la reducción de la demanda lleva a una disminución en los precios de los productos forestales, por lo que decrece la rentabilidad relativa de las inversiones forestales. Esto puede producir cambios en el uso de la tierra si los inversionistas optan por explotaciones alternativas. Es posible que el objetivo original de la política —reducir la deforestación— no solo no se alcance, sino que se produzca el efecto opuesto, y que las tierras forestales se dediquen a otros usos. El efecto final de la política dependerá de estas fuerzas opuestas; por un lado, la reducción de la explotación de los bosques debido a la menor rentabilidad de las operaciones forestales, y, por otro, la reducción de la inversión en actividades forestales debido a la baja rentabilidad. Es difícil predecir el efecto de estas fuerzas económicas contrastantes.

También es posible que el resultado neto sea diferente en el caso de plantaciones forestales —las que están gobernadas por una decisión conciente de invertir— y en el caso de los recursos naturales, donde no se ha invertido en su formación. Otro argumento que se maneja es el efecto de la intensificación de la agricultura sobre la deforestación, ya que la intensificación agrícola disminuye la presión sobre la tierra y, por lo tanto, disminuye la presión por obtener nuevas tierras por medio de la deforestación. Por otro lado, la intensificación agrícola aumenta la rentabilidad de la agricultura y, por lo tanto, la expansión agrícola (FAO 1994). El resultado neto es difícil de predecir, por lo que a menudo las políticas fallan.

**Corrupción administrativa.** Las políticas fallan también porque crean oportunidades de corrupción, ya que cuando el Gobierno dicta ciertas normas, surgen dichas oportunidades. La posibilidad de caer en la corrupción aumenta cuando los sueldos de los funcionarios contralores son bajos, hay poca transparencia en las operaciones y los sistemas de doble control son débiles. Estas características se dan en mayor o menor grado en todos los países de la región. Los permisos de corta, la certificación de planes de manejo que determinan el acceso a subsidios, los controles de tránsito de la madera, entre otros, constituyen ejemplos de normas de política que abren oportunidades a la corrupción administrativa y que hacen que no se cumplan los objetivos de las políticas.

**Dificultades operacionales.** Con demasiada frecuencia, las políticas se diseñan sin dar suficiente atención a la forma de ponerlas en práctica. Como consecuencia, muchas políticas no pueden ser ejecutadas. La debilidad de las instituciones forestales del Estado en los países de la región es bien conocida. Su capacidad para administrar ciertas políticas, particularmente si son complejas, es sumamente limitada. Así, por ejemplo, es evidente que, en la mayoría de los países de la región, los objetivos de protección de recursos forestales solo pueden cumplirse de manera muy parcial porque las débiles administraciones forestales no pueden manejar las vastas superficies de los sistemas de áreas protegidas. La necesidad de prestar mayor atención a la ejecución de las políticas es el tema principal de la siguiente sección de este documento.

### **Elementos principales del marco de reforma**

Dados los problemas señalados anteriormente y las fallas de las políticas que afectan a las políticas forestales y no forestales, ¿qué se puede hacer para mejorar la situación? La literatura ofrece muchas ideas sobre remedios pero, por lo menos en el campo forestal, todas estas prescripciones adolecen del mismo defecto: no proporcionan guías adecuadas para su ejecución. Las recomendaciones normalmente se concentran en aspectos biológicos, económicos, ambientales o sociales, pero no dicen mucho respecto de la forma de manejar el *proceso* de reforma:

“La decisión se considera como el problema crítico que constituye el foco de la atención de los que toman las decisiones, del análisis de las políticas y de las agencias internacionales, mientras que su ejecución se ignora o se considera como la responsabilidad de otros grupos de personas, los gerentes. Con demasiada frecuencia la implementación se considera simplemente como la ejecución de decisiones de políticas que ya se han tomado y el tema de ejecución es solo cuestionado en términos de si la institución ejecutora es suficientemente fuerte como para enfrentar la tarea que se le encomienda” (von Amsberg 1994).

En otras palabras, la capacidad de ejecución no se considera como un elemento clave en el diseño de las políticas, sino que se asume que de alguna manera la medida se ejecutará. Existe la creencia generalizada de que el buen análisis de políticas se traducirá en buenas decisiones y, por lo tanto, en normas que serán ejecutadas eficientemente.

Es necesario construir un marco de trabajo basado en un mejor conocimiento del proceso necesario para alcanzar reformas sostenibles de las políticas.

El marco analítico propuesto por Grindle y Thomas (1991) es particularmente útil para tener una mejor base conceptual y entender los procesos de reforma de las políticas en el sector forestal de América Latina. De acuerdo con estos autores, el proceso de diseño y de reforma de las políticas se puede basar en tres fuerzas fundamentales: a) el *contexto* de la toma de decisiones (ctd); b) las *circunstancias* (c) que prevalecen en el momento en que se toman las decisiones; y c) las *características* de las políticas (cp):

Diseño de políticas = f (ctd, c, cp)

El contexto de la toma de decisiones depende de las elites, sus valores, conocimiento, experiencia y coaliciones de interés, así como de las características históricas, administrativas, políticas y económicas de un país. Las circunstancias varían de acuerdo con un ambiente de crisis o de "normalidad" en el momento en que se diseñan las políticas. Las características de las políticas determinan los grupos que serán los principales beneficiarios y los que deberán sufrir la mayor parte de los costos de la decisión. Las características de las políticas determinan los conflictos y, por lo tanto, la resistencia a ellas, ya sea del público en general o de grupos de interés específicos.

Las elites están compuestas por los que sustentan el poder político, la burocracia del Estado, los que controlan el poder económico y los que tienen la capacidad de movilizar otros grupos de presión. Así, en el caso forestal, la elite del Gobierno puede incluir al ministro del ambiente, al director del servicio forestal, a los dirigentes de otros sectores del Estado que tengan un impacto sobre los recursos forestales, como los de planificación, agricultura, transporte, energía, los tecnócratas en estas organizaciones, entre otros. Fuera del Gobierno, hay varios grupos con diversos grados de influencia política, como los industriales forestales, los reforestadores y los ganaderos. Con mucho menos influencia, se encuentran los campesinos itinerantes, las comunidades indígenas, los colonos, los campesinos sin tierra y otros. A estos se agrega la comunidad de organizaciones no gubernamentales (ONGs), tanto nacionales como internacionales, y las instituciones internacionales como el Banco Mundial, las Naciones Unidas, etc.

Las elites están condicionadas por sus valores, conocimiento, experiencias y afiliaciones políticas e institucionales. Cada grupo sustenta valores propios con respecto a ciertas características de la producción y

del manejo forestal que se consideran “buenos” o “malos” y tiene una predisposición ideológica a aceptar o rechazar ciertos valores y principios que sean distintos de los propios. Estos valores son bastante persistentes y generalmente difíciles de cambiar en el corto plazo. Por ejemplo, ciertos grupos pueden dar valor al bienestar de los grupos indígenas, mientras que otros dan preponderancia a la producción industrial o a la conservación de los valores de biodiversidad o estéticos de los recursos forestales. Estos valores no cambian rápidamente. Es importante que estos valores se tomen en cuenta en el diseño de las políticas o de sus reformas, ya que ellos tendrán una influencia decisiva sobre los que toman las decisiones.

Es evidente que la acción de las elites no es completamente autónoma. Los límites de su espacio de acción están determinados por lo que es factible desde los puntos de vista administrativo, sociocultural, ambiental y económico del país. Ya se mencionó la influencia de las políticas no forestales que afectan el manejo de los recursos forestales, así como la importancia de las limitaciones institucionales para ejecutar las acciones de política. Existen otros grupos de interés que se organizan para ejercer presión sobre los que toman las decisiones, que pueden ser de naturaleza comercial o industrial y que influyen para que el Gobierno emprenda acciones como la construcción de caminos hacia áreas forestales o el otorgamiento de concesiones en tierras fiscales. Los grupos de pequeños finqueros pueden estar menos organizados, pero es posible que aun así ejerzan cierta influencia sobre las elites.

Menos tangibles, pero no por ello menos reales, son las relaciones de dependencia internacional entre los países de América Latina y otros del mundo desarrollado. Existe una red importante de relaciones y contactos con organismos bilaterales y multilaterales, que tienen sus propias preferencias en cuanto a reformas de las políticas que afectan los recursos forestales. Algunos ejemplos son: los programas de ajuste apoyados por instituciones como el Banco Mundial y el BID que imponen condiciones a sus préstamos; los programas de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), con iniciativas como el Plan de Acción Forestal en los Trópicos, entre otros. Finalmente, los contextos históricos y culturales también imponen condiciones a lo que es factible o no en un país.

De acuerdo con Grindle y Thomas (1991), las circunstancias que rodean una decisión de política pueden ser de “crisis percibida” o de “normalidad”, y alegan que las circunstancias de la toma de decisiones de las políticas en situaciones de “crisis percibida” son muy diferentes de

aquellas que predominan cuando se trata de situaciones "normales". Es importante destacar que los grupos de influencia perciben la crisis aun cuando no se da. En otras palabras, basta que exista una percepción de que hay una crisis para que se desate una acción de política, aunque la crisis no exista realmente. En situaciones de crisis, se tiende a tomar decisiones más drásticas y que, por lo tanto, llevan a cambios más fundamentales que las situaciones "normales". En estos casos, el público y los principales grupos de poder generalmente están de acuerdo en que "se debe hacer algo" para resolver la crisis.

Las situaciones de crisis se prestan a cambios de mayor importancia a nivel macro que las situaciones "normales", en donde predominan los aspectos microeconómicos y el nivel de las decisiones es más marginal. En los países de América Latina, a menudo se producen crisis que llevan a cambios drásticos de Gobierno y de partidos políticos en el poder. El sector forestal y otros sectores relacionados están influenciados por estos cambios. Específicamente, en el campo forestal, la deforestación y la degradación forestal son percibidas casi siempre por ciertos grupos como situaciones de crisis. Esta percepción ha ganado aceptación a través del tiempo, debido a la creciente concienciación del público sobre la magnitud y los efectos de la deforestación y la degradación forestal. De esta manera, en la última década, se han hecho reformas de política que son más drásticas que las de períodos anteriores.

En un determinado momento, las políticas se encuentran en un cierto estado de equilibrio. Cuando se introducen reformas, este equilibrio se altera y, por lo tanto, las medidas de reforma provocan una reacción. Algunos grupos serán favorecidos mientras que otros deberán sufrir los costos de las reformas. Las características de las reformas (cp) y las reacciones que generan en gran medida condicionan su ejecución y su sostenibilidad. Las reacciones pueden venir de diversos sectores, como el público en general, los grupos de interés y la burocracia del Estado. La reacción dependerá del grado de difusión de los costos y de los beneficios de cierta política. Así, por ejemplo, si la decisión de política es subsidiar la reforestación, los beneficios de tal política se concentran en los que reforestan, mientras que los costos se dispersan en un gran número de contribuyentes. Este tipo de políticas tendrá un fuerte e intenso apoyo entre los que se benefician, mientras que la oposición del público en general probablemente será algo débil. Sin embargo, si las acciones de los reforestadores influyen en las posibilidades de mercado de los que actualmente lo abastecen, debido al aumento de la oferta y la consecuente baja de los precios, es posible que el grupo afectado reaccione intensamente en contra de la política.

De una manera semejante, si el principal beneficiario de la política es el Gobierno, es posible que no tenga mucho apoyo popular, porque es difícil evaluar sus ventajas para grupos específicos. Por ejemplo, si el Gobierno decide aumentar el precio de la madera en pie en sus concesiones, es claro que tal medida de política enfrentará la oposición de los concesionarios, pero es posible que genere poco apoyo popular: los beneficios del ingreso adicional percibido por el Gobierno se encontrarían ampliamente dispersos en la población. Desde el punto de vista analítico, el estudio de los grupos afectados por una política se complica por el hecho de que no siempre es fácil determinar cuáles serán los efectos finales de esas políticas. Tales efectos son más evidentes durante la aplicación de la política y por esto se pueden esperar reacciones de los grupos afectados a medida que pasa el tiempo.

Normalmente, también la burocracia se verá afectada por las políticas y, por lo tanto, puede ser otra fuente de resistencia. Esta resistencia será más intensa si los costos de la reforma de las políticas se concentran en el Gobierno y si sus beneficios no son claros. En tales circunstancias, el apoyo del público puede ser superficial. Por ejemplo, la reorganización del Ministerio de Recursos Naturales puede implicar el despido de funcionarios, por lo que el personal ministerial se verá directa y drásticamente afectado. Con toda probabilidad, tal grupo opondrá una intensa resistencia. Por otra parte, los beneficios de tal reorganización serán probablemente difusos para el público en general. La resistencia a la reforma en este caso vendrá de la burocracia, mientras que el apoyo del público será débil. El público en general podrá percibir eventualmente los beneficios sociales de tales reformas y su apoyo puede que sobrepase la resistencia burocrática al cambio. Sin embargo, es claro que la resistencia burocrática se concretará en el corto plazo, mientras que la percepción de los beneficios y el apoyo del público en general es posible que solo se dé en el largo plazo. Esta es una razón por la que ciertas fallas de política forestal se perpetúan a pesar de sus evidentes limitaciones.

## **Conclusiones y recomendaciones prácticas**

En este documento hemos argumentado que existen numerosas fallas de políticas que afectan el manejo y la conservación de los recursos forestales de América Latina. Aun cuando los analistas ya detectaron este problema desde hace mucho tiempo y han emitido recomendaciones acerca de lo que se debe hacer para mejorar la situación, es evidente que no han dedicado suficiente atención al problema de *cómo* se pueden ejecutar. Esta debilidad ha ocasionado que muchas de las re-

comendaciones de política nunca se lleven a la práctica. Los analistas del proceso de las reformas deben dar mucha más atención a los procesos políticos que gobiernan su diseño y ejecución y, en consecuencia, a la posibilidad de que sean puestas de práctica de forma sostenible.

Del análisis anterior se pueden derivar algunas pautas prácticas para el diseño y la reforma de las políticas que afectan el manejo y la conservación de los recursos forestales de la región. Es evidente que la aplicación de estas pautas variará de acuerdo con el contexto de la toma de decisiones de políticas. Así, por ejemplo, si se debe tomar rápidamente una decisión de política, es posible que no contemos con el tiempo suficiente para llevar a cabo un análisis detallado (sin embargo, un análisis, aunque sea imperfecto, es mejor que nada). Si se cuenta con tiempo y recursos, el nivel de detalle del análisis debería ser el necesario para permitir una decisión inteligente. El costo y el tiempo que se emplee en el análisis debe balancearse con los beneficios de una decisión sólida. Este es, sobre todo, un tema de sentido común.

Los analistas que estudien la formulación o reforma de una determinada política deberían evaluar los aspectos que se señalan sin orden de importancia o precedencia:

1. Los probables macro-impactos de la política sobre: a) la economía y, dentro de esta, los impactos en la eficiencia económica y en otros aspectos económicos que podrían ser importantes para los que toman las decisiones, como la balanza de pagos, los niveles de empleo y los impuestos; b) la calidad ambiental, como la conservación de la biodiversidad, el manejo de los recursos naturales en general y la calidad de las aguas; y c) las dimensiones sociales, como los niveles de pobreza, las poblaciones indígenas y los aspectos de género. En la medida de lo posible, el análisis económico debería tratar de cuantificar el valor del capital natural y los efectos de la degradación y del agotamiento de los recursos forestales, que pueden ser consecuencia de la aplicación de la política en cuestión.
2. Los vínculos de política. La evaluación de los impactos de las políticas debería incluir, hasta donde sea posible, un análisis de los efectos vinculados con otros sectores y con las políticas macroeconómicas. Los efectos descritos en el Cuadro 2 pueden servir como una lista base.
3. Las formas en que la política afectará a los principales grupos: los que probablemente se beneficiarán y, por lo tanto, apoyarán la polí-

tica, y aquellos que deberán pagar los costos y que quizás se opondrán a ella. Esto implica la identificación de las elites y la comprensión de sus valores e intereses. El analista debería incluir un estudio sobre el impacto de los grupos y su probable reacción. Una evaluación del grado de concentración y de dispersión de los beneficios y los costos facilitaría un estudio de las fuerzas que probablemente apoyarán o se opondrán a la política. Entre los grupos de elite, los analistas deberán incluir a la burocracia del Estado, particularmente si el proceso de implementación se asocia con cambios en la estructura burocrática, su personal, financiamiento y niveles de autoridad.

4. Si la situación que se verá afectada por la política es una de "crisis percibida" o de "normalidad". De acuerdo con la situación, es posible diseñar cambios drásticos o bien solo marginales. En ciertos casos los analistas pueden encontrar conveniente aclarar las situaciones de "crisis" falsamente percibida aumentando la concienciación de las elites o de otros grupos, como las poblaciones rurales, que tengan una influencia importante en la ejecución de la política.
5. Las consecuencias de la ejecución y la capacidad de ejecución del Estado. Los analistas deberían estudiar las demandas administrativas de las normas de políticas, lo que incluiría la evaluación de la capacidad de informar al público, de las acciones propuestas en la política, de la capacidad de emitir directivas concretas para la aplicación de la política y de monitorear los efectos y controlar las acciones de política, entre otras.
6. La posibilidad de que la acción de política se traduzca en un aumento de la corrupción. Hay ciertas normas que son más susceptibles a la corrupción. Estas se caracterizan por acciones que: a) se llevan a cabo en localidades aisladas, fuera del alcance del escrutinio público y tienen un alto contenido económico; frecuentemente este es el caso de la madera, la fauna o la flora de alto valor que se encuentran en parques nacionales, reservas forestales o refugios de vida silvestre; b) son difíciles de cuantificar: generalmente no se conoce el valor de la madera de alto precio existente en reservas del Estado, porque no existen inventarios detallados por especies y volúmenes; c) dan alto poder de decisión a funcionarios que no son controlados o supervisados: un caso típico es dar poder de certificación de plantaciones forestales que permiten importantes subsidios forestales a funcionarios locales que no se controlan; y d) se traducen en importantes adquisiciones. Si existe la posibilidad de corrupción,

entonces es necesario incluir medidas de control en la norma de política. Estas incluyen la generación obligada de información cuantitativa, monitoreo y auditorías estrictas, fuertes penas por conducta inapropiada, entre otros.

## REFERENCIAS

- BANCO MUNDIAL. 1993. India. Policies and issues in forest sector development. Washington, D.C.
- BINSWANGER, H. 1989. Brazilian policies that encourage deforestation in the Amazon. Washington, D.C., Banco Mundial. Environment Department Working Paper No. 16.
- CONTRERAS-HERMOSILLA, A. 1995. Forest policies in India. In Environmental and economic issues in forestry: Selected case studies in Asia. A. Contreras, S. Shen (Eds.). Washington, D.C. Banco Mundial.
- FAO (ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACION). 1994. Políticas agrícolas y políticas macroeconómicas en América Latina. Roma.
- GRINDLE, M.; THOMAS, J. W. 1991. Public choices and policy change. Baltimore, The Johns Hopkins University.
- JOHNSTON, G.; LORRAINE, H. 1995. Síntesis de las políticas de manejo forestal en América Central. In Taller sobre Reforma de las Políticas de Gobierno relacionadas con la Conservación y el Desarrollo Forestal de América Latina. S. De Franco, A. Contreras, R. de Camino, H. Cortés (Eds.). San José, C.R., IICA.
- KAIMOWITZ, D. 1995. ¿Se ha terminado la conexión de las hamburguesas? La Ganadería y la Deforestación en Centroamérica en los ochentas y noventas. In Taller sobre Reforma de las Políticas de Gobierno relacionadas con la Conservación y el Desarrollo Forestal de América Latina. S. De Franco, A. Contreras, R. de Camino, H. Cortés (Eds.). San José, C.R., IICA.
- LEDEC, G. 1992. The role of bank credit for cattle raising in financing tropical deforestation. Ph.D Thesis. Berkeley, University of California.

- 
- MAHAR, D. 1989. Government policies and deforestation in Brazil's Amazon Region. Washington D.C., Banco Mundial.
- MAHAR, D.; SCHNEIDER, R. 1994. Incentives to tropical deforestation: Some examples from Latin America. In K. Brown; D.W. Pearce. "The causes of tropical deforestation". London, University College.
- MYERS, N. 1989. The hamburger connection: How Central America's forests became North America's hamburgers. *AMBIO* 10:1.
- PEARCE, D.W.; Warford, J. 1993. *World without end*. Oxford University.
- PEUKER, A. 1992. Public policies and deforestation: A case study of Costa Rica. Washington, D.C., Banco Mundial, Technical Department. Report no. 14.
- SOUTHGATE, D. 1992. Policies contributing to agricultural colonization of Latin America's tropical forests. In *Managing the world's forests*. N. Sharma (Ed.). Kendall, Hunt Pub.
- VON AMSBERG, J. 1994. Economic parameters of deforestation. Washington, D.C., Banco Mundial. Policy Research Working Paper no. 1350.



## TEMAS LOCALES



# **PARTICIPACION COMUNITARIA EN LA DEFINICION DE POLITICAS FORESTALES DE DESARROLLO HUMANO. LA EXPERIENCIA CENTROAMERICANA**

*Carlos Brenes*

## **¿Se ha dado realmente una participación comunitaria en la definición de políticas forestales?**

Esta pregunta es la base del presente documento, que parte de la experiencia en el sector forestal centroamericano.

En el marco de la experiencia centroamericana, podemos distinguir por lo menos tres grandes grupos de experiencias:

1. Experiencias donde se ha dado un largo proceso de definición y ejecución de políticas con las debidas negociaciones, que permiten y valorar los efectos de dichos procesos. Para los efectos de este documento, tomaremos un ejemplo: el proceso del Centro Agrícola Cantonal de Hojancha (CACH) a la Asociación Guanacasteca de Desarrollo Forestal (AGUADEFOR), Costa Rica, aunque nos referiremos a otros ejemplos.
2. Experiencias donde recientemente se ha dado la definición de las políticas y se comienzan a perfilar los efectos, para lo cual analizaremos el caso del Plan de Acción Forestal Maya (PAF-MAYA), Guatemala.
3. Experiencias en la fase de definición en este momento: proceso de aprobación de la nueva ley ambiental por parte del movimiento ambientalista nicaragüense (MAN) Nicaragua.

A partir del siguiente objetivo se espera no solo obtener las lecciones, sino también perfilar las características para una investigación que coadyuve significativamente a la consolidación de la participación comunitaria en la definición de políticas:

*Identificar las condiciones en las que se dieron situaciones de participación real de las comunidades en la definición, diseño e implementación de políticas, así como las principales lecciones que podrán derivarse de dichos procesos.*

El concepto central de análisis es el desarrollo humano, el cual según Manfred *et al.* 1986, "se concentra y sustenta en la satisfacción de las necesidades humanas fundamentales, en la generación creciente de autodependencia y en la articulación orgánica de los hombres con la naturaleza y la tecnología, de los procesos globales con los comportamientos locales, de lo personal con lo social, de la planificación con la autonomía, y de la sociedad civil con el Estado.

Necesidades humanas, autodependencia y articulaciones orgánicas son los pilares que sustentan el desarrollo a escala humana., pero para servir su propósito sustentador deben, a su vez, apoyarse sobre una base sólida. Esta base se construye a partir del protagonismo real de las personas, como consecuencia de privilegiar tanto la diversidad como la autonomía de espacios en que el protagonismo es posible. Lograr la transformación de la persona-objeto en persona-sujeto del desarrollo es, entre otras cosas, un problema de escala, porque no hay protagonismo posible en sistemas gigantescos organizados jerárquicamente desde arriba hacia abajo.

El desarrollo a escala humana apunta hacia una necesaria profundización democrática. Al facilitar una práctica democrática más directa y participativa puede contribuir a revertir el rol estimulador de soluciones creativas que emanen de abajo hacia arriba y sean, por lo tanto, más congruentes con las aspiraciones reales de las personas.

Se presentan tres postulados:

1. El desarrollo se refiere a las personas no a los objetos.
2. Las necesidades humanas fundamentales son finitas, pocas y clasificables.
3. Las necesidades humanas fundamentales son las mismas en todas las culturas y en todos los períodos históricos. Lo que cambia, a través del tiempo y de las culturas, es la manera o los medios utilizados para la satisfacción de las necesidades.

(...) Orientado hacia la satisfacción de necesidades humanas, alcanza en la autodependencia su condición, su medio y su valor irreductible. En el plano de la práctica, tal opción requiere, como impulso inicial, una política de movilización de la sociedad civil (...). La movilización debe asumir dos desafíos:

1. Potenciar el uso de los recursos no convencionales en la construcción de proyectos colectivos de vida encaminados al logro de la autodependencia y a la satisfacción de las necesidades humanas.
2. Potenciar los desarrollos locales para que su influencia trascienda las limitaciones espaciales y puedan participar en la construcción de una nueva hegemonía en el ámbito nacional”.

Tomando como marco el análisis anterior, podemos derivar algunos criterios orientadores en función de la definición de políticas, a saber:

1. El estímulo de soluciones creativas que vengan de abajo hacia arriba, de manera que profundicen la función democratizadora de las políticas.
2. La satisfacción de las necesidades humanas, la generación de autodependencia y las articulaciones, en especial aquellas que vinculan la sociedad civil con el Estado, la planificación con la autonomía y la naturaleza con la tecnología.
3. La potenciación del uso de los recursos no convencionales, así como los desarrollos locales que trasciendan sus limitaciones, en especial esta última, que atiende preferentemente los marcos locales, a partir de los cuales se llega a los nacionales. Esto implica una estrategia diferente para la implementación de políticas.

## **PREGUNTAS CLAVES DEL ANALISIS**

1. ¿Cuál fue el problema que generó la experiencia?
2. ¿Qué instrumentos y herramientas de participación se usaron o se desarrollaron en la experiencia?
3. ¿Qué modificaciones principales y de qué tipo (legales, disposiciones de operación, generación de incentivos, generación de proyectos de desarrollo) se dieron en el nivel de políticas en dichos procesos?
4. ¿Cuáles son los instrumentos y herramientas de definición?

5. ¿Cuáles han sido los efectos principales en los procesos económicos, sociales y ambientales?
6. En resultados de dichos procesos, ¿cuál es el balance en términos de desarrollo humano: soluciones desde abajo, movilización social, influencia en proyectos regionales, trascendencia, rescate del conocimiento local o propio?

## **CASOS BASE**

### **Experiencias de un largo proceso de definición y ejecución de políticas con las debidas negociaciones**

Estas experiencias permiten valorar los efectos de procesos. Aunque se seleccionó para el presente análisis el caso del proceso que va del CAC a la AGUADEFOR, debemos advertir que existen otros casos igualmente significativos y de este tipo como los viveros comunales de El Salvador, Coope-San Juan en San Carlos, Costa Rica, CARE en Guatemala, Coopemadereros en Pérez Zeledón, Costa Rica, y el Plan Piloto Forestal en México<sup>3</sup>.

#### ***Proceso del CAC Hojanca a AGUADEFOR, Costa Rica. Resumen del proceso y ubicación de la experiencia***

Este proceso tiene alrededor de 17 años. Se inició en el cantón de Hojanca, en la provincia de Guanacaste en el pacífico norte de Costa Rica. En su inicio se concentró un conjunto de factores dinamizadores del proceso, que marca su génesis de manera particular: la crisis de la ganadería, el deterioro de los recursos naturales y el medio ambiente, lo que originaba efectos inmediatos en la población como migración masiva, deterioro de las condiciones productivas, sequías e incendios.

---

3. Con respecto a estos casos y otros más, el Programa FTP de la FAO en Centroamérica prepara una base de datos y una publicación que se pondrá a disposición de los interesados en el presente año. Referencias bibliográficas parciales se refieren a aspectos específicos, principalmente técnicos, aunque recientemente se desarrolla una serie de estudios de caso que buscan entender mejor los procesos de participación comunitaria.

Paralelamente a estos factores se conformaba un proceso de conciencia y respuesta social mediante una propuesta para el desarrollo integral de un cantón naciente. Además, emergen fuerzas políticas locales, que asumen desde el principio del tema forestal como eje de su quehacer, lo que después se conocería como desarrollo sostenible. Podríamos decir son los pioneros intuitivos de una praxis política alrededor del desarrollo sostenible.

Como estrategia incipiente de participación y organización, se impulsa una forma organizativa que vincula agricultores (sociedad civil) con el Estado: los centros agrícolas cantonales (CACs), donde se comienzan a definir y perfilar políticas de desarrollo local o microrregional, con un peso significativo por parte de los campesinos y agricultores.

Este proceso se originó también con la aparición y desarrollo de un conjunto de agentes externos, estatales e institucionales, principalmente de investigación, que encontraron en la dinámica local un caldo de cultivo favorable para el desarrollo de sus acciones, principalmente alrededor del café, organización cooperativa en el recurso forestal. Este involucramiento con instancias de investigación y asistencia técnica alimenta, con el conocimiento de las situaciones, el problema y las soluciones posibles, a las instancias de toma de decisión del CAC, principalmente a los agricultores. En sus primeros años, el proceso se concentró en su fase de incubamiento, autoconvencimiento y reconocimiento de los niveles políticos<sup>4</sup>.

En los siguientes años, el contexto regional y el nacional y necesitaron enormemente de elementos y experiencias que sustentaran los novedosos programas de reforestación y de desarrollo forestal, y se lograron avances en investigación, tecnología y organización de modelos de referencia, al grado de llegar a incidir significativamente en la política e incentivos forestales, la duración de los créditos y préstamos, en la formación de forestales y en la tecnología empleada en los procesos de reforestación, siendo el caso más impactante el de los almacigos forestales.

El proceso avanzó y se consolidó al interior del cantón al integrarse de manera más cohesionada con los sistemas productivos, la organización cooperativa especialmente con la conservación y la protección de suelos y bosques.

---

4. Para mayor información sobre esta fase, ver el trabajo final de graduación para optar el grado de Ingeniero Forestal del ITCR de Franklin Murillo, quien analiza detenidamente ese proceso.

En el plano regional se comenzaron a dar modificaciones en las disposiciones y estrategias de los centros agrícolas cantonales vecinos, y en otras formas de producción en otros campos, como en la cooperativa de productores de sal. Ello influyó significativamente en la reorientación de la Asociación Guanacasteca de Empresarios Forestales, nombre original de la AGUADEFOR, la cual desarrolla en la actualidad una política y estrategia regional del quehacer técnico democrático en función del desarrollo y consolidación de las organizaciones de pequeños productores.

Es indiscutible la actual importancia de la AGUADEFOR en la definición de políticas forestales, en especial para pequeños y medianos productores, ya sea por medio de Junta Nacional Forestal Campesina (JUNAFORCA) o directamente. De esta experiencia provienen muchos de los avances y logros en términos de incentivos, montos en las concesiones de crédito, investigación, desarrollo industrial a pequeña escala, entre otros.

En resumen, más que un problema que ha dado origen al proceso, podríamos decir que es una coyuntura donde aparecen oportunidades junto a la existencia de situaciones problemáticas y tendencias de deterioro. Quizás el elemento clave está centrado entonces en el aprovechamiento y desarrollo de esas oportunidades, como la existencia del espacio organizativo local (CACH), regional (AGUADEFOR) y técnico de los procesos de investigación *in situ*, que se articulan y estimulan el crecimiento de la joven dirigencia local y su desafío de enfrentar las tendencias de deterioro que los agobian.

### ***Características relevantes de las comunidades involucradas***

Aunque se indicaron algunas de las principales características de las comunidades involucradas, se reafirman las más relevantes para fines de comprensión de este proceso.

Las comunidades del cantón de Hojancha y de los otros cantones que se han visto involucradas, en este proceso de participación. Son pequeñas comunidades rurales, periféricas social, económica y geográficamente. Tradicionalmente han sido expulsoras de mano de obra, con significativos flujos de migración; rodeadas de grandes unidades de producción, que regulan la presencia de fuerza de trabajo asentada en dichas comunidades para los períodos de uso intensivo. Tienen una fuerte interiorización de su idiosincrasia campesina, con altos grados de comunicación informal alrededor de la tradición ganadera, cañera y/o cafi-

cultura, que luego va a incidir en el desarrollo de soluciones técnicas de los procesos forestales.

En la dinámica local, hay una presencia fuerte de una generación de jóvenes que se insertan en los distintos ámbitos del quehacer comunal con altos grados de intercomunicación entre ellos y con las distintas instancias del Estado, gracias a su papel y participación política, lo que significa un especial liderazgo fraguado en la lucha por constituirse en cantón y, por lo tanto, demostrar su capacidad de autogobierno que implica asumirse como municipio. Si a esto le abonamos la presencia de una pastoral social de la iglesia católica como elemento de cohesión social, encontramos una legitimación ideológica de la dinámica social del cantón.

En los años del surgimiento del proceso, se presentaron tendencias a un fuerte deterioro del medio ambiente, que ha comenzado a variar en los años recientes gracias al accionar forestal.

### ***Instrumentos y herramientas de participación más significativos***

En este campo se ha utilizado un conjunto significativo de herramientas e instrumentos de participación, tanto a nivel social como a nivel técnico, que ha contribuido significativamente a gestar, validar, definir y ejecutar las políticas. Entre ellos podemos distinguir las reuniones comunales, asambleas en las que se forja un nivel de conciencia, decisión y aprobación con amplia participación. También se distinguen las parcelas demostrativas, que sirvieron para recabar un criterio innovador de los propietarios y provocar sensibilización visual y aceptación interiorizada de cómo desarrollar una acción forestal<sup>5</sup>.

Es posible que la existencia de una estructura social, como el centro cantonal a nivel técnico, o la incorporación en las instancias y estructuras políticas locales, partidos políticos y municipalidades generen las condiciones precisas para la realización de las ideas y propuestas del proceso anteriormente descrito.

---

5. El caso más significativo es el testimonio de los primeros agricultores que reconocieron el valor de la reforestación y después de varios años de tener sembrados los árboles en sus parcelas decidieron cortarlos, pero afirman que, aunque los hayan cortado, aprendieron lo más importante: era posible sembrar y por lo tanto resembrarían con sus propios recursos las especies que ellos conocían y necesitaban.

El desarrollo de días de campo, programas radiales, la comunicación informal y el vínculo con organizaciones técnicas preparan las condiciones y el grado de dominio de información, expectativas y perspectivas para que en el marco de talleres y reuniones se propongan y definan nuevas políticas o posiciones frente a las políticas existentes.

Por medio de estos instrumentos, las distintas instancias de participación elaboran, recogen y desarrollan fuerza social comunitaria capaz de asumir plenamente la responsabilidad de ejecución de una política o de impulsar ajustes y modificaciones o bien liderar la definición de nuevas políticas.

### ***Modificaciones principales***

Este proceso sufre distintas modificaciones progresivamente conforme se madura y profundiza, tanto a nivel cualitativo como en los límites de su alcance local y regional. Partiendo de propuestas técnicas, se incide en la recomposición de instancias de negociación e intermediación, en años (montos para otorgar créditos), en la distribución de créditos y en reformas legales a las políticas de incentivos a la reforestación por pequeños agricultores<sup>6</sup>.

Conviene destacar cómo esta iniciativa regional y sus dirigentes inciden y presionan sobre los gestores de políticas, en especial sobre aquellas dirigidas a facilitar las condiciones e incentivos para la reforestación, como las Certificaciones de Abono Forestal (CAFs) que promueven las Certificaciones de Abono Forestal por adelantado (CAFAs), dadas las condiciones socioeconómicas de los pequeños productores, o el Fondo de Desarrollo Forestal (FDF), instrumento de financiamiento de la actividad forestal de pequeños y medianos productores que aporta las bases para el diseño de esta, y asume un rol de liderazgo activo en los distintos procesos de negociación a partir de su propia experiencia acumulada.

Quizás el avance más significativo en los últimos años gira alrededor de los alcances y límites de las definiciones que impulsan y respaldan los organismos afiliados a AGUADEFOR, como la incorporación de \$0.25 por kilo de café exportado, para financiar las operaciones en el

---

6. Para una cabal comprensión de este proceso, véase el trabajo de de Camino (1989), que detalla de manera descriptiva los distintos mecanismos específicos que operaron en dicho proceso.

campo ambiental y forestal, lo que revela la integración de lo agrícola y lo forestal, en una visión de la economía como la ampliación de zonas, la inserción de nuevas áreas afines, y sobre todo la generación de proyectos y condiciones a la cooperación internacional en la región<sup>7</sup>.

### ***Instrumentos de definición***

Hemos llamado instrumentos de definición a aquellos instrumentos que directamente se emplean en las instancias de toma de decisión política. Se reconocen como instrumentos los planteamientos documentales, elaborados técnicamente y avalados social y políticamente a nivel local, donde se invierte suficiente tiempo, información y capacidad técnica en su elaboración, y donde se destaca el estrecho vínculo con los centros e instancias de investigación.

Por otra parte, se reconocen las visitas de campo dirigidas a tomadores de decisiones, en las que se demuestran y retroalimentan los avances y logros y, a partir de ahí, se fundamentan y sustentan las propuestas de nuevas políticas. Como evidencia de lo anterior, la zona y sus procesos han sido conocidos por las más altas autoridades del sector forestal y de recursos naturales, de los centros de investigación, de los entes de educación, de las instancias ambientales de los organismos legislativos, de los organismos de cooperación internacional, de la prensa ambiental y de las organizaciones de base de los últimos 12 años.

En resumen, podríamos señalar que la influencia de Hojancha en las decisiones centrales se debe principalmente a dos razones, a la fundamentación práctica y técnica de sus planteamientos y a la inversión social que ha hecho por promover y utilizar adecuadamente visitas de campo de los tomadores de decisión, como recurso pedagógico y comunicativo de doble vía. Esto ha permitido realizar ajustes, mejorar su proceso y formar un criterio más acertado en los tomadores de decisiones.

### ***Efectos principales***

Los efectos principales de este proceso se pueden resumir así:

- 
7. Un mayor detalle sobre las modificaciones actuales, se presenta en el estudio "Fecundando Sueños". Forestería Comunitaria y Planificación Participativa, preparado por el sociólogo Rafael Brenes para el Programa FTP de FAO en setiembre de 1993, s.p.

**A nivel económico:** Se ha elevado el nivel de ingresos reales y sostenibles de las distintas unidades de producción campesina, expresado por la aparición de un significativo número de viveros privados que existen en la región. Por ejemplo: de Camino (1989) señala que la tasa interna de retorno de las plantaciones forestales alcanzaba un 24.26% con el consecuente impacto en la estructura de ingresos. Sociológicamente, lo más significativo es la aparición efectiva de una nueva actividad generadora de ingresos mediante la venta no solo de productos de plantaciones, sino de los productos de vivero, incluida la recolección de semillas de los rodales semilleros y en especial la expansión independiente de viveros y almácigos en la región.

Se ha generado una mayor disposición y acceso permanente de las unidades de producción a medios de producción forestal, por ejemplo, mediante nuevas tecnologías que abaratan y potencian el uso de los propios recursos como la mano de obra y el poco espacio que permite la apropiación individual, como la tecnología de los almácigos forestales, lo que da origen a un arreglo económico diferente adecuado a la escala comunal y capaz de generar productividad.

Asimismo, se brindan nuevos servicios de asistencia técnica brindados por los centros cantonales y la AGUADEFOR, generación de nuevos productos forestales, como muebles, y una estrategia económica integrada del sector forestal con los otros sectores de la región.

**A nivel social:** Se ha dado una gran movilización social permanente y sostenible en relación con la actividad forestal. En Hojancha se pasó de alrededor de 20 reforestadores en 1980 a 467 en 1988. En Costa Rica si se toma un promedio de 2 ha por reforestar, se pasa de 172 reforestadores en 1979 a 2050 en 1987 (Canet 1988).

Se puede afirmar que efectivamente se ha dado un impacto social significativo, si se agrega un crecimiento de la autoestima y la autovaloración del contexto inmediato en cuanto al aporte en el sector de los recursos naturales, además de un freno a los procesos migratorios (de expulsión) de población y la aparente tendencia a revertirse en procesos de atracción, lo que da origen al surgimiento de dos nuevos asentamientos en la zona, y finalmente al reconocimiento e identidad a nivel regional y nacional en términos de liderazgo en los procesos de forestería comunitaria.

**A nivel ambiental:** Se han incorporado, dentro de la estrategia global de la AGUADEFOR, estrategias específicas de conservación, manejo de vida silvestre, educación ambiental y protección, articuladas a los programas de manejo de las áreas protegidas adyacentes, así como las

evidentes mejorías en el paisaje, que contrasta con el de hace 10 años atrás.

Cabe destacar el impulso de dos acciones fundamentales: a) la creación de la Fundación para la Protección de la Cuenca del Río Nosara, como parte de su estrategia organizativa; y b) la decisión por parte de las cooperativas de café asociadas de impulsar una marca de café de exportación, llamada *Café Foresta* como símbolo del manejo ecológico y protección ambiental. Con el propósito de recabar más fondos, se asignan US\$0.25 por cada kilo de café exportado a programas ambientales de la organización y fortalecimiento del manejo de sus procesos de producción, lo que demuestra no solo sensibilidad y conciencia ambientales, sino una praxis que busca su propia sostenibilidad, donde lo ambiental influye en las propias políticas económicas.

### ***Balance en términos de desarrollo humano***

Se reconocen en este proceso las bases de un proceso de desarrollo humano, ya que se encuentran cuatro áreas esenciales en las que se han consolidado las acciones.

1. En la gestación de soluciones y políticas desde abajo y desde la perspectiva y tradición local alimentada a los procesos cercanos de investigación, el proceso y las mismas políticas adquieren características que corresponden a las escalas y capacidades locales que, comprobadas, trascienden sus limitaciones espaciales a nivel nacional. Esto, además, profundiza la democracia y revierte el rol paternalista del Estado, al dejar de ser Hojancha un objeto de desarrollo para pasar a ser protagonista real y sujeto social del desarrollo regional, al grado de influir en la selección de aspirantes en los cargos públicos de elección popular de los distintos partidos políticos.
2. Una amplia movilización social, creciente y permanente se expresa fundamentalmente en la consolidación y expansión de la AGUADEFOR, dentro de toda la provincia y fuera de esta, como en las operaciones de las distintas unidades de producción asociadas que incorporan el contenido forestal y ambiental en sus actividades normales y cotidianas.

Movilización social se entiende en términos no solo cuantitativos, sino también cualitativos, lo que implica las distintas articulaciones enunciadas en el inicio del presente trabajo: la articulación de lo personal con lo social, de la sociedad civil con la política, de la planifi-

cación con la autonomía. Así pues, la movilización es para el desarrollo de las personas y comunidades, no de árboles y plantaciones.

3. Quizás el área más importante es el reconocimiento y la revaloración de la sabiduría técnica y social local, que potencia el uso de recursos no convencionales (almácigos), US\$0.25 por kilo de Café Foresta vendido, las visitas a tomadores de decisiones y la articulación de la investigación científica con la sabiduría local y de la naturaleza con la tecnología como elementos capaces de desarrollar e interiorizar los avances y progresos técnicos y organizacionales por parte de sus miembros y de otras organizaciones. Este reconocimiento entonces se centra no en la información local e institucional, ni como fin en sí mismo, sino como recursos potenciadores de la capacidad creadora e imaginativa a la que se ha apelado durante todo el proceso, humanizándolo y haciéndolo posible para otros.
4. Esa capacidad de hacer "metástasis", de ir más allá de las pequeñas fronteras comunales, hacia la región inmediata, provoca efectos económicos, sociales y ambientales como los señalados en este documento, debido a la constante apertura para recrear los distintos medios que permitan enfrentar los mismos problemas, de acuerdo con los recursos disponibles de cada organización o comunidad, según su historia y aspiraciones inmediatas.

## **Experiencias recientes en la definición de las políticas y sus efectos**

Al igual que en las experiencias anteriores, se seleccionó el caso del PAF-MAYA, pero existen otras experiencias en Centroamérica que conviene mencionar, como el caso de la Federación Campesina Forestal (FECAFOR) en Honduras, las comunidades indígenas de Panamá, el manejo forestal de concesiones a comunidades en el Petén, apoyado por la Unión Mundial para la Naturaleza (UICN), y los procesos de SIA-PAZA y BOSAWAS en Nicaragua.

### ***Proceso del PAF-Maya-Guatemala: Resumen del proceso y ubicación de la experiencia***

Aunque el origen exacto del proceso es diverso, ya que las propias comunidades mayas venían presionando por una presencia más signifi-

cativa en la gestión del desarrollo, no solo con su presencia física, sino con su visión, en este caso liderados por la Academia de Lenguas Mayas de Guatemala (ALMG), el Plan de Acción Forestal de Guatemala (PAF-Guatemala) brindó las condiciones y la coyuntura para que emergiera la posibilidad de incorporar efectivamente una propuesta desde la perspectiva maya, el PAF-MAYA, proceso que maduró y alcanzó en términos propositivos autosuficiencia y una relativa independencia del PAF-Guatemala. Veamos como lo describen los propios mayas en sus documentos:

“El PAF-MAYA en el marco del PAF-Guatemala y de la ALMG es un proceso de consulta forestal y medio ambiental a los agricultores y mujeres mayas. Esta consulta se dio a través de siete encuentros forestales regionales y en una reunión preparatoria del Congreso Forestal Maya. En el proceso participaron más de 2000 comunidades, 1045 representantes, 150 delegados municipales y 14 delegados regionales.

En el proceso de los encuentros se eligieron delegados por municipio para participar en el Congreso Nacional Forestal Maya, donde los delegados desaprobaron, modificaron o aprobaron los proyectos y acciones que constituye el plan de desarrollo forestal y ambiental del pueblo maya de Guatemala. Esta cosmovisión (maya) que es profundamente ecológica tiene mucho que aportar al conocimiento humano. De ella se realizó este proceso de consulta y planificación que constituye un hecho histórico para el pueblo maya de Guatemala, pues por primera vez podremos ser sujetos y objetos de nuestro propio desarrollo a nivel global en una visión de conjunto, no solo para el maya, sino básicamente para el desarrollo del país en general.

El proceso iniciado es único en la historia del país, ya que es la primera vez que “los sin voz” preparan propuestas para gestar su propio desarrollo. Desde la perspectiva indígena, es la primera vez que en América Latina se preparan planes con cobertura tan amplia elaborados por los propios indígenas.

Lo anterior constituye una esperanza, pero también implica peligros relativos a la inexperiencia, la falta de capacidad de gestión y limitaciones técnicas y financieras, por lo que es necesario que el proceso tenga apoyos de recursos humanos y financieros.

El proceso se desarrolló y culminó no solo con la formulación del plan, sino con el compromiso preliminar de distintas organizaciones cooperantes internacionales –como la Autoridad Sueca para el Desarrollo Internacional (ASDI), la Agencia Finlandesa de Cooperación Internacional para el Desarrollo (FINNIDA), el Instituto de Recursos

Mundiales WRI, la FAO, el PAFCA, y el PAF-Guatemala— quienes respaldaran del proceso de desarrollo, en especial el inicio de la oficina de seguimiento, la formulación de proyectos, la capacitación y la realización de una mesa redonda internacional.

En estos momentos el proceso se encuentra en la consolidación de dichos compromisos, pero lo más relevante es la influencia tanto en otros ejercicios como el PAF-Guatemala así como en las instancias del Estado, donde emerge como primer gran resultado el Convenio de Cooperación/ 1-94, suscrito entre el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA) y el Instituto de Investigación y Desarrollo Maya (IIDEMAYA), para el apoyo técnico y administrativo a la ejecución de los proyectos derivados del plan de desarrollo forestal y medioambiental del pueblo Maya”. Este convenio fue firmado el 3 de enero de 1994, donde se reconoce la importancia del PAF-MAYA, en la definición de políticas negociadas, y se conviene en: brindar la cooperación técnica y administrativa a dicho plan”.

### ***Características relevantes de las comunidades involucradas***

Se trata de 21 comunidades lingüísticas, siete regiones etnolingüísticas, que alcanzan más del 60% de la población guatemalteca y que se ubican principalmente en áreas rurales. Cada una de las comunidades se ubica socioeconómicamente en estratos variados, pero la mayoría son pobres o muy pobres. Lo más importante es su irrupción reciente en la dinámica de la gestión política de Guatemala, alrededor del tema forestal, en especial al darse nuevas circunstancias políticas en la nación que han abierto mayor espacio para el desarrollo y la redefinición de políticas desde los mayas, máxime cuando estas han traído un proceso social donde ya se encontraban como comunidades con un planteamiento que se concreta en el acuerdo estatal.

El criterio central de este proceso gira alrededor de una conciencia creciente de su cosmovisión maya y, por lo tanto, de criterios de desarrollo derivados de dicha cosmovisión, donde lo forestal es un medio de afirmación de las relaciones hombre naturaleza y en especial de la cultura en su constante proceso de recreación y reafirmación.

---

### ***Instrumentos y herramientas de participación más significativos***

El proceso de consulta es el instrumento central de participación que le da relevancia a este caso, organizado con base en las distintas comunidades lingüísticas que representan a su vez unidades culturales, que reflejan formas de relación con los recursos naturales. A partir de la propia capacidad y convocatoria de la ALMG, construye y dinamiza una alternativa distinta de reunión, reflexión y proposición; en otras palabras, lo forestal abre un nuevo espacio para la intercomunicación y gestión democrática. Si a este proceso local se articula el proceso global de realización de los PAFs, se provoca una doble capacidad no solo legitimadora, sino principalmente creadora de espacios y oportunidades, que es lo que se aprovecha principalmente en este caso, lo que implicaba indiscutiblemente aprender y capacitarse en la marcha de este tipo de gestión y participar en la definición de políticas.

En el marco anterior, los instrumentos específicos utilizados han sido reuniones, visitas, talleres, elaboración de documentos base, discusiones en grupo, cabildeo y el congreso, cuyo sentido lógico estaba sustentado en “ver, leer, entender, proponer y decidir desde la perspectiva maya”. Se buscan propuestas útiles y alternativas, con un análisis ético-cultural y de rescate en las tradiciones y valores pertinentes y útiles. Todo este proceso se vio acompañado con el desarrollo de distintas instancias y capacidades organizativas capaces de desenvolverse en los distintos niveles del quehacer político y que tienen la posibilidad de consolidar el funcionamiento permanente de aquellas necesidades relevantes, como por ejemplo la propia oficina de seguimiento. A lo anterior se suma la fase presente de planificación participativa de las acciones locales alrededor de los ejes principales que han sido identificados y analizados en el marco del PAF-Maya.

### ***Modificaciones principales***

Evidentemente las modificaciones principales giran alrededor del enfoque con que se diagnostican, analizan y planifican las acciones en el campo forestal, a partir de una redefinición de la relación hombre naturaleza, la revaloración de la misma naturaleza de “lo maya” y los mayas, y de las formas armoniosas de convivencia como principio ordenador.

### *A nivel legal*

El instrumento principal de que tenemos evidencia es el convenio firmado por el MAGA, donde se reconoce la diversidad cultural, los mayas como sujetos técnicos y políticos, así como la disposición del Estado para conjuntamente con ellos gestionar la cooperación internacional para dicho esfuerzo, a partir de la colocación de sus propios recursos.

### *A nivel de disposiciones*

Las principales son la fijación de un período de cinco años donde se trasladan y colocan recursos institucionales del Estado guatemalteco para la realización y gestión de los proyectos contemplados en el PAF-MAYA y en especial la nueva consolidación que tienen lo forestal y los recursos naturales en el desarrollo definido por el organismo rector de la política agrícola ganadera y de alimentación.

### *A nivel de generación de incentivos*

El más importante es que profesionales y funcionarios mayas de las instituciones del Estado pueden trasladarse a trabajar con el PAF-Maya, así como la colocación de cerca de un millón de quetzales (aproximadamente US\$180 000) provenientes de fondos del propio Estado. Sin embargo, el principal incentivo es el respaldo político y el reconocimiento oficial dados por el Estado en la definición de políticas en el sector forestal para el pueblo maya, acompañada de las acciones específicas mencionadas anteriormente, como la reubicación de personal, la asignación de recursos y la gestión de recursos a nivel internacional.

### ***Instrumentos de definición***

Si retomamos que estos instrumentos se refieren a aquellos que directamente se emplearon en las instancias de toma de decisiones y que conducen a la aceptación o rechazo de propuestas, se reconocen como instrumentos de definición de políticas los siguientes: las propuestas técnicas y políticas, la organización para la negociación, la intermediación, el acceso a instancias de control político, los decretos y los convenios.

El PAF-MAYA empleó estos instrumentos y se ha visto favorecido en los últimos tiempos por las especiales condiciones de transformación

de la gestión política que vive y desarrolla la sociedad guatemalteca. Conviene resaltar que el proceso permitió que como grupo social estuviera preparado para colocar en la agenda política una propuesta desarrollada y madurada comunitariamente con el carácter de representatividad.

### **Efectos principales**

Como lo indicamos en el inicio de este documento, los efectos recién se comienzan a perfilar, de manera que las observaciones que se plantean a continuación deben leerse en esa dimensión.

#### **A nivel económico**

Directamente en las poblaciones no podemos distinguir efectos en este sentido, pero podemos apreciar que el Estado ha comenzado a facilitar recursos humanos, asistencia técnica y asignación de fondos. El proceso de esta manera puede accionar con proyectos piloto, que van desde el aprovechamiento inmediato de recursos forestales disponibles hasta la industrialización y proyectos de protección y capacitación. El Cuadro 3 se refiere a los microproyectos en fase de preinversión.

**Cuadro 3. Microproyectos planteados por comunidades lingüísticas.**

<b>Proyecto de Comunidades lingüísticas</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>GL</b>	<b>Total</b>
Manejo y recuperación de manantiales y nacimientos	2	1	1	2	1	1	8	
Procesamiento, industrialización y comercialización de subproductos del bosque	2	1	1	2	1	—	—	7
Educación y capacitación en formulación de microproyectos	1	1	1	1	1	1	—	6
Educación y capacitación en radio	—	—	—	—	—	—	1	1
Talleres	—	—	—	—	—	—	3	3
Proyectos de preinversión	—	—	—	—	—	—	1	1
<b>TOTAL</b>								<b>26</b>

Fuente: Plan Operativo del PAF-MAYA.

### *A nivel social*

El PAF-MAYA espera alcanzar a toda la población maya, 60% de la población guatemalteca. Se impulsa la estrategia de desarrollar acciones en comunidades líderes para influir sobre el conjunto de las 21 comunidades lingüísticas sin perder sus especificidades. Este constituye un esfuerzo solidario y mancomunado que corresponde a la propia cosmovisión maya.

Por otra parte, si examinamos el contenido de los principales microproyectos vemos que la mayoría se dirigen al manejo y recuperación de manantiales y nacientes, y otro número importante, a la educación y capacitación, con lo que se alcanza más de 50% de los microproyectos. Así pues, potenciar a las propias poblaciones es una orientación central.

### *A nivel ambiental*

La importancia de los microproyectos de protección y el acto de recuperar el sentido ambiental de un proceso de desarrollo forestal ubican en su justa dimensión "lo rentable o financiero" junto con la sostenibilidad ecológica propuesta desde la sociedad civil, lo que constituye así un esfuerzo dirigido a obtener efectos sobre el medio ambiente y su calidad de vida en una escala significativa y adecuada a su realidad. Este enfoque integral, que a la vez corresponde a su propia cosmovisión, busca potenciar las oportunidades que la naturaleza le presenta y le demanda, sin provocar desequilibrios.

### ***Balance en el desarrollo humano***

La principal contribución que permite evidenciar el análisis de esta experiencia es el reconocimiento de una política que se encuentra inmersa en una perspectiva, enfoque o cosmovisión.

En este caso la perspectiva indígena ha tenido tradicionalmente un rol ignorado o subsidiario en la gestión política guatemalteca, pero ha sido el tema forestal-ambiental el que abre plenas posibilidades para que emerja con fuerza el reconocimiento de la perspectiva maya. Este es, ni más ni menos, un paso hacia un efectivo protagonismo consciente y autogestionario, quizá un volver a sus propias raíces. Lo maya busca con-

solidarse como sujeto y no como objeto de la caridad y beneficencia no maya: un rompimiento de los roles paternalistas.

De acuerdo con los criterios seleccionados para este análisis, podemos indicar que:

1. En cuanto a gestiones de soluciones desde abajo, desde la perspectiva y tradición local, como se señaló anteriormente, esta iniciativa potencia y facilita menos espacios para la gestación de abajo hacia arriba, además busca garantizar un enfoque que corresponde a sectores sociales y culturales que tradicionalmente han estado “abajo” en términos de la definición de políticas.
2. Una amplia movilización social, creciente y permanente (2000 comunidades y 1045 dirigentes movilizados), alrededor de este gran ejercicio de gestión política, muestra claramente el cumplimiento de este aspecto. Esta movilización social en términos cualitativos impulsa la colocación de su visión y perspectiva en la agenda de desarrollo social de Guatemala.
3. El reconocimiento y revaloración a la sabiduría técnica y social local es sin lugar a dudas en este proceso el corazón de la gestión. Se trata de definir políticas no solo por personas o comunidades, sino con el marco orientador de sus propios valores y de su cosmovisión. Desde luego, este esfuerzo no solo reenfoca la clientela de las decisiones, sino que también permite que estas decisiones correspondan a la lógica, pensamiento y perspectiva de estos actores, tradicionalmente mal llamados clientes.
4. En cuanto a la capacidad de hacer “metástasis”, de ir más allá de las pequeñas fronteras comunales, hacia la región inmediata, por definición la propuesta ha sido desarrollada y gestada con una visión integradora y amplia. El desafío está en el desarrollo de los instrumentos que permitan que los avances, progreso y resoluciones prácticas en el proceso de manejo del recurso forestal puedan hacer eco, por medio de los canales desarrollados durante el proceso de gestión en las 21 comunidades lingüísticas, y principalmente que en las instancias de decisión política se legitimen y validen estos progresos.

### **Experiencias en la fase de definición**

Una serie de casos podrían ser ubicados dentro de este tipo de experiencias. Muchos de ellos están ligados a proyectos u ONGs, así co-

mo a largas experiencias de organizaciones campesinas que recién comienzan a incorporar más deliberadamente lo forestal en sus planteamientos, como los proyectos FAO-Holanda-Instituto Nicaragüense de Recursos Naturales (IRENA) en Nicaragua, FAO-Holanda-Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) en Costa Rica, las experiencias del campesino de la Unión Nacional de Agricultores y Ganaderos (UNAG) en Nicaragua, el Proyecto Tortuguero, PACTO del Servicio de Parques Nacionales y la Comunidad Económica Europea (CEE) en Costa Rica, y las áreas de manejo integrado en Honduras. Para efectos de nuestro análisis hemos seleccionado el siguiente:

### ***Proceso de aprobación del proyecto de ley ambiental por parte del MAN***

#### ***Resumen del proceso y ubicación de la experiencia***

Este proceso es el más reciente de los casos aquí propuestos, impulsado por el MAN. Busca desarrollar un amplio proceso de consulta y elaboración participativa de una propuesta de ley ambiental de Nicaragua, para ser presentado a la Asamblea Nacional (parlamento). En el seno de la asamblea ya existían dos proyectos específicos presentados por el IRENA, uno sobre una nueva ley forestal y otro de recursos mineros.

La propuesta de nueva ley ambiental, además de tener respaldo popular de más de 50 000 firmas y de ser presentado por un conjunto de organizaciones, contiene un enfoque integral del desarrollo y el medio ambiente. Como producto de esta gestión, la asamblea nacional decidió poner a consulta en la sociedad civil el Proyecto de Ley General de Medio Ambiente, el Proyecto de Ley Forestal y el Proyecto de Recursos Mineros, a partir del mes de febrero y hasta mayo de 1994.

Lo más relevante es cómo una instancia de la sociedad civil coloca su propuesta en la mesa de discusión y esta es aceptada en el ordenamiento legal de todo lo referente a medio ambiente y recursos naturales.

#### ***Características relevantes para el análisis de las comunidades involucradas***

En este caso, en la primera parte del proceso no se habla de comunidades específicas geográficamente, sino más bien de capítulos (filia-

les) del MAN, en distintas zonas del país, y de sectores ocupacionales y profesionales que fueron consultados durante el proceso de elaboración. En la segunda fase, que está por iniciar, impulsada por la comisión de medio ambiente de la asamblea nacional, se desarrollará una estrategia de cobertura nacional. Como tal, la ley afectará o beneficiará al conjunto de la sociedad nicaragüense.

### *Instrumentos y herramientas de participación más significativos*

Los instrumentos principales han sido la elaboración de una propuesta de discusión, las consultas, una versión popular de la propuesta y su fundamentación, todo lo cual sirvió de apoyo a más de 400 miembros de MAN y a más de 12 organizaciones.

Una vez elaborada la propuesta, se desarrolló como instrumento la recolección de firmas de apoyo y la realización de un acto de presentación de la propuesta, ante la comisión de medio ambiente de la asamblea, para lograr que el anteproyecto fuera acogido como proyecto. Paralelamente a esto, se utilizaron distintos medios de comunicación como apoyo al proceso.

### *Modificaciones principales*

La modificación principal que se quiere lograr es ayudar a garantizar un poco de equilibrio entre los seres humanos y la naturaleza<sup>8</sup>.

Se sobrentiende que las modificaciones son a nivel legal, entre las cuales se destacan: la potestad de cada ciudadano de iniciar un juicio contra cualquiera que viole la ley; la obligación del sistema educativo nacional de promover la educación ambiental; la determinación de que por lo menos la mitad de los impuestos que genere explotación racional y sostenible de los recursos naturales de un territorio deberá quedar en el municipio correspondiente; la reglamentación del uso de la tierra; la prohibición de productos químicos tóxicos o contaminantes; la patentización y registro de la riquezas genéticas para uso exclusivo de la Na-

---

8. Tomado de la propuesta elaborada por el MAN, y desarrollada en versión popular. MAN-SIMAS-Nicaragua, 1993.

ción; y una política de beneficios fiscales y crediticios para quienes usen de forma óptima y bajo criterios de sostenibilidad los recursos naturales.

### *Instrumentos de definición*

En este caso se dan varios niveles. Por un lado, en el consenso logrado alrededor de la propuesta presentada, en un segundo nivel, el más importante, que la sociedad política acoja un anteproyecto procedente de la sociedad civil y lo convierta en proyecto de ley. En esta perspectiva se centra la consulta, pero principalmente, en la aprobación que haga la asamblea nacional del proyecto de ley. A partir de este momento se darán movilizaciones al parlamento para respaldar el proyecto.

### *Efectos principales*

Como lo señalamos al inicio de este documento, aún no se obtienen resultados porque el proceso se encuentra en plena dinámica, pero ha abierto un camino para que una iniciativa comunitaria sobre medio ambiente y recursos naturales se transforme en el marco político y legal orientador del desarrollo futuro.

### *Balance en términos del desarrollo humano*

Sin duda este es un caso bastante claro de gestión de soluciones desde abajo, desde la perspectiva y tradición local en su expresión puramente política y legal, pero principalmente integrada de todo el conjunto de componentes y elementos que giran en torno de los recursos naturales.

La amplia movilización social, creciente y permanente, que se ha desarrollado alrededor de esta propuesta y la que se espera generar en la consulta de los próximos meses apelando a todos los sectores, regiones y nacionalidades, recoge la búsqueda de la mayor participación posible.

A lo largo del proceso de elaboración de la propuesta, el reconocimiento y revaloración a la sabiduría técnica y social local ha sido uno de los ingredientes principales, lo cual se espera fortalecer en el desarrollo de reglamentos derivados de la ley.

## CONCLUSIONES

Al inicio del presente trabajo nos formulamos la pregunta de si se ha dado realmente una participación comunitaria en la definición de políticas forestales. La respuesta es que sí. Esta participación es, como lo hemos visto, principalmente un proceso, que adquiere sus características específicas de acuerdo con las condiciones en que se gestan y se desarrollan. Al identificar entonces esas situaciones de participación real, en distintos momentos del proceso, podríamos derivar las siguientes lecciones en función de una investigación futura que coayude a la definición acertada de políticas.

1. Se reconoce y comprende la cosmovisión o perspectiva en que se encuentra inmersa o con que se define una política; en especial se parte de esta perspectiva como marco de las propias comunidades capaz de asumir y asimilar las propuestas derivadas de otras perspectivas. Ejemplos de esto han sido la particular visión de los agricultores de Hojancha y el PAF-MAYA.
2. "Como buen rodal semillero". Cuando los procesos y experiencias se consolidan en el nivel local, como semilleros, provocan buenos resultados y disipan dudas, son capaces de ser reproducidos; es decir, la política ha de tener su fase de incubamiento y maduración, así como su fase de establecimiento, expansión y generalización, lo cual implica procesos secuenciales. Lo importante es rescatar que a partir de experiencias concretas, de descubrimientos e innovaciones locales o regionales, se alimenta el proceso de definición de políticas globales y la apertura y disposición de los definidores de políticas por retroalimentarse desde abajo. Por ejemplo, el desarrollo en Hojancha ha influido en la definición de políticas globales y en la consolidación de la organización regional.
3. Vimos en estos procesos como característica común el potenciamiento de nuevos espacios y nuevas alternativas para convertir cada dificultad en una oportunidad. Las demandas y acciones analizadas tendieron a abrir espacios para las oportunidades en los procesos de multiplicación o metástasis. Identificamos que lo que las otras comunidades o regiones rescatan son esas oportunidades, y las adecuan para su aprovechamiento según sus condiciones características, aspiraciones y valores (recuérdese el peso de la cosmovisión). Por lo tanto, una política debe formular claramente las oportunidades que ofrece y minimizar su función restrictiva o coercitiva, máxime si apuntamos hacia el desarrollo humano. Los incen-

tivos, las consultas mayas, el acceso a la asamblea nacional, el darle oportunidad al almácigo y la recolección de semillas, y la posibilidad de un PAF-MAYA son ejemplos de lo mencionado.

4. La estimulación de procesos de movilización social, entendidos más como especies de activación progresiva en gestión, definición y manejo de desarrollo, de manera que se potencia y rescata la creatividad y el conocimiento local, facilitado nuevamente por oportunidades, permite ampliar la base social que intenta crear soluciones a problemas similares, y en el momento que se produce un avance en un sector se prepara la reacción del conjunto. Esto implica reconocer que las soluciones no están creadas, sobre todo cuando se consideran las severas restricciones en que se encuentra la mayor parte de las comunidades de Centroamérica. Por lo tanto, las políticas que pretenden estimular la imaginación y la creatividad locales se enriquecen y alcanzan mayor potencial de efectividad con esa mayor activación social; es decir, la construcción de soluciones es tarea de todos. Reuniones, talleres, días de campo, parcelas demostrativas, convenios y créditos son mecanismos identificados en este análisis.
5. Quizás una de las lecciones más importantes de este análisis es identificar el vínculo permanente entre conocimiento local y conocimiento técnico, y cómo este vínculo permite que las oportunidades y los espacios potenciados alcancen su realización. La fundamentación de propuestas y su demostración práctica, donde se articula la investigación con la praxis productiva, son las que le dan potencia explosiva y, por lo tanto, universalidad a una experiencia que rescata políticas. Entonces, una condición clave para la efectividad de participación comunitaria en la definición de políticas es vincular directamente en el campo de la investigación científica a los procesos y organizaciones locales. Como hemos visto, las tres experiencias analizadas vinculan en su interior información y conocimiento locales con la información y conocimiento institucionales, lo que les da soporte y poder de convicción o persuasión a sus planteamientos. Es posible que sin soporte de articulación social estas oportunidades hubieran sido abortadas.
6. Por último, en términos de desarrollo humano, las políticas así gestadas aumentan la posibilidad de afirmar el verdadero protagonismo de las personas y comunidades, generar autodependencia, articular procesos, lograr una mayor profundización de la democracia, esti-

---

mular y valerse de la creatividad social, reconocer la diversidad de formas de satisfacer necesidades o solucionar los mismos problemas, potenciar el uso de recursos no convencionales, y afirmar el desarrollo de las personas y comunidades, no de los árboles y plantaciones, lo que deja atrás el número de hectáreas plantadas definidas en una política como razón de desarrollo.

## BIBLIOGRAFIA

- CANET, G. 1989. Consideraciones sobre incentivos para la reforestación en Costa Rica. San José, Dirección General Forestal.
- DE CAMINO, R. 1989. La influencia de una comunidad en la política forestal de un país. El caso de Hojancha, Guanacaste. C.R., IICA.
- MANFRED, M.N. *et al.* 1986. Desarrollo a escala Humana, una opción para el futuro. Suecia y Chile. CAPAR-Fundación Dag Hammarskjöld.



# **ALTERNATIVAS PARA ENFRENTAR LA DESTRUCCION DE LAS SELVAS TROPICALES: ALGUNOS ASPECTOS DE LA EXPERIENCIA DEL PLAN PILOTO FORESTAL DE QUINTANA ROO**

*Helmut Janka  
Rodolfo Lobato*

## **ALGUNAS CONSIDERACIONES GENERALES**

Durante los últimos 15 años ha crecido significativamente y a una escala global la conciencia pública, en general, y la científica, en especial, acerca de la importancia de las selvas tropicales. El aspecto sobresaliente es la preocupación por la creciente destrucción de los recursos naturales en las áreas forestales tropicales. Hay amplio consenso acerca de los siguientes puntos:

- Cualquier conversión (destrucción) de bosques tropicales significa no solo perder una amplísima gama de productos y capital genético cuyo valor aún se desconoce (biodiversidad), sino también incide negativamente en la protección del suelo, regulación de escorrentía, mejoramiento de micro y macroclima, entre otros.
- Los usos de suelo que generalmente le siguen al desmonte son muchas veces pasos hacia una destrucción más profunda de la base natural en la región.
- Frente a esta situación, generalmente juzgada como “irracional”, se concluye normalmente que debería iniciarse una política basada en una planificación del uso del suelo enfocada hacia un uso “racional” y sostenible de las selvas tropicales.

Esta apreciación general dio lugar a una reorientación general de las recomendaciones para el uso del suelo en las regiones de selvas tropicales, que destaca la diversificación en los usos y la consideración de la población local como criterios principales. Conceptos como “*eco-development*”, uso múltiple, agroforestería y similares desembocaron finalmente en el concepto de desarrollo sostenible, sancionado en 1992 en la Conferencia de Río de Janeiro. Complementariamente hay un reconocimiento creciente de la complejidad de los aspectos sociales, eco-

nómicos, políticos y culturales y su interrelación con el proceso de destrucción mencionado. Los últimos 10 años registran también un incremento sin precedente en los recursos financieros disponibles por parte de la comunidad internacional para lograr este propósito, combinado con notables esfuerzos de coordinación internacional como lo son destacadamente el GEF y el TFAP.

Todo ello da lugar, particularmente en el seno de las agencias de cooperación multilaterales y bilaterales, al desarrollo de sistemas de planificación y estrategias de implementación cada vez más sofisticados, capaces de considerar la complejidad de las interrelaciones mencionadas, con el propósito explícito de optimar la gran diversidad de posibles funciones de las selvas tropicales, para así hacer compatible un máximo de satisfacciones actuales derivado de diversos usos con la conservación de estas mismas funciones y servicios para generaciones futuras.

En otras palabras, ha habido apoyo económico, científico y político sin precedente para enfrentar el problema de la destrucción de las selvas tropicales. A pesar de todos estos esfuerzos, los resultados prácticos han sido extremadamente pobres, particularmente si son comparados con la dimensión del problema que se pretende enfrentar.

Este resultado poco satisfactorio no es casual. Si bien la orientación general de los esfuerzos mencionados parece ser válida, una evaluación de las experiencias prácticas sugiere que los métodos de planificación e implementación típicamente relacionados con estos proyectos y programas no pueden dar los resultados esperados en las circunstancias que son características de las áreas forestales del trópico húmedo, por lo menos en la mayoría de los países de América Latina.

Las propuestas elaboradas con esta orientación presuponen que existe una estructura de implementación o que puede ser creada para tal finalidad, en una situación que se caracteriza justamente por la inexistencia de estas estructuras y la imposibilidad de crearlas en un tiempo razonable de modo que puedan responder a las exigencias derivadas de estas propuestas. Además, esta inexistencia e imposibilidad son una parte fundamental del propio problema de la destrucción de las selvas tropicales.

Frente a estos supuestos derivados de lo que exige la "solución" propuesta, la práctica en los proyectos de cooperación y/o de desarrollo en general se desenvuelve normalmente en un contexto en el que: a) la

información disponible para tomar decisiones es típicamente parcial, tergiversada y no oportuna, y carece de fundamento científico; b) el acceso al problema es muy restringido y en el mejor de los casos se puede ejercer una incidencia previsible y deseable solo sobre uno o dos de los elementos que conforman el cuadro complejo de interacciones (limitada capacidad de conducción); y c) las instituciones encargadas de la implementación de las acciones propuestas son típicamente un factor que contribuye considerablemente al propio proceso de destrucción.

En esta situación, el cambio de tecnología convencional por paquetes de ecotecnología y la sustitución de los tradicionales grupos de decisión por ecotecnócratas (biólogos por forestales) tienen como resultado obligado, por un lado, programas de desarrollo que en el papel cumplen con las altas exigencias del desarrollo sostenible con fundamento científico y, por el otro, una práctica de implementación que se caracteriza por una total improvisación sin rumbo reconocible más allá de las necesidades de comprobación formal de los fondos ejecutados.

Lo anterior permite cuestionar no tanto los diferentes elementos que conforman la idea de un desarrollo sostenible, sino su conjugación particular como estrategia para lograr una utilización racional de las selvas tropicales. Puede concluirse que las estrategias hasta ahora implementadas no solo no son viables, sino que son posiblemente contraproducentes y por ello no deseables.

Reconocer el alto grado de complejidad del problema que aquí interesa no necesariamente debe de llevar a una estrategia de implementación igualmente sofisticada y compleja, la cual en las condiciones típicamente prevalecientes no tiene ninguna posibilidad de éxito. Más bien deberán buscarse sistemáticamente procedimientos que permitan reducir la alta complejidad en cada caso a uno o dos elementos manejables, sin que ello signifique una simplificación indebida, y que estas medidas vayan construyendo a través del tiempo una mayor integración en la práctica orientada hacia un desarrollo tendencialmente más sostenible.

En lo que sigue y tomando como referencia algunas de las experiencias de un proyecto de manejo de selvas por parte de comunidades campesinas en el sureste de México, el Plan Piloto Forestal de Quintana Roo, se tratará de ilustrar algunas diferencias básicas en la apreciación y el procedimiento para hacer realidad el concepto de desarrollo sostenible en selvas tropicales. Como se verá, más allá de aspectos técnicos

se trata de diferencias de fondo en la concepción de una política de desarrollo apropiada a las circunstancias que aquí interesan.

## **BREVE CARACTERIZACION DEL PLAN PILOTO FORESTAL DE QUINTANA ROO**

La región en la se inicia en 1982/1983 el Plan Piloto Forestal presentó la mayor parte de las características relacionadas con la destrucción de selvas tropicales en América Latina:

- Desde principios del presente siglo, la actividad forestal era el pilar de la economía rural de Quintana Roo. Los primeros aprovechamientos (palo de tinte, chicle, caoba) estaban a cargo de compañías extranjeras y después también de nacionales.
- Desde 1957, gran parte del sur del estado (500 000 ha) fue concesionada a una compañía para-estatal. Para la administración del bosque, la compañía contaba con su propia dirección técnica forestal. Por la explotación de los bosques ejidales, la compañía pagaba a los ejidatarios el derecho de monte, renta que fijaba la Institución Agraria Federal, y que estaba muy por debajo del precio de la madera de la región. En el resto del estado, si bien los precios que se pagaban eran superiores a los que pagaba la compañía para-estatal, las comunidades tampoco ejercían ningún control sobre su recurso forestal. Los contratistas podían contraer madera prácticamente durante todo el año, amparados en permisos forestales que otorgaba el servicio forestal sin ejercer ningún control sobre las actividades de los contratistas madereros.
- La economía rural del estado sufrió cambios drásticos cuando a fines de la década de los sesentas se inició la colonización de esta región hasta entonces escasamente poblada.
- Lo anterior significaba que, por un lado, los campesinos al ser excluidos de los beneficios de la actividad forestal promovían, con el apoyo de programas oficiales, el avance de proyectos agropecuarios, desmontando para ello grandes superficies forestales que a su vez formaban parte de la concesión forestal. Las compañías madereras a su vez seguían cortando los mismos volúmenes concesionados en superficies forestales cada vez menores. Ello no solo significaba una masiva sobre-explotación en las áreas forestales cada vez

más reducidas, sino también una fuente de conflictos violentos entre campesinos y compañías madereras, conflicto en el cual –dentro de una anarquía institucional generalizada– el servicio forestal fue identificado por parte de los campesinos como aliado de los madereros.

Ante esta situación, el Gobierno de Quintana Roo ordenó una serie de estudios para enfrentar los problemas mencionados. De estos estudios surgió el planteamiento de una nueva política forestal, implementada a partir de 1983, al término de la concesión forestal, con el objetivo de crear las condiciones necesarias para la conservación y el manejo de las selvas.

Esta nueva práctica forestal que inicialmente abarcaba 10 comunidades campesinas con un área forestal permanente de unas 100 000 ha, se extiende hoy, o sea después de 10 años, a unas 50 comunidades en el estado de Quintana Roo, con un área forestal permanente de aproximadamente 400 000 ha, es decir el 90% de la superficie forestalmente interesante del estado de Quintana Roo. En el estado vecino de Campeche, en la región colindante con la reserva de la biosfera Calakmul, operan desde hace 3 años unas 30 comunidades campesinas de acuerdo con criterios parecidos a las de Quintana Roo.

Más allá de la importancia económica, social y política que la actividad forestal reviste para estas comunidades, las comunidades forestales, organizadas en cinco sociedades civiles, disponen de un servicio forestal propio con más de 30 técnicos, reconocido por las autoridades forestales.

Así pues, a partir de 1983 se inicia una nueva práctica forestal con nuevos actores sociales y una clara tendencia hacia la desaceleración del proceso de destrucción observable hasta este año. A pesar de muchas deficiencias todavía existentes y una marcada diferenciación entre las distintas comunidades, esta nueva experiencia ha logrado generar su propia dinámica y constituye un referente obligado para todo el sureste mexicano y para algunos países centroamericanos.

A continuación se presentarán algunos aspectos de la experiencia de Quintana Roo con el fin de ilustrar diferencias de fondo en el diseño y la implementación de estrategias orientadas hacia la sostenibilidad, diferencias que en muchos casos pueden constituirse en el elemento crítico que en última instancia define el fracaso o el avance de un programa.

## **ACTORES PRINCIPALES DE LA POLÍTICA FORESTAL Y EL PROBLEMA DE LAS CONTRAPARTES**

Tradicionalmente, el camino indicado para un cambio en las prácticas forestales es la formulación de una nueva política forestal por parte de la institución oficial y la confección de planes de acción y medidas de implementación correspondientes a esta nueva política. Para los organismos de cooperación técnica, las instituciones estatales forestales son normalmente la contraparte obligada para instrumentar conjuntamente las nuevas políticas forestales. Mediante amplios programas de asesoría, de capacitación y líneas de crédito abundantes, se espera mejorar las posibilidades de implementación de esta nueva política, orientada hacia la sostenibilidad y basada en acciones científicamente probadas. En este contexto, proyectos piloto tienen la finalidad de generar nuevas experiencias que después deberán servir de insumo para la asesoría y el diseño de la nueva política<sup>9</sup>.

La estrategia seguida por parte del Plan Piloto Forestal de Quintana es diametralmente opuesta a la línea de acción arriba caracterizada. El punto de partida es el reconocimiento de que el proceso de destrucción observable en las áreas forestales tropicales no es casual, sino es, el caso normal en las condiciones económicas, políticas y sociales típicamente prevalecientes en estos países. Por lo tanto, no se puede esperar que la mejor comprensión del problema en las instituciones oficiales y una mejor preparación técnica de sus cuadros, consecuencia de una asesoría por parte de instituciones de cooperación técnica, tenga como resultado previsible un cambio sustancial en el proceso de destrucción de las selvas tropicales. A ello se agrega que la interrelación entre planificación e implementación de las distintas instancias oficiales es típicamente poco transparente; en todo caso, no es lo suficientemente controlable como para poder esperar resultados previsibles y contrarios a la tendencia actualmente observable. El enfoque y el procedimiento convencionales mediante una institución oficial es, desde esta perspectiva, una "misión imposible".

---

9. El reconocimiento reciente por parte de los organismos de cooperación de las complejas interrelaciones socioeconómicas, políticas e institucionales ha tenido como resultado que se considere también a organismos no forestales como parte de una estructura más diversificada de contrapartes. Ello significa en la práctica que los responsables de estos programas y proyectos tendrán que trabajar no solo con las instituciones forestales, sino con una gama más amplia de instituciones relacionadas con el problema. También en este contexto más diversificado, los proyectos piloto tienen igualmente la finalidad de generar información más realista y al mismo tiempo más compleja para la asesoría de las instituciones.

A diferencia del procedimiento "convencional", en el caso del Plan Piloto Forestal, el apoyo y su expansión espacial son su objetivo. El Plan Piloto Forestal, por lo tanto, no fue concebido como un experimento en condiciones reales para proporcionar una mejor asesoría a las instituciones oficiales. El aspecto sobresaliente es más bien el apoyo a un grupo, el cual de acuerdo con el análisis previo, podía llegar a tener un interés directo y a largo plazo un manejo sostenible de la selva y, sobre todo, la capacidad de crear un sistema de control espacial para así defender las áreas de aprovechamiento forestal frente a otros usos. En el caso del Plan Piloto Forestal este grupo son las comunidades campesinas. No hay razones para suponer que las instituciones oficiales pudieran cumplir esta función. Por lo anterior, las instituciones oficiales tampoco son consideradas como correa de transmisión para la transferencia de la experiencia a otras regiones.

A diferencia del procedimiento "convencional", el carácter piloto de las actividades previstas es necesario para poder crear, con la tolerancia a veces un tanto forzada de las instancias oficiales (muchas veces a pesar de ellas), espacios libres frente a las mismas instituciones para poder así iniciar una reorientación en la práctica forestal. Se pretendía pues, a partir de un proyecto piloto, crear una nueva práctica forestal cuya creciente importancia económica y política fuera capaz de imponer con el tiempo sus propias condiciones y que en última instancia tuviera incidencia en las instituciones oficiales.

En cuanto a las propuestas solicitadas por parte del Gobierno del estado de Quintana Roo, dos de ellas<sup>10</sup> proponían prácticamente la continuación de la actividad forestal tradicional bajo nuevas formas legales y de organización. Las dos propuestas reservaban, por lo tanto, la actividad forestal principal para los grupos tradicionalmente relacionados con esta actividad, los cuales no tenían ninguna posibilidad ni interés de incidencia para cambiar el rumbo de la dinámica destructiva prevaeciente. El aspecto sobresaliente de las propuestas en cuanto a las comunidades campesinas era el intento de mantenerlas alejadas de las actividades forestales principales mediante su distracción en actividades auxiliares, cuya inviabilidad económica ya había quedado comprobada en la misma región. Desde luego, todas estas propuestas estaban "científicamente fundamentadas" y pretendían mejorar el nivel de vida de la población local.

---

10. Las presentadas por un grupo consultor forestal extranjero y las elaboradas por la misma institución forestal.

La propuesta que finalmente formó el marco de referencia para el Plan Piloto Forestal fue elaborada por un grupo no comprometido con la institución forestal y su gremio profesional. Fue el Gobierno el Estado y no las instituciones forestales el que promovió, fuera de su competencia institucional, la reorientación de la práctica forestal. En este proceso de reacomodo de los principales actores de la política forestal, pueden distinguirse, en el caso de Quintana Roo, tres fases cualitativamente diferentes:

- Durante la primera fase del Plan Piloto Forestal, una de las preocupaciones principales se refería a la posibilidad de ampliar dentro de la institución forestal tradicional el espacio para una reorientación inicial de la práctica forestal. Para lograr esto eran fundamentales decisiones *ad hoc* del gobernador de la entidad y del subsecretario forestal. Igualmente importante era la formación de un equipo seleccionado *ad personam*, comprometido con el nuevo enfoque y capaz de llevar adelante a un nivel muy práctico las actividades forestales por parte y en beneficio de las comunidades campesinas. Los esfuerzos de este grupo de apoyo (grupo operativo) en esta primera fase estaban enfocados, por un lado, hacia la capacitación de las comunidades campesinas para el negocio forestal y, sobre todo, hacia la neutralización de la influencia de la institución forestal tradicional y de los demás grupos de interés tradicionales en el área del Plan Piloto. En esta primera fase, el espacio para una reorientación en la práctica forestal y las posibilidades reales de acción dependían exclusivamente de la capacidad personal comprometidas con la propuesta.
- El éxito económico y la importancia política creciente de los grupos principales de este Plan Piloto hicieron posible en una segunda fase la creación de una estructura institucional propia que permitía superar la primera fase de apoyo personalizado. Esta consistía en la creación de una sociedad civil que agrupaba a los ejidos que habían participado en el Plan Piloto. Esta sociedad civil, por su parte, contrataba al anterior grupo operativo como su dirección técnica forestal. Un cambio oportuno en la ley forestal ofrecía esta posibilidad. El grupo que promovió estos cambios no pretendía que estos fueran una "solución" para otras regiones. Más bien estaban concebidos como una medida específica con carácter transitorio para poder enfrentar problemas específicos en esta fase y para este grupo de comunidades forestales. El objetivo principal era asegurar institu-

cionalmente el espacio ganado en la primera fase y fortalecer las estructuras internas de la propia organización.

- En una tercera fase se observa una incidencia en instituciones y regiones más allá del área de influencia original del Plan Piloto Forestal. La propia expansión de la experiencia original permitió un cambio cualitativo al sobrepasar los límites sectoriales hacia una concepción más regional.

Dentro de la estrategia del Plan Piloto Forestal y a diferencia del enfoque tradicional, la asesoría y la cooperación que se ofrecen a las instituciones oficiales no tienen como objetivo principal el de capacitarlas para una nueva política forestal a nivel general. Lo que se persigue es sobre todo mejorar concretamente las condiciones de implementación de una nueva práctica forestal en el área del Plan Piloto. A diferencia de la asesoría tradicional institucional que fácilmente se pierde en la maraña institucional por no existir criterios claros que permitan una retroalimentación para los esfuerzos emprendidos, en el Plan Piloto la asesoría a las instituciones es altamente selectiva, con una retroalimentación inmediata en el área de interés. El principal criterio de selección es lo que en cada momento se considera favorable para el avance del Plan<sup>11</sup>.

## **PLANIFICACION FORESTAL INTEGRAL**

El concepto del manejo integral forestal pretende considerar la multiplicidad de las funciones que cumple o que puede cumplir un bosque tropical y hacerla compatible con el contexto socioeconómico. La planificación integral como herramienta metodológicamente presupone el conocimiento previo del sistema de manejo por ser aplicado, o por lo menos de las interacciones ecológicas entre los componentes del ecosistema. Asimismo, presupone que existe la posibilidad de incidir en la práctica en las variables que se consideran importantes de acuerdo con los

---

11. La recomendación de considerar la alta complejidad de los procesos sociales, políticos, económicos e institucionales no necesariamente significa un avance frente a la situación anterior. Más bien, dentro del enfoque de desarrollo integral, esta recomendación puede contribuir a que sea cada vez menos realizable el objetivo de influir mediante asesoría y financiamiento en las instituciones para que cambien su política: las "misiones imposibles" se multiplican. Lo que hace falta es una restricción deliberada hacia lo posible y no hacia lo deseable.

resultados de la planificación. Todas estas condiciones no se dan en la realidad "normal" de las actividades forestales en las selvas tropicales.

De hecho, en la mayoría de los proyectos, el objetivo de optimar el uso de las selvas se encuentra muy alejado de las posibilidades reales. En la mayoría de las veces, la pretensión de integración y de fundamentación científica como punto de partida para las acciones en el campo<sup>12</sup>, al enfrentar en su fase de implementación obstáculos insospechados y muchas veces no de carácter científico, lleva rápidamente a acciones improvisadas con resultados que en vez de frenar aceleran el proceso de destrucción<sup>13</sup>.

A diferencia del enfoque que toma la integración y la optimación como punto de partida para el diseño de acciones en el campo, el enfoque que caracteriza al procedimiento del Plan Piloto consiste en ir construyendo la integración deseada de forma gradual y de acuerdo con las circunstancias.

A continuación se tratará de ilustrar este proceso de construcción gradual de una creciente integración/sostenibilidad tomando como referencia algunas experiencias del Plan Piloto Forestal. Este proceso se subdivide, para fines de presentación, en tres fases.

1. En la primera fase el objetivo más importante era lograr una estabilización en el proceso de destrucción en las áreas de influencia del Plan Piloto Forestal y crear en este espacio limitado las condiciones mínimas para una primera aproximación al concepto de un manejo integral forestal. Para ello las medidas siguientes fueron de importancia:
  - Hacer coincidir la unidad de manejo y administración forestales con la unidad de tenencia de la tierra. De esta forma se pretendía asegurar una dinámica de uso con ingresos regulares a nivel de cada ejido, con los ejidos como centro de planificación y

---

12. Estas condiciones muchas veces son exigidas por las leyes forestales y por los organismos de cooperación.

13. En el caso de las selvas tropicales en el sureste mexicano, existe un notable inventario de proyectos fracasados con esta orientación, que en su momento contaban con un amplio apoyo científico, político, institucional y económico.

---

toma de decisión<sup>14</sup>. A partir del Plan Piloto Forestal, la planificación de los aprovechamientos se hizo a escala ejidal.

- Delimitar áreas forestales permanentes por parte de la población ejidal. Como un primer paso de ordenación, cada área forestal permanente fue dividida en veinticinco áreas anuales de corta. Hay que tener en cuenta que en esa fecha no se contaba con inventarios actualizados; los técnicos no tenían conocimiento de primera mano sobre el monte; y se desconocía el crecimiento y la mortalidad de las especies, al mismo tiempo que gran parte del proceso de aprovechamiento quedaría en manos de los campesinos que tampoco tenían suficiente experiencia en la conducción de estas actividades. A la vez ello permitió definir, a *contrariu sensu*, la superficie no foresta y delimitar el universo de trabajo. Las áreas arboladas situadas fuera del área forestal permanente no serían sujeto de ordenación. No interesaba el manejo del ejido como unidad predial, sino el de su área de bosque permanente.

Esta situación de partida era, pues, la negación misma de la integración. Sin embargo, los pasos adoptados resultaron ser críticos para el desarrollo ulterior de tendencias hacia el manejo, ya que si no hay un bosque delimitado el manejo carece de sentido. Este paso significaba la transformación del bosque como “tierra de nadie” —simple reserva territorial del ejido— en un bien de uso común, con un régimen administrativo propio.

Por primera vez, en el trópico mexicano surgía de esta manera entre los campesinos el concepto de bosque de producción, con criterios mínimos para su ordenación. Este paso fue considerado tan importante, que el concepto fue introducido en el Reglamento de la Ley Forestal.

*Superación de la explotación selectiva* que caracterizaba a los aprovechamientos de la región. Se tomaron medidas para forzar la introducción de nuevas especies al mercado. Esto también significaba un paso hacia el manejo. En el tipo de aprovechamiento tradicional, gran parte de la selva no es vendible, por lo cual el manejo resulta incosteable. Además, el grado de perturbación que produce el

---

14. Esto puede hoy parecer trivial, pero se debe tomar en cuenta que en la época anterior, al comienzo del Plan Piloto, la empresa concesionaria pasaba arbitrariamente de predio en predio. Para ella, la unidad de administración forestal era la totalidad del área arbolada, con el resultado de generar ingresos por concepto de derecho de monte muy irregulares y no previsibles para las comunidades rurales.

aprovechamiento de tipo selectivo es mínimo, con la consecuencia de que no se generan condiciones para el desarrollo de prácticas silvícolas.

El criterio para la incorporación de nuevas especies en el mercado fue necesariamente empírico: se promovieron las especies con mayor aceptación y de más fácil trabajo; cualquier venta de corrientes, al afianzar las relaciones de mercado, facilitaba la adopción de pasos hacia el manejo<sup>15</sup>. Otra situación poco idílica, muy alejada de la integración, a la cual había que dar respuesta práctica, fue la siguiente:

Para la *evaluación de volúmenes de corta*, la medida adoptada fue llevar a cabo el inventario del área de corta, y solicitar el otorgamiento del permiso en función de las existencias cortables presentes en el área. También aquí se estaba a años luz de la integración, pero metodológicamente dicho criterio, a diferencia de las prácticas anteriores, quedó supeditado a la adopción de dos medidas previas (la delimitación del área forestal permanente y su división en veinticinco anualidades) que en sí representaban pasos hacia la ordenación.

Desde el punto de vista tecnocrático del manejo integral, en los primeros tres años del Plan Piloto Forestal no se hizo nada relevante. Consecuentemente, un número considerable de investigadores y “expertos” forestales, tanto nacionales como internacionales, se constituían, conjuntamente con los integrantes del servicio forestal tradicional, en enemigos acérrimos del Plan Piloto Forestal. Desde el punto de vista de la creación de precondiciones para el manejo, en el mismo lapso había surgido un nuevo actor social (los propietarios de montes); se habían delimitado las áreas forestales, con lo cual resultaba posible la planificación forestal; se habían adoptado medidas mínimas de ordenación, y —más importante aún— los campesinos habían entrado de lleno en el negocio forestal.

---

15. Debe tomarse en cuenta que, al comienzo de la implementación del Plan Piloto Forestal, no existía en la región un verdadero mercado de la madera, ni siquiera para las preciosas, y que su creación por parte de los campesinos implicó grandes esfuerzos y enfrentamientos.

2. Durante la segunda fase se registraron los pasos siguientes:

- *Inicio del inventario forestal.* Los ejidos estaban ya relativamente capitalizados, y ya se consideraba al inventario como herramienta de planificación y no como simple requisito formal y capricho del grupo técnico.
- *Desarrollo de un sistema de cómputo.* Ello abrió la puerta para la aplicación práctica de los datos del inventario y para la planificación de las áreas de corta. Además de la contribución técnica forestal, significaba un paso importante hacia el manejo descentralizado de información y la toma de decisiones correspondientes, aspectos de importancia en un ambiente caracterizado por un muy alto grado de centralización y procedimiento burocrático.
- *Plan de manejo.* Dada la falta de varios datos típicamente inexistentes en estas áreas (como crecimiento, mortalidad, entre otros), este se hizo a partir de una serie de supuestos mínimos.

3. La tercera fase se inició con el establecimiento de parcelas de observación permanente conjuntamente con un sistema de registro y evaluación especialmente desarrollado con esta finalidad. Cerca de 300 parcelas actualmente establecidas proporcionan una gran variedad de datos de interés ecológico y silvicultural. Al mismo tiempo se iniciaron nuevos inventarios que pretendían superar algunos problemas surgidos en la planificación y en la implementación de los aprovechamientos forestales. Su costo es considerado, por parte de los ejidos, como inversión en un manejo más sostenible<sup>16</sup>.

Desde la perspectiva discutida, el concepto de manejo forestal integral constituye una traba más que un apoyo al desarrollo forestal tropical. Presentado como *sumum* de lo deseable, constituye en realidad un paso atrás con respecto a la situación anterior, al introducir más trabas

---

16. Existe una relación particular con las disposiciones de la nueva Ley Forestal. Desgraciadamente, la sanción del Reglamento de la nueva Ley Forestal complicó las posibilidades de aplicar una línea de desarrollo flexible hacia una mayor integración. El otorgamiento de permisos quedó supeditado a la presentación de planes de manejo integral forestal. Es decir, lo que hasta entonces había sido una discusión metodológica se volvía ahora traba normativa. Si bien en varios foros se ha sostenido que el Reglamento de la Ley Forestal tomó como base, entre otras consideraciones, el ejemplo del Plan Piloto Forestal, en realidad no tomó nada de su estrategia, y volvió a la antigua práctica de aislar el bosque de todo el contexto socioeconómico.

en la de por sí gigantesca maraña burocrática para que los propietarios de montes puedan desarrollar sistemas de manejo<sup>17</sup>.

La alternativa es una silvicultura con los pies en la tierra, que tome en cuenta centralmente las condicionantes socioeconómicas para el aprovechamiento sostenible del bosque tropical, con avances modestos pero firmes hacia el desarrollo de sistemas de manejo, ligados a las condiciones particulares del sitio y a la revisión sobre la marcha de los planes de trabajo, en la cual los problemas prácticos de ordenación espacial y aplicación localizada de tratamientos silvícolas tengan más importancia que la realización previa de toda la parafernalia de los planes de manejo integral forestal.

Los pasos aquí reseñados indican que en principio es posible adecuar los requisitos técnicos para un manejo sostenible a las circunstancias no técnicas, de modo que en su conjunto y a través del tiempo vayan conformando una tendencia hacia la sostenibilidad. Facilitar la apreciación adecuada de estas interrelaciones y de las posibilidades reales en cada caso y momento constituye un reto formidable para la conducción de una política de desarrollo relacionada con la destrucción de selvas tropicales. También en este caso el reto está en ordenar la siempre compleja realidad, de modo que permita instrumentar una o dos medidas viables que acerquen la práctica a un manejo más sostenible.

## **SOSTENIBILIDAD DEL PROCESO INICIADO CON EL PLAN PILOTO FORESTAL**

Desde la perspectiva del Plan Piloto Forestal, los avances no se miden principalmente en términos de un "desarrollo sostenible" como producto final, sino lo que importa es el cambio de una dinámica destructiva y no-controlable hacia una de menor destrucción que eventualmente debe desembocar en un manejo más sostenible. Lo que importa es impulsar y mantener el proceso de cambio.

---

17 Lo anterior genera la autocomplacencia de las instituciones y la simulación. Se dice que se está haciendo manejo forestal integral o un manejo/ desarrollo sostenible porque es la palabra de moda y lo exige el Reglamento de la Ley Forestal y/o la Ley Ecológica. En realidad, todo el mundo está conciente de que, al exigir el cumplimiento de precondiciones incumplibles, la aplicación de este concepto se limita al seguimiento de las normas burocráticas de presentación del plan de manejo, con total independencia de su contenido. En la mayoría de los casos, lo del manejo integral forestal (y en su caso del desarrollo sostenible) se limita al título de las carátulas de los planes.

Dentro de la estrategia de implementación del Plan Piloto Forestal se asigna una importancia especial a los grupos campesinos como impulsores de este proceso. Conviene precisar esta función para entender los límites y problemas relacionados con esta estrategia.

Por un lado, se supone que en la medida en que el aprovechamiento forestal sea económicamente atractivo para este grupo, las comunidades campesinas tendrán un interés genuino en conservar esta fuente de ingreso. De otro modo participarían en la destrucción de este recurso. Por el otro lado –y este aspecto es tal vez tan importante como el primero– en las condiciones prevalecientes en las áreas forestales tropicales, las comunidades campesinas son probablemente el único grupo social capaz de establecer y manejar confiablemente un sistema de control espacial (en el ámbito de cada una de las comunidades) que permita defender las áreas forestales frente a otros usos que tienen como precondition su desaparición.

En términos generales, se considera que hay mayores posibilidades de éxito para crear un esquema de regulación de uso de suelo establecido y manejado por parte de las propias comunidades campesinas, que para crear un esquema de regulación a cargo de las instancias públicas y/o de empresas privadas, las cuales en el pasado han mostrado su ineficacia.

Desde el punto de vista del interés público en la conservación de las selvas tropicales, lo que importa no es la actividad forestal para fines de producción, sino la creación y el manejo de este esquema de control espacial. La explotación forestal en las condiciones del Plan Piloto Forestal parece ser un instrumento apropiado para ello, mientras se desarrolle de forma socialmente coordinada y sistemática y en un espacio estructurado.

En este sentido y desde una perspectiva global, la actividad forestal es vista como un medio adecuado para organizar un sistema de conservación que se basa en su capacidad de fomentar la organización social, con el atractivo económico como agente de auto-organización<sup>18</sup>.

---

18. Como lo muestra el destino de un sinnúmero de áreas protegidas (p.ej. reservas de la biósfera), las instituciones oficiales y tampoco las ONGs tienen capacidad suficiente para organizar de forma eficiente y económica estos esquemas de control espacial.

El Plan Piloto Forestal no fue concebido principalmente como sistema de producción forestal para así cubrir una demanda apremiante del mercado o para generar divisas. Si bien su éxito depende en gran medida de que funcione como si fuera un sistema de producción forestal, particularmente en su relación con la industria y el comercio forestales, su aspecto principal, el cual justifica en última instancia una amplia gama de apoyos externos, es que la particular forma de aprovechamiento es el mejor medio de conservación del recurso en el contexto actual.

Esta estrategia a veces es presentada como autofinanciable, por lo menos a mediano o largo plazo. Conviene aclarar esta interpretación equivocada.

- Hoy en día, en ninguna parte del mundo existen esquemas de manejo sostenible de bosques naturales que sean autofinanciables. Particularmente en los países industrializados con bosques naturales de alta productividad, esta actividad es considerablemente subvencionada<sup>19</sup>.
- El caso del Plan Piloto se da en condiciones mucho más desfavorables. Las selvas finalmente entregadas a los campesinos son típicamente sobre explotadas. A ello se agrega que no existen ni los conocimientos suficientes ni una organización probada para garantizar un manejo sostenible y a la vez económicamente atractivo. Por lo tanto, al pretender el autofinanciamiento en estas condiciones, se espera que los ingresos provenientes de la explotación de una selva sobre explotada a cargo de un grupo no experimentado con un acceso muy reducido acceso a los mercados forestales deberían, además de la propia extracción forestal, financiar también las investigaciones técnicas, cuyos resultados son necesarios para un manejo sostenible y no han sido proporcionados por parte de los institutos de investigación forestal oficiales con un gran número de investigadores y un amplio presupuesto. También deberían formar y financiar su propio servicio técnico forestal que ofrezca cierta solidez técnica en las actividades forestales, mientras que el servicio forestal oficial, cuyo servicio es gratuito, apoye actividades forestales tendencialmente opuestas a la conservación de las selvas.

---

19. De acuerdo con cifras de 1991 de Alemania, los bosques comunales registran, en promedio, una pérdida anual de 245.-/ha, de las cuales unas 129.-DM/ha son cubiertos anualmente mediante subsidios.

- No es realista, pues, esperar que los campesinos financien a través del aprovechamiento todas estas actividades que sí deberán realizarse para asegurar la sostenibilidad. Sin embargo, esta ha sido la expectativa de los organismos oficiales de apoyo, ya sean nacionales o internacionales, con el agregado de que ahora sí todas estas actividades tendrán que tener bases científicas.
- En el Plan Piloto Forestal y hasta la fecha, la explotación forestal propiamente dicha ha sido autofinanciable. En el caso de la caoba, generalmente se consigue un superávit (tomando en cuenta nada más los costos relacionados con la extracción) que varía considerablemente entre las diferentes comunidades. En el aprovechamiento de las “maderas corrientes”, cuyos ingresos cubren los costos de extracción, se tiene interés por crear fuentes de empleo.
- La considerable reducción de los volúmenes autorizados para la caoba (a una cuarta parte comparada con los volúmenes autorizados al inicio de este Plan) y con ello la reducción de los ingresos provenientes de la explotación de estas maderas, han podido ser compensadas solo en parte a través de la operación de una incipiente industria forestal en los propios ejidos y mediante un creciente número de programas gubernamentales en apoyo a las actividades forestales. Estos programas han resultado ser poco calculables y de difícil administración. Ello es particularmente pertinente en el caso del financiamiento del servicio técnico forestal, oficialmente a cargo de las sociedades civiles.

El planteamiento inicial previó el autofinanciamiento de este servicio mediante cuotas de pago por parte de los ejidos y cuyo monto se relacionaba directamente con los volúmenes autorizados. Esta medida resultó ser contraproducente, ya que por un lado había que reducir sustancialmente, con base en consideraciones ecológicas, los volúmenes autorizados de la especie económicamente más atractiva, o sea de la caoba, mientras que al mismo tiempo crecieron las funciones del servicio técnico forestal para asegurar la sostenibilidad del aprovechamiento.

De hecho, el servicio técnico forestal desde su inicio solo en parte ha sido financiado con fondos provenientes de los propios ejidos. Las fuentes de financiamiento externo han variado a través del tiempo den-

tro de un clima generalizado de inestabilidad. Ello ha tenido como resultado que una de las preocupaciones principales tanto de la sociedad civil como del propio servicio técnico forestal sea encontrar fuentes de financiamiento externo, en vez de concentrar todos sus esfuerzos hacia el desarrollo de mejores esquemas de desarrollo de las selvas.

En el caso del Plan Piloto, la mayor parte del notable número de trabajos técnicos enfocados hacia un manejo más sostenible es financiada con fondos externos. Además de su poca previsibilidad, su aspecto más crítico es tal vez su incidencia negativa en la capacidad de auto-organización de las propias comunidades campesinas.

Dentro esta estrategia, otro elemento crítico ha sido la poca previsibilidad de la política económica en general y su incidencia directa en la rentabilidad de esta actividad. Cabe destacar particularmente dos elementos: la alta variabilidad del costo del dinero (interés) y la apertura de los mercados.

Las actividades de extracción requieren, en las condiciones de Quintana Roo, generalmente un prefinanciamiento de varios meses. Su carácter cíclico, derivado de condiciones climáticas, sugiere, además, el mantenimiento de un *stock* de madera para poder atender la demanda de la industria a través del año. La disponibilidad y el costo de capital de trabajo inciden significativamente en la rentabilidad y en la organización de las labores forestales mencionadas.

En México los intereses de los créditos son generalmente indexados. Se muestra un alto grado de variación en un contexto de aparente estabilidad monetaria. A su vez, se señala no solo una variación extrema en los últimos meses, sino que el nivel de estos costos, medido en dólares, es prohibitivo para cualquier actividad no-especulativa, particularmente la forestal.

La creciente apertura de los mercados nacionales, con una sobrevaluación/subvaluación cíclica de la moneda nacional, conjuntamente con los vaivenes propios del mercado internacional de los productos forestales, contribuye a una pronunciada inestabilidad del mercado fores-

les, contribuye a una pronunciada inestabilidad del mercado forestal. Basta mencionar que en el transcurso de los primeros tres meses de este año y en relación con el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (TLCN), las importaciones por concepto de "industria de la madera" crecieron el 137% en relación con las cifras del año anterior.

Pareciera, pues, que recetas un tanto simplonas como la de *get the prices right* en el contexto particular de países como México, no son muy favorables para impulsar medidas de conservación de los recursos naturales a partir de actividades de producción dirigidas al mercado. Ello es particularmente importante para la actividad forestal que requiere de un marco de referencia estable y favorable, para que las actividades puedan ser realizadas dentro de una orientación de sostenibilidad.

Para una política de apoyo a esta estrategia, uno de los retos principales consiste en encontrar un término medio entre un apoyo externo confiable que a la vez mejore las condiciones generales, tanto ecológicas como económicas, para la explotación forestal a cargo de las comunidades campesinas, sin que al mismo tiempo afecte negativamente la capacidad interna de auto-organización para así asegurar un sistema de control espacial eficaz.

La experiencia del Plan Piloto Forestal señala también que los factores mencionados no son suficientes para explicar el cambio observable. De hecho, la propuesta de los campesinos era, y en parte sigue siendo, hacer lo que antes hacía el concesionario forestal. Esto no es de extrañar, ya que no existen antecedentes históricos importantes en estas zonas que pudieran señalar que la inversión en la selva vale la pena. El ejemplo por seguir era el clásico maderero que se hace rico en poco tiempo.

Un factor decisivo para instrumentar el cambio y su continuidad ha sido un reducido grupo externo, capaz de reorientar las perspectivas de las comunidades campesinas y de movilizar energías y recursos, los cuales de otra manera hubieran sido gastados en acciones ajenas a la conservación de las selvas.

Aquí interesa, desde la perspectiva de organismos de cooperación, precisamente esta capacidad de movilizar recursos existentes. Visto

así, el mantenimiento de un grupo de estas características es el costo "extra" de los organismos de cooperación. Si se relaciona este costo con las superficies que de algún modo están dentro de este esquema de desaceleración de la destrucción, se llega a un costo de US\$/ha por año que varía entre uno y dos dólares estadounidenses. Si se comparan estas cifras con las enormes erogaciones para proyectos de conservación de selvas de corte tradicional con resultados bastante magros, puede decirse que en el caso del Plan Piloto Forestal se trata posiblemente de uno de los proyectos de conservación de selva más baratos a nivel internacional y con un impacto a escala relevante. Queda por preguntar por qué esto no ha sido posible en otras partes.

## OBSERVACIONES FINALES

Es indudable que la experiencia del Plan Piloto Forestal de Quintana Roo constituye uno de los pocos casos en los cuales se han podido dar, en una medida relevante, pasos hacia un mayor control de la dinámica de destrucción generalmente observable en las áreas forestales tropicales; o sea, se cumplieron los propósitos generales de este programa.

A un nivel general, esto es reconocido también por los distintos organismos de apoyo y cooperación que han estado relacionados con este proyecto. Al mismo tiempo, a un nivel más operativo, ha habido un sinnúmero de problemas para lograr un continuado compromiso de apoyo y su operación sensata. Llama la atención que estos mismos organismos no tienen ningún empacho en canalizar cuantiosos apoyos hacia proyectos sin posibilidad de éxito, pero más conformes con sus procedimientos acostumbrados. En este sentido, el Plan Piloto Forestal ofrece también una interesante experiencia en cooperación técnica internacional. Parecería que los procedimientos aplicados en el Plan Piloto Forestal que han tenido algún resultado, si bien perfectible, no van muy de acuerdo con las normas y cánones de la cooperación internacional, la cual generalmente no ha tenido resultados positivos relevantes, particularmente si se comparan con los esfuerzos y recursos gastados en sus proyectos.

Para superar este *impasse* se ofrecen en principio dos caminos: a) los problemas reales y los procedimientos para su solución se ajustan

rollo y cooperación; o b) los organismos de cooperación hacen un esfuerzo por ajustarse a lo que exige el problema. El pronóstico es reservado.



# EL GOBIERNO Y LA ECONOMIA EN LA FRONTERA AMAZONICA<sup>20</sup>

*Robert. R. Schneider*

## INTRODUCCION

En varios países de América Latina aún existe tierra inhabitada y de bajo costo. Esta tierra atrae a ocupantes ilegales y a empresarios que buscan nuevas oportunidades económicas. Las modalidades de desarrollo que resultan a menudo conducen a conflictos bastante violentos y a la deterioración del medio ambiente. Por esta razón, algunos gobiernos de América Latina intentan establecer políticas que lleven a una mayor racionalidad en el proceso de asentamiento y desarrollo de las zonas de frontera.

Este documento analiza algunos de los temas estratégicos de las zonas de frontera. El documento pone de relieve alguna de las características especiales del entorno político y económico que enfrentan los gobiernos en la frontera. El motivo principal del estudio reside en que hay una gran preocupación porque muchas de las normas de Gobierno en zonas de frontera han demostrado ser políticamente inestables. Se le debe dar mayor atención al análisis del ambiente político de la frontera y a las formas en que este se encuentra influenciado por intereses económicos. Las economías de frontera tienen características especiales que se derivan de su abundancia de tierra y escasez relativa de capital y población. Los gobiernos en la frontera también exhiben ciertas características que son una consecuencia de su contexto económico y su lejanía. En gran medida, estas características determinan el resultado final de las políticas en las zonas de frontera.

La mayor parte de la información de este informe se refiere a Brasil. Sin embargo, las conclusiones tienen una validez generalizada, ya que se basan en la lógica económica de la colonización de las zonas de frontera y no en temas que puedan ser específicos de una cierta localidad o institución.

---

20. Este documento es una condensación de "Government and the Economy on the Amazon Frontier" (SCHNEIDER, R. 1994. Government and the economy on the Amazon Frontier. Washington, D.C., Banco Mundial, Regional Studies Program, Technical Department. Report no. 34).

## **Gobierno, equidad y estabilidad de la frontera amazónica**

En gran medida, la actividad económica en el Amazonas entre 1970 y 1980 fue estimulada por las políticas de Gobierno. Por esto, los observadores concluyeron que la actividad económica se debía a las políticas de Gobierno. También la impresión popular es que el desarrollo Amazónico en el Brasil ha sido un desastre económico, ambiental y social. Sin embargo, la evidencia más reciente indica que la economía de la región amazónica se desarrolla en una escala que no se puede atribuir exclusivamente a aquellas políticas. La evidencia también indica que hay un sorprendente éxito económico en el sector agrícola y que ha sido sustentado por un período relativamente largo.

### ***Restringido rol de los incentivos gubernamentales***

En los últimos 30 años, más de 100 000 kilómetros cuadrados de bosques nativos se convirtieron en pastizales, y el número de cabezas de ganado aumentó de un millón en 1950 a cinco millones en 1980. En la mayoría de los casos, el crecimiento fue estimulado por incentivos fiscales y por las políticas impositivas y de tenencia de la tierra. Parecería lógico entonces pensar que los recientes cambios de política, que en gran medida han terminado con los incentivos a la industria ganadera, desalentarían la ganadería en la región amazónica. Sin embargo, los datos muestran que el crecimiento más rápido ha tomado lugar en el caso de las fincas más pequeñas, que son las que tienen menos posibilidad de recibir ayuda gubernamental. Esta conclusión indica que hay otros factores, además de las políticas de gobierno, que fomentan el crecimiento de la ganadería en el Amazonas.

Se evidencia que en la región norte hay una relación inversa muy clara entre el tamaño del rebaño y la tasa de crecimiento. Los que poseían rebaños más pequeños, aquellos con menos de 50 cabezas y que representaban el 17% en 1985, crecieron al 70% entre 1980 y 1985. Los dos incentivos directos a la producción ganadera en el norte fueron el crédito subsidiado y los incentivos fiscales regionales (créditos sobre los impuestos). Ambos incentivos tienen un sesgo que favorece a los grandes finqueros. Por ejemplo, en 1989 los proyectos de SUDAM tenían un tamaño promedio de 13 000 hectáreas. La tendencia del crédito agrícola subsidiado a favorecer a los grandes finqueros es un hecho que ya se encuentra bien establecido.

De esta manera, es poco probable que la política de subsidios del gobierno desempeñe un papel importante en el rápido crecimiento de la población ganadera. Para explicar el reciente crecimiento ganadero en el Amazonas, es necesario que se analicen otros factores que van más allá de las políticas de Gobierno y de sus transferencias.

### ***Exito razonablemente alto***

Ciertos estudios recientes arrojan una nueva luz sobre el análisis de las fuerzas que condicionan el desarrollo de la frontera amazónica. Por ejemplo, Mattos, Uhl y Goncalvez determinaron que la ganadería es económicamente factible en la región de Paragominas en el este del Amazonas. Este estudio también indica que las propiedades grandes y medianas están regenerando los pastizales degradados. Otros estudios indican que en términos económicos la agricultura en el Amazonas está prosperando. Los estudios de la FAO demuestran que los proyectos en esta zona son competitivos con aquellos en el sur del Brasil y que son mucho más exitosos que aquellos en el noreste. La colonización en el norte ha producido ingresos que equivalen a cuatro veces el salario mínimo de Brasil; es decir, son mayores que los que se han producido en el resto del Brasil, con la excepción de la región sur. En general, estos estudios demuestran que: a) en términos de crecimiento de ingresos y de activos, se ha alcanzado un mayor éxito económico en los proyectos de colonización en el Amazonas que en cualquier otra región con la excepción del sur; b) hay evidencia de rendimientos crecientes; y c) se ha dado una inversión considerable en nuevas tecnologías de pastizales que son financieramente rentables en las zonas de consolidación.

### ***Rotación relativamente alta***

A pesar de estos resultados, la rotación entre los colonos es relativamente alta y el abandono de las tierras agrícolas continúa siendo un fenómeno frecuente. Esta rápida rotación se ha interpretado en muchos casos como evidencia de que los rendimientos disminuyen y que la pobreza aumenta, todo lo cual obliga a los colonos a abandonar sus fincas y a buscar nuevas tierras; en resumen, se interpreta que las tierras amazónicas no son apropiadas para la agricultura sostenible.

Sin embargo, no hay evidencia que demuestre que una mayor rotación sea la consecuencia de resultados económicos poco satisfacto-

rios. Por el contrario, los datos de la región amazónica indican una relación positiva y estadísticamente significativa entre la rotación de los finqueros y su éxito económico. Los datos de Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (INCRA) sobre los proyectos de asentamiento por región muestran que, aunque la rotación fue más alta en el Amazonas (norte) —en donde solo 79% de los colonos estaba todavía en sus parcelas, en comparación con 98%-100% en todas las otras regiones (noreste, centro occidental, sudeste y sur)— el éxito económico del norte solamente era sobrepasado por el sur. El peor resultado económico se encontraba en el noreste, en donde el ingreso promedio era solo un 55% y la tasa de crecimiento de los activos menos de un quinto de lo que se observaba en el Amazonas. Aun así, el 99% de los colonos originales en el noreste todavía se encontraba ocupando sus parcelas.

Los proyectos en el Norte también siguen la misma pauta: los más altos ingresos y la rotación más frecuente entre finqueros se encuentran estrechamente asociados. La relación negativa entre la estabilidad y los ingresos hace pensar que la recomendación que normalmente se presenta —crear estabilidad a través de aumentos en los ingresos— podría ser contraproducente. Sin una comprensión mayor de los factores que determinan la estabilidad agrícola, las recomendaciones de políticas están condenadas al fracaso. Este caso ilustra las incertidumbres que se enfrentan al pronosticar los efectos de las políticas y la consecuente necesidad de analizar en detalle sus relaciones de causa-efecto.

### **Factores que determinan la inestabilidad de la frontera**

La paradoja de resultados económicos relativamente altos asociados con una alta rotación de finqueros en el Amazonas se puede explicar en términos económicos. Las fuerzas que fomentan la inestabilidad en la frontera son: a) la existencia de tierra barata y su efecto sobre la explotación exhaustiva de los recursos naturales (“efecto de extracción de tipo minero”); b) el efecto combinado de las tasas de interés altas, sistemas crediticios subdesarrollados y una cultura de frontera de *immediatismo*; y c) el efecto del costo de oportunidad que se origina en las diferencias en los niveles de educación y otras características del capital humano entre los colonos originales y los que llegaron posteriormente, y en el rol cambiante de los derechos de propiedad (“efecto de venta”).

### ***Tierra de bajo costo y la explotación exhaustiva de los nutrientes***

En las discusiones sobre el abandono de las tierras en el Amazonas, normalmente se culpa a la degradación de las tierras y a la consecuente caída de los rendimientos. Sin duda algunas tierras en las áreas de frontera se encuentran degradadas: la economía asociada con la existencia de tierra fácilmente accesible tiende a fomentar la explotación de tipo minero de los nutrientes. Esta explotación se puede definir como aquella que extrae nutrientes de manera no sostenible de los suelos forestales como consecuencia del madereo, la agricultura y la ganadería. El proceso requiere que haya tierra adicional que pueda ser constantemente puesta bajo cultivo. Los nutrientes se extraen en forma de trozas, productos agrícolas y carne. La tierra agotada se abandona. La extracción de tipo minero en el Amazonas constituye una respuesta de mercado a la abundante disponibilidad de tierra que resulta de la construcción de carreteras. Cuando la tierra tiene un costo bajo, es más conveniente trasladar la finca a los nutrientes que llevar fertilizantes a la finca. Desde el punto de vista individual, el agotamiento de los nutrientes es la manera más racional de cultivar en una economía con excedentes de tierra (de fácil acceso).

### ***Imediatismo y altas tasas de Interés***

Además, las altas tasas de interés también fuerzan a los finqueros que se encuentran en difícil situación económica a tratar de conseguir utilidades rápidas aun cuando estas no sean sostenibles. Un finquero debe decidir entre varias alternativas con distintos grados de sostenibilidad. En situaciones de frontera, donde predomina la abundancia de tierras, cuando se elige la alternativa más sostenible, normalmente se deben sacrificar ingresos más inmediatos. Este intercambio de valores refleja el hecho de que los ingresos más altos actuales se derivan de la explotación que agota la base de recursos naturales.

En tiempos de escasez, el finquero puede "pedir prestado a la tierra" y llevar a cabo actividades agrícolas que no son sostenibles, o puede pedir prestado a un banco o a un prestamista local. La explotación exhaustiva de la tierra generalmente genera producción y utilidades iniciales más altas, aunque claramente después este tipo de explotación lleva a rendimientos decrecientes. La decisión final del finquero dependerá de los niveles de las tasas de interés. En Brasil, las tasas de interés rea-

les durante la última década han sido —y aún lo son— extremadamente altas. En estas condiciones, se prefieren aquellas actividades no sostenibles que proporcionan un ingreso inmediato más alto. Con base en tasas moderadas de decrecimiento de los rendimientos (10% al 30%) y según las altas tasas de interés que prevalecen en el Brasil, los finqueros tratarán de obtener utilidades inmediatas —aunque estas no sean sostenibles— a menos que las actividades sostenibles rindan utilidades que sean 50% al 70% más altas. En el caso de suelos tropicales y con las tecnologías existentes, la mayoría de las actividades sostenibles simplemente no pueden producir utilidades anuales que sean tan altas.

### ***Efecto de venta***

La inestabilidad en la frontera ocurre principalmente porque los colonos originales —aquellos que expanden la frontera en el margen extensivo— generalmente tienen grandes desventajas en términos de su capital humano y físico. Aquellos que no tienen mucho capital humano y físico y que no tienen muchas oportunidades de prosperar en otras partes aceptan más fácilmente las duras condiciones y los riesgos de abrir nuevas tierras en la frontera. Aquellos que tienen un costo de oportunidad más alto es más probable que esperen hasta que la frontera se encuentre bien establecida antes de tomar cualquier riesgo. Aquellos que se encuentran bien integrados en la economía nacional (o internacional) generalmente esperarán hasta que el Gobierno esté relativamente bien establecido y hasta que los derechos de propiedad estén bien claros antes de arriesgar su vida o su capital.

En la medida en que se sigan construyendo caminos, y que no haya un programa de políticas que neutralice sus efectos, los colonos originales seguirán vendiendo sus tierras a una segunda generación de colonos con mayores recursos (y generalmente residentes en áreas urbanas). Esta probabilidad aumenta con: a) la mayor disponibilidad de nuevas tierras; b) la mayor diferencia de oportunidades de crédito que exista entre los colonos originales y la segunda generación; y c) la diferencia en la posibilidad de obtener servicios públicos (educación, salubridad, crédito oficial, investigación y extensión agrícola, comercialización y tenencia de la tierra) entre las dos generaciones. Los colonos de la segunda generación gozan de tasas de descuento más bajas porque tienen mejor acceso al crédito, una mayor capacidad empresarial y una mayor posibilidad de obtener servicios públicos. Estas ventajas se tra-

ducen en los precios más altos que pueden ofrecer a los colonos originales, lo que garantiza que estos últimos eventualmente venderán sus tierras a los nuevos empresarios.

### ***Decisión de abandonar la tierra***

Aun cuando es cierto que la evidencia disponible puede confirmar la tesis de la contracción de los rendimientos como un factor importante en el abandono de la tierra, existen otras explicaciones del fenómeno que son más congruentes con la evidencia que se ha presentado hasta ahora. Es posible individualizar dos situaciones de abandono de tierras que no tienen nada que ver con los rendimientos decrecientes. Ambas se relacionan con el papel del Estado y los costos de defender los derechos de propiedad. La primera es el abandono de grandes proyectos a ocupantes ilegales. Esta situación sucede cuando el Gobierno fomenta prematuramente la actividad económica usando, como en el caso del Brasil, sistemas de incentivos fiscales. El segundo tipo de abandono es el inverso del primero. Esta segunda situación sucede cuando el Gobierno comienza a ejercer efectivamente su rol de protección y contralor de los derechos de propiedad.

La ocupación de tierras es conveniente solo para aquellos miembros de la sociedad con los costos de oportunidad más bajos. Los programas de Gobierno que asignan o venden tierras a los grupos más selectos fallan inevitablemente, ya que estos necesitan utilidades que puedan compensar los costos de oportunidad más altos de su capacidad empresarial y capital. Estos empresarios solo ocuparán la tierra si los costos de mantener la propiedad son relativamente bajos en comparación con las utilidades esperadas. Generalmente, las grandes haciendas establecidas por los esquemas gubernamentales fueron abandonadas. Las razones fueron, primeramente, la prematura promoción de la actividad (en términos de los costos de oportunidad de los grandes terratenientes) y la dificultad de hacer cumplir los derechos de propiedad. El período de espera era demasiado costoso, dados los altos costos de proteger la propiedad contra los ocupantes ilegales (los cuales, dados sus bajos costos de oportunidad, encontraban que la agricultura en el Amazonas era una alternativa atractiva).

El segundo tipo de abandono ocurre en el presente en muchas zonas colonizadas de Pará y Rondonia. Sucede cuando los derechos de propiedad llegan a ser suficientemente seguros para los especuladores,

de tal manera que ellos puedan mantener la tierra sin cultivarla y sin el temor de ocupaciones ilegales. Estos empresarios no necesitan estar en sus tierras como condición de su propiedad. Como ellos también tienen mejor acceso al crédito y a otros servicios del Gobierno, es relativamente fácil para estos empresarios comprar las tierras de los colonos originales.

## **Políticas de Gobierno**

### ***Rol del Gobierno en la colonización***

El rol de las políticas de Gobierno en la colonización de las áreas de frontera merece un análisis cuidadoso. Las políticas de Gobierno pueden, por un lado, fomentar la explotación exhaustiva, ambientalmente destructora y económicamente ineficiente de los recursos naturales o, por otro, favorecer el desarrollo estable de las comunidades basado en actividades sostenibles. Además, es necesario evaluar los costos y beneficios de los esquemas de frontera apoyados por el Gobierno.

Existen cuatro tipos de posibles fallas en la eficiencia de las zonas de frontera: a) prematura intervención del gobierno; b) colonización prematura; c) ineficiencias derivadas de la inseguridad en la tenencia de la tierra; y d) externalidades de tipo ambiental. El Gobierno prematuro ocurre cuando las inversiones públicas en actividades económicas suceden demasiado temprano y los costos de las intervenciones son desproporcionadamente altos en comparación con su valor agregado. La colonización prematura ocurre cuando los factores de capital y trabajo ocupan las zonas de frontera antes que los retornos de la tierra puedan compensar los costos de oportunidad de dichos factores. Esta situación puede presentarse cuando la ocupación de la tierra constituye una condición para ejercer los derechos de propiedad. En estos casos, los finqueros podrán cultivar sus tierras en condiciones antieconómicas (en términos de sus costos de oportunidad), con el propósito de ser los primeros que puedan establecer los derechos de propiedad sobre la tierra. La falta de seguridad sobre la tenencia de la tierra conduce a la ineficiencia en todos aquellos casos en que el finquero debe renunciar a inversiones rentables que de otra manera habría hecho. Las ineficiencias derivadas de las externalidades se deben a la inseguridad en la tenencia de la tierra y a la falta de mercados para los valores ambientales.

## **Sostenibilidad y rol del Gobierno en las zonas de frontera**

El Gobierno tiene un papel preponderante en la sostenibilidad de la colonización en zonas de frontera. Para que la colonización sea estable, el Gobierno debe tomar acciones decisivas contra las fuerzas que determinan la inestabilidad. Como hemos visto, estas son el “efecto de la extracción de tipo minero”, el “immediatismo” y el “efecto de venta”. Cualquier acto de Gobierno que lleve a la expansión de la oferta de nuevas tierras o a la disminución de sus costos se traducirá en un aumento del primer efecto y en una mayor inestabilidad de las comunidades y de las actividades económicas que ya se han establecido. De la misma manera, el acceso diferenciado a los servicios públicos y al crédito (entre los colonos originales y aquellos con mayor educación que vienen posteriormente), también fomentará la inestabilidad y la expansión continua de la frontera debido a los efectos de “immediatismo” y de “venta”.

1. Políticas que influyen el efecto de “explotación de tipo minero”. Si el agotamiento de nutrientes se debe a la existencia de tierra en abundancia, entonces la mejor forma de evitar el efecto en cuestión es no adoptar políticas que reduzcan el valor de la tierra. Las políticas de caminos pueden aumentar o reducir el precio de la tierra al aumentar la rentabilidad de las tierras o su oferta. Las políticas crediticias determinan la oferta de recursos financieros que se pueden utilizar para llevar el precio de la tierra a su equilibrio. Si se agregan cantidades de tierra considerables a la oferta de mercado, la oferta puede sobrepasar la capacidad de los sistemas crediticios que llevarían a un equilibrio de los precios y la tierra puede que sea subvalorada por largos períodos. Las políticas ineficientes de tenencia de la tierra y de garantías también impiden que se alcancen los precios “económicos” (cuando desaparece la renta). Los bancos no estarán dispuestos a aceptar tierra como una garantía de préstamos en la medida en que la tenencia de la tierra no se encuentre registrada legalmente y no haya estructuras eficientes para resolver los problemas de disputas de tierras.
2. Políticas para reducir el immediatismo. Los cambios en las políticas crediticias obviamente no tendrán mucha influencia en aquellos que han agotado sus posibilidades de crédito. Estos cambios afectarán a aquellos que se endeudan (y que pagan) y que toman decisiones basadas en los niveles de las tasas de interés que predominan en el mercado. En estos casos, las políticas que reducen las tasas de in-

terés ciertamente ayudan. Otras políticas que ayudarían son aquellas que fomentan la movilización de los ahorros en zonas rurales a través de cooperativas de crédito con combinaciones de depósitos y préstamos de corto plazo y el desarrollo de una capacidad para juzgar los límites de endeudamiento que pueden enfrentar los pequeños propietarios.

3. Políticas que reducen el "efecto de venta". El efecto de venta se puede reducir alterando el valor económico de la tierra, cambiando su relación con el precio que puede ofrecer el comprador potencial. Otra posibilidad consiste en aumentar la oferta de servicios no monetarios a los cuales el finquero no podría obtener acceso en caso que se moviera más afuera en la frontera económica. El acceso diferenciado a los servicios públicos probablemente constituye la fuerza más importante en la determinación del valor relativo de la tierra, tanto en el caso del colono original como en el caso del comprador potencial. Por ejemplo, si el comprador potencial puede hipotecar su tierra en la ciudad a un 10%, mientras que el colono debe endeudarse con el prestamista local a un 100%, el efecto de estas diferentes tasas sobre la preferencia temporal es abrumador. Es posible que el empresario de la ciudad sepa que puede tener un título seguro de propiedad mientras que el colono está siempre en la duda de si la organización que da los títulos le adjudicará o no la propiedad de la tierra. De una manera análoga, es probable que los que proporcionan los servicios de extensión prefieran trabajar con los empresarios más educados. La combinación de todos estos factores hace que la tierra sea más valiosa para los que son más ricos, para los que tienen mejor educación, para los hombres de negocios de las ciudades, que para el colono con menor educación. Otros servicios públicos como de salud, educación y servicios a la comunidad constituyen importantes incentivos para que las familias no se muevan.

### ***Gobierno prematuro***

La expansión de la frontera a menudo es impuesta por un Gobierno central y relativamente remoto. La inversión del Gobierno central en la frontera se puede interpretar como una inversión en el crecimiento futuro de la región. La efectividad de la inversión del Gobierno se puede medir mediante la comparación del gasto neto en la región con el valor agregado total. Cuando esta proporción es alta, el Gobierno es la fuente principal de la actividad económica. Cuando inicialmente el tamaño del Gobierno es importante y luego se reduce rápidamente, los estados

“maduran”. En aquellos estados en donde la proporción del gasto público continúa siendo alto, sin dar signos de independencia económica, el Gobierno es probablemente prematuro en un sentido económico. En estos estados, el Gobierno no ha creado las precondiciones para el desarrollo sostenible.

Los estados amazónicos se pueden dividir en dos grupos. En el caso de los estados más allá de la frontera —Roraima, Amapá y Acre— los niveles de dependencia han aumentado entre 1975 y 1985. En el caso de Roraima y de acuerdo con las estadísticas oficiales, las transferencias netas al Estado en 1985 eran mayores que su valor agregado. En Acre, la proporción del Gobierno en el producto nacional bruto (PNB) creció de un 46% a un 79% durante el mismo período. En Amapá, se incrementó de un 78% a 84%. Por otra parte, los estados de frontera —Rondônia, Pará y Mato Grosso— alcanzaron bastante éxito en términos de autosuficiencia, y redujeron su dependencia de la Federación desde 21% a 6% de sus respectivos PNBs.

La interrogante de cuánto tiempo se requiere para que los estados “maduren” no se puede responder. Obviamente, se podría justificar un largo período de inversión si los retornos futuros fuesen suficientemente altos. Sin embargo, la inversión en desarrollo económico en estados más allá de la frontera es *a priori* una idea poco interesante. Los gobiernos que dan apoyo a los estados de extra frontera no deberían olvidar este hecho o de otra manera se encontrarán permanentemente comprometidos en el financiamiento de esquemas locales. Estos esquemas producen ingresos para sus participantes, pero su posibilidad de ser sostenibles es minúscula.



# TEMAS NACIONALES



# **EFECTO DE LAS POLITICAS AGRICOLAS Y FORESTALES SOBRE EL AMBIENTE Y EL DESARROLLO ECONOMICO DE AMERICA LATINA: UNA SINTESIS DE ESTUDIOS DE CASOS EN COSTA RICA, BOLIVIA Y ECUADOR**

*Rigoberto Stewart<sup>21</sup>*

*David Gibson<sup>22</sup>*

## **INTRODUCCION**

Las altas tasas de deforestación observadas en Latinoamérica y otras partes del mundo han sido explicadas no como consecuencia de estrategias gubernamentales coherentes aplicadas para lograr metas previamente determinadas, sino más bien en términos de un número de políticas gubernamentales, como la tenencia de la tierra (Macdonald, Lambert y otros), los subsidios a los insumos agrícolas (Repetto), el subfinanciamiento de la investigación y la extensión en los sectores forestal y agrícola (Southgate y Whitaker), y políticas macroeconómicas discriminatorias (IICA 1988; Valdés 1992).

El común denominador de estas explicaciones es que las políticas macroeconómicas y buen número de las políticas de los sectores agrícola y forestal hacen que las actividades agrícolas sean más rentables que el manejo del bosque y, por lo tanto, inducen a los dueños de los bosques y a los terratenientes a dedicar el recurso tierra a las actividades agrícolas. Sin embargo, sabemos poco acerca de cuánto contribuye cada política o tipo de política a esta decisión.

En Latinoamérica es también habitual que se presente el problema de la deforestación como disyuntiva entre el desarrollo económico y el medio ambiente; pero ¿será esto correcto? o ¿podrán ambas metas: la ambiental y la del desarrollo económico lograrse simultáneamente? No se han dado respuestas convincentes a estas preguntas porque no se han cuantificado apropiadamente los efectos de las políticas en términos de desarrollo económico.

---

21. Rigoberto Stewart es costarricense, economista, consultor internacional y presidente de STEWART ASSOCIATES en Heredia, Costa Rica.

22. David Gibson fue funcionario de la Agencia para el Desarrollo Internacional del Gobierno de los Estados Unidos de América (USAID) en la División Ambiental y de Recursos Naturales.

El propósito de este documento, el cual se basa en gran medida en los resultados de tres estudios de casos por país en Latinoamérica: Bolivia, Costa Rica y Ecuador, y que presenta el marco de referencia en el que se desarrollan las políticas macroeconómicas y sectoriales, es utilizar medidas o índices concretos para explicar cómo las políticas sectoriales han inclinado la balanza en contra de la forestería y a favor de la agricultura, así como presentar las estimaciones de sus efectos en términos de desarrollo económico.

Primero se ofrece información sobre los recursos forestales e industriales de los tres países, junto con el marco de referencia en el cual se diseñan las políticas; enseguida se presentan los efectos de las políticas sectoriales sobre las decisiones respecto al uso de la tierra y el manejo de los bosques; a esto sigue una cuantificación y comentarios sobre los costos económicos de las políticas sectoriales pertinentes; luego se ofrecen las conclusiones y recomendaciones para la reforma política y finalmente se presenta un anexo metodológico.

**Cuadro 4. El recurso forestal nativo y la importancia económica del sector forestal en tres países latinoamericanos, en el período 1990-1993.**

	Bolivia	Costa Rica	Ecuador
<b>Recurso forestal</b>			
Tamaño del país (mill ha)	109.8	5.1	27.1
Área de bosques nativos (mill ha) <sup>a</sup>	56.5	0.2-0.4	11.4
Bosques productivos, % del total	51.4	5.8	42.1
Corta anual (mill m <sup>3</sup> troza) <sup>b</sup>	2.5	1.5	0.1 <sup>c</sup>
Tasa de deforestación (000ha/año)	80-200	18-40	100-300
Número de especies principales <sup>d</sup>	11	60	5
<b>Tenencia forestal</b>			
Concesiones	Sí	No	No
Propiedad privada	No	Sí	No
Colonización activa	Sí	No	Sí
<b>Importancia económica</b>			
Contribución al PIB agríc.(%)	<12	4.7 <sup>e</sup>	6.3
Contribución PIB total (%)	<2.5 <sup>f</sup>	0.94	1.1
Valor de exportaciones (mill \$)	80	25.0	29.0
Exportaciones como % del total	6	1.5	1.1
Empleo sectorial (000)	6 <sup>i</sup>	12 <sup>g</sup>	5 <sup>h</sup>
Empleo como % del total	0.26	1	0.9

a. Intervenido y no intervenido.

b. El equivalente de madera en troza utilizado por la industria.

c. En 1990; solo 30% es realmente convertido a trozas industriales.

d. Especies comerciales de mayor uso.

e. Solo madera aserrada.

f. En 1990.

g. No incluye los que trabajan en el campo.

h. Empleo sectorial total.

i. Estimado.

Fuente: Stewart (1994); FMI 1992; Enciclopedia Británica 1993.

## **ANTECEDENTES**

Los tres países seleccionados cubren toda la gama observada en Latinoamérica en relación con las características principales de sus bosques primarios y las políticas gubernamentales que afectan al sector forestal. En esta sección se presentarán esas características junto con el marco de referencia general en el que se han desarrollado las políticas económicas.

### **Sectores forestales**

El tamaño de los bosques primarios que quedan en Latinoamérica varía desde aproximadamente 300 000 ha en Costa Rica —uno de los más pequeños— hasta 56.5 millones de ha en Bolivia —uno de los más grandes— (Cuadro 4). Sin embargo, la tasa anual de extracción en número de especies y volumen total, así como las tasas de deforestación de Costa Rica están entre las más altas de Latinoamérica.

A pesar de su tamaño, su riqueza de especies y potencial productivo, la contribución de los sectores forestales de los tres países a la economía global ha sido insignificante: del 0.9% al 2.5% del PIB, del 1.5% al 6% del total de las exportaciones y del 0.3% al 1% del empleo total.

El procesamiento más rudimentario de la madera es realizado por individuos equipados con motosierras que talan árboles en el bosque para convertirlos en tablones. Ellos son los que procesan la mayor parte de la madera en el Ecuador y una proporción significativa de la que se extrae en Bolivia y Costa Rica. El siguiente nivel de procesamiento es realizado por aserraderos viejos e ineficientes con capacidades de procesamiento de 500 m<sup>3</sup>/año a 10 000 m<sup>3</sup>/año (siendo la media de 4400 m<sup>3</sup>/año en Costa Rica), con grados de utilización del 50% al 80% y tasas de conversión del 40% al 60% (con una media del 48% en Costa Rica). El siguiente nivel más sofisticado de procesamiento es realizado por un pequeño número de fábricas de madera aglomerada y contrachapada y parqué, que son relativamente ineficientes (Cuadro 5).

## Marco de las políticas

**Cuadro 5. Composición de la Industria forestal de tres países en el período 1986-1993.**

Industria	Bolivia <sup>1</sup>	Costa Rica <sup>2</sup>	Ecuador <sup>3</sup>
Aserraderos	217	170	435
Contrachapados y similares <sup>4</sup>	2	3	8
Láminas	5	0	n.s.
Parqué	2	2	18
Manufactura de cajas	0	0	38
Muebles (todo tipo)	n.s. <sup>5</sup>	390	n.s.
Puertas y ventanas	2	9	n.s.
Durmientes de ferrocarril	37	0	n.s.
Fábrica de fósforos	1	2	n.s.

**Fuente:**

1. Reportado por Centro de Desarrollo Forestal para 1990.
2. Reportado por la Dirección General Forestal para 1986-92.
3. Reportado por CORMADERA 1988.
4. Tableros duros y tableros de partículas.
5. Hay alrededor de 100 talleres de carpintería que fabrican puertas, ventanas, marcos y pisos de parqué en Cochabamba.

n.s. = No se sabe.

El conjunto de políticas que ha influido fuertemente en las decisiones sobre el uso de la tierra y que ha afectado el desarrollo de las industrias forestales en Latinoamérica no es, como podría parecer, una serie de medidas dispersas y caprichosas, sino una estrategia gubernamental diseñada para favorecer el logro de metas concretas.

Inspirados por Raúl Prebisch y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), la mayoría de estos países adoptó, en la década de los cincuentas, un modelo de desarrollo dentro del cual las importaciones eran sustituidas por la producción local y se lograban altos niveles de autosuficiencia. En este modelo el sector industrial era el motor del desarrollo y, por lo tanto, debía protegerse y subsidiarse hasta que lograra la madurez. La mayor parte de las medidas políticas macroeconómicas y sectoriales fue diseñada con el propósito de alcanzar esta meta.

Una moneda sobrevalorada y aranceles muy altos a las importaciones de bienes finales, tanto industriales como agrícolas, fueron componentes claves de la política comercial del modelo. La sobrevaloración hacía que las importaciones de materias primas industriales resultaran baratas, mientras que los altos aranceles protegían a las actividades industriales de la competencia extranjera. Un efecto no deseado de la moneda sobrevalorada fue un impuesto alto a las exportaciones.

En definitiva, las políticas macroeconómicas llevaron a una situación de altas tasas de interés real y a una rápida inflación, siendo ambas cosas devastadoras para la forestería. En vista de que el ingreso de los proyectos de forestería se materializa a largo plazo, las tasas de interés son la clave determinante para su viabilidad financiera; cuanto más altas sean las tasas, menor será la rentabilidad de un proyecto determinado y más pequeño será el número de proyectos viables. Esto no es igual en el caso de los proyectos agrícolas que, en su mayoría, son de corto plazo.

En el modelo, el sector agrícola tenía el rol de producir materias primas y alimentos baratos —para mantener los salarios industriales bajos— pero la migración del campo a la ciudad debía, al mismo tiempo, prevenirse. Por lo tanto, la actividad agrícola debía ser rentable; por ello la receta de políticas comprendía los siguientes ingredientes: subsidios a la colonización agrícola y a insumos agrícolas como fertilizantes, maquinaria y crédito; inversiones en infraestructura rural; barreras arancelarias y no arancelarias a la importación de alimentos básicos; y la creación de instituciones paraestatales que a veces subsidiaba tanto al productor como al consumidor. En los años ochentas, el modelo se modificó un poco y los gobiernos comenzaron a subsidiar las exportaciones no tradicionales, como melón y flores.

En el sector forestal la meta era desarrollar la industria y ofrecer tierra para la producción agrícola. Las medidas de política fueron: la prohibición de exportar trozas y otros productos de poco proceso como madera escuadrada; altas barreras arancelarias y no arancelarias a la importación de productos forestales procesados, especialmente contrachapados y muebles; y algunos impuestos forestales.

## **EFFECTOS DE LAS POLITICAS SECTORIALES SOBRE LAS DECISIONES RESPECTO DEL USO DE LA TIERRA Y EL MANEJO DE LOS BOSQUES**

Los dueños de bosques y terratenientes toman decisiones en cuanto a la selección de manejar el bosque o convertir la tierra a usos agrícolas u otros usos con base en los retornos económicos. Como consecuencia de ello, las políticas gubernamentales que influyen sobre las rentabilidades de los distintos usos de la tierra tienen un impacto directo en la toma de decisiones por parte de los terratenientes.

En esta sección se usan estimaciones cuantitativas emanadas del estudio de los tres casos citados y de otras fuentes, para ilustrar cómo, de manera individual y colectiva, las políticas de comercio internacional, de acceso y tenencia de bosques y tierras, y las fiscales hacen que las inversiones agrícolas sean artificialmente más rentables que las inversiones en la plantación de bosques o el manejo de bosques primarios.

## **Efectos de las políticas comerciales**

Las medidas comerciales de mayor influencia en los sectores forestales han sido las prohibiciones de la exportación de trozas y los aranceles de importación aplicables a los productos forestales industrializados. De menor importancia han sido los subsidios a la exportación de productos como los contrachapados y los muebles (del 2% al 10%) y algunas barreras no arancelarias a las importaciones. Estas medidas comerciales, que han sido diseñadas con el objetivo de generar empleo, excedentes económicos y valor agregado con un mayor grado de procesamiento local (industrialización) de los productos forestales, han sido perjudiciales para el manejo del bosque. La prohibición de la exportación de trozas hizo que cayeran los precios locales de las trozas y de la madera en pie y redujo la rentabilidad de todas las actividades silviculturales. Las estimaciones de la tasa de protección nominal (TPN)<sup>23</sup> indican que los precios de las trozas y de la madera en pie en los tres países han sido solo del 6% al 60%<sup>24</sup> de lo que habrían sido sin la prohibición.

Al mismo tiempo que las medidas comerciales más relevantes en el sector forestal han sido diseñadas para subsidiar y proteger las actividades industriales (como la manufactura de contrachapados) en perjuicio del cultivo de bosques madereros, las medidas comerciales como los aranceles a la importación, los subsidios a la exportación y las barreras no arancelarias a las importaciones (cuotas, permisos) han sido utilizados en el sector agropecuario para proteger la ganadería y algunas actividades agrícolas seleccionadas que, en su mayoría, compiten con la forestería porque el acceso a las tierras sean de vocación agrícola o forestal.

---

23. La TPN mide el porcentaje de desviación (hacia arriba o hacia abajo) de los precios locales (distorsionados), de los precios económicos o de frontera (no distorsionados).

24. Eran del 20% al 60% de los precios en la frontera en Costa Rica, del 6 al 16% en Ecuador y del 25% al 55% en Bolivia.

Los aranceles a las importaciones y las barreras no arancelarias, como la prohibición total de las importaciones, así como los permisos y los cuotas, han sido los mecanismos preferidos para proteger la producción de granos (arroz, frijoles, maíz) en Latinoamérica. Los subsidios a las exportaciones, que fueron utilizados tradicionalmente por las empresas paraestatales como mecanismo subsidiario para la administración de existencias de granos, se dirigen ahora a las exportaciones no tradicionales, como las plantas ornamentales, el palmito y las especias. Algunos productos exportables, como la carne de res y el azúcar han sido subsidiados por medio de precios preferenciales en los países desarrollados.

Las acciones concertadas de las medidas comerciales en la agricultura han propiciado altos niveles de protección nominal y efectiva<sup>25</sup> por medio de precios y utilidades agrícolas artificialmente altos. Las estimaciones de la TPN y de la TPE (Cuadro 6) indican cómo los precios y la rentabilidad de algunas actividades agrícolas que compiten con la forestería aumentaron, en el pasado reciente, gracias a tales medidas<sup>26</sup>. Las TPNs de Costa Rica, por ejemplo, indican que en 1991 los precios de los frijoles y el maíz en la hacienda se inflaron en un 31% y 41%, respectivamente, mientras que las TPEs indican que los retornos a los recursos locales, especialmente la tierra, aumentó en un 53% y un 81%, respectivamente.

La combinación de una protección negativa de la forestería, que redujo los precios de la madera en pie en aproximadamente un 50%, con la protección nominal positiva de las actividades agrícolas hizo que estas resultarán ser relativamente más rentables que la anterior. En algunos casos se ha invertido la rentabilidad relativa, como lo ilustra el siguiente ejemplo costarricense. Si se dan los dos tipos de distorsiones, el valor presente neto (VPN) del flujo neto de ingresos producido por el manejo sostenible durante 40 años de un proyecto de bosque original

---

25. El valor agregado se refiere a la contribución hecha por los recursos de producción local (la tierra, el trabajo, el capital, la administración) y se mide por la diferencia entre el precio de una unidad del producto y el costo de los insumos importados (más concretamente los comercializables) utilizados para producir esa unidad. La tasa de protección efectiva (TPE) es la razón de valor agregado local al valor agregado económico. Ver el anexo metodológico y Stewart (1994) para una explicación detallada del concepto y la metodología.

26. Puesto que no había estimaciones de los índices de protección para Bolivia, se incluyeron estimaciones para Brasil y la República Dominicana para mostrar lo ubicuo que han sido estas medidas en Latinoamérica.

(la definición de desarrollo sostenible fue muy restrictiva) en la Zona Norte se estimó en US\$707 por ha, mientras que el VPN del cultivo de frijoles a lo largo de 40 años resultó ser de US\$1247 por ha.. Sin las distorsiones, es decir, con precios de madera en pie duplicados y precios de los frijoles en la hacienda reducidos en un 30%, el VPN del manejo sostenible llegó a US\$1414 por ha, mientras que el VPN del cultivo de frijoles resultó negativo. La conclusión que puede inferirse de este ejemplo particular es que con las distorsiones los terratenientes cultivan frijoles y sin las distorsiones administran bosques<sup>27</sup>.

**Cuadro 6. Protección nominal y efectiva de algunas actividades agrícolas en Latinoamérica en el período 1987-1993.**

Cultivo o actividad	Brasil	Costa Rica	Ecuador	República Dominicana
<b>Tasas de protección nominal</b>				
Ganadería por carne	n.d.	n.d.	n.d.	15.9
Algodón	29.8	n.d.	n.d.	n.d.
Maíz	74.2	41.2	59.7 <sup>a</sup>	143.1
Arroz	30.0	17.6	45.0 <sup>b</sup>	34.1
Frijol	20.0	31.0	49.5 <sup>b</sup>	34.1
Trozas (madera)	n.d.	-50	-70 <sup>d</sup>	n.d.
<b>Tasas de protección efectiva</b>				
Ganadería por carne	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Algodón	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Maíz	n.d.	81.0	n.d.	55.3
Arroz	n.d.	57.0	n.d.	120.8
Frijol	n.d.	53.0	123-866 <sup>c</sup>	66.2

a. En 1987.

b. Soya en 1988.

c. Soya, rango a través de tecnologías

d. Promedio

n.d. = No disponible

**Fuente:** Valdés 1992; Stewart y Cuesta 1988; Stewart y Acosta 1988; Stewart *et al.* 1988.

27. Dentro de la muy restrictiva definición de manejo sostenible sería más rentable liquidar el bosque que administrarlo, pero existe otra definición igualmente válida de manejo sostenible, según la cual este es más rentable que la liquidación del bosque.

## Efectos de las políticas de acceso y tenencia del bosque y de la tierra

Hay por lo menos tres formas en las que un individuo o compañía puede lograr el acceso a la tierra y a los bosques primarios en Latinoamérica: compra, colonización o invasión y concesiones o permisos de extracción. Costa Rica es el único de los tres países estudiados en el que existe un mercado desarrollado para la tierra y el bosque primario y, por lo tanto, es el único en el cual se puede comprar y vender bosques primarios.

La colonización, que es uno de los medios de acceso más utilizados en Ecuador y uno muy importante en Bolivia, es el proceso mediante el cual los campesinos, los trabajadores sin tierra y otros en Latinoamérica invaden tierras desocupadas —en su mayoría públicas y cubiertas de bosques— con el propósito de garantizarse el sustento de sus familias a través de la agricultura de subsistencia. Tradicionalmente los gobiernos latinoamericanos han estimulado este proceso por medio de la construcción de caminos, y levantamientos topográficos y titulación gratuitos; también han exigido la sustitución de la cobertura forestal con pastos o cultivos alimentarios para otorgar títulos y créditos subsidiados. A menos que cambien estas políticas, los vigorosos procesos de colonización de Ecuador y Bolivia acabarán destruyendo millones de hectáreas de bosques tropicales que aún quedan en pie, con terribles consecuencias ambientales.

En Bolivia, las concesiones, que constituyen el medio principal de acceso a los bosques primarios por parte de las compañías madereras, han sido abrumadoramente de corto plazo<sup>28</sup>, y frecuentemente invadidas por colonos. Estos dos hechos se han traducido en inseguridad tenencial<sup>29</sup>, que reduce la rentabilidad de la inversión en manejo forestal. Consecuentemente, las concesiones no han sido bien manejadas.

## Efectos de las políticas fiscales

Existen dos clases de intervención fiscal en ambos sectores que influyen fuertemente en las decisiones sobre uso de la tierra y manejo del

---

28. Hasta 1992 el 90% de todos los contratos otorgados en Santa Cruz tenían una duración de tres años o menos.

29. Los efectos de otras políticas, no obstante, indican que la seguridad en cuanto a tenencia de la tierra es una condición necesaria para el manejo sostenible de los bosques primarios, aunque no es suficiente por sí sola. Southgate *et al.* (1992), por ejemplo, usaron una ecuación de regresión para explicar la deforestación. Una de las variables explicativas que resultaron significativas, hasta merecer un 94% de confianza, fue la seguridad en cuanto a tenencia.

bosque: aquella mediante la cual el Gobierno recolecta ingresos y aquella por medio de la cual realiza gastos. La experiencia latinoamericana muestra que solo la segunda tiene un impacto significativo en las decisiones sobre el uso de la tierra.

### ***Políticas de ingresos***

Los ingresos fiscales del sector forestal latinoamericano han sido muy insignificantes. La suma de los tres impuestos que se aplican a la madera en Bolivia: derecho de monte, regalías y recaudaciones por concepto de plantaciones forestales, ha representado menos del 6% del valor FOB (*free on board* = libre en cubierta del barco) de las trozas en Santa Cruz; y la suma de los impuestos a la madera en pie y de reforestación en Ecuador y Costa Rica ha representado menos del 7.5% del valor local de las trozas, en ambos casos. En vista de tan deficiente historial en cuanto a la captación de ingresos en el sector forestal y de la virtual ausencia de impuestos a la propiedad agrícola, puede argumentarse que las políticas de ingresos de los gobiernos han desempeñado un papel insignificante en la lucha por la tierra entre los dos tipos de actividades<sup>30</sup>.

### ***Políticas de gastos***

En contraste con lo anterior, las políticas de gastos del Gobierno han mostrado un sesgo fuerte en contra de la forestería y en favor de la agricultura. Los gastos en investigación y extensión del sector forestal han sido insignificantes en los tres países y los subsidios forestales han estado ausentes en Ecuador<sup>31</sup> y Bolivia, y limitados en Costa Rica.

---

30. La forma en la que se fijan los derechos por madera en pie en Bolivia ha tenido un impacto negativo sobre el manejo de las concesiones. Debido a que el derecho de monte se aplica a la madera aserrada, se ha dado manos libres a las compañías para que escojan (sin supervisión) en el bosque los árboles y trozas por ser extraídos y, obviamente, solo se llevan las mejores partes de los mejores árboles. Esto ha ocasionado un enorme desperdicio de materia prima forestal en el terreno. Claire (1992) señala que solo un 30% de la materia prima utilizable llega a ser madera aserrada.

31. En el momento en que se realizaron estos estudios, Ecuador estaba contemplando la adopción de un programa de subsidios a la reforestación. Los dos programas de subsidios en Costa Rica (para la reforestación y para el manejo de los bosques nativos) han sido infructuosos para neutralizar el sesgo anti-forestería de las políticas en general, debido a la selección arbitraria de beneficiarios, la inviabilidad financiera de los proyectos y el racionamiento forzado de los limitados fondos disponibles.

Por otra parte, muchas actividades agrícolas han sido estimuladas por medio de subsidios que no han tenido su equivalente en el sector forestal, tales como las inversiones en investigación y extensión, los subsidios a la exportación, los precios de sustentación, los créditos subsidiados y otros subsidios a los insumos. Los gobiernos latinoamericanos han dedicado tradicionalmente del 0.1% al 2.0% del PIB agrícola a la investigación agrícola (Banco Mundial 1981). Bolivia, por ejemplo, invirtió el 0.6% en 1989. En la década de los ochentas, estos gobiernos también comenzaron a subsidiar la exportación de productos agrícolas, especialmente los no tradicionales como melón, palmito y plantas ornamentales<sup>32</sup>.

La sustentación de los precios de una serie de productos que compiten con la forestería (el arroz, los frijoles, el maíz, los productos lácteos, la soya) ha sido financiada e implementada por instituciones paraestatales creadas con este propósito concreto: el CNP (Consejo Nacional de Producción) en Costa Rica, la ENAC (Empresa Nacional de Almacenamiento y Comercialización) en Ecuador. Como parte del programa de alimentos baratos, los productores de cultivos alimentarios han recibido montos sustanciales en créditos subsidiados. Los subsidios en tasas de interés a los productores de arroz, maíz y frijoles en Costa Rica durante el período 1986-1991 oscilaron entre 3 y 25 puntos porcentuales<sup>33</sup>.

**Cuadro 7. Subsidio equivalente al producto de algunos productos en Brasil, Costa Rica y Ecuador en el período 1990-1991.**

Cultivo	Brasil	Costa Rica	Ecuador
Algodón	123.0	n.r.	n.r.
Maíz	-5.7	35.4	54.0
Arroz	39.2	21.8	54.9
Frijol	125.9	5.0	39.2

**Fuente:** Valdés 1992.

**Nota:** No había información para Bolivia; Brasil fue incluido como otro ejemplo en Latinoamérica.

32. Los subsidios a las exportaciones del sector forestal están dirigidos a productos procesados como los contrachapados y los muebles (típicamente del 2% al 4% del valor FOB en el puerto) y no a los productos forestales primarios. Y debido a políticas como la prohibición de exportar trozas, los dueños de bosque no se han beneficiado de estos subsidios.
33. Con el objeto de compensar la falta de instrumentos de crédito de largo plazo, el Gobierno de Costa Rica ha creado un fondo para el financiamiento de proyectos de forestería: el Fondo Nacional para el Financiamiento Forestal (FONAFIFO). Sin embargo, es una iniciativa nueva y limitada que carece de la capacidad necesaria para llenar la brecha creada por la escasez de instrumentos financieros apropiados.

Además, las inversiones en infraestructura, como caminos, silos, almacenes e instalaciones de procesamiento, favorecen en su mayor parte a la agricultura (el sector privado es el que construye la mayoría de los caminos forestales).

El subsidio equivalente al productor (SEP; ver anexo), un índice muy utilizado por el Banco Mundial, resume muy bien el efecto concertado de todas estas políticas. Los SEPs, del Cuadro 7 indican, por ejemplo, que el subsidio otorgado a los productores de maíz en Costa Rica por medio de precios de sustentación, créditos subsidiados y gastos en investigaciones y extensión, correspondió al 35.4% del valor del maíz a precios locales (Stewart y Hernández 1991).

Con estos niveles de subsidio, muchos proyectos agrícolas que compiten con la forestería y que no son rentables socialmente, se tornan privadamente rentables aun en suelos tradicionalmente forestales, como lo demuestra el ejemplo de Costa Rica. La combinación de estos subsidios con los altos tributos que paga el bosque a raíz de las políticas hace que los proyectos de manejo del bosque sean totalmente incapaces de competir con muchos de los proyectos agrícolas, y estimula a los dueños de bosques a invertir en estos últimos.

## **EFFECTOS DE LAS POLITICAS SECTORIALES SOBRE EL DESARROLLO ECONOMICO**

Los resultados aquí presentados indican claramente que en la inclinación de la balanza en contra de la forestería y a favor de las actividades agrícolas las políticas sectoriales de comercio internacional, de acceso y tenencia del bosque y de la tierra, y las políticas fiscales han sido responsables de la destrucción ambiental que se observa en Latinoamérica. La deforestación, sin embargo, es solo una dimensión de este problema. Algunas de esas políticas también han reducido seriamente la eficiencia económica en ambos sectores y han contribuido significativamente al empeoramiento del patrón de distribución del ingreso que se observa entre los participantes en el mercado de los productos forestales. Puede, por lo tanto, decirse que las políticas sectoriales han sido perjudiciales tanto para el medio ambiente como para el desarrollo económico de los países latinoamericanos.

En esta sección se presentará en primera instancia los coeficientes de protección nominal y efectiva para la industria forestal, y se examinarán sus implicaciones; luego se discutirán los efectos de las políticas sobre la eficiencia económica y la distribución del ingreso.

## **Protección nominal y efectiva de las industrias forestales**

Según el modelo de desarrollo de sustitución de las importaciones adoptado por los países latinoamericanos en la década de los cincuentas, el sector agrícola debía proporcionar alimentos baratos mientras que otros sectores producían materias primas para la industria. Esto ha sido muy evidente en los sectores forestales, en los cuales las actividades de procesamiento, especialmente las intermedias y otras de procesamiento secundario, han sido fuertemente protegidas de las importaciones que competirían con ellas por medio de barreras arancelarias y no arancelarias. Otras políticas, como la prohibición de exportar trozas, fueron diseñadas con la intención expresa de ofrecer materias primas baratas a esas industrias de procesamiento. Los índices de protección nominal y efectiva son buenos indicadores del grado de protección y el nivel de subsidios que las barreras arancelarias y no arancelarias y la prohibición de exportar trozas confieren a las actividades forestales industriales.

### ***Protección nominal***

Dado que la estrategia en Latinoamérica ha consistido en promover las actividades industriales que generan un valor agregado sustancial, como el procesamiento secundario, las actividades de aserrío recibieron una protección nominal insignificante de los aranceles a la importación o de los subsidios a la exportación (Cuadro 8). La excepción fue Costa Rica, un país que ha venido aplicando una política más o menos de autosuficiencia en el sector forestal, que no solo prohibió las exportaciones de madera aserrada hasta 1992, sino que impuso altos aranceles a las importaciones de este (los aranceles pasaron de una media del 40% y una alta TPN en 1986 a un 10% y una baja TPN hacia fines de 1993).

Como era de esperarse, las industrias de contrachapados han recibido una alta protección a nivel del producto final. La combinación de aranceles con estructuras monopolísticas de mercado permitió a los fabricantes locales inflar sus precios en un 30% en Ecuador y en un rango del 23% al 122% en Costa Rica<sup>34</sup>. Las tasas arancelarias se redujeron posteriormente a 9% y 14%, respectivamente, a fines de 1993.

---

34. Bolivia, un país que produce cantidades insignificantes de contrachapados, suprimió los aranceles a este producto en 1985.

### Protección efectiva

La prohibición a la exportación de trozas combinada con aranceles a las importaciones de madera aserrada y contrachapada proporcionó una protección efectiva sustancial a las actividades de aserrío y de manufactura de contrachapados. En vista de la reducida protección nominal a la madera aserrada, queda claro que en Costa Rica y Bolivia la prohibición a la exportación de trozas ofreció casi toda la significativa protección efectiva del aserrío. En Bolivia las trozas utilizadas valían más que la madera aserrada producida, lo que indica que el valor agregado fue negativo y que el proceso del aserrío destruyó el valor económico. En este panorama perverso, la TPE se acerca al infinito y, por lo tanto, pierde su significado.

**Cuadro 8. Indicadores del impacto de las distorsiones del comercio internacional de productos forestales, por país, en el período 1992-1993.**

Indicador	Bolivia	Costa Rica	Ecuador
<b>Madera aserrada</b>			
TPN (%)	n.e.	1 - 21	n.e.
Valor agregado privado (US\$/m <sup>3</sup> ) <sup>a</sup>	191.6	222.3 <sup>c</sup>	n.e.
Valor agregado económico (US\$/m <sup>3</sup> ) <sup>b</sup>	(103.4)	64.2 <sup>c</sup>	n.e.
TPE (%)	s.s.	246	n.e.
<b>Madera contrachapada</b>			
TPN (%)	2 d	23 - 122	30
Valor agregado privado (US\$/m <sup>3</sup> ) <sup>a</sup>	168.2	160.2	314.8
Valor agregado económico (US\$/m <sup>3</sup> ) <sup>b</sup>	7.5	12	23.8
TPE (%)	2 142	1 230	1 222

**Nota:** Los números en paréntesis son negativos.

a. Valor del producto menos el costo de los insumos transables.

Ver Stewart 1994.

b. Igual que a. pero usando precios económicos (no distorsionados).

c. Para especies semiduras.

d. Hubo un *drawback* de 2% a las exportaciones, pero ningún arancel protectorio

n.e. = No estimado.

s.s. = Sin significado o infinito.

**Fuente:** Stewart *et al.* 1993; Southgate *et al.* 1994; Stewart 1994.

La TPE de los contrachapados de 1200% en Costa Rica y en Ecuador y de 2 100% en Bolivia, indica que los retornos o pagos a los factores locales de producción aumentaron en un 1200% y en un 2100%, respectivamente, sobre lo que habrían sido sin las dos distorsiones del comercio. La mayor parte de este aumento de las utilidades fue capta-

do por los fabricantes de contrachapados en forma de rentas económicas, lo que implica que el incremento en los pagos fue al factor capital (a los accionistas de las compañías fabricantes) y no al trabajo o los trabajadores.

En contraste con la madera aserrada y los contrachapados, y en parte como consecuencia de la protección dada a estos últimos, la protección efectiva de puertas y muebles en Costa Rica (que no se muestra en el Cuadro 8) fue muy baja: 9% y 35%, respectivamente. Esto es irónico, puesto que hay indicios de que el país tiene una ventaja comparativa en la fabricación de muebles, pero no en la de contrachapados (Stewart 1994).

Los aumentos artificiales de las utilidades atraen recursos de otros sectores de la economía a estas actividades industriales. Los acontecimientos del pasado en Costa Rica lo ilustran bien: los dueños de bosque han estado liquidando o vendiendo los bosques e instalando aserraderos con el producto de estas operaciones. Puesto que estos recursos han sido más productivos socialmente (económicamente) en su uso anterior, puede concluirse que las políticas de protección son culpables de pérdidas significativas en la eficiencia económica.

## **Efectos sobre la eficiencia económica**

Los altos niveles de protección efectiva otorgados a las industrias forestales, principalmente la de contrachapados, han sido logrados a un costo económico directo e indirecto significativo.

### ***Costos económicos directos***

Los costos económicos directos están relacionados con la prohibición de exportar trozas y con los aranceles a las importaciones de madera aserrada y contrachapada. La combinación de los bajos precios de las trozas (el insumo) y los altos precios del contrachapado (el producto) ha permitido a fabricantes ineficientes producir contrachapados con altas ganancias privadas, que son principalmente transferencias de los dueños de bosque y de los usuarios del contrachapado. Sin embargo, a precios económicos (no distorsionados) las utilidades son negativas. Las trozas utilizadas valen más (medido por lo que pagaría por ellas el mercado internacional), que la madera aserrada y contrachapada que podrían producir. Por lo tanto, la diferencia entre el valor del producto y el precio del insumo (las trozas) más el costo de procesamiento constituyen el costo económico del aserrío o de la manufactura

de contrachapados que se darían en vez de la exportación de las trozas. En el Cuadro 9 se presentan estos cálculos sobre la madera aserrada en Costa Rica y Bolivia y para el contrachapado en Costa Rica y Ecuador.

**Cuadro 9. Costos económicos directos ocasionados por las barreras al comercio forestal 1992-93 (US\$).**

Indicadores	Bolivia	Costa Rica	Ecuador
<b>Madera aserrada</b>			
Valor económico de trozas, (mills) <sup>1</sup>	22.9-27.2	53.0	n.e.
Valor de madera aserrada producida	18.7	45.4	n.e.
Costo del aserrío (mill)	2.4	8.2	n.e.
Valor neto a los aserraderos (mill)	16.3	37.2	n.e.
Pérdida económica al país (mills)	6.6-10.9	15.8	n.e.
Producción total de aserrada (000 m <sup>3</sup> )	44.9	264.6	n.e.
Total de empleos creados (70/m <sup>3</sup> )	642.5	3 780.0	n.e.
Costo anual de cada empleo generado	10 272-16 965.0	4 213.0	n.e.
Salario anual	780.0	2 068.0	n.e.
Costo de cada empleo en términos de salarios	13.2-21.7	2.0	n.e.
<b>Madera contrachapada</b>			
Valor económico de 1m <sup>3</sup> de contrachapados	n.e.	404.6	320.1
Valor de trozas en 1m <sup>3</sup> de contrachapados	n.e.	256.0	500.0
Costo de proceso de 1m <sup>3</sup> de contrachapados	n.e.	235.0	200.0
Pérdida económica al país por 1m <sup>3</sup> de contrach.	n.e.	86.4	380.0
Producción total de contrachapados (m <sup>3</sup> )	n.e.	27 000.0	85 000.0
Pérdida económica total (mills)	n.e.	2.3	32.3
Total de empleos creados (40/m <sup>3</sup> )	n.e.	675.0	2 125.0
Costo anual por empleo generado	n.e.	3 456.0	15 200.0
Salario anual	n.e.	2 068.0	780.0
Costo por empleo en términos de salarios	n.e.	1.67	19.5
Divisas de exportar trozas (mills)	n.e.	7.1	42.5
Gasto de divisas en importación de contrach. (mills)	n.e.	11.2	27.2
<b>Ahorro en divisas de insumos importados s(mills)</b>			
Ahorro potencial neto (mills)	n.e.	-4.1	15.3
Costo por empleo en divisas (mills)	n.e.	-6 085.0	7 200.0
Costo de divisas en números de salarios	n.e.	-2.9	22.4

1. Se estimó que solo se han exportado unos 450 000m<sup>3</sup> de trozas.

n.e. = Estimado.

Fuente: Stewart *et al.* 1993; Southgate *et al.* 1994; Stewart 1994.

La situación ecuatoriana es muy ilustrativa: los fabricantes de contrachapados gastan aproximadamente US\$200 para convertir un valor de US\$500 en trozas (el valor económico) en un metro cúbico de contrachapado que podría ser importado a un costo de US\$320 a US\$400 (el valor económico). La pérdida económica para el país es de US\$300 a US\$380/m<sup>3</sup> del contrachapado que se produce.

En términos de los objetivos manifiestos del Gobierno de generar empleo, valor agregado local y excedentes económicos por medio del procesamiento local, los resultados han sido desastrosos. El valor agregado local fue negativo en todos los casos, lo que indica que, en el proceso, el valor fue destruido, no agregado. En cuanto al objetivo de proporcionar empleo, los resultados indican que el haber forzado el procesamiento local ha sido una forma muy cara de generar empleo, ya que cada puesto de trabajo generado en el Ecuador gracias a la decisión de fabricar contrachapados en vez de exportar las trozas tuvo un costo económico equivalente a 19 salarios. Esta decisión fue también muy cara en términos de generación de divisas, pues cada puesto de trabajo fue creado a un costo equivalente a 22.4 salarios anuales. La decisión de producir madera aserrada en vez de exportar las trozas también fue insensata, como la ilustran los costos que se efectuaron en Costa Rica y en Bolivia<sup>35</sup>.

### **Costos económicos indirectos**

Los costos económicos indirectos, que se realizan como consecuencia de la mala asignación de recursos estimulada por las distorsiones, pueden ser tan importantes como los costos directos o incluso más importantes que estos. Sin embargo, raras veces se mencionan en la literatura y pocos intentos se han hecho por estimarlos. A continuación se discuten tres tipos de costos indirectos.

En primer lugar se efectúan costos porque los agricultores usan las que fueron tierras forestales para pastos, maíz, frijoles y otros cultivos, cuyos valores económicos son menores que el valor económico de la madera. Algunas estimaciones conservadoras indican que, sin distorsiones, los bosques tropicales nativos bien manejados pueden generar ingresos de US\$270 a US\$450 por hectárea por año<sup>36</sup>, mientras que la

---

35. La diferencia entre los costos en ambos países muestra la diferencia en desarrollo tecnológico de sus industrias de aserrío.

36. Stewart (1994) usó su precio de frontera estimado de US\$180/m<sup>3</sup> para las especies originarias de Costa Rica, junto con tasas de extracción de 20m<sup>3</sup> a 30m<sup>3</sup> de cada 15 a 20 años, y una tasa de interés real del 10% para llegar a esos resultados.

mayor parte de los cultivos competidores produce menos a pesar de los altos subsidios. En Ecuador, Southgate *et al.* (1992) estimó que el ingreso en fincas pequeñas no era mayor de US\$20/ha/año, incluidos los subsidios; el ingreso de la ganadería puede bajar hasta US\$2.5 a US\$3/ha/año (Stewart y Howard 1993). En Bolivia las cifras correspondientes al período 1990-1991 indican que las utilidades de la mayoría de los cultivos agrícolas fueron negativas o cercanas a cero. Todas estuvieron en menos de US\$100/ha/año, excepto la papa (CAO 1992 y Stewart *et al.* 1993).

En segundo lugar se producen costos indirectos porque los agricultores dedican tierras que ya no están cubiertas por bosques a actividades agropecuarias, mientras que la plantación de bosques produciría ingresos mucho mayores (sin las distorsiones, naturalmente). Una empresa reforestadora en Costa Rica (Ston Forestal) obtiene una tasa de crecimiento media de la Gmelina de 40m<sup>3</sup>/ha/año. A un precio de frontera de las trozas de US\$100 a US\$120/m<sup>3</sup>, el ingreso bruto sería de aproximadamente US\$4000 a US\$4800/ha/año y el neto, de US\$3300 a US\$4000/ha/año después de deducir costos. Aun con una tasa promedio de crecimiento de 20m<sup>3</sup>/ha/año, el ingreso neto sería mayor que el ingreso generado por la ganadería o cualquier cultivo extensivo en la Latinoamérica tropical.

En tercer lugar, la sociedad produce costos indirectos al asignar más tierra, mano de obra y capital a aserraderos y fábricas de contrachapados de lo que es socialmente deseable. Estos recursos podrían generar un mayor valor económico real y mayores ingresos en otros campos. Como ejemplo está el hecho señalado anteriormente de que los recursos utilizados en la manufactura de contrachapados generaron utilidades económicas o sociales negativas. Esto le ocasiona grandes pérdidas económicas a la sociedad.

Otro tipo importante de costos que tiene relación principalmente con las políticas del sector forestal son las transferencias entre agentes y sectores económicos. Al deprimir los precios de la madera en pie, la prohibición de exportar trozas obliga a los dueños de bosque a transferir riqueza a la industria procesadora: los aserraderos y fabricantes de contrachapados<sup>37</sup>. En Costa Rica, se estima que los dueños de bosque transfirieron anualmente, en 1992-1993, entre US\$63 y US\$66 millones

---

37. Se debe tener en cuenta, sin embargo, que cuando estas industrias están integradas verticalmente con el bosque, como lo están en Bolivia, no hay transferencias. Puesto que la producción de contrachapados en Bolivia es insignificante (2.000m<sup>3</sup>/año), no se estimaron las transferencias en este nivel.

y entre US\$3.4 y US\$5.9 millones a los aserradores y fabricantes de contrachapados, respectivamente (Cuadro 10). El total de las transferencias de los dueños de bosques en Ecuador a los fabricantes de contrachapados se estimó en US\$27.9 millones por año (producción de 85 000m<sup>3</sup>).

En el otro extremo, los aranceles sobre las importaciones de madera aserrada y contrachapada obligaron a los fabricantes de muebles, constructores de viviendas y a otros usuarios de estos productos forestales intermedios a transferir cantidades importantes a la industria del procesamiento primario. Los usuarios costarricenses transfirieron entre US\$11.5 y US\$12 millones y entre US\$3.6 y US\$6.5 millones a aserradores y fabricantes de contrachapados, respectivamente, en 1992-1993. Los consumidores ecuatorianos de contrachapados, los cuales pagaron cerca de US\$100 más por metro cúbico en razón de las distorsiones, transfirieron aproximadamente US\$6 millones por año a los fabricantes de contrachapados (con un consumo estimado de 60 000m<sup>3</sup>/año).

### **Efectos de la distribución del ingreso**

Además de forzar a los usuarios del contrachapado a hacer transferencias a los fabricantes, los aranceles sobre las importaciones les forzaron a transferir cantidades importantes al gobierno. El Gobierno de Costa Rica, por ejemplo, extrajo US\$0.5 millones por año de los consumidores de contrachapados y, a la vez, transfirió US\$0.3 millones a los fabricantes de contrachapados por medio del subsidio a las exportaciones en 1992-1993.

Al igual que en muchos otros países latinoamericanos, los industriales, especialmente los fabricantes de contrachapados, son pocos y ricos empresarios, mientras que la mayoría de los dueños de bosques y fabricantes de muebles son productores de bajos ingresos. Por lo tanto, las políticas de protección industrial son muy regresivas en cuanto a que hacen que la riqueza fluya de los pobres a los ricos. De ahí que la eliminación de las distorsiones no solo mejoraría la eficiencia económica sino que también, y de manera significativa, el secular problema de la distribución del ingreso que ha plagado a los países latinoamericanos.

**Cuadro 10. Transferencias económicas anuales causadas por las distorsiones de comercio internacional en el sector forestal costarricense en el período 1992-1993.**

DE	A	Monto en millones de dólares	
		Inferior <sup>4</sup>	Superior <sup>5</sup>
Dueños de bosque <sup>1</sup>	Aserraderos	66	63
Fábricas de muebles, de casas, otros <sup>2</sup>	Aserraderos	11.5	12
<b>Total de aserraderos</b>		<b>77.5</b>	<b>75</b>
Dueños de bosque fab. de contrachapados		3.4	5.9
Gobierno central fab. de contrachapados		0.3	0.3
Fábricas de muebles, dueños de casas, otros <sup>3</sup>			
Fab. de contrachapados		3.6	6.5
<b>Total a contrachapados</b>		<b>7.3</b>	<b>12.7</b>
Fábricas de muebles, otros <sup>3</sup>	Gobierno	0.5	0.5
<b>Neto al gobierno</b>		<b>0.2</b>	<b>0.2</b>
Neto de dueños de bosque		69.4	68.9
Neto de fábricas muebles <sup>3</sup>		15.1	18.5

1. Incluye la parte correspondiente a la pérdida de los madereros, alrededor del 10%.
2. Todos los usuarios de madera aserrada.
3. Todos los usuarios de madera contrachapada, los fabricantes de muebles son un grupo importante.
4. Se usó la estimación privada de producción de madera contrachapada de 27 700m<sup>3</sup>.
5. Se utilizó la estimación de la FAO de producción de madera contrachapada de 48000m<sup>3</sup>.

Fuente: Stewart 1994.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Las evidencias aquí presentadas llevan a la conclusión inequívoca de que las políticas agrícolas y forestales de Latinoamérica han atentado contra el medio ambiente, puesto que, con su fuerte sesgo antiforestal, han inducido a las personas que tienen acceso a los bosques a tomar la decisión racional de convertir esas tierras a la agricultura (caso de los colonos) o minar el bosque antes que invertir en prácticas de manejo (caso de los concesionarios).

El impacto negativo de las políticas forestales y agrícolas sobre el desarrollo económico descubre la falacia de la noción preconcebida de que en estos países se está sacrificando el medio ambiente para lograr

el desarrollo económico. Los resultados indican que el desarrollo no contiene ese costo y que un conjunto más neutral (sin sesgos) de políticas sectoriales puede lograr las ansiadas metas sociales, económicas y ambientales de manera simultánea.

Con base en estas conclusiones y a la luz de los obvios objetivos que tienen los países de conservar el bosque y de lograr el desarrollo económico, la recomendación general es eliminar el sesgo antiagrícola que queda en las políticas macroeconómicas y otras, eliminar el sesgo antiforestal de las políticas sectoriales y mejorar la estabilidad de los ambientes políticos y económicos. Para lograr estas metas, se recomiendan enfáticamente las siguientes medidas concretas:

### **Políticas del sector forestal**

1. Eliminar la prohibición de exportar cualquier producto de especies que no estén en peligro de extinción.
2. Eliminar todas las barreras arancelarias y no arancelarias al comercio internacional de productos forestales y a la tecnología del procesamiento de la madera.
3. Eliminar todos los subsidios a la exportación.
4. Eliminar todos los impuestos al consumo aparte del impuesto general a las ventas. Esto comprende el impuesto selectivo al consumo en Costa Rica.
5. Establecer y financiar totalmente organizaciones de servicio de investigación y extensión orientadas al manejo de los bosques naturales y plantados.
6. Una vez que estas reformas se hayan realizado, sería insensato e innecesario introducir incentivos para la forestería. Por lo tanto, deberían eliminarse todos los programas actuales de subsidios para la reforestación y el manejo del bosque.
7. Ofrecer seguridad en cuanto a tenencia de la tierra en las concesiones por medio de la adjudicación o de contratos reales de largo plazo.

### **Políticas del sector agrícola**

1. Las políticas del sector agrícola deberían estar libres de sesgos contra la forestería. Por lo tanto, las políticas de crédito, de sustentación de precios, de seguro de cosechas y otras deberían ser iguales para los dos sectores.
2. Eliminar todos los requisitos legales o de hecho para la obtención de títulos de propiedad de tierras boscosas.
3. Detener el proceso de colonización agrícola o, por lo menos, incluir la forestería como una opción legítima de uso de la tierra.

### **BIBLIOGRAFIA**

BANCO MUNDIAL. 1981. Agricultural research. Washington, D.C. Sector Policy Paper.

\_\_\_\_\_. 1991. The forest sector. Washington, D.C. A World Bank Policy.

CAO (CAMARA AGROPECUARIA DEL ORIENTE). 1992. Memoria 91/92. Santa Cruz, Bol.

CDF (CENTRO DE DESARROLLO FORESTAL). 1992. Log production by region. La Paz, Bol. Cuadros inéditos.

CLAURE, H. 1992. Política económica de exportación de maderas en Bolivia. La Paz. Documento inédito.

CORMADERA. 1988. Boletín informativo de precios de productos madereros no. 3. Quito, Corporación para el Desarrollo del Sector Forestal y Maderero del Ecuador.

\_\_\_\_\_. 1992. Estadísticas del sector forestal y maderero del Ecuador, 1991. Quito, Corporación para el Desarrollo del Sector Forestal y Maderero del Ecuador.

CORRALES, J.; MONGE, R. 1990. Política comercial reciente y subsidios a la exportación en Costa Rica. In Políticas Económicas en Costa Rica. San José, C.R., Academia de Centro América.

- DGF. 1988. Censo de la industria forestal, 1986-1987. San José, C.R., MIRENEM, Dirección General Forestal.
- ENCICLOPEDIA BRITANICA. 1993. Británica world data. Chicago.
- FMI (FONDO MONETARIO INTERNACIONAL). 1992. International financial statistics, yearbook 1992. Washington, D.C.
- GRUT, M.; GRAY, J.A.; EGLI, N. 1991. Forest pricing and concession policies: Managing the high forests of West and Central Africa. Washington, D.C. Documento Técnico del Banco Mundial no. 143.
- IICA (INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA). 1988. Ajuste macroeconómico y sector agropecuario en América Latina. Buenos Aires, Arg.
- KISHOR, N.M.; CONSTANTINO, L.F. 1993. Forest management and competing land uses: An economic analysis for Costa Rica. LATEN. Banco Mundial, Departamento Técnico de Latinoamérica, División Ambiental. Dissemination Note no. 7. 30 p.
- KRUEGER, A.; SCHIFF, M.; VALDES, A. 1990. The political economy of agricultural price intervention in Latin America. San Francisco, Calif., International Center for Economic Development.
- PEARSON, S.R.; MONKE, E.E. 1987. The policy analysis matrix: A manual for practitioners. Falls Church, Virginia, The Pragma Corp.
- SCANDIZZO, P.; BRUCE, C.M. 1980. Methodologies for measuring agricultural price intervention effects. Washington, D.C., Banco Mundial. Documento de Trabajo del Personal no. 394.
- SOUTHGATE, D. et al. 1992. Development and the environment: Ecuador's policy crisis. Quito, Instituto de Estrategias Agropecuarias.
- STEWART, R.; ACOSTA, M. 1988. Efectos de la política de precios del maíz y de la soya sobre el precio y el consumo de productos agrícolas en el Ecuador en 1987. Quito, MAG, Unidad de Análisis de Política.

- STEWART, R.; ACOSTA, M; CUESTA, M.; ACOSTA, M. 1988. La política de incentivos y la ventaja comparativa del Ecuador en la producción de soya. Quito, MAG, Unidad de Análisis de Política. Documento de Trabajo no. 3.
- \_\_\_\_\_. 1988. La política de precios del arroz y sus efectos en el Ecuador. Quito, MAG, Universidad de Análisis de Política. Documento de Trabajo no. 1.
- \_\_\_\_\_.; HERNANDEZ, I. 1991. Política económica y los granos alimenticios en Centro América. Heredia, C.R., RUTA/Banco Mundial.
- \_\_\_\_\_. 1992. Indices of the effects of policies on the agricultural sector of Costa Rica. Heredia, C.R., RUTA/Banco Mundial.
- \_\_\_\_\_.; CLAURE, H.; GIBSON, D. 1993. The effects of trade and concession policies in Bolivia's forestry sector: A methodological framework for analysis. Washington, D.C., USAID.
- \_\_\_\_\_.; HOWARD, A. 1993. Forest sector of Costa Rica: Financial analysis at the farm level. Heredia, USAID.
- \_\_\_\_\_. 1994. Incidencia de las políticas de comercio internacional sobre la economía del sector forestal costarricense. Heredia, C.R., USAID.
- TSAKOK, I. 1990. Agricultural price policy: A practitioners guide to partial equilibrium analysis. New York, Ithaca, Cornell University Press.
- VALDES, A. 1986. Impact of trade and macroeconomic policies on agricultural growth: The South American experience. In Economic and social progress in Latin America. Washington, D.C., BID.
- \_\_\_\_\_. 1992. Gaining momentum: Economywide and agricultural reform in Latin America. Washington, D.C. Informe del Banco Mundial no. 10921-LAC.

## ANEXO METODOLOGICO

La metodología utilizada para medir la incidencia de las políticas de comercio internacional sobre la economía de los sectores forestales de cada país se apoya fuertemente en la teoría de comercio internacional y sigue varios de los procedimientos desarrollados y aplicados por Scanzizzo y Bruce (1980); Pearson y Monke (1987); y Tsakok (1990).

En la teoría de comercio internacional, todos los bienes que pueden ser comercializados internacionalmente (transables) tienen: un **precio de frontera**, que equivale al precio que pagarían los compradores extranjeros por un producto nacional, puesto en un punto determinado dentro del país o a lo largo de su frontera (un puerto, una ciudad, un puesto fronterizo); o el precio que tendrían que pagar los importadores nacionales por un producto extranjero puesto en un puerto o llevado a algún punto dentro del país. Por ello los productos exportables tienen un precio de frontera equivalente al precio FOB, mientras que el de los importables es equivalente al precio CIF (cost, insurance and freight = costo, seguro y flete). El precio de frontera también es conocido como precio económico o social y como costo de oportunidad.

De la teoría y la metodología se derivan dos índices que son muy útiles para determinar la magnitud de la distorsión de los precios y de los mercados, y para calcular los efectos de dichas distorsiones: el coeficiente de protección nominal (CPN) y el coeficiente de protección efectiva (CPE) o sus respectivas tasas (TPN y TPE).

El CPN es igual al cociente entre el precio doméstico (nacional) y el de frontera ( $P_d/P_f$ ). Un  $CPN > 1$  indica que las medidas de política (prohibición de importación, arancel y otros) han hecho que el precio doméstico sea mayor que el precio de frontera, y han conferido de hecho una protección, un subsidio, a los productores de dicho bien. Un  $CPN < 1$  indica todo lo contrario, que los productores reciben un precio inferior al de frontera; pagan un impuesto. Un  $CPN = 1$  indica que no hay distorsión en el mercado del producto (o que las distorsiones se compensan) y que los productores no reciben un subsidio ni pagan un impuesto.

El CPN solo toma en cuenta las distorsiones en el mercado del producto, mientras que el CPE toma en cuenta tanto las distorsiones del mercado del producto final como las de los mercados de insumos transables.

El valor agregado es equivalente al precio de una unidad del producto menos el costo de los insumos transables que intervienen en la producción de dicha unidad. Es decir, es el valor que agregan los insu-

mos no-transables o domésticos, como mano de obra, tierra, cierto capital, talento gerencial. Existe el valor agregado económico (sin distorsión de los precios) y el privado (con distorsión). El CPE es el cociente del valor agregado a precios privados y el valor agregado a precios económicos o de frontera.

$$\frac{VA_d \quad P_d - SP_d \quad Q_i}{VA_f \quad P_f - SP_{fi} \quad Q_i} = \frac{\quad}{\quad}$$

donde:

$P_d$  = Precio doméstico del producto.

$P_{di}$  = Precio doméstico del insumo transable.

$Q_i$  = Cantidad utilizada del insumo transable.

$P_f$  = Precio de frontera del producto.

$P_{fi}$  = Precio de frontera del insumo transable.

Un CPE >1 indica que el valor agregado a precios domésticos es mayor que el determinado internacionalmente y, por lo tanto, que los insumos domésticos (mano de obra, tierra, cierto capital, talento gerencial) reciben una retribución mayor que el que recibirían sin las distorsiones. Un CPE <1 indica todo lo contrario; y un CPE = 1 indica que no hay distorsión en ambos niveles de mercado o que los que hay en cada nivel se compensan perfectamente, y dan como resultado un valor agregado a precios domésticos igual al que se da a precios de frontera.

## Estimación de precios de frontera e índices de protección

Para estimar los precios de frontera, es necesario determinar si el país es un importador o exportador neto del producto o si lo sería en ausencia de las distorsiones existentes. Si es (o sería) un exportador neto —como en el caso de trozas, madera aserrada y puertas de maderas finas tropicales— el precio de frontera es equivalente al precio FOB pagado por (o que pagarían) compradores extranjeros.

### **Trozas**

De no haber prohibido la exportación de trozas durante los ochentas, los países de América tropical habrían sido exportadores netos de muchas especies. La falta de precios de exportación hizo necesario es-

timar lo que pagarían los compradores por estas trozas. Y en los estudios de caso se recurrió a tres formas de aproximación de esos precios FOB: a) se tomó como ejemplo lo que se pagó en Ecuador por trozas de algunas especies equivalentes a las bolivianas y costarricenses, que fueron exportadas en 1988; b) se ajustaron los precios pagados por especies de características y valores similares, que son exportadas de Africa y Asia a Europa; y c) se tomaron los precios pagados (reportados) por trozas de madera de plantaciones costarricenses (*Gmelina*, *Teca*), cuya exportación se dio en 1993 bajo permisos especiales.

El tercer método no requiere discusión. El primer método consistió en comparar los precios FOB de exportación pagados en Ecuador por dos especies —*Brosimum utile* y *Dialyanthera* sp.— con los precios domésticos pagados en cada uno de los tres países por especies iguales o similares, luego de hacer algunos ajustes por diferencia de costos de transporte de cada país a México y Estados Unidos, los países compradores. De esta manera, se calcularon las distorsiones con base en eventos realmente acaecidos en uno de los países.

### **Segundo método**

Se consultó con expertos en maderas tropicales para obtener las equivalencias entre especies bolivianas, costarricenses y ecuatorianas, y las africanas o asiáticas. Se estimó que, salvo algunos ajustes menores, los importadores (usuarios) europeos pagarían por las especies latinoamericanas lo mismo que pagan por dichas especies. De esta forma, en el caso de Costa Rica, se comparó la caobilla con sapele (pero el precio de la caobilla fue rebajado en un 20% por diferencias de calidad); gallinazo y javillo con ayous; cocobolo con iroko; ceiba con ceiba de ghana; y cedro con n'gallón. Todos fueron exportados de Camerún, excepto la ceiba. Los precios africanos fueron obtenidos de *Tropical Timbers* de Inglaterra y *MNS Tropical Timber Report* de Suiza.

En esta estimación de los precios de frontera, el costo de transporte desempeña un rol importante. El caso de Costa Rica es utilizado para ilustrar el procedimiento. Como no hay experiencias con exportación de trozas de Costa Rica a Europa, hubo que estimar el posible costo, recurriendo a las experiencias de Chile y Honduras. El costo medio de transporte de trozas desde Chile hacia sus principales mercados (Medio Oriente, Japón) es de US\$45-50/m<sup>3</sup>. El costo del flete de madera aserrada desde Concepción, Chile hasta Amberes, Alemania es de US\$32/m<sup>3</sup>, y de US\$36/m<sup>3</sup> hasta Towerwharf, Inglaterra. Por otra parte,

para exportar madera aserrada desde Puerto Cortés, Honduras hasta Holanda, Alemania y Bélgica se paga un flete de US\$84/m<sup>3</sup>. Con base en esta información y para estar del lado seguro (o sea, subestimar el precio de frontera), se decidió utilizar dos tarifas de flete desde Limón a Europa: uno de US\$50/m<sup>3</sup> y otro de US\$80/m<sup>3</sup>. Se usó un rango de flete de US\$50 a US\$60/m<sup>3</sup> de Africa a Europa, basado en reportes obtenidos de Camerún y Ghana. Estos fletes dieron un rango de precios de frontera que, en estas circunstancias, es mejor que un solo dato.

Una vez obtenidas las equivalencias de los fletes de Africa a Europa y de este continente a Costa Rica, el cálculo de los precios de frontera fue directo y sencillo:

Precio FOB, Limón, C.R. = FOB, Douala, Cam. + flete de Africa a Europa - flete de Europa a Limón.

### ***Madera aserrada***

Debido a la ausencia de distorsiones visibles a este nivel, los CPNs no fueron estimados en Bolivia ni Ecuador. Costa Rica habría sido un exportador neto de varias especies tropicales, pero, la exportación de dicho producto fue prohibida hasta agosto de 1992. Por ello no hubo precios de exportación para la mayoría de las especies. Afortunadamente, Brasil exporta a Europa madera aserrada de más de 30 especies similares o iguales a las costarricenses, tales como guapinol, cedro, níspero, fruta dorada, almendro, laurel, botarrama, nazareno y caobilla. Los precios FOB de exportación de Pará, Belén, Brasil fueron ajustados siguiendo la metodología utilizada para las trozas, para estimar el precio de frontera a nivel del Puerto de Limón a la Meseta Central costarricense. También hubo ajustes por tipo de secado. Por recomendación escrita de los brasileños, al cedro se le rebajaron US\$40 para obtener el equivalente a *air dried* (secado al aire), y a la fruta dorada se le rebajaron US\$20 por la misma razón.

FOB, Meseta = FOB, Belém + flete Belém a Europa - flete de Europa a Limón, C.R. - flete de Limón a Meseta.

### ***Madera contrachapada (Plywood)***

Sin las distorsiones, Ecuador y Costa Rica habrían sido importadores netos de madera contrachapada. De acuerdo con esto, hay dos formas de obtener los precios de frontera y los CPNs: a) tomar los impues-

tos a la importación de contrachapados como los definidores de la protección nominal; o b) utilizar la información referente a las importaciones efectuadas, para estimar los precios de frontera y compararlos con los precios domésticos. Esta última es menos exacta, por cuanto las calidades del producto importado y el producido localmente no son siempre equivalentes.

### ***Vía de los impuestos***

Esta es la vía más fácil y la más exacta cuando el arancel es la única distorsión. Aquí se asume que el precio doméstico no es afectado por otros factores y que supera al precio de frontera en un porcentaje similar al del arancel de importación (TPN = arancel). Sin embargo, se debe notar que tanto en Ecuador como en Costa Rica la estructura del mercado de contrachapados es monopólica y que por tanto el CPN es superior a lo que indican los aranceles solos. En estos casos, y a pesar de su inexactitud, la otra vía es mejor.

### ***Vía de la diferencia de precios***

En el caso costarricense, desde el punto de vista de la especies utilizadas y de las calidades del material, el producto importado de Corea, Brasil, Perú y Nicaragua es comparable con el producido en el país. De ahí, al precio CIF, Limón o Caldera de estos productos se le agregaron los gastos necesarios para tener el producto e nivel ex-fábrica en San José, y se comparó luego con el precio doméstico al mismo nivel (para los mismos grosores) para obtener los CPNs.

Los CPN así calculados solo son válidos para la producción de contrachapados que son vendidos en el mercado nacional; no aplica a los de exportación. El contrachapado destinado a la exportación recibe una protección nominal equivalente al subsidio de exportación. En 1993 ese subsidio fue de un 10% (CPN = 1.10).

### ***Muebles***

En el caso de los muebles y afines, el CPN calculado fue equivalente al subsidio, cuando es exportado, y al arancel de protección, cuando es vendido domésticamente.

El CPE fue calculado para madera aserrada en Costa Rica y para madera contrachapada y muebles en los tres casos. Para ello se obtuvieron costos de producción desglosados de las empresas. Los precios

de frontera de los insumos transables se obtuvieron ajustando los precios privados, principalmente removiendo los efectos de aranceles y subsidios.

### Estimación del subsidio equivalente al productor

En el caso costarricense, este índice incluye un subsidio del sistema de comercialización o de la política de precios, un subsidio de las tasas de interés y gastos gubernamentales en investigación y extensión. En el primer caso, las cantidades producidas fueron multiplicadas por la diferencia entre los precios domésticos y de frontera. El valor del subsidio de las tasas de interés se obtuvo multiplicando la diferencia entre las tasas de interés comerciales y las pagadas por los pequeños productores por el monto total del crédito anual.

**SEP** = [Suma total de subsidios de (precios + crédito + gastos en investigación y extensión] dividido por (Pr\*cantidad total producida).

### Estimación de los costos económicos directos

En el caso de Costa Rica, estos costos fueron estimados para la producción de madera aserrada y contrachapada. En el primer caso, se asumió que el país habría exportado un **30% de sus trozas** si la prohibición no hubiera existido, y se compararon los ingresos que se hubieran generado exportando la troza con el valor agregado al procesarla domésticamente. La pérdida de excedentes económicos (PEE) fue calculada de la siguiente manera:

$$PEE = (P_{ft} * Qt) - (P_{pm} * Q_m) + \text{costo de aserrío};$$

donde:

$P_{ft}$  = precio de frontera de la troza;  $P_{pm}$  = precio de mercado de la madera aserrada;  $Qt$  = cantidad de troza en  $m^3$ , y  $Q_m$  = cantidad de madera aserrada en  $m^3$ .

Si consideramos que cada  $70 m^3/añ$  genera un empleo permanente, el total de empleo generado es igual a  $Qt/70$ , y el costo de cada empleo es igual a  $(PEE * 70)/Qt$ .

---

El costo de la prohibición de exportar trozas para convertirlas en contrachapados y así agregarle valor a la materia prima forestal fue calculado de forma similar; también lo fue el cálculo del costo de cada empleo generado.

**PEE** = Valor de trozas a precios económicos + costos de procesarlas (fue 50%) - el costo de importar una cantidad de madera contrachapada equivalente a la producida.



# SINTESIS DE LAS POLITICAS DE MANEJO FORESTAL EN AMERICA CENTRAL<sup>38</sup>

*George Johnston  
Hilary Lorraine*

## INTRODUCCION

Para alcanzar el manejo sostenible de los recursos forestales es necesario que se modifiquen varias políticas y que se ejecuten otras nuevas, tanto forestales como no forestales. En este documento —y aun cuando otras políticas podrían tener un efecto mayor— el análisis se centra en las políticas relacionadas con el manejo forestal y sus efectos, tanto específicos como generales, sobre las decisiones de uso de los recursos. Hay muchos factores que determinarán la importancia de las políticas forestales. Estos incluyen, entre otros, la proporción entre la tierra pública forestal y la privada, la calidad de los bosques y el grado de desforestación, los efectos externos de la desforestación y la demanda y oferta de madera.

Las políticas forestales afectan no solo el valor y el uso de la madera y de los productos no madereros del bosque, sino también a aquellos que controlan el recurso y pretenden manejarlo con objetivos de largo o corto plazo. Estas políticas forestales y otras no forestales afectan el valor de las actividades forestales y de sus servicios, en comparación con el de otros usos de la tierra. Las políticas no forestales tienen comúnmente una influencia mayor —a veces inesperada— que las forestales sobre el valor del recurso y sobre el comportamiento humano que lleva a la desforestación. Sin embargo, la modificación de los incentivos para fomentar el manejo forestal de largo plazo y en contra de la utilización extractiva de corto plazo requerirá cambios tanto en las políticas forestales como en aquellas no forestales. Aun cuando es evidente que no existe un conjunto de políticas ideales, de validez en todas las posibles situaciones y condiciones, las políticas y las instituciones deberán apuntar a los beneficios tanto de mercado como de extra mercados del manejo forestal y también atacar los elementos institucionales de la ejecución de las políticas. Todo esto debería determinar una secuencia efectiva en la reforma de las políticas.

---

38. Este documento fue publicado por los proyectos RENARM y DESFIL de la USAID en "The Green Book, Part 3: Forest Applications".

## Definición del problema

La deforestación y la deterioración de los recursos forestales pueden deberse a varias razones como el madereo comercial —que trata el recurso forestal como una mina— la recolección de leña, la conversión de tierras a usos agrícolas y ganaderos, y el crecimiento de la infraestructura y de la industria hacia zonas forestales. Estas actividades normalmente son interdependientes. Por ejemplo, el madereo comercial y la construcción de caminos abren áreas para la expansión agrícola. La mayoría de la reforestación ocurre en tierras públicas, las cuales, *de facto*, son recursos de libre acceso.

La deforestación tiene varios impactos. Desde el punto de vista del crecimiento económico, la deforestación no es necesariamente negativa. Si las utilidades de la producción forestales se invierten en actividades productivas de largo plazo, entonces el desarrollo puede ser sostenible desde un punto de vista económico, aun cuando la producción forestal en sí misma no fuera sostenible. Sin embargo, las utilidades de corto plazo no toman en cuenta las pérdidas de tipo ambiental, la productividad de largo plazo de los recursos o el bienestar de las generaciones futuras. Además, aquellos que se benefician con el madereo comercial son usualmente los más ricos y las utilidades raramente se usan para financiar el mejor manejo forestal.

## Concesiones madereras

En muchos países, el Gobierno es el propietario de la mayoría de las tierras y recursos forestales. El uso comercial, particularmente la extracción de madera, normalmente se lleva a cabo con base en un sistema de concesiones o licencias de manejo forestal. La duración de la concesión a menudo es corta y la tenencia, insegura, lo cual crea desincentivos para el manejo de los bosques con una perspectiva de largo plazo. La operaciones comerciales madereras normalmente extraen especies de alto valor y dejan las áreas forestales abiertas para la conversión a la agricultura y la ganadería. Generalmente no se reinvierten las utilidades en actividades de manejo porque los beneficios de la inversión no los recibe el concesionario. En varios países se creó una gran oposición al sistema de concesiones forestales porque muchas de las compañías transnacionales organizaban explotaciones de corto plazo y luego abandonaban los recursos forestales que quedaban. Sin embargo, al final de cuentas, es posible que la duración de la concesión tenga

solo un efecto mínimo en el comportamiento de las compañías, especialmente si hay otras políticas que crean incentivos a las actividades económicas de corto plazo o que favorezcan, a otros sectores, como la agricultura y la ganadería.

Las concesiones forestales (y en ciertos países el manejo de recursos forestales en tierras privadas) están sujetas a ciertas reglas y condiciones. Estas incluyen reglamentos sobre la corta permisible, prácticas que se exigen o se prohíben, y restricciones sobre especies o diámetros que se pueden explotar. En muchos casos, estas restricciones no se aplican en la práctica y los recursos técnicos necesarios para sustentar los planes de manejo no se encuentran disponibles. El manejo de las concesiones será siempre poco efectivo en la medida en que las instituciones responsables tengan recursos limitados y que la propiedad pública forestal sea importante.

Las concesiones generalmente se adjudican por decisión administrativa, sin seguir procedimientos competitivos. Por ejemplo, la adjudicación de concesiones sin precio, por pagos de tipo político, impide que tomen lugar los procesos competitivos que asegurarían mayores ingresos para el Estado y que fomentarían el manejo forestal de largo plazo.

El efecto final de estas características del sistema de concesiones es favorecer a aquellos con buenos contactos, los que pueden obtener permisos con pocas limitaciones. Sin manejo o infraestructura técnica, y dados los incentivos que favorecen las actividades de corto plazo, las concesiones no son muy efectivas para controlar la pérdida de los recursos y los cambios de usos. Las concesiones deben ser adjudicadas mediante sistemas de abierta competencia, y deben estar condicionadas a una cierta seguridad cuando se manejan apropiadamente. También las concesiones deben incluir reglas para el manejo eficiente. Además, es necesario que haya una descentralización de la administración hacia los usufructuarios locales de los recursos forestales y una mayor participación de los residentes locales en el manejo de los recursos.

## **Tasas forestales**

Hay varios tipos de tasas que se pueden imponer sobre la explotación de la madera de propiedad del Estado. En teoría, el concepto de renta económica (las utilidades derivadas de las limitaciones naturales de la oferta) indica que las tasas forestales podrían ser mucho más al-

tas. El incremento de las tasas, que permitiría recuperar la renta económica para la hacienda pública y utilizar tales fondos para mejorar el manejo de los bosques, también podría afinar las actividades de largo plazo con la eliminación de las utilidades de tipo especulativo. Además, las tasas forestales bajas han llevado a la explotación de áreas marginales, han reducido el precio de la madera y han generado incentivos para cortar solo la mejor madera. Los impactos precisos sobre la explotación dependerán del tipo de tasa que se cargue.

Algunos de los aspectos que deben ser tomados en cuenta en la reforma de las políticas de tasas son la magnitud de los ingresos que se generan, la facilidad con que puedan administrar las políticas reformadas, la eficiencia en la utilización de los productos forestales y los grupos que se benefician o se perjudican con los cambios de la política. Por ejemplo, si se carga una tasa solo sobre la madera que se explota en vez de una sobre toda la madera que se encuentra en el rodal, se incentiva la extracción exclusiva de especies de alto valor. Además, las tasas uniformes o los impuestos *ad valorem* diferenciados por especies tienden a reducir la exclusiva explotación de las especies más valiosas. Sin embargo, este último sistema es de más difícil administración.

Normalmente, las tasas forestales no se traducen en una recaudación importante para el Gobierno. Su resultado neto es generalmente el de crear un sistema que genere incentivos para competir sobre el tamaño de la renta y las utilidades injustas para los concesionarios. También en todos aquellos casos en que las concesiones se adjudican de una forma poco competitiva —no muy abierta o transparente— existe la posibilidad de que haya corrupción administrativa. Nuevamente, las debilidades de las instituciones públicas impiden el establecimiento de un sistema de tasas forestales que promuevan el manejo forestal de largo plazo.

## **Políticas forestales industriales y de exportación**

Una característica común de las políticas forestales es la serie de impuestos y normas que regulan la exportación con el fin de proteger la industria nacional y estimular el procesamiento nacional. Entre estas reglas se encuentran la prohibición de exportar trozas, los impuestos a la exportación, los impuestos diferenciados para productos madereros procesados, el rebate de impuestos o subsidios, y la participación directa del Estado en el procesamiento de la madera a través de organizacio-

nes semiestatales. Una estructura política que favorezca la protección, subvalúa los recursos forestales, incentiva las industrias forestales ineficientes y el uso acelerado de los recursos forestales.

Las razones para estimular el comercio más liberalizado se basan en que este último llevaría a un alza de los precios del recurso y a una mayor eficiencia debido a la mayor competencia internacional y a la menor necesidad de subvencionar industrias que sean ineficientes. Sin embargo, la historia de la explotación rápida y de corto plazo indica que los precios más altos pueden provocar un manejo poco sostenible a menos que el Gobierno tenga la capacidad de dirigir la velocidad y ubicación de la corta y de que existan otras políticas que contribuyan a establecer regímenes de manejo forestal sostenible a largo plazo, como se explicó anteriormente.

El desarrollo económico puede ser sostenible si las utilidades de las operaciones forestales son invertidas con éxito en otros sectores de actividad económica. Sin embargo, la explotación forestal sostenible requeriría que existieran controles ambientales y de corta, cuya implementación sobrepasa la capacidad de las instituciones forestales de la gran mayoría de los países en desarrollo. De esta manera, las pérdidas ambientales de corto plazo necesariamente llevarán también a pérdidas económicas y del bienestar a largo plazo. El comercio internacional más libre y los precios más altos de la madera que probablemente se podrían obtener podrían traducirse en utilidades injustas, a menos que las firmas tengan derechos seguros para manejar tierras forestales y que el Gobierno tenga la capacidad para capturar las rentas económicas.

## **Manejo forestal privado**

En muchos países, las normas también desincentivan el manejo forestal en tierras privadas, especialmente en aquellos casos en que las prácticas y reglas que rigen para las tierras de propiedad del Estado se extienden a la propiedad privada. Por ejemplo, se pueden requerir permisos de corta, los que normalmente implican largos procesos burocráticos e inducen a la corrupción. A menudo, el efecto final es crear un ambiente de incertidumbre acerca de los derechos de tenencia y de utilización forestal. Aun cuando muchos propietarios no respetan estos requisitos, ellos naturalmente tampoco invierten en el manejo forestal de largo plazo porque su control del recurso es incierto.

Aunque es posible que derechos y responsabilidades más claras sean condiciones necesarias para el manejo de los recursos, ellas no son suficientes. Hay muchas circunstancias y políticas que afectan los incentivos de las compañías madereras y las inversiones de corto plazo. Estos aspectos deberían ser considerados en las discusiones sobre la privatización de las tierras forestales, ya que, aunque exista una tenencia de la tierra estable, las compañías siempre podrían utilizar técnicas poco sostenibles. Por ejemplo, a principios de la década de los ochentas, la Georgia Pacific Company fue acusada de cortar bosques primarios de manera acelerada con el fin de poder financiar su edificio de oficinas en Atlanta. Por estos motivos, se requieren precauciones normativas que sean aplicables en la práctica para garantizar que otros valores e intereses sean satisfechos cuando se entreguen tierras del Estado al sector privado.

### **Incentivos a la reforestación y al manejo de las plantaciones**

La reforestación se define como la recuperación de rodales deteriorados, las plantaciones de enriquecimiento o el establecimiento de plantaciones. Existen dos métodos para promover la reforestación: incentivos fiscales y los proyectos de Gobierno o de organismos donantes.

Los incentivos fiscales a la reforestación pueden comprender la eliminación temporal de impuestos, subsidios a los insumos, depósitos reembolsables y otros procedimientos que pueden ser aplicados tanto en concesiones en tierras del Estado como en el manejo de las tierras de propiedad privada. A menudo, el efecto de estos incentivos depende de la eficiencia del sistema de impuestos, de la magnitud de la exención o del subsidio y de las características de los beneficiarios. Si son las grandes compañías las que pagan los impuestos, entonces son ellas las que se beneficiarán con los incentivos. Si la importancia relativa o la magnitud del beneficio es pequeña, o si el programa es ejecutado de una manera ineficiente, entonces la reforestación no ocurrirá. Aun cuando algunos incentivos a la reforestación están dirigidos a pequeños usuarios del recurso, es posible que tales incentivos favorezcan a aquellos elementos más ricos y más poderosos de la sociedad. En algunos casos, las plantaciones forestales se basan en tales sistemas de subsidios. En otros casos, los subsidios son percibidos por los más ricos sin que la reforestación se efectúe en la realidad.

El segundo procedimiento para reforestar se basa en la acción directa del Gobierno o de los organismos donantes. Los proyectos apoyados por gobiernos han sido desilusionantes. Se ha alcanzado mayor éxito en aquellos casos en que la reforestación es parte de un proceso más amplio para apoyar a las comunidades locales o para el manejo de áreas reforestadas. Además, algunos programas subsidian el manejo de bosques naturales.

## **Productos forestales no madereros**

Las políticas para los productos no madereros del bosque están menos desarrolladas que aquellas para el manejo forestal. En algunos casos, los gobiernos no hacen diferencia entre los productos madereros y los no madereros. Es posible que en algunos casos se requieran ciertos planes de manejo y que haya leyes o reglamentos específicos para el desarrollo sostenible de ciertos productos específicos (por ejemplo, el chicle o las resinas). Frecuentemente se ignoran los productos no madereros forestales. Dada la alta correlación entre la conservación de la biodiversidad y los derechos de los pueblos indígenas, este aspecto del manejo forestal podría adquirir más importancia en las futuras discusiones sobre política.

## **Políticas en América Central**

Esta sección presenta un resumen de las políticas de manejo forestal en seis países de América Central: Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua.

### ***Belice***

Las concesiones madereras en Belice generalmente se adjudican por un año y normalmente consisten en un permiso de corta por un volumen específico de madera. Los contratos son renovables, pero el nivel de incertidumbre es alto y las concesiones a menudo se conceden por motivos políticos. La explotación de especies protegidas se encuentra prohibida, mientras que otros requerimientos favorecen la corta de especies más valiosas. La capacidad institucional para controlar las concesiones es débil. El sistema de derechos forestales consiste en derechos por tipo de especie y por calidad. Sin embargo, estos derechos son muy bajos en comparación con el valor real de la madera. Además,

se aplica un derecho de monte a todas aquellas propiedades de más de 100 acres, lo cual favorece el menor manejo forestal privado y el mayor uso de las tierras del Estado. Como en el caso de las concesiones, la capacidad para administrar el impuesto es baja.

Belice también prohíbe la exportación de trozas sin procesar o con poco procesamiento. Esta norma ha llevado a la existencia de un sector manufacturero forestal generalmente ineficiente. También las licencias de corto plazo para los aserraderos impiden la inversión en equipos más modernos.

En su conjunto, las leyes de manejo forestal de Belice tienen como resultado un uso no sostenible del recurso. Existen pocos incentivos para invertir en el manejo forestal de largo plazo porque hay inseguridad sobre la tenencia, las utilidades son altas y las prescripciones de manejo son generalmente imposibles de ejecutar en la práctica.

### ***Costa Rica***

Fuera de las áreas protegidas, Costa Rica tiene pocas tierras forestales públicas. Por esto, el sistema de concesiones no tiene mucha importancia. No se están concediendo concesiones y los contratos previos eran simples permisos de corta. Sin embargo, las condiciones, restricciones y reglas para los planes de manejo se aplican igualmente a las tierras privadas como a las públicas. Los planes de manejo generalmente consisten en planes de corta, con poca posibilidad de que las autoridades locales o nacionales puedan supervisarlos. Son comunes las cortas excesivas y las tasas por las extracciones de madera son bajas tanto en las tierras del Estado como en las privadas. La estructura de las tasas y los requisitos de manejo limitan el manejo de las tierras privadas.

En Costa Rica, la industria nacional de la madera se encuentra protegida por tarifas, prohibiciones y otros procedimientos que regulan el comercio de la madera. Las exportaciones de trozas se encuentran prohibidas y las altas tarifas a las importaciones de productos procesados limitan la competencia y llevan a sistemas de procesamiento ineficientes.

Las políticas de reforestación incluyen exenciones a los impuestos de propiedad, sobre la renta proveniente de la madera de plantaciones y sobre las importaciones de equipo de reforestación. Muchos de estos

beneficios favorecen a los más ricos. De acuerdo con el plan de uso de la tierra de Costa Rica, algunas de las áreas reforestadas han sido poco apropiadas para este fin.

Esta estructura de políticas ha llevado al manejo no sostenible de los recursos forestales. Los propietarios privados de tierras forestales tienen menos incentivos para manejar los recursos de una manera sostenible porque su valor se deprime por las restricciones a las exportaciones y los derechos de importación de productos de la madera. El procesamiento es ineficiente. La reforestación encuentra su manifestación primariamente en subsidios a los más acomodados, en tanto que las políticas de base más amplia orientadas a los pequeños propietarios no se han ejecutado.

### ***El Salvador***

En El Salvador quedan muy pocos bosques productivos. Las concesiones son por un año, los contratos se adjudican administrativamente y los planes de manejo son simples planes de corta. La extracción de madera proveniente de tierras privadas requiere la aplicación de prácticas de manejo sostenible, pero su aplicación y seguimiento son limitados. Se requieren pagos nominales para explotar madera en manglares. Hay reglas y multas que han sido diseñadas para estimular la reforestación, pero en la práctica ellas son generalmente poco efectivas. Hay exenciones a los impuestos sobre la tierra reforestada, pero como los impuestos sobre la tierra normalmente no se pagan, la regla no proporciona los incentivos deseados.

Muchos de estos temas se tratan en el proyecto de Ley Forestal, pero es probable que el manejo efectivo siga siendo muy difícil de alcanzar.

### ***Guatemala***

Guatemala tiene importantes recursos forestales que están sufriendo un acelerado proceso de deforestación. El sistema legal que rige el rol del Estado en el manejo de los bosques y áreas protegidas ha sido modificado recientemente, pero el resultado de tales cambios es aún incierto. El rol del Gobierno central todavía es muy importante.

Con la nueva ley no se han dado muchas concesiones. Las concesiones futuras serán por períodos más largos, ya sea 10 ó 35 años, de-

pendiendo de la institución que maneje el área. El proceso de adjudicación así como el de cambio a las condiciones de la concesión serán competitivos. Las condiciones y las restricciones de los contratos se basarán en planes de manejo sostenibles. Sin embargo, los planes de manejo y las condiciones para cambiarlos requieren una capacidad institucional que aún no existe.

La explotación de la madera en tierras privadas requiere permisos de corta y el pago de una tasa. Ambos requerimientos generalmente se ignoran, crean desincentivos al manejo forestal de largo plazo y llevan a la corrupción.

Se prohíben las exportaciones de trozas, con lo cual se deprime el valor de los recursos forestales. La ley se evade frecuentemente, particularmente en el caso de especies de alto valor. La prohibición a las exportaciones de trozas y las restricciones a las importaciones de ciertos productos procesados de la madera han conducido a la ineficiencia de la industria forestal.

Las políticas de reforestación incluyen una serie de normas, que frecuentemente se ignoran. Se ofrecen depósitos de reforestación, pero normalmente se renuncia a ellos porque son muy reducidos en comparación con los costos de reforestación. Los incentivos a la reforestación incluyen créditos a los impuestos sobre la renta y límites a los impuestos sobre la tierra. Como estos impuestos generalmente se obtienen de grandes empresas, la reforestación tiende a llevarse a cabo solo cuando se sirven los intereses de los más acaudalados.

### ***Honduras***

Recientemente, Honduras también aprobó una legislación integral sobre el manejo forestal. Generalmente, las concesiones se adjudican por la corta y no por el manejo de largo plazo. La mayoría de las concesiones han sido adjudicadas de manera administrativa, aunque se supone que el proceso debería ser competitivo. Se requieren planes de manejo, pero estos normalmente no son más que planes de corta. Las tasas sobre la madera que se corta son mucho más bajas que los valores de esta. El manejo de la tierra forestal en manos privadas también se encuentra supeditado a la preparación de planes de manejo. También estos no son más que simples planes de corta.

Se prohíben las exportaciones de trozas y de madera semiprocesada. Estas normas reducen el valor de la madera y fomentan la ineficiencia de la industria forestal.

En 1995 se aprobó una nueva ley de incentivos, de apoyo técnico, que garantiza la protección contra la expropiación y concede exenciones de tarifas e impuestos. La ejecución de estas normas se ha dilataado debido a los impactos presupuestarios que sufrirían las organizaciones ejecutoras.

### **Análisis de políticas vinculadas: la desforestación**

Varias políticas contribuyen a la desforestación y a menudo constituyen factores más importantes que las políticas de manejo forestal en la modificación del comportamiento que lleva a la desforestación. Mientras que las políticas de manejo forestal influyen la propensión a invertir o no invertir en manejo forestal (o a tomar en cuenta los bienes ambientales que proporcionan los bosques), otras políticas afectan las opciones y su valores relativos.

Las políticas determinan el clima económico en el cual se toman las decisiones de inversión. Las tasas altas de inflación o de interés real reducen los incentivos a la inversión de largo plazo. Aquellos sectores que pueden producir utilidades rápidas, como la agricultura o la ganadería, tienen ventaja en comparación con las inversiones de largo plazo, como aquellas en manejo forestal. Las políticas de comercio internacional y de tasas de cambio pueden estar sesgadas en contra de ciertos sectores de recursos, como la agricultura, y pueden fomentar la pobreza rural. Por otra parte, si no hay otras reformas, las políticas que favorecen la agricultura pueden provocar el agotamiento de los recursos. Por ejemplo, el aumento de los precios de los productos agrícolas mediante alteraciones de la tasa de cambio pueden fomentar las exportaciones de ciertos productos agrícolas en tierras de libre acceso si no se imponen al mismo tiempo ciertas reformas sobre la tenencia de la tierra. Además, cuando existe un déficit fiscal de una cierta magnitud, las posibilidades de que el Gobierno maneje efectivamente los recursos naturales son muy limitadas.

Las políticas sectoriales agrícolas y ganaderas pueden aumentar el atractivo económico de estos sectores. No habría razón de utilizar tierras para manejo forestal si hay subsidios a otras actividades. En combi-

nación con las políticas macroeconómicas, las políticas agrícolas y ganaderas generalmente son las más importantes en lo que se refiere a la deforestación. Estas políticas incluyen el crédito subsidiado, menores requerimientos de garantías y créditos para actividades que permitan una "limpieza de la tierra", y los subsidios a la maquinaria agrícola y a la ganadería.

Las condiciones de la tenencia de la tierra también puede contribuir a la deforestación. Los recursos forestales, ya sea en manos privadas o del Estado, a menudo son de acceso libre, por lo que pueden ser invadidos fácilmente. Las políticas de colonización y de asentamiento pueden exigir la limpieza de la tierra como prueba de que esta es utilizada. Si la tierra se encuentra cubierta de bosques, puede ser considerada como tierra sin uso y susceptible de expropiación o sujeta a impuestos. Este tipo de estatutos generalmente lleva a la deforestación. Sin embargo, el factor de deforestación potencialmente más importante es la distribución desigual de la propiedad de la tierra. Los grandes propietarios generalmente subutilizan tierra que podría dedicarse a usos intensivos. La distribución desigual de la propiedad de la tierra y la falta de mercados de esta obliga a la gente pobre a emigrar a tierras marginales de ladera o forestales. La planificación del uso de la tierra comúnmente no existe.

Las políticas de energía también afectan el uso de los bosques. La recolección de leña en áreas rurales no se controla y aunque haya medidas de control, estas normalmente no se aplican. De la misma manera, las leyes para reducir el uso de la leña en zonas urbanas no han tenido éxito. El costo relativamente alto de los combustibles alternativos favorece el uso de la leña proveniente de bosques de libre acceso en muchas de las industrias urbanas.

## **Nicaragua**

El uso de los bosques se rige por un decreto interino de 1993. El decreto cubre contratos y permisos de extracción más que concesiones. La organización autónoma que se encarga de la aplicación del decreto también puede participar en actividades conjuntas. Aún no se han dado contratos. Se exigen planes de manejo y licencias de transporte, pero no existe la capacidad institucional para controlar la aplicación de las normas. Se requiere un pago por el valor de la madera, pero el sistema no se ha aplicado en la práctica. Con la excepción de un pequeño impuesto, no se requieren otros pagos por explotar bosques en tierras pri-

vadas, aunque si se requiere un permiso. Los controles son obligatorios, pero no existe la capacidad de poder ejecutarlos. El decreto no menciona la reforestación. Se ha establecido un pequeño fondo, apoyado por donaciones, para reembolsar los costos de reforestación. Se prohíben las exportaciones de trozas.

## **Conclusiones**

La deforestación en América Central es importante y la estructura de políticas de manejo forestal contribuye a este fenómeno. Los aspectos que contribuyen a la reforestación y que varían de país a país, son los siguientes:

- La propiedad estatal y la reglamentación centralizada incapaz de manejar o de ejecutar efectivamente sus responsabilidades no permiten la participación de los actores claves.
- El manejo de concesiones forestales que favorece ciertos intereses especiales y no al manejo forestal sostenible.
- Las reglamentaciones sobre el manejo forestal en tierras privadas que crean incertidumbres y que reducen los incentivos al manejo de los recursos a largo plazo.
- La limitada captación de la renta económica que se origina en las tierras del Estado, lo que genera utilidades no merecidas para los concesionarios.
- Las políticas de comercio internacional que prohíben o limitan la exportación de trozas y la importación de productos procesados de la madera, y que se traducen en ineficiencias de la industria forestal y en un reducido valor de los recursos forestales.
- Los incentivos a la reforestación que favorecen a los más ricos.
- Los proyectos gubernamentales de reforestación y de manejo forestal que no involucran a las comunidades locales.
- Un sistema que sanciona la corrupción y los sobornos como forma de aumentar los bajos salarios del Gobierno y que lleva a evasiones de la reglamentación y al incumplimiento de los planes de manejo.

La reforma de la estructura de las políticas forestales deberá incluir, aspectos como: la mayor seguridad de la tenencia, mejor recaudación de la renta económica, el comercio internacional más libre, el mejor manejo forestal, las políticas de manejo forestal en el sector privado que sean menos restrictivas, y la reforestación y el manejo forestales basados en las comunidades locales. En este sentido, algunos de los principios que deben guiar el desarrollo de las políticas son los siguientes:

- Las políticas deben ser de fácil administración.
- Debe haber una mayor participación de las comunidades locales en el manejo forestal.
- Debe lograrse una mayor transparencia en el proceso de toma de decisiones.
- Es necesario que haya más responsabilidad por las acciones de todos los participantes.
- Debe alcanzarse una mayor eficiencia en el uso de los recursos.
- Los valores ambientales deben ser integrados en el proceso de toma de decisiones.
- Se le debe adjudicar más importancia a la equidad, ya sea dentro de una generación, o entre generaciones.
- Debe haber una mejor coordinación e integración con las otras políticas que afectan al manejo forestal.

# PROCESO LEGISLATIVO EN LA FORMULACION DE POLITICAS FORESTALES Y DE RECURSOS NATURALES

*Miguel Urioste*

## RESUMEN EJECUTIVO

El proceso de formulación de leyes en los países de América Latina y el Caribe (ALC) avanza a la par de la consolidación de los regímenes democráticos. No obstante, muchas normas jurídicas son tan inadecuadas como los procedimientos para aprobarlas.

En la base de estos inadecuados procedimientos, se destaca la ausencia de mecanismos y prácticas que generen flujos comunicacionales de interacción entre los poderes públicos, ejecutivo y legislativo, entre estos y las instituciones representativas de la sociedad civil y, finalmente, entre estos tres y las instituciones y los programas de distinta naturaleza de “cooperación externa”.

A todo lo anterior se suman problemas específicos como la desconfianza en las bases de datos a partir de las cuales se diseñan las políticas y las leyes, el divorcio recurrente entre el sistema político y la sociedad civil, la ausencia de normas globales o leyes marco que permitan después avanzar con legislación particular o específica, la incompatibilidad de intereses –generalmente económicos– entre enfoques utilitaristas extractivistas de corto plazo, y visiones sostenibles de largo plazo. Se añade, además, la suficiencia con que determinados organismos de cooperación y sus consultores actúan con desconocimiento de realidades concretas que obedecen a factores históricos y culturales muchas veces determinantes, la falta de visión crítica sobre procesos corruptos de asignación de recursos naturales que llevan a estimular un círculo vicioso de impunidad y precariedad en el derecho propietario, la debilidad de las instituciones públicas de representación del régimen democrático, el ingenuo conservacionismo a ultranza que concibe los recursos naturales como piezas arqueológicas que “no hay que tocar”, y, finalmente, inadecuados procedimientos parlamentarios anclados en el pasado discursivo y nada profesionalizado. Es el temor al cambio.

Todos estos elementos conspiran en contra de procesos adecuados de formulación de leyes sobre el asunto forestal y el desarrollo sostenible, que es preciso corregir.

## INTRODUCCION

No hay duda de que uno de los problemas básicos para la aplicación de políticas de desarrollo sostenible es la falta de adecuados instrumentos técnico-jurídicos y de instituciones aptas para utilizarlos.

En otras palabras, las reformas del Estado y sus instituciones caminan bastante más lentamente que los diseños conceptuales de políticas públicas para el desarrollo. El problema es mayor cuando estos diseñadores de las políticas son actores distantes de los hacedores de las leyes y, peor aún, están desconectados de los ejecutores públicos o privados de dichas normas.

Este triple divorcio es recurrente en muchos países de ALC y constituye una de las múltiples expresiones de la debilidad institucional democrática en la región. A estos problemas "internos" de los países se suman a veces conductas verticales de expertos o consultores internacionales y sus organismos multi o bilaterales de cooperación. Es el cuarto divorcio.

Por lo general, las iniciativas de la cooperación externa, tan determinantes en nuestros países, priorizan su acción de asesoramiento y apoyo hacia los órganos gubernamentales del poder ejecutivo (ministerios, secretarías...) y centran preferentemente su accionar en el diseño de nuevas políticas de desarrollo. Estas iniciativas, a pesar de lo anteriormente señalado, tienen como elementos positivos el haber abandonado concepciones estatistas o de fundamentalismo de mercado y se plantean ahora la eficiencia económica, la equidad social y la sostenibilidad ambiental.

En muchos países de ALC no existen adecuados procesos comunicacionales entre los poderes ejecutivo y legislativo. El ejecutivo elabora los proyectos de ley y el congreso los procesa hasta su rechazo, modificación o aprobación; o el legislativo elabora el proyecto por iniciativa de una comisión parlamentaria, de un partido político o de algunas instituciones de la sociedad civil sin participación del poder ejecutivo. Estas

últimas iniciativas, emanadas de la sociedad civil, son las que por lo general corren peor suerte.

## **Marco de análisis: Metodología de la investigación**

Este trabajo se ha escrito basado en la práctica cotidiana, en la vivencia del autor, tanto a nivel legislativo en su país, como en su condición de consultor en temas del desarrollo rural durante los últimos años.

Se han consultado procedimientos parlamentarios de algunos países de la región y, luego del análisis comparativo, se ha constatado que por lo general los procedimientos parlamentarios y los problemas para la elaboración de leyes son más o menos los mismos en ALC.

Fue particularmente provechosa la enseñanza de los dos últimos años en Bolivia, período en el cual se comenzó el proceso de elaboración de la **Ley Forestal** que aún se mantiene entrampada por la mayoría de los problemas descritos en este trabajo. El contacto directo del autor —primero parlamentario opositor en el período 1989-1993, después miembro de la coalición de Gobierno en el período 1993-1994, director de una ONG vinculada al desarrollo rural<sup>39</sup>, consultor de diversas agencias de cooperación y asesor de organizaciones campesinas— ha facilitado una visión integral de la complejidad del tema.

## **Proceso de elaboración del proyecto de ley forestal**

La Ley Forestal en vigencia es un Decreto de Ley promulgado en agosto de 1974 durante el régimen militar del Gral. Banzer, que por su carácter y antigüedad contiene una serie de imperfecciones que han facilitado la corrupción y un uso ineficiente de los recursos del bosque, además de provocar prácticas degradatorias.

Desde hace tres años, se ha venido planteando la necesidad de introducir una nueva legislación forestal destinada a superar la actual, que impulse prácticas de manejo sostenible de bosques y que permita un aprovechamiento de largo plazo con retornos aceptables para la so-

---

39. Taller de Iniciativas en Estudios Rurales y Reforma Agraria (TIERRA).

ciudad, manteniendo la capacidad productiva de los ecosistemas y brindando incentivos económicos para la inversión privada.

Actualmente, este sector genera unos 40 millones de dólares por año en exportaciones y unos 20 millones de dólares en producción de consumo nacional. Un 50% del territorio de Bolivia (unos 50 millones de ha) puede caracterizarse como boscoso con potencial maderable o de aprovechamiento de otros recursos del bosque. Esta vocación forestal del país representa un acervo importantísimo en la perspectiva de mejorar los ingresos nacionales y de divisas, lo cual exige contar con instrumentos legales, institucionales y de políticas para aprovechar sosteniblemente estos valiosos recursos naturales.

Con estas consideraciones en mente y con base en el estudio del sector, se han diseñado nuevos proyectos de Ley Forestal.

En mayo de 1992, con recursos de Banco Mundial y de la FAO, se contrató un equipo de consultores nacionales e internacionales que, bajo la dirección de la Comisión del Medio Ambiente de la Cámara de Diputados y de la Secretaría de Medio Ambiente, elaboraron un primer proyecto de ley que fue presentado en diciembre de 1992. Para su elaboración, se desarrollaron dos seminarios en los cuales se discutieron versiones preliminares que se consultaron con especialistas en el tema.

Durante los primeros seis meses de 1993, el proyecto fue postergado dadas las prioridades de carácter político en virtud de las elecciones generales del país. Con el cambio de Gobierno, en agosto de 1994, el proyecto fue retomado. Se le introdujeron algunas variantes y fue rápidamente procesado en la Cámara Baja, para luego pasar a la Cámara Alta, donde se encuentra paralizado desde hace meses por presiones del sector empresarial y de las regiones productoras.

Los temas centrales de discusión son:

1. El derecho propietario, es decir, la forma de otorgamiento de las concesiones forestales ya sea con carácter permanente o con un plazo determinado.
2. El impuesto por superficie otorgada en relación con el volumen explotable.
3. El pago de las regalías madereras.

4. El marco institucional para separar las competencias de recaudación de aquellas de fomento y fiscalización.

Los divorcios arriba señalados se pueden manifestar en los siguientes hechos:

1. Se partió de un insuficiente trabajo de asesoría impulsado por la cooperación internacional, aunque hubo dos instancias de consulta con empresarios y técnicos sectoriales.
2. Los participantes no reflejaban adecuadamente los puntos de vista de los distintos grupos de interés.
3. La consulta no se hizo sistemáticamente como para reconocer plenamente los intereses grupales y regionales.
4. Fue imposible conciliar la visión de largo plazo de la sociedad con los intereses extractivistas y de búsqueda de alta rentabilidad del empresariado, puesto que las posiciones ya estaban definidas antes del proceso de consulta.
5. A nivel parlamentario, estas contradicciones hicieron crisis al extremo de paralizar su tratamiento en la Cámara Alta.

Es muy difícil prever si este proyecto de ley tendrá una pronta aprobación en la Cámara Alta, pero es indudable que Bolivia no puede permanecer con una legislación obsoleta como la que está en actual vigencia.

## **Problemas recurrentes en el proceso de formulación de las leyes en ALC**

### ***Desconfianza en la base de datos disponible***

Generalmente las fuentes de información primaria son poco confiables: datos y cifras sobre distribución, tenencia y uso de la tierra, vocación del suelo, tala, repoblamiento y deforestación, y volúmenes y valores de exportación legal e ilegal de madera. Muchas veces esta información es insuficiente o simplemente está distorsionada y no refleja la realidad con precisión.

A pesar de ello, ALC es posible constatar tendencias y procesos que confirman un deterioro o disminución de la cantidad y la calidad de los recursos naturales, así como de la disponibilidad de tierra y agua por unidad de producción.

La escasa o mala información conspira contra los procesos de formulación de políticas y elaboración de leyes. Cuando esta información existe, está dispersa y no siempre tiene bases comunes. Los hacedores de leyes, por esto, muchas veces actúan a ciegas, basados en supuestos o en información distorsionada.

La información, entendida como el resultado de observación y análisis, no puede ser producto de lecturas personales o dogmáticas. Debe obtenerse de las vivencias, necesidades y exigencias de cada comunidad y de la sociedad en su contexto global.

Las propuestas de ley nacidas de ideas más o menos lúcidas, pero utópicas, suelen fracasar porque fueron impuestas para servir a conceptualizaciones antes que para responder a los principios de equidad, sostenibilidad y eficiencia.

### ***Dificultad de lograr consensos***

En los últimos años las democracias de ALC han avanzado en consensos políticos. Se han logrado importantes acuerdos entre los partidos políticos del sistema parlamentario, pero continúa siendo una limitación estructural el hecho de que los partidos políticos no logren representar a las mayorías ciudadanas. Esto es porque gran parte de la sociedad civil no se siente expresada en los partidos políticos o en el sistema representativo parlamentario. Además, gran parte de la ciudadanía no tiene simpatía hacia la llamada "clase política", y no le faltan razones. Existe, por tanto, una crisis de representatividad.

Políticas públicas o leyes que surjan exclusivamente de los estamentos políticos pueden lograr determinados consensos políticos, pero no pactos sociales. Es difícil, pero posible, lograr acuerdos entre los hacedores de políticas y los hacedores de leyes, pero es más complejo incorporar en este consenso a sectores de la sociedad civil.

Instituciones regionales, sectoriales, clasistas, cívicas que son o se autoconsideran excluidas del sistema político-parlamentario por lo gene-

ral no hacen consensos fuera de sus propios y limitados espacios. Esto ocurre especialmente cuando los intereses, principalmente económicos, son expresados con prioridad a través de organizaciones corporativas y funcionales que asumen para sí una titularidad excluyente de la representación de aquel sector que escogieron como patrimonio, antes que encontrar el camino del consenso.

Organizaciones empresariales (productores agropecuarios, forestales, madereros) indígenas y campesinas (comunidades, pueblos...) conciben muchas veces sus intereses como irreconciliables. Regiones productoras, con abundancia en recursos naturales, se sienten "dueñas" de estos y privilegian determinadas "regalías" o impuestos.

A esta dificultad para cualificar los consensos políticos con consensos sectoriales, institucionales o regionales, se suma la dificultad de compatibilizarlos con criterios o normas técnicas de valor universal.

### ***Normas particulares en ausencia de normas generales o leyes marco sin normas específicas***

Como resultado de presiones corporativas, institucionales o regionales, surgen iniciativas legislativas de tipo "parche" que atacan aspectos particulares sin referentes marco de carácter global.

Es común encontrar en la región iniciativas sobre proyectos de ley o finalmente leyes específicas sobre tierras, riego, forestales cuando no existen leyes marco sobre medio ambiente, ordenamiento territorial, recursos naturales o desarrollo sostenible.

El caso contrario también es evidente, es decir, contar con leyes marco pero normas específicas que nunca llegan a promulgarse. Un caso de esta situación lo constituye la ley boliviana de medio ambiente que señala las normas básicas para la gestión ambiental y el manejo de los recursos naturales sin tratar las especificidades sectoriales; sin embargo, este marco legal no ha tenido un seguimiento con otras leyes específicas como la de aguas, suelos, ordenamiento territorial, forestal y otras.

Lo anterior no es casual y muestra la precariedad del ordenamiento normativo sobre los recursos naturales en la región, aunque es evidente también que en los últimos años se constatan importantes iniciativas sobre la materia.

Así se explican las contradicciones, superposiciones, vacíos e incompatibilidades de normas legales referidas no solo a este tema. Naturalmente no es solución esperar sin hacer nada hasta que se tengan leyes marco medioambientales.

### ***Incompatibles intereses económicos***

En muchos países de la región (ALC), la lógica del desarrollo continúa siendo básicamente extractiva, ya sea de recursos naturales renovables o no renovables. Se han generado lógicas de crecimiento basadas en la exportación de materias primas sin valor agregado. Esto ha sucedido particularmente con recursos minerales explotados hasta su agotamiento o hasta el desmoronamiento de sus precios internacionales. Los recursos tropicales y amazónicos se dirigen hacia esa lógica que no es económicamente eficiente, ni socialmente equitativa, ni ambientalmente sostenible.

Más allá de la voluntad genuinamente empresarial de generar riqueza, utilidades, empleo y crecimiento, la precariedad de nuestras instituciones y el verticalismo en su manejo han estimulado procesos de corrupción intolerables en la depredación prebendal de los recursos naturales. Las nuevas leyes intentan precisamente evitar que esto continúe indefinidamente.

El problema radica en que algunos sectores extractivos y exportadores están acostumbrados a millonarias ganancias, legales e ilegales, a las que no están dispuestos a renunciar ni ellos ni los funcionarios públicos que, con el caos jurídico actual y los viciados procedimientos, logran enormes ganancias ilegítimas y saben que con la nueva legislación perderían ingresos millonarios y cuantiosas prebendas. Resulta entonces lógico que se opongan a nuevas y adecuadas leyes. Paradójicamente, los beneficiarios de esta nueva norma no conocen estas eventuales futuras ventajas o están mal informados y manipulados, por lo que se unen con gran vehemencia a los opositores.

Es precisamente por esto que grupos étnicos, pueblos indígenas o regiones del país por lo general son ignorados en la formulación de estas leyes o se manipula la información para que ellos también se opongan a los cambios propuestos.

### ***Inadecuada cooperación externa***

Algunos países de ALC, principalmente los más pobres y atrasados, viven procesos casi compulsivos de asesorías y consultorías internacionales de toda índole y provenientes de distintos organismos de cooperación. Muchos de estos programas no coordinan entre sí y provocan un verdadero caos en la institucionalidad de las naciones receptoras.

La mayoría de estas misiones están constituidas por funcionarios del más alto nivel profesional que en algunos casos acaban dictando políticas públicas y elaborando leyes. Además, su cooperación está atada al financiamiento externo, y un prerrequisito para recibirla es la "condicionalidad cruzada".

Nadie ignora que ALC concentra uno de los más altos índices de exclusión y pobreza. Por eso la cooperación internacional al desarrollo es necesaria, pero tampoco es un secreto que en la última década esta cooperación sobrepasa los límites de la autodeterminación y la soberanía.

La deuda externa de ALC crece a la par que de programas de cooperación bi o multilateral y con ellas miles de consultores muchas veces hacen y deshacen más de lo que corresponde.

Es más fácil dictar políticas ideales y elaborar leyes perfectas, todas de escritorio, que tener la responsabilidad de defenderlas ante la sociedad, pelearlas con la oposición, ganarlas en el parlamento y finalmente ejecutarlas eficientemente desde el Gobierno. Por lo general, en estas últimas etapas, los consultores ya no están presentes.

Es particularmente insuficiente el apoyo científico y profesional a la labor legislativa en las instancias del congreso. Esta es una notable distorsión de la cooperación internacional que generalmente se concentra en el poder ejecutivo.

### ***¿Borrón y cuenta nueva?***

Se puede comprobar estadística y cronológicamente que, en la mayoría de los casos, los procesos de acceso a la propiedad de la tierra y otros recursos naturales no han respetado los principios y normas jurídicas establecidas.

En la mayoría de los países de ALC, el acceso a la propiedad de la tierra y al uso de los bosques, a pesar de las atenuantes introducidas por distintos procesos de reforma agraria, no es equitativo y se ha realizado concentrando grandes cantidades de recursos de suelo y bosque en pocas manos.

El desorden territorial, la precariedad y la no transparencia del derecho propietario de suelos y bosques en ALC son tan notables y tan dañinos como la obsolescencia de la legislación.

Comúnmente se escucha en distintos foros y seminarios que es mejor no hurgar el avispero y que no conviene tocar distorsiones anteriores, pero no es posible avanzar haciendo la vista gorda ante estas transgresiones a la ley. Eso equivale a garantizar la impunidad.

En ALC muchas dotaciones y concesiones, que se han logrado gracias al tráfico de influencias, a la corrupción y al prebendalismo, violan normas de uso y límites de extensión. El ciudadano común se pregunta ¿para qué queremos nuevas leyes si igual van a robar? La modernización de la legislación forestal, o sobre la tierra y el agro, necesariamente debe ser paralela al proceso de saneamiento de las instituciones públicas y privadas. No se puede construir la equidad o hacer desarrollo con equidad sobre la base de la impunidad. La impunidad es germen de inequidad, ineficiencia y deterioro ecológico.

### ***Debilidad institucional***

Algunos países de la región se han quedado en una práctica de la formalidad democrática y no existen avances sustantivos que la cualifiquen. Si la democracia es solo representativa-parlamentaria y todo el poder de representación está restringido únicamente al sistema de partidos, las leyes que de allí salgan seguramente expresarán solo parcialmente a la sociedad civil; es decir, no expresarán a la mayoría de la población.

Lamentablemente, la conquista de espacios de participación ciudadana en el ejercicio cotidiano de la práctica política no se percibe como una condición para cualificar los procesos de formulación de leyes, más aun si se trata de leyes vinculadas a los recursos naturales y al desarrollo sostenible.

El proceso de modernización de la legislación forestal o de tierras no se acompaña del ejercicio ciudadano de los derechos democráticos ni de la cualificación de la democracia representativa combinada con formas de democracia participativa. Por ello no es posible recoger en las leyes los criterios de las mayorías y de las minorías, de las ONGs, instituciones, iglesias, regiones, entre otros, y aplicarlas coherentemente.

Es oportuno y pertinente que el proceso legislativo sea simultáneo y paralelo al grado de desarrollo de las instituciones democráticas, a la participación ciudadana. La precariedad y la fragilidad de estas instituciones es la expresión del grado incipiente de desarrollo de la democracia en ALC.

### ***Conservacionismo a ultranza: No tocar***

Como un mecanismo de defensa y de freno al deterioro y depredación de los recursos naturales en la región, han surgido posiciones extremas, ecologistas y conservacionistas, según las cuales no existe forma posible de desarrollo sostenible. Estas corrientes extremas de pensamiento han sido apropiadas por algunas ONGs y también por algunos grupos indigenistas.

Es tan grande el daño que se ha hecho y se continúa haciendo en torno a los recursos naturales, que pareciera que la única forma de preservarlos es no usándolos. Esta concepción simplista impide procesos legislativos adecuados. Cuando se difunden programas de multimedios, artículos, jingles, *spots*, cartillas y otros que enseñan a no tocar el bosque, se muestra una visión equivocada sobre el crecimiento y se pierden oportunidades de desarrollo.

Algunos proyectos de ley se inspiran y surgen motorizados por grupos que expresan esta concepción y se contraponen, excluyentemente con propuestas empresariales que solo priorizan sus utilidades del corto plazo. Ambos extremos hacen mucho más difícil lograr consensos mínimos para la aprobación de leyes<sup>40</sup>.

---

40. El caso de Bolivia es particularmente expresivo de todas estas deficiencias y problemas.

### ***Regímenes parlamentarios obsoletos***

La soberanía reside en el pueblo, es inalienable e imprescriptible, su ejercicio está delegado a los poderes legislativo, ejecutivo y judicial. Las funciones del poder público no pueden ser reunidas en el mismo órgano. La independencia de los tres poderes es la base organizativa del Estado en las repúblicas de ALC.

El Poder Legislativo reside en el Congreso Nacional compuesto generalmente por dos cámaras: una de diputados y otra de senadores. Sus sesiones duran habitualmente 90 días útiles, prorrogables a 120 días a juicio del mismo Congreso o a petición del Poder Ejecutivo. Por lo general, toda ley sancionada por el Poder Legislativo puede ser observada por el presidente de la República en el término de 10 días.

En todos los países de ALC, para proponer proyectos de ley, es obligatoria la presentación de una exposición de motivos escrita, salvo que se trate de proyectos sustitutivos o emergentes de la discusión de otro principal. Ningún proyecto puede ser presentado por más de la cuarta parte del número de senadores presentes en el Senado.

Lamentablemente, en muchos parlamentos de ALC, la labor de las comisiones es secundaria y la mayoría del trabajo parlamentario continúa desarrollándose en el propio plenario. Esto hace que los procedimientos legislativos sean excesivamente discursivos, lentos y poco calificados científicamente o técnicamente.

En algunos países de la región, el trabajo de las comisiones es irrelavante debido a normas obsoletas que rigen su funcionamiento. Algunas mayorías parlamentarias oficialistas prefieren parlamentos descalificados técnicamente y con comisiones sin facultades y atribuciones legislativas y fiscalizadoras, porque así controlan este poder del Estado con la lógica de la democracia aritmética. Estas normas legislativas obsoletas impiden un mejor desarrollo de la democracia.

### ***Incapacidad estructural para la coordinación institucional***

Por un lado, se encuentran la cooperación internacional no respetuosa de la soberanía nacional y la desarticulación entre iniciativas multi y bilaterales. Por otro lado, las instituciones públicas locales privilegian su accionar en el ámbito del poder ejecutivo y marginan la atención del proceso específicamente legislativo y parlamentario. Además, cada vez

es mayor el distanciamiento entre el "sistema político" y la "sociedad civil", sumado a la obsolescencia de los regímenes parlamentarios.

Lo anterior muestra el estado de verdadera incapacidad institucional. Por eso es necesario constituir espacios de interacción para desbloquear potencias locales transformadoras.

## **ALGUNAS SUGERENCIAS PARA MEJORAR LOS PROCESOS DE FORMULACION DE LEYES**

- **Fortalecer y cualificar la base de información** sobre la que se sustenta el diseño de políticas y la elaboración de leyes es un requisito indispensable. Es importante que distintas instancias del poder ejecutivo coordinen sus esfuerzos para la realización de estudios e investigaciones en aspectos críticos y necesarios para la elaboración de leyes con contenidos técnicos.

Este es un proceso de mediano y largo plazo que, en algunos casos, requiere de fuertes inversiones, especialmente cuando se trata de iniciar procesos de recolección primaria de información, sistematización y procesamiento. Sin embargo, también es evidente que esta tarea, en otros casos, puede tener costos muy bajos; esto significa conectarse a sistemas internacionales de informática, acceder al análisis de las últimas publicaciones sobre los temas, y sistematizar publicaciones de bibliotecas y hemerotecas en distintos centros especializados en el mundo. Queda claro que es posible lograr el acceso a información confiable en nuestros países en la medida en que, dentro del proceso de legislación, se le otorgue una primera prioridad a la cualificación de las bases de datos.

- **Buscar consensos entre el sistema político y la sociedad civil.** Esta es una condición para lograr aceptación suficiente para la aplicación de las leyes. Este proceso significa involucrar activamente a los diversos afectados y beneficiados en un proceso sistemático de consulta a nivel de base social.

En un proceso regional (ALC) de expansión y consolidación de los regímenes democráticos, se avanza, aunque sea parcialmente, en la puesta en marcha de mecanismos de ejercicio más local y directo de la democracia. Es decir, el Estado se acerca a la sociedad civil y viceversa. El poder local se hace más representativo y puede solu-

cionar mejor algunas necesidades básicas; solo así será posible lograr aceptación y consenso en el proceso de elaboración y de aplicación de las leyes. Sin embargo, en algunos países de la región, las distancias entre el Estado y la sociedad civil son cada vez mayores, y las posibilidades de los consensos son muy remotas.

- **Priorizar la elaboración de leyes marco** que permitan abordar necesidades sectoriales específicas dentro de contextos generales que garanticen coherencia y complementariedad. Complementando ágilmente las leyes marco con leyes específicas, será posible cubrir integralmente áreas temáticas que requieren un tratamiento global.

Estas leyes marco, como por ejemplo la Ley del Medio Ambiente y Recursos Naturales, deberían ser el punto de partida para ir modificando, adecuando o modernizando, leyes específicas como la Ley Forestal, la Ley de Tierras o la Ley de Aguas. No obstante, en algunas circunstancias es necesario avanzar simultáneamente en el diseño de las leyes marco y aquellas específicas por condiciones políticas, sociales y económicas que son ineludibles.

- **Equilibrar intereses económicos** de sectores empresariales, pueblos indígenas y comunidades campesinas en un marco de equidad, sostenibilidad y crecimiento económico. Aunque se reconocen las dificultades de lograrlo, es importante agotar los medios para aproximarse a puntos de equilibrio que posteriormente viabilicen la aplicación de las normas.

Este es un irrenunciable rol regulador de los órganos públicos, ya que el mercado por sí solo tenderá a la concentración de privilegios en grupos empresariales monopolísticos. La única manera de garantizar la equidad entre estos y los pueblos indígenas y comunidades es cumpliendo las normas adecuadas.

- **Revisar los parámetros de la cooperación externa** haciéndola más horizontal, democrática y respetuosa de los ritmos y particularidades nacionales.

Aunque es evidente constatar importantes avances de algunos funcionarios y de algunas instituciones en relación con un rol de cooperación más respetuoso, también es evidente que se mantienen conductas no horizontales ni democráticas alentadas, contradictoriamente, desde gobiernos o funcionarios nacionales dóciles o sumi-

sos. Este es, por tanto, un proceso de educación permanente, de ida y vuelta.

- **Castigar la corrupción.** No es posible legislar hacia la modernidad sin corregir vicios anteriores y defectos del tráfico de influencias en la dotación de recursos productivos.

Una legislación que corrija vicios anteriores y que no parta del concepto "borrón y cuenta nueva" permitirá procesos de formulación de leyes más transparentes y contará con el respaldo mayoritario de la población afectada. Por ejemplo, es necesario revertir al Estado enormes extensiones de bosques y latifundios improductivos obtenidos mediante tráfico de influencias, simultáneamente al proceso de modernización de una nueva ley forestal y de tierras.

- **Fortalecer las instituciones democráticas** que cualifiquen los regímenes parlamentarios con formas mucho más participativas de lo cotidiano-ciudadano.

Asambleas constituyentes, referéndums, revocatorias de mandatos, órganos de fiscalización popular, comités de vigilancia y reconocimiento de autoridades tradicionales constituyen elementos que otorgan una enorme legitimidad a los procesos democráticos y a las consecuentes tareas legislativas.

- **Desplegar procesos de educación ambiental** que promuevan su conservación y a vez insistan en la urgente necesidad de su manejo sostenible.

Modificaciones en la currícula escolar básica, explicación del potencial productivo-ambiental de la recuperación de técnicas agronómicas ancestrales (sucacollos o waru-warus andinos), introducción de materias de desarrollo ambiental en todas las carreras universitarias y afiches y láminas educativas son simples muestras de tantas metas que se pueden lograr para generar conciencia sobre la necesidad del desarrollo sostenible.

- **Modernizar el funcionamiento parlamentario.** No es posible fortalecer las democracias de ALC sin introducir profundas reformas del régimen parlamentario, que asignen más poderes y atribuciones a las comisiones.

Estas comisiones deberán constituirse en miniparlamentos con capacidad fiscalizadora y legislativa *ad referendum* del plenario de la cámara correspondiente. También es necesario avanzar en la cualificación técnica de los parlamentarios, una vez que estos han conformado las comisiones.

- **Constituir oficinas nacionales de asesoramiento parlamentario** que permitan permanentes flujos comunicacionales entre los poderes públicos, la sociedad civil y la cooperación internacional. Estas oficinas de asesoramiento deberán estar provistas de sistemas de información y documentación técnica, así como de los vínculos con organizaciones capaces de brindar información útil en el proceso de elaboración de leyes. Estos *lobbys* deberían ser instituciones públicas no estatales, dado que en nuestros países no existen condiciones para brindar pleno y total asesoramiento especializado a cada parlamentario y a cada comisión. Por eso es necesario crear, eventualmente bajo la cobertura de fundaciones, oficinas especializadas de asesoramiento parlamentario de carácter pluripartidario y multi-sectorial, que a su vez podrán contratar asesoramiento y cooperación en materias específicas.

### **Cuatro pilares fundamentales de la legislación en el campo forestal**

Estos son: a) el estímulo a la producción sostenible de bosques; b) el manejo conservacionista; c) el funcionamiento de un marco institucional eficiente; y d) el acceso democrático a los distintos ciudadanos a los recursos forestales.

### **BIBLIOGRAFIA**

CAMARA DE DIPUTADOS. 1991. Medio ambiente y desarrollo. La Paz, Bol., Comisión del Medio Ambiente y Recursos Naturales.

\_\_\_\_\_.; SECRETARIA NACIONAL DEL MEDIO AMBIENTE, CENTRO DE DESARROLLO FORESTAL. 1992. Reformulación de la Ley General Forestal: Problemática del sector forestal y elaboración de posibles soluciones. Santa Cruz, Bol., Comisión del Medio Ambiente y Recursos Naturales; Instituto de Planificación.

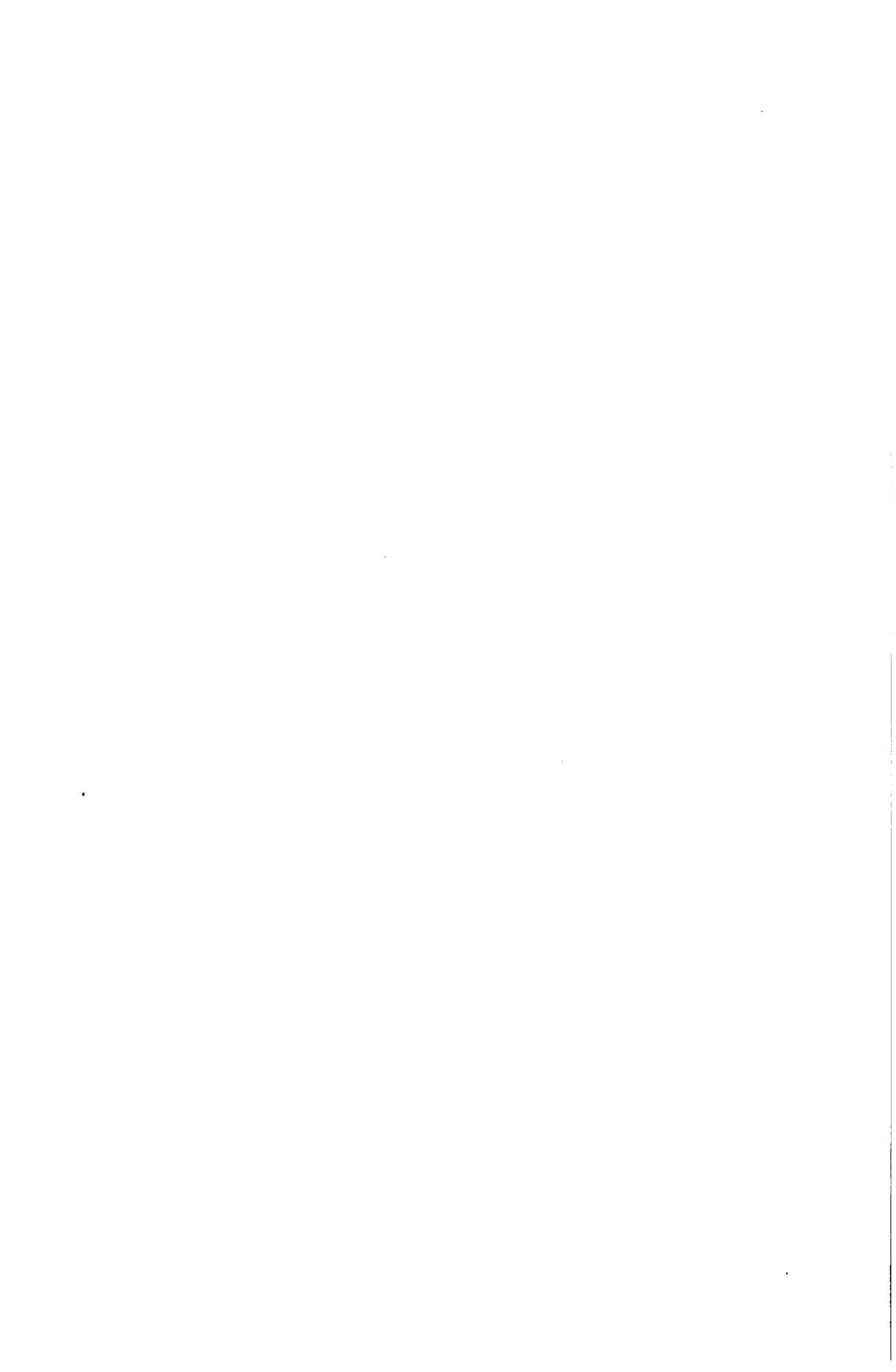
- CAMARA FORESTAL. 1994. Boletín Informativo Bosque. La Paz, Bol.**
- CEPAL (COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE). 1990. Transformación productiva con equidad. Santiago, Chile, NN.UU.**
- DESCENTRALIZACION POLITICA y consolidación democrática. Caracas, Ven., Nueva Sociedad.**
- DHAV CONSULTANTS. 1992. El desarrollo de la Amazonía Boliviana. De la actividad extractiva hacia un desarrollo integral sostenible. La Paz.**
- ESQUEMA LEY Forestal. s.f. La Paz, Bol.**
- MACA (MINISTERIO DE ASUNTOS CAMPESINOS Y AGROPECUARIOS); CENTRO DE DESARROLLO FORESTAL; SECRETARIA GENERAL DEL MEDIO AMBIENTE; FAO (ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACION. 1991. Plan de Acción Forestal Bolivia, 1991-1996. La Paz, Bol. Proyecto TPC/BOL/0051A.**
- NOHLEN, D. 1988. Reforma política y consolidación democrática. Caracas, Ven., Nueva Sociedad.**
- PICK, C. 1992. Passing legislation in Britain. England, Foreign and Commonwealth Office.**
- PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA; SECRETARIA GENERAL DEL MEDIO AMBIENTE; DIRECCION NACIONAL DE POLITICAS AMBIENTALES, PLAN DE ACCION AMBIENTAL DE BOLIVIA. 1992. Bases para una formulación de políticas ambientales. Oruro, Bol.**
- \_\_\_\_\_.; SECRETARIA GENERAL DEL MEDIO AMBIENTE; PLANT DE ACCION AMBIENTAL DE BOLIVIA. 1992. ¿Qué camino debemos andar? La Paz, Bol., GTZ, Cooperación Técnica Holandesa, Secretaría Ejecutiva PL 480.**
- PRESIDENCIALISMO VS. Parlamentarismo. s.f. Caracas, Ven., Nueva Sociedad.**

PROYECTO DE Reformulación de la Ley General Forestal. s.f. La Paz, Bol.

SECRETARIA NACIONAL DEL MEDIO AMBIENTE *et al.* 1993. Planificación y gestión del medio ambiente. Políticas e instrumentos. La Paz, Bol., Dirección Nacional de Políticas Ambientales.

URIOSTE F. DE C., M. 1977. La economía del campesino altiplánico. La Paz, Bol., Universidad Católica.

# TEMAS INTERNACIONALES



# **¿SE HA TERMINADO LA “CONEXION DE LAS HAMBURGUESAS” ? LA GANADERIA Y LA DEFORESTACION EN CENTROAMERICA EN LOS OCHENTAS Y NOVENTAS**

*David Kaimowitz*

En los sesentas y setentas, las políticas de crédito y tenencia de la tierra, la construcción de carreteras y los mercados nacionales e internacionales en expansión fomentaron la ganadería a gran escala en Centroamérica, en perjuicio de los bosques y de los pequeños finqueros. Más recientemente, las condiciones han sido menos favorables para la ganadería; sin embargo, la deforestación continúa. Este documento analiza esta aparente contradicción. El documento concluye que la situación ahora exhibe características mucho más complejas y con una mayor diversidad que en el pasado.

En Costa Rica y Panamá, la expansión de los pastizales y la deforestación han disminuido notablemente y, en el caso de Costa Rica, ha habido una tendencia a revertir los procesos. En Guatemala y Honduras, donde las políticas de tenencia de la tierra y la construcción de nuevos caminos fomentan el crecimiento de las grandes haciendas, los bosques siguen convirtiéndose en pastizales, especialmente en el Petén. Nicaragua tiene grandes áreas de praderas abandonadas y solo la mitad de las cabezas de ganado que tenía en 1978; sin embargo, las imperfecciones en los mercados de créditos y de tierra, la degradación de los pastizales y el retorno de los finqueros y de los soldados que fueron desplazados durante la guerra mantienen una cierta presión en la frontera agrícola.

En general, las políticas y los mercados que favorecen menos a la ganadería han retardado el ritmo de deforestación, pero no la han detenido del todo. Para llegar a este resultado, se requieren nuevas fuentes de ingresos para los finqueros en las zonas de frontera agrícola, impuestos sobre la tierra, una planificación efectiva del uso de la tierra y un seguimiento más estricto de los impactos ambientales de la construcción de carreteras. La degradación de los pastizales y la promoción y utilización de bosques secundarios en pastizales abandonados son aspectos que merecen una mayor atención en el futuro.

## INTRODUCCION

El presente documento analiza el vínculo entre la deforestación y la expansión de los potreros en Centroamérica y Panamá en los últimos 15 años. Se ha escrito mucho acerca de cómo la creciente demanda de las exportaciones de carne de Centroamérica, en las décadas de los sesentas y los setentas, en combinación con políticas de crédito, tenencia e infraestructura que favorecieron a los grandes hacendados, han fomentado la conversión en gran escala de bosques en pastizales (Howard 1987; Parsons 1976, Williams 1986). Entre 1960 y los últimos años de la década de los setentas, 11.2 millones de hectáreas de bosques se convirtieron en pastizales (Toledo 1990). Durante este período, la expansión de los pastizales fue la principal causa de la deforestación. Este fenómeno se ha llamado la "conexión de las hamburguesas" en un bien conocido artículo escrito por Myers (1981), debido a que la causa del problema era supuestamente el crecimiento de la demanda de carne de baja calidad en las cadenas de restaurantes *fast food* de los Estados Unidos.

A partir de 1979, la situación cambió notablemente (Edelman 1994; Lehman 1992). La demanda de exportaciones se contrajo y los decrecientes niveles de ingreso per cápita limitaron el consumo nacional de carne y de leche (Seré y Lowell 1992). Los precios reales internacionales de la carne cayeron entre 1979 y 1986, y posteriormente se estabilizaron (Correa 1993). El consumo de carne per cápita en Norteamérica se redujo como consecuencia de los ingresos estancados y la tendencia hacia dietas más saludables. El cambio tecnológico en la industria avícola llevó a la sustitución de las carnes rojas por la de pollo. Las donaciones de leche en polvo de los programas de ayuda redujeron los precios de la leche. El crédito a la ganadería se contrajo y las tasas de interés aumentaron. Más de cuatro millones de hectáreas se han declarado áreas protegidas, de esta manera se reduce (hasta cierto punto) la disponibilidad de tierras para la expansión de los pastizales (Merlet *et al.* 1992). La violencia, la amenaza de expropiación y las políticas desfavorables de precios y tasa de cambio en la década de los ochentas, llevaron a la contracción de los rebaños en las grandes haciendas de Nicaragua (Holmann 1993). La violencia también ha restringido la expansión de la ganadería en el norte de Guatemala.

Como consecuencia, la expansión de la ganadería en América Central ha sido más lenta o se ha revertido. La población ganadera de América Central era un poco menor en 1992, que en 1979 (FAO 1993,

1980). La superficie en pastizales aumentó, pero a un ritmo menor que en las décadas anteriores; se expandió solo en un millón de hectáreas entre 1980 y 1988 (Baumeister 1991).

**Cuadro 11. Población de ganado bovino en América Central y Panamá en 1970, 1978 y 1991. (millones de cabezas).**

	1970	1978	1991
Costa Rica	1.5	2.0	1.9
El Salvador	1.2	1.3	1.2
Guatemala	1.5	2.1	2.1
Honduras	1.0	1.2	2.2
Nicaragua	2.2	2.6	1.5
Panamá	1.2	1.4	1.4
<b>Total</b>	<b>8.6</b>	<b>10.8</b>	<b>10.3</b>

**Fuentes:** Costa Rica: Barquero 1993; FAO 1980. El Salvador: FAO 1993, 1980. Guatemala: Banco de Guatemala 1981; RUTA 1993. Honduras: SRN 1991. Nicaragua: Holmann 1993. Panamá: Dirección de Estadística y Censo 1992.

Sin embargo, generalmente se piensa que la deforestación continúa en la región a los ritmos históricos, es decir, entre 300 000 y 400 000 hectáreas por año (Merlet *et al.* 1992)<sup>41</sup> (ver Cuadro 2). ¿Cómo es posible que esto haya sucedido? ¿Hay otras causas de deforestación que

**Cuadro 12. Superficie forestal en América Central y Panamá, excluido El Salvador (millones de hectáreas).**

	1950/60	1970/80	1990
Costa Rica	2.7 (1950)	1.6 (1977)	1.4
Guatemala	7.1 (1950)	4.4 (1980)	3.7
Honduras	6.8 (1964)	5.1 (1986)	4.7
Nicaragua	6.4 (1960)	4.5 (1980)	4.1
Panamá	5.2 (1950)	3.9 (1974)	3.2
<b>Total</b>			<b>17.1</b>

**Fuentes:** Para la información de 1990: Utting 1992. Otros años, Costa Rica: Rodríguez y Vargas 1988. Guatemala: 1950, OAS 1991; 1980, CONAMA 1992. Honduras: Daugherty 1989. Nicaragua: FAO 1993. Panamá: Ledec 1992.

41 En este documento, el término deforestación se refiere a la completa remoción de la cubierta forestal y no incluye otros tipos de degradación forestal (Ledec 1992). Las compañías madereras degradan los bosques en América Central, aun cuando no eliminan completamente la cubierta forestal. Así, estas compañías normalmente no "deforestan", aunque sus acciones pueden provocar deforestación debido a la construcción de caminos o porque reducen el valor forestal. Lo mismo sucede en el caso del pastoreo en bosques de pino.

han adquirido mayor importancia? ¿Existen otros factores que fomentan la deforestación y que previamente no han recibido suficiente atención? Dadas las diversas situaciones en América Central, ¿qué podemos aprender acerca de los diferentes factores que fomentan la deforestación y cuáles serían sus implicaciones de política?

En este documento se proponen algunas hipótesis iniciales con respecto a estas interrogantes. El documento se ha organizado en cinco estudios por país, a los que siguen una síntesis y las conclusiones. En cada caso, primero se presenta la evidencia sobre tasas de deforestación, los cambios en la población ganadera y las superficies de pastos, tanto en las áreas de producción tradicional como en las áreas de la frontera agrícola. Estas se pueden considerar como variables dependientes que requieren una explicación. Posteriormente, analizan los cambios en las políticas y las condiciones de mercado que podrían explicar, ya sea la expansión o el estancamiento del sector ganadero en cada caso.

El análisis excluye a El Salvador, porque en este país quedan muy pocos recursos forestales naturales y los cambios en la superficie de pastos no tienen una vinculación estrecha con el proceso de deforestación de ese país.

## **Costa Rica**

Las estimaciones de las tasas de deforestación anual, en los últimos años de la década de los setentas y en los primeros de la década de los ochentas, varían entre 30 000 a 60 000 hectáreas (Utting 1992). La deforestación entre 1987 y 1992 decreció a 18 000 hectáreas por año y más recientemente a 8 500 hectáreas (Núñez 1993, Banco Mundial 1993).

Históricamente, la conversión de bosques en pastizales fue responsable por más del 60% de la deforestación (Nations 1992; Banco Mundial 1993). Sin embargo, entre 1978 y 1989, la población ganadera se estancó entre 2 y 2.2 millones de cabezas y a partir de entonces ha disminuido (Barquero 1993; Edelman 1994). La expansión de la superficie de pastizales tuvo lugar a un paso más lento, aun cuando no se observó una contracción absoluta en la superficie de pastos, por lo menos hasta 1988 (Segura 1992; Van der Kamp 1990).

Las menores tasas recientes de deforestación se deben más al crecimiento rápido de la superficie bajo protección, que ha tomado lugar desde la mitad de los setentas, y al hecho de que ya quedan pocos bosques fuera de las áreas protegidas, más que a la contracción de la ganadería (Núñez 1993; Utting 1992). Al mismo tiempo, la superficie bajo bosque secundario ha aumentado de 230 000 hectáreas en 1984 a 425 000 hectáreas en la actualidad, en gran parte debido al abandono de los pastizales (Núñez 1993; Tropical Science Center 1991)<sup>42</sup>.

Aunque ha habido una disminución generalizada de las tasas de deforestación en los últimos años, las diferencias entre regiones son importantes. La conversión continuó en los años ochentas en las regiones de frontera agrícola de Huétar Norte y Huétar Atlántico (Giroto 1989; Hijfte 1989; Van der Kamp 1990). El estímulo principal a la expansión en estas regiones fue la construcción de caminos, en gran parte financiada por el Proyecto de la Zona Norte de la USAID (Giroto 1989). Los nuevos caminos facilitaron el acceso a las áreas forestales y estimularon los precios de la tierra, con propósitos de especulación (Holmann *et al.* 1992; Jones 1990).

Por el contrario, en la mayoría de las áreas de producción ganadera tradicional de Guanacaste y Puntarenas, los pastizales y la densidad se han venido reduciendo (Rodríguez 1993). Es posible que esto se deba por lo menos en parte a la degradación de los pastizales causada por la erosión, el sobrepastoreo y la compactación de los suelos (Place 1981; Rodríguez 1993, Thrupp 1980). Las condiciones del mercado y las políticas poco favorables han constituido importantes factores en el estancamiento de la producción ganadera tradicional. De acuerdo con Edelman (1994:8) "la demanda de exportación más limitada, los altos niveles de impuestos y de endeudamiento, así como las altísimas tasas de interés y los altos costos de los insumos veterinarios resultaron en que la ganadería sea una inversión poco atractiva para la mayoría de los inversionistas".

Los precios de la carne y de la leche se han reducido en los últimos quince años, aunque la expansión de los mercados nacionales y los nuevos mercados de exportación de carne y leche (México, América Central y el Caribe) impidieron que el sector se contrajera aún más (Bar-

---

42 Las estimaciones oficiales de la expansión de las áreas bajo bosques secundarios del Gobierno de Costa Rica son más bajas, pero también muestran una clara tendencia positiva.

quero 1994; Camacho 1989; Edelman 1994, Van der Kamp 1990). El crecimiento de los salarios reales también redujo los niveles de utilidad de la ganadería (Holmann *et al.*, 1992). El crédito a la ganadería se redujo entre 1980 y 1989 y las tasas reales de interés se incrementaron (Aguilar y Solís 1988; Holmann *et al.* 1992)<sup>43</sup>.

La contracción reciente de los pastizales de Costa Rica en gran medida se puede explicar por la escasez de tierras y la rentabilidad decreciente de la ganadería. Sin embargo, ¿qué se puede decir con respecto al crecimiento de la superficie bajo bosques secundarios? Aunque hay varios estudios que demuestran que el cultivo de bosques secundarios puede ser rentable, estos aún no se explotan en una escala comercial (COSEFORMA y DGF-GTZ 1993; Guillén 1993; Herrera 1990). De esta manera, no es probable que los ganaderos hayan abandonado sus pastizales para favorecer el bosque secundario. Es posible que en algunos casos las potreros se abandonaron porque los costos variables de mantener ganado en esas tierras fueron mayores que las ganancias, pero no hay mucha evidencia al respecto. Considerando que uno de los motivos para tener tierras bajo pastizales era asegurar los derechos de propiedad y evitar la expropiación, es posible que el hecho de que la amenaza de expropiación haya disminuido en los años recientes pueda explicar el mayor abandono de los pastizales (Place 1981; Banco Mundial 1993).

Cuando abandonan los pastizales, los ganaderos a menudo no venden la tierra, ya sea porque es parte de una hacienda más amplia o porque esperan que los precios sean más altos en el futuro. Los ganaderos consideran la inversión en tierras como una alternativa rentable porque los precios en el norte de Costa Rica han venido aumentando de manera sostenida por muchos años (Aguilar y Solís 1988; Edelman 1985).

## Panamá

Se estima que la deforestación anual al principio de la década de los ochentas era entre 36 000 y 50 000 hectáreas (Utting 1992). Entre el 70% y el 90% de las tierras desforestadas se han convertido en potreros (Heckadon 1984; Ledec 1992).

---

43 Por otra parte, el Programa de Desarrollo Agrícola (FODEA) a mediados de la década de los ochentas ofreció bastante ayuda para aliviar la deuda de los ganaderos. La mayoría de esta ayuda fue aprovechada por los grandes empresarios (Banco Mundial 1993).

La población ganadera alcanzó su maximización en 1983 y desde entonces se ha contraído ligeramente (Dirección de Estadística y Censo 1992). Sin embargo los pastizales aumentaron en alrededor de 170 000 hectáreas entre 1981 y 1991.

Panamá muestra el mismo tipo de diferencias regionales que Costa Rica. La producción ganadera se ha contraído o se ha estancado en las provincias tradicionalmente ganaderas, tales como Chiriquí, Coclé, Herrera, Los Santos y Veraguas, las cuales han sufrido una considerable degradación ambiental, pero se ha expandido en las provincias de la frontera agrícola, como Bocas del Toro, Colón, Darién y Panamá. En estas provincias, la población ganadera aumentó de 250 000 en 1981 a 315 000 en 1991 (Dirección de Estadística y Censo 1992). Pero aún así, esta expansión de los pastizales en la frontera agrícola significa solo entre 6 000 y 10 000 hectáreas anuales durante los últimos diez años.

Durante una gran parte de la década de los ochenta, las condiciones de política y de mercados fueron generalmente desfavorables para la ganadería. Las exportaciones de carne, aún cuando han aumentado en los últimos años, nunca fueron importantes en Panamá (IICA 1993; Ledec 1992). El consumo de carne per cápita se redujo considerablemente entre 1985 y 1992. Los controles de precios mantuvieron los precios de la carne bajos, hasta que fueron eliminados en 1991 (IICA 1993). Los precios de la leche al productor no aumentaron entre 1983 y 1992, pero los costos subieron sustancialmente (Sarmiento 1992). El crédito ganadero oficial también ha bajado notablemente en los últimos años, aun cuando el crédito privado ha compensado una parte de esta reducción después de 1990 (IICA 1993). Hay ciertas indicaciones respecto a que, recientemente, las políticas gubernamentales están siendo más favorables para la ganadería (por ejemplo, la eliminación de los controles a las exportaciones y controles de precios, tasas de interés preferenciales y políticas de tenencia favorables para los grandes terratenientes).

El crédito solo tuvo un rol limitado en la expansión ganadera en la frontera agrícola, pero la construcción de caminos —como el que se construyó entre Chiriquí y Bocas del Toro, a mediados de la década de los ochentas— ha sido un factor importante (Heckandon 1984; Jones 1990; Ledec 1992; Utting 1992). El crédito históricamente se ha vinculado con la deforestación en las regiones de ganadería tradicional (Ledec 1992). Sin duda, la expansión de los pastizales en la frontera ha-

bría sido mucho mayor si no se hubieran impuesto restricciones relacionadas con el control de la fiebre aftosa en el Darién.

## Guatemala

Las estimaciones de la deforestación en los ochentas varían entre 40 000 a 90 000 hectáreas por año (Colchester y Lohman 1993; CONAMA 1992). Solo en el Petén, se desforestaron 30 000 hectáreas por año entre 1976 y 1987 (Agrar-Und Hydrotechnich GMBH 1992).

La limpieza de tierras para pastizales y cultivos es responsable por alrededor del 90% de la deforestación (Colchester y Lohman 1993). Esto no se refleja en las estadísticas nacionales sobre ganadería, las que muestran un crecimiento errático de solo 10% en la población ganadera entre 1978 y 1991 (RUTA 1993). El fenómeno se puede entender mejor, sin embargo, si se examinan los datos de el Petén, que muestran que la población ganadera aumentó de 75 000 en 1979 a entre 250 000 y 300 000 a principios de la década de los noventas (Agrar-Und Hydrotechnich GMBH 1992). Cerca de la mitad de las superficies desforestadas en el Petén ahora son pastizales. El crecimiento ganadero en el Petén se ha compensado hasta cierto punto por la declinación de la ganadería en las zonas ganaderas tradicionales de la Costa del Pacífico.

A expansión de los pastizales en el Petén es, en parte, el resultado de la especulación de tierras y también del clima húmedo de la región, el que permite que los grandes ganaderos críen terneros para engorde en las zonas más secas de la costa sur. Durante las décadas de los setentas y los ochentas, la política del Gobierno consistió en "vender" a bajos precios grandes superficies de tierras en el Petén para propósitos de ganadería (Banco de Guatemala 1981; Schwartz 1990). Muchos inversionistas ganaron cantidades importantes de dinero con la subida de los precios de la tierra que se derivaron de las inversiones en infraestructura pública (Colchester y Lohman 1993). Se desconoce si la política de Gobierno aún favorece la colonización con fines de ganadería, pero los grandes ganaderos continúan expandiendo sus ranchos y desforestando con el fin de demostrar que están cumpliendo con las condiciones de la adjudicación de tierras y para evitar las invasiones. La rentabilidad de la ganadería para la producción de carne en el Petén varía ampliamente, dependiendo de las condiciones ecológicas específicas y de la capacidad empresarial de los ganaderos (Agrar-Und Hydrotechnich GMBH 1992; Banco de Guatemala 1981; Schwartz 1990).

Existe menos información respecto de la ganadería en las Verapaces y en Izabal, que también tienen grandes superficies forestales. En la década de los setentas, se escribió mucho acerca de la construcción de caminos y de los proyectos de colonización con pequeños campesinos en esta región, pero hay poca información para los años posteriores (Jones 1990; Melville y Melville 1982). Hoy existen solo cerca de 160 000 hectáreas de tierras nacionales no asignadas en el norte de Guatemala (excluido el Petén), pero aún quedan grandes superficies de bosques en tierras privadas (CEAR 1993; Dávila y Castro 1990; Meléndez 1990; Sandoval 1992). En algunas zonas del norte, las tierras han sido abandonadas debido a la violencia y el bosque secundario está creciendo nuevamente. Se han creado parques nacionales de una cierta magnitud en Alta Verapaz y en Izabal, pero estos están afectados por la ocupación ilegal (OAS 1991; RUTA 1993).

El crédito público a la ganadería nunca fue tan importante como en otros países de Centroamérica, pero durante los setentas y los ochentas contribuyó a la expansión de los pastizales en el norte. Desde entonces, el crédito a los ganaderos se ha contraído y las tasas de interés reales han aumentado (RUTA 1993).

Los factores más importantes en la expansión continua de los pastizales fueron las políticas de tenencia de la tierra y de construcción de caminos, las que facilitan la ocupación de nuevas tierras. Una vez ocupadas, las tierras se convirtieron en pastizales con el fin de establecer una posesión efectiva de la tierra. La escasez de políticas que apoyen el manejo del bosque natural también ha sido un factor importante.

## **Honduras**

A diferencia de otros países de América Central, los bosques de pino constituyen cerca de la mitad de la superficie forestal de Honduras. La deforestación se estima en 95 000 hectáreas por año, con dos tercios en los bosques de hoja ancha. La mayoría de los bosques de hoja ancha se encuentran en Atlántida, Colón, Gracias a Dios y Olancho. La deforestación de los bosques de hoja ancha es la consecuencia de la limpia de tierras. Las compañías madereras, los incendios forestales y la explotación de leña son los factores responsables por la deforestación en los bosques de pino, aunque existe una cierta cantidad de tierras para la agricultura en el sur y en el oeste.

Después de un crecimiento relativamente lento a principio de los años ochentas, la ganadería parece haberse expandido rápidamente en los últimos diez años, de 1.4 millones de cabezas en 1985 a 2.2 millones en 1991. El área bajo pastizales aumentó de 930 000 hectáreas en 1973-1974 a 1 542 000 en 1988-1989 (SRN 1991).

Dada la información disponible, es difícil explicar el estancamiento de la ganadería en la primera mitad de los años ochentas y la expansión rápida que tomó lugar posteriormente. La ganadería fue menos rentable al principio de los ochentas que en los setentas, pero no se sabe si esta tendencia se invirtió posteriormente (Howard 1987). En comparación con la década de los setentas, la cantidad de carne que se exportó fue relativamente poco importante y se mantuvo estable durante la década de los años ochentas (SRN 1991). El consumo total de carne y de leche aumentó ligeramente en los ochentas y el consumo per cápita decreció (Correa 1993). La ganadería recibió más crédito en la primera mitad de los ochentas (SRN 1991; Stonich 1989).

Hay dos explicaciones posibles de esta aparente dificultad para explicar el estancamiento y la posterior expansión:

1. Realmente no hubo un crecimiento de la ganadería después de la mitad de los ochentas y las estadísticas del Gobierno de Honduras son poco atinadas. Esta hipótesis tiene una cierta validez por el hecho de que las estadísticas de la FAO no registran el mismo crecimiento ganadero y de los pastizales, como las estadísticas oficiales (Correa 1993; SRN 1991). Sin embargo, las estadísticas de la FAO tampoco son muy confiables.
2. La expansión se ha concentrado en la frontera en Olancho, Colón y Atlántida. En estas zonas, los ganaderos no han sido tan afectados por los cambios de los precios y del crédito, como los ganaderos de las regiones de producción tradicional. Honduras fue el país con colonización espontánea más intensa en los ochentas y, al contrario de Guatemala, los ganaderos pequeños y medianos —que pueden ser menos sensibles a los cambios de precios— son los que controlan una mayor parte del ganado (Campanella *et al.* 1982; Utting 1992). También hay bastante evidencia anecdótica con respecto a que los grandes ganaderos siguen convirtiendo áreas forestales en pastizales en la frontera agrícola (Walker *et al.* 1993). Sin embargo, se desconocen los factores que pueden haber acelerado la expansión.

sión de la frontera en los últimos años de la década de los ochentas y durante los noventas.

## Nicaragua

La mayoría de los bosques de Nicaragua se encuentran en la costa Atlántica, así como en Jinotega, Matagalpa y Río San Juan (ITECFOR 1993). Hay poca información sobre la deforestación que ha ocurrido desde 1979. Sin embargo, los expertos estiman que la deforestación disminuyó drásticamente en los años ochentas y que después se incrementó durante los noventas (Maldidier 1993). Frecuentemente, se menciona la cifra de 150 000 hectáreas que habrían sido deforestadas en 1992, pero no se conoce la fuente de tal información (Ortega 1993).

El conflicto militar fue el factor más importante en la reducción de la deforestación en los años ochentas. Debido a la guerra, miles de familias fueron evacuadas y reasentadas en zonas contiguas con la frontera agrícola. En 1988, el Gobierno estimó que se habían abandonado alrededor de 300 000 hectáreas por causa de la guerra (Gutiérrez 1988).

La reforma agraria también contribuyó a reducir la deforestación. Miles de familias sin tierra tuvieron mayor acceso a la tierra en las grandes haciendas y, por lo tanto, no tuvieron que emigrar hacia la frontera agrícola (Karlner 1985). La amenaza de expropiación limitó el interés de los ganaderos.

La presión por deforestar para sostener la expansión de la ganadería se redujo por la dramática contracción de la población ganadera de 2.8 millones en 1977 a 1.5 millones en 1991 (Holmann 1993). Entre 1977 y 1980, el hato nacional se redujo en un 25% debido a la guerra, la matanza sin control y las exportaciones ilegales hacia Honduras y Costa Rica (Cajina 1986). Posteriormente, los controles de los precios de la carne y de la leche, las tasas de cambio sobrevaluadas, la amenaza de expropiación con fines de reforma agraria, la competencia de la leche importada proveniente de donaciones, la escasez de insumos de producción y —después de 1985— la pérdida de los mercados de la carne en los Estados Unidos, debido al embargo económico, deprimieron drásticamente la inversión en ganadería (Biondi-Morra 1990; Cajina 1986, Hirvela *et al.* 1989).

Es posible que las políticas de ajuste estructural de los años ochentas hayan incrementado los precios a los productores de la leche y la carne, debido al menor control del Gobierno en los mercados nacionales y a tasas de cambio más altas, pero al mismo tiempo estas políticas también disminuyeron drásticamente la disponibilidad del crédito ganadero subsidiado, deprimieron el consumo de carne y de leche, y fomentaron la matanza sin control en las fincas estatales que fueron privatizadas (Carana Corporation y Sparks Compaines 1993; Holmann 1993; Jarquín y Videa 1990). El resultado final fue la reducción de la población ganadera.

Actualmente, la producción ganadera es solo marginalmente rentable, aunque probablemente más rentable que la mayoría de los usos alternativos del capital. También Nicaragua ha readquirido su acceso a los mercados de los Estados Unidos (Holmann 1993). Sin embargo, la falta de liquidez, la violencia que esporádicamente resurge y el acceso limitado al crédito han llevado a una baja inversión, excepto en el caso de las haciendas más grandes.

La disminución de la población ganadera y la escasez de trabajo en los años de la guerra han llevado a la degradación de los pastizales y su abandono. El escaso manejo ha resultado en pastizales de baja calidad, invadidos por malezas, lo que ha reducido la capacidad de carga de grandes superficies en casi una tercera parte (Hirvela *et al.* 1989; Holmann 1993). También se ha producido una pérdida a largo plazo de la capacidad de carga debido a la erosión y la pérdida de nutrientes del suelo. Hoy se estima que existen alrededor de 1.1 millones de hectáreas de "arbustos" y 900 000 hectáreas de "barbecho forestal", los que de hecho son cultivos y potreros abandonados que se están convirtiendo en bosques secundarios (ITECFOR 1993).

A pesar de ésta contracción a gran escala en la utilización de la tierra agrícola, desde 1990, los bosques en las áreas de frontera tradicionales nuevamente se encuentran bajo fuerte presión (CIPRES 1992; Maldidier 1993; Ortega 1993). Los soldados y los finqueros desplazados han vuelto a las áreas de fronteras previamente abandonadas, a menudo debido a las políticas de reasentamiento del Gobierno. Hasta el momento, ellos han desforestado principalmente para la producción agrícola, pero muchos tienen planes de establecer pastizales. Los grandes ganaderos también han empezado a comprar tierras de fronteras; las prefieren en lugar de las tierras abandonadas, ya que, aunque deben ser rehabilitadas, sus precios son más bajos. Normalmente, cuesta más re-

habilitar pastizales degradados, que establecerlos. Además, también hay más inseguridad sobre la posesión de la tierra. La construcción de nuevos caminos —como el que se construye entre Rama y Bluefields— también ha estimulado la expansión de la frontera agrícola.

## **Síntesis y conclusiones**

Los precios más bajos, costos más altos y el limitado acceso al crédito, además de los conflictos militares y las expropiaciones de tierras, llevaron al resultado esperado de reducir la oferta de ganado durante las décadas de los ochentas y los noventas. Sin embargo, el impacto sobre la superficie de pastizales fue menor que aquel sobre la población ganadera y, aunque el número de cabezas de ganado se redujo en las regiones de producción más tradicional, creció en la mayoría de las áreas de frontera. De esta manera, parecería que la elasticidad de la oferta de los productos ganaderos en la frontera agrícola, con respecto a los precios y al crédito, es mucho más baja que aquella que se puede observar en las zonas de producción más tradicionales. Esto significa que la reducción del crédito agrícola y de las distorsiones de precios no será suficiente para detener la deforestación causada por la expansión de los pastizales. Alcanzar "niveles de precios correctos" simplemente no es suficiente.

En vez del crecimiento estimulado por la demanda del tipo de la "conexión de las hamburguesas" de las décadas de los sesentas y los setentas, la expansión actual de los pastizales en las grandes haciendas de la frontera puede ser mejor explicada por el deseo de obtener acceso a nuevas tierras y de protegerlas contra la ocupación ilegal y la expropiación, antes que por los niveles de rentabilidad de la ganadería o los créditos subsidiados (aunque ambos pueden ser importantes). El proceso ha sido estimulado por la construcción de caminos y por las políticas macroeconómicas y de tenencia de la tierra que inducen al alza de los precios reales de la tierra y a las compras de tierra como una protección en contra de la inflación y de los impuestos. Aunque la evidencia es parcial, los programas de titulación, en la medida en que llevan a un incremento de los precios de la tierra, pueden fomentar este tipo de especulación. Para controlar este tipo de expansión de los pastizales, se requieren políticas de tenencia de la tierra que hayan sido cuidadosamente formuladas (incluidos sistemas de impuestos sobre la tierra y áreas efectivamente protegidas) y políticas más cautas de construcción de ca-

minos. Los incentivos al manejo forestal y a la conservación también pueden ayudar en este sentido.

En el caso de los productores pequeños y medianos de la frontera, la expansión de los pastizales parece ser una aguda necesidad, dada la falta de alternativas. Estas familias se han desplazado a la frontera en busca de tierras para cultivarlas y han adoptado la ganadería como un medio para: a) ocupar grandes superficies, utilizando poco trabajo; b) producir un producto que sea fácil de transportar; c) reducir los riesgos de pérdida de cosechas o de fluctuaciones de los mercados; d) ahorrar como un medio conveniente; e) utilizar tierras que están demasiado degradadas para poder sostener una producción agrícola (Hecht 1992; Merlet *et al.* 1992). Si la ganadería no es muy rentable cuando todos los insumos se valoran a precios de "mercado", aún estos finqueros tienen pocas alternativas.

No existen soluciones fáciles para la colonización de la frontera con pequeños finqueros. Mucho se ha discutido sobre las posibles alternativas que podrían ser sostenibles y rentables: permitir a los pequeños finqueros explotar los bosques de hoja ancha, utilizar prácticas agrícolas de producción sostenible y reducir de este modo el incentivo para avanzar en la frontera, cambiar políticas de tenencia para limitar la especulación de tierras y el arribo de nuevos colonos, y promover fuentes de trabajo alternativas que reduzcan la presión por emigrar a áreas de frontera. Hasta ahora, sin embargo, ha habido más discusión que resultados.

Fuera de Costa Rica y del Petén en Guatemala, hay poca información confiable sobre tasas de deforestación de los últimos 15 años. Tomando en cuenta el ritmo más lento de la expansión de los pastizales y la falta de otros factores que contribuyan de una manera importante a la deforestación, es probable que esta se haya reducido en la década de los ochentas. Sin embargo, parece ser que el ritmo en Honduras y Nicaragua se ha renovado recientemente. La superficie total bajo cultivo aumentó solo en 500 000 hectáreas entre 1970 y 1980 y, como se mencionó anteriormente, el maderero en Centroamérica no llevó a la deforestación, en el sentido que este término se ha usando en este documento, aunque sí ha producido una notable degradación. Esto no significa que las tasas de deforestación actuales sean aceptables. Si se continúa con las tendencias actuales, los bosques de América Central desaparecerán en unas pocas décadas.

Una razón por la que la deforestación sigue siendo alta, a pesar de que la superficie bajo pastizales y cultivos se ha expandido de manera relativamente lenta, es la expansión de los pastizales abandonados y, en menor grado, de tierras de cultivo abandonadas. Los pastizales se han abandonado debido a una combinación de una rentabilidad en descenso, conflictos sobre la propiedad de la tierra, falta de acceso al crédito y la violencia. Muchas zonas se están convirtiendo en bosques secundarios, pero se sabe muy poco acerca de cómo opera el proceso y hay muy pocas políticas que se han preparado con el propósito específico de manejarlo (y estimularlo).

La deterioración ambiental ha sido un factor importante en la disminución de la carga animal en las zonas tradicionalmente ganaderas y en el abandono de los pastizales en general. En muchos lugares, las actuales prácticas ganaderas aparentemente no son sostenibles. Este tema ha sido estudiado con detalle en la cuenca del Amazonas, pero no se ha analizado en América Central, por lo que requiere una mayor atención y la preparación de respuestas adecuadas de políticas.

Finalmente, así como las condiciones poco favorables de políticas y de mercado redujeron la expansión ganadera en los últimos años, también cambios en estas condiciones podrían estimularla nuevamente. La reanudación del crecimiento económico en la región, las exportaciones crecientes a México y una renovación de los créditos subsidiados o de las políticas de estímulo podrían llevar a este resultado. Estos factores deben ser cuidadosamente observados. No se deberían ejecutar políticas de promoción ganadera sin que se tomen en cuenta los múltiples costos sociales y ambientales que podrían resultar de diseños equivocados (pérdida de recursos madereros y de biodiversidad, mayor degradación de los suelos, sedimentación de presas y de ríos, y concentración de la propiedad de la tierra).

## **BIBLIOGRAFIA**

- AGRAR-UND HYDROTECHNICK GMBH - Asesoría y Promoción Económica S.A. 1992. Plan de desarrollo integrado del Petén. v. I.: Diagnóstico general de Petén. Convenio Gobiernos Alemania/Guatemala.
- AGUILAR SOLIS, M. 1988. La élite ganadera en Costa Rica. San José, Universidad de Costa Rica. 178 p.

- ARMAS, L.; TORO, G. 1991. Modelos de predicción y políticas de diversificación de exportaciones. In *La agricultura de Guatemala: Relaciones macro e intersectoriales y promoción de exportaciones*. Gua., IICA. P. 37-74.
- BANCO DE GUATEMALA. 1981. Establecimiento de una empresa ganadera en el Petén. Informe Económico 28-21-70.
- BANCO MUNDIAL. 1993. Costa Rica, revisión del sector forestal. Versión preliminar para discusión. Washington, D.C. 99 p.
- BARQUERO, M. 1993. Gobierno subsidiará a ganaderos. *La Nación*, San José (C.R.); Nov. 27:8.
- \_\_\_\_\_. 1994. Ganaderos temen a TLC, perderían mercado mexicano. *La Nación*, San José (C.R.); Enero 7:26a.
- BAUMEISTER, E. 1991. Elementos para actualizar la caracterización de la agricultura centroamericana. (Borrador).
- BIONDI-MORRA, B. 1990. Revolución y política alimentaria, un análisis crítico de Nicaragua. México, Méx., Siglo XXI. 342 p.
- CAJINA, A. 1986. Ganadería bovina en Nicaragua: Recuento crítico y retos del presente. Managua, INIES. 159 p. Cuaderno de Investigación no. 4.
- CAMACHO, A. 1989. Factores que afectan la modernización de la agricultura: El sector lechero en Costa Rica, 1967-1988. Informe de consultoría. San José, IICA. 77 p.
- CAMPANELLA, P. *et al.* 1982. Honduras, perfil ambiental del país, un estudio de campo. Mc Lean Virginia, JRB Associates.
- CARANA CORPORATION; SPARKS COMPANIES. 1993. Preliminary Nicaraguan food needs assessment. Managua,, USAID. 77 p.
- CIPRES (CENTRO PARA LA INVESTIGACION, LA PROMOCION Y EL DESARROLLO RURAL Y SOCIAL). 1992. El campesinado en la zona de amortiguamiento de la reserva biológica (avances de investigación del CIPRES en el río San Juan). Managua, Nic. 114 p. Cuadernos de CIPRES NO. 13.

- 
- COLCHESTER, M.; LOHMANN, L. 1993. The struggle for land and the fate of the forests. Londres, Zed Books. 389 p.
- CEAR (COMISION NACIONAL PARA LA ATENCION DE REPATRIADOS, REFUGIADOS Y DESPLAZADOS). 1993. Informe final: proyecto de Determinación de Tierras Disponibles para el Asentamiento de Poblaciones Desarraigadas. Guatemala, Gua.
- CONAMA (COMISION NACIONAL DEL MEDIO AMBIENTE). 1992. Situación ambiental de la República de Guatemala. In Conferencia Mundial del Medio Ambiente y el Desarrollo (Brasil, Bra.). Guatemala.
- CORREA POLANCO, C. 1993. Trend highlights. Appendix. Trends in CIAT commodities. Cali, Col., CIAT. p. 121-221. Working Document no. 128.
- COSEFORMA; DGF, GTZ (AGENCIA ALEMANA DE COOPERACION TECNICA). 1993. Día de campo - bosque secundario. 18 p.
- PERFIL AMBIENTAL de Honduras. 1989. H. Daugherty (Ed.). Tegucigalpa, Hond., Secretaría de Planificación, Coordinación y Presupuesto.
- DAVILA, A.; CASTRO, R. 1990. Monografía ambiental de la Región de las Verapaces. Guatemala, Gua., Asociación de Investigación y Estudios Sociales.  
Presentado en: Seminario Regional sobre Políticas Ambientales en la Región de los Verapaces (1990, Guatemala, Gua.).
- DIRECCION DE ESTADISTICA Y CENSO. 1992. Estadística panameña, situación económica, producción pecuaria, año 1990. Producción Agropecuaria, Sección 312.
- EDELMAN, M. 1994. Rethinking the hamburger thesis: Deforestation and the crisis of Central America's beef exports. In The social causes of environmental destruction in Latin America. M. Painter, W.H. Durham (Eds.). Ann Arbor, University of Michigan Press.
- FAO (ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACION). 1993. Production Yearbook 46.

- FAO (ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACION) 1980. Production Yearbook 33.
- GIROT, P.O. 1989. Formación y estructuración de una frontera viva: El caso de la región norte de Costa Rica. *Geoistmo* 3(2):17-42.
- GUILLEN JIMENEZ, A.L. 1993. Inventario comercial y análisis silvicultural de bosques húmedos secundarios en la región Huetar Norte de Costa Rica. Tesis de Licenciatura. Cartago, Instituto Tecnológico de Costa Rica.
- GUTIERREZ, I. 1988. La política de tierras de la reforma agraria sandinista. Managua, Nic., Dirección General de Reforma Agraria. 20 p.
- HECHT, S.B. 1992. Logics of livestock and deforestation: The case of amazonia. In *Development or destruction, the conversion of tropical forest to pasture in Latin America*. T. Downing, S. Hecht, H. Pearson, C. García Downing (Eds.). Boulder, Westview Press.
- HECKADON MORENO, S. 1984. Panama's expanding cattle front: The santeño campesinos and the colonization of the forests. Tesis Ph.D. University of Essex.
- HERRERA PEREZ, R.E. 1990. Evaluación financiera del manejo del bosque natural secundario en cinco sitios de Costa Rica. Tesis Mag. Sc. Turrialba, C.R., CATIE.
- HIJFTE, P.A. VAN. 1989. La ganadería de carne en el norte de la zona Atlántica de Costa Rica. Turrialba, CATIE/WEageningen/MAG. 51 p. Informe de campo no. 31.
- HIRVELA, I.; MARKKU, K.; RYOKAS, A.; RYOKAS, M.; SUMELIUS, J. 1989. Nicaragua: Cattle husbandry in Region V: A basic study. Helsinki, Ministry of Foreign Affairs, Finnish International Development Agency. 115 p.
- HOLMANN, F. 1993. Costos de producción de leche y carne, inversión de capital y competitividad en fincas de doble propósito en cinco regiones de Nicaragua. Managua, Comisión Nacional de Ganadería. 61 p.

- HOLMANN, F.; DARIO, R.; ESTRADA, F.R.; VILLEGAS, L. 1992. Technology adoption and competitiveness in small milk producing farms in Costa Rica: A case study. San José. Presentado en: Animal Production Systems Global Workshop (San José, C.R.).
- HOWARD, P. 1987. From banana republic to cattle republic: Agrarian roots of the crisis in Honduras. Tesis Ph.D. Madison, University of Wisconsin.
- ICATA (INSTITUTO DE CIENCIAS AMBIENTALES Y TECNOLOGIA AGRICOLA). 1984. Perfil ambiental de la República de Guatemala. 249 p.
- IICA (INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA). 1993. Estudio de la cadena de la ganadería e industria de la carne en Panamá. Borrador.
- ITECFOR (INSTITUTO TECNICO FORESTAL). 1993. Manual técnico forestal. Managua, Nic. 250 p.
- JARQUIN MEJIA, J.; VIDEA, L.M. 1990. Los sistemas de producción ganaderos en la V región y el impacto de las políticas económicas hacia el sector. Managua, Nic., UNAN, Departamento de Economía Agrícola. 64 p.
- JONES, J.R. 1990. Colonization and environment, land settlement projects in Central America. Tokyo, United Nations University Press. 155 p.
- KARLINER, J. 1985. Rainforests and land reform: A case study of the Nicaraguan revolution. 22 p. Presentado en: Grassroots Rainforest Conference, Golden Gate National Recreation Area.
- LEDEC, G. 1992. The role of bank credit for cattle raising in financing tropical deforestation: An economic case study from Panama. Tesis Ph.D. Berkeley, University of California.

- LEHMAN, M.P. 1992. Deforestation and changing land use patterns in Costa Rica. In *Changing tropical forests: Historical perspectives on today's challenges in Central and South America*. H.K. Steen, R.P. Tucker (Eds.). Durham, NC, Forest History Society, IUFRO Forest History Group.
- MALDIDIER, C. 1993. Tendencias actuales de la frontera agrícola en Nicaragua. Managua, Nittlapan, UCA. 41 p.
- MALONEY, T. 1981. El impacto social del esquema de desarrollo de la franja transversal del norte sobre los maya-kekchi en Guatemala. *Estudios Sociales Centroamericanos* 29:91-106.
- MELENDEZ MOREIRA, O. 1990. Diagnóstico del Departamento de Izabal. Primera versión. Guatemala, Gua., CIPREDA. 154 p.
- MELVILLE, T.; MELVILLE, M. 1982. Tierra y poder en Guatemala. San José, C.R., EDUCA. 305 p.
- MERLET, M.; FARRELL, G.; LAURENT, J.M.; BORGE, C. 1992. Identificación de un programa regional de desarrollo sostenible en el trópico húmedo. Informe de consultoría. Groupe de Recherche et d'Echanges Technologiques. 163 p.
- MYERS, N. 1981. The hamburger connection: How Central America's forests became North America's hamburgers. *Ambio* 10(1):3-8.
- NATIONS, J.D. 1992. Terrestrial impacts in Mexico and Central America. In *Development or destruction, the conversion of tropical forest to pasture in Latin America*. T. Downing, S. Hecht, H. Pearson, C. García Downing (Eds.). Boulder, Westview Press.
- NUÑEZ OLIVAS, O. 1993. Deforestación en Costa Rica: La pesadilla y la esperanza. *Esta Semana* 13-19:11-12.
- OAS (ORGANIZATION OF AMERICAN STATES); EXECUTIVE SECRETARY FOR ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS. 1991. República de Guatemala. Washington, D.C., Department of Regional Development and Environment, Proyecto de Manejo y Conservación de los Recursos Naturales Renovables de la Cuenca del río Chixoy. 79 p.

- 
- ORTEGA, M. 1993. S.O.S. por Bosawás. Envío 135:20-26.
- PARSON, J.J. 1976. Forest to pasture: Development or destruction. *Revista de Biología Tropical* 24(1):121-138.
- PLACE, S. 1981. Ecological and social consequences of export beef production in Guanacaste Province, Costa Rica. Tesis Ph.D. Los Angeles, University of California.
- RODRIGUEZ, C. 1992. Tierra de labriegos: Los campesinos en Costa Rica desde 1950. San José, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. 252 p.
- RODRIGUEZ, S.; VARGAS, E. 1988. El recurso forestal en Costa Rica: Políticas públicas y sociedad. Heredia, Universidad Nacional. 251 p.
- SANDOVAL, L. 1992. El problema agrario guatemalteco: Evolución y opciones. In 50 años de lucha por la tierra: Estudios sobre propiedad rural y reforma agraria en Guatemala. v. 2. J.C. Cambranes (Ed.). Guatemala, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. p. 211-262.
- SARMIENTO, M. 1992. Situación actual y perspectiva de la producción de la leche en Panamá. Ministerio de Desarrollo Agropecuario, Instituto de Investigación Agropecuaria de Panamá, Centro Internacional de Investigación para el Desarrollo. 32 p.
- SCHWARTZ, N.B. 1990. Forest society: A social history of Peten, Guatemala. Philadelphia, University of Pennsylvania. 367 p.
- SRN (SECRETARIA DE RECURSOS NATURALES). 1991. Compendio estadístico agropecuario, 1991. Departamento de Información Agrícola, Unidad de Planificación Sectorial Agrícola.
- SEGURA BONILLA, O. 1992. Incentivos forestales en Costa Rica: Políticas económicas del sector. Alajuela, C.R., Instituto Centroamericano de Administración de Empresas.
- SERE, C.; LOWELL, S.J. 1992. Livestock economy and forest destruction. In Development or destruction, the conversion of tropical forest to pasture in Latin America. T. Downing, S. Hecht, H. Pearson, C. García Downing (Eds.). Boulder, Westview Press. p. 95-117.

- STONICH, S.C. 1989. The dynamics of social processes and environmental destruction: A Central American case study. *Population and Development Review* 15(2):269-298.
- THRUPP, L.A. 1980. Deforestation, agricultural development, and cattle expansion in Costa Rica: An integrated approach to problems of land-use transformation. B.A. Thesis. Latin American Studies, Stanford University.
- TOLEDO, V. 1992. Bio-economic costs. In *Development or destruction, the conversion of tropical forest to pasture in Latin America*. T. Downing, S. Hecht, H. Pearson, C. García Downing (Eds.). Boulder, Westview Press. p. 67-93.
- TROPICAL SCIENCE CENTER; WORLD RESOURCES INSTITUTE 1991. *Accounts overdue: Natural resource depreciation in Costa Rica*. Washington, D.C. 110 p.
- RUTA (UNIDAD REGIONAL DE ASISTENCIA TECNICA). 1993. *Opciones para la liberalización de precios y mercados en el subsector ganadería de leche en Guatemala*. Unidad Técnica Nacional. 54 p.
- UTTING, P. 1992. *Trees, people and power, social dimensions of deforestation and forest protection in Central America*, Geneva. United Nations Research Institute for Social Development. 216 p.
- VAN DER KAMP, E.J. 1990. *Aspectos económicos de la ganadería en pequeña escala y de la ganadería de la carne en la zona Atlántica de Costa Rica*. Turrialba, CATIE/Wageningen/MAG. 61 P. Field Report no. 51.
- IAN, W.; SUAZO, J.; THOMAS, A.; JEAN-POIS, H. 1993. *El impacto de las políticas de ajuste estructural sobre el medio ambiente en Honduras*. Tegucigalpa, Universidad Nacional de Honduras. 77 p.
- WILLIAMS, R. 1986. *Export agriculture and the crisis in Central America*. Chapel Hill, University of North Carolina Press. 257 p.

# **PROPIEDAD PRIVADA EN CONCESIONES FORESTALES**

## **Un modelo en la Región Andina para la Conservación de los Ecosistemas y el Desarrollo Económico y Social**

*Fernando Razetto*

### **RESUMEN EJECUTIVO**

Los países Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, que conforman la Región Andina, ocupan más del 25 % del continente sudamericano, con una superficie de 472 millones de hectáreas, de las cuales poco más de la mitad, 250 millones, están cubiertas de bosques (Junta del Acuerdo de Cartagena. Estadística 1992).

El aprovechamiento forestal con fines industriales contribuye con apenas el 1.5 % a la generación del PIB de la Región. Esta bajísima contribución a la economía de los países andinos se magnifica ante las condiciones de pobreza en que vive casi el 80% de su población y su agobiante deuda externa, la cual es mayor a los 85 000 millones de dólares (Junta del Acuerdo de Cartagena. Estadística 1992).

Al mismo tiempo y como consecuencia de la pobreza, más de un millón de hectáreas de bosques son talados y quemados cada año, para destinar los suelos a una producción agrícola que es mayormente de subsistencia, sin que la biomasa que así se destruye, equivalente a más de 150 millones de metros cúbicos de madera por año, contribuya con la economía formal en estos países.

Es evidente que las actuales políticas forestales y los modelos de concesión de derechos para la extracción de madera no han podido detener la disminución de la cubierta forestal ni tampoco han contribuido a elevar la calidad de vida de las empobrecidas poblaciones rurales, por lo que se hace necesaria una reforma de las políticas de los gobiernos, relacionada con la conservación y el manejo de los recursos forestales.

En la legislación que norma el uso de los recursos forestales en los países andinos, se declara que es función del Estado promover el uso

sostenible de los recursos naturales renovables y la protección del medio ambiente. El concepto sostenible implica la participación equilibrada de los aspectos sociales, económicos y ecológicos, pero las políticas nacionales han puesto mayor énfasis en los aspectos sociales y ecológicos, lo cual crea distorsiones que impiden favorables resultados económicos.

En una encuesta realizada entre asociaciones de productores de madera de los cinco países de la Región Andina, se identificó que casi las tres cuartas partes del abastecimiento de madera con fines industriales o comerciales proviene del sistema tradicional de extracción selectiva realizado por pequeños extractores. Esta modalidad de aprovechamiento no es rentable (Cuadro 2a del Anexo 2) y reduce la posibilidad de que los pequeños extractores paguen los costos de un manejo forestal que contribuya a mantener la capacidad productiva de los bosques.

También se identificó que las administraciones públicas forestales pretenden ordenar el aprovechamiento de la madera mediante concesiones forestales a largo plazo, condicionando el uso comercial de los bosques a la elaboración y al cumplimiento de un plan de manejo. En esta modalidad, la silvicultura y demás actividades del manejo forestal se convierten en costos de aprovechamiento, porque no se conceden derechos sobre los futuros del bosque, y la rentabilidad que genera es tan baja que desalienta las inversiones necesariamente altas que requieren un aprovechamiento forestal sostenible (Cuadro 2b del Anexo 2).

Ante estos escenarios que no pueden asegurar la sostenibilidad de la actividad forestal, el presente documento propone que se otorgue a los titulares de concesiones forestales la propiedad privada de las porciones del bosque en las cuales hayan realizado satisfactoriamente las prácticas del manejo forestal, como un estímulo a las inversiones que mantienen la capacidad de los bosques de producir, permanentemente, productos forestales y servicios ambientales.

Al término de un ciclo de corta (30 años en promedio) podrán existir bosques privados altamente productivos y con rentabilidad mayor que cualquier otra actividad agrícola legal (Cuadro 2c del Anexo 2).

Los resultados que se esperan son:

- Incremento de la producción de madera, con menor presión sobre los bosques naturales.
- Conversión el manejo forestal en una actividad económica de alta rentabilidad, que desaliente el cambio de uso de las tierras forestales a otras actividades agrícolas.
- Generación de empleo y riqueza, mejoramiento de la calidad de vida de las poblaciones rurales e ingresos a las cajas fiscales, con los cuales se podrán atender la protección de los ecosistemas y la diversidad biológica.

## **PROPIEDAD PRIVADA EN CONCESIONES FORESTALES**

### **Antecedentes**

#### ***Legislación forestal andina***

La revisión de las leyes vigentes que norman el uso de los recursos naturales renovables en los cinco países de la Región muestra similitud de criterios en cuanto a que los recursos forestales naturales son patrimonio de la Nación o del Estado, se les asigna una función social y encargan su administración a una entidad que forma parte o que está vinculada al Ministerio que atiende también asuntos agrícolas y campesinos.

Aun cuando se reconoce que la actividad forestal es parte del sector agrario, hay una marcada discriminación en las políticas y en la legislación agraria. La administración pública prioriza la agricultura y favorece la ampliación de la frontera agrícola otorgando propiedad de las tierras, aún las forestales, solamente a los productores agrícolas.

En cuanto a la actividad forestal, las leyes permiten el aprovechamiento de los recursos forestales, pero establecen condiciones estrictas para mantener la capacidad productiva de los bosques que obligan al manejo forestal a pagar sus costos. Sin embargo, no se conceden beneficios por los resultados del manejo forestal, ni se concede el derecho a la propiedad de las tierras a los productores forestales.

## **Administración pública forestal y modalidades concesionales**

Por lo general, las administraciones públicas forestales disponen de presupuestos insuficientes, y su nivel jerárquico no les permite decisión en las políticas nacionales.

A pesar de que las leyes señalan que las tierras forestales no deben ser usadas para fines agrícolas, la administración forestal se encuentra incapacitada de controlar la conversión de más de un millón de hectáreas de bosques por año.

Del total de 126 millones de hectáreas de bosques que tienen capacidad para la producción permanente forestal (ver Anexo 1), en poco más de 80 millones de hectáreas actualmente es posible obtener autorizaciones legales de extracción de madera. La enorme desproporción entre estos 80 millones de hectáreas y los 8 millones de m<sup>3</sup> que es el volumen anual de aprovechamiento industrial, puede explicar los altos costos de la materia prima, la falta de control de la administración pública forestal y la poca rentabilidad de la extracción.

Al priorizar los aspectos sociales, se ha permitido que millares de pequeños extractores obtengan autorizaciones para aprovechamiento de madera en lotes menores a 1000 ha. Esta modalidad de aprovechamiento, tradicional, que abastece poco más del 70% de la materia prima que utiliza la industria forestal, se caracteriza por la extracción selectiva de unas pocas especies de madera, que tienen alto valor comercial y demanda asegurada, pero es ineficiente y de dudosa rentabilidad (Cuadro 2a del Anexo 2). Los pagos que efectúan los extractores no cubren los costos del manejo forestal y alcanzan apenas para pagar a una pequeña administración pública forestal.

Acogidos a las modalidades que promueven las legislaciones forestales vigentes en la Región, algunos esfuerzos privados están comprometidos en la conducción de concesiones forestales a largo plazo, y aplican planes de manejo en bosques naturales o en plantaciones con fines de producción de celulosa. Sin embargo, por la falta de experiencias anteriores, comprobadas, las prácticas de manejo en estas concesiones se convierten más bien en investigación adaptativa. El volumen estimado de producción anual de estas concesiones representa apenas el 5% de los volúmenes de madera que se destinan al consumo industrial.

Es improbable que en la presente década pueda comprobarse el resultado de la aplicación de los planes de manejo en esta modalidad de concesiones. Sin embargo cifras proporcionadas por productores forestales permiten pronosticar que es posible obtener una pequeña rentabilidad (Cuadro 2b del Anexo 2), luego de asumir los costos de manejo y pagar impuestos al Estado a las más altas tasas vigentes en la Región Andina.

Una de las inquietudes que manifiestan los empresarios forestales, y que los desalienta a asumir compromisos a largo plazo en concesiones forestales es la inestabilidad de la administración pública forestal, cuyos funcionarios son removidos ante cualquier variación política o cambio de gobierno, lo que da lugar a modificaciones en los términos y condiciones de las concesiones forestales, con el peligro de desabastecer la industria.

La alternativa que reclaman los productores es que se fijen reglas claras y estables en el largo plazo, que incluyan el reconocimiento de derechos reales por las inversiones que se realicen en las prácticas silviculturales del manejo forestal.

## **Identidad forestal andina**

Con mucha frecuencia se afirma a nivel internacional que la industria forestal es una de las actividades que contribuyen a la disminución de la cubierta forestal natural.

Esta versión puede tener alguna comprobación en el hemisferio norte, en donde los bosques naturales casi homogéneos son íntegramente talados para su aprovechamiento industrial, pero no ocurre lo mismo en los bosques amazónicos de la Región Andina, cuya principal característica es la diversidad de especies.

En una hectárea de un bosque natural típico de la Región, se pueden hallar más de 200 árboles con dimensiones aptas para su aprovechamiento; sin embargo, el volumen anual actual de aprovechamiento selectivo representa, en promedio, tan solo 2 ó 3 árboles por hectárea.

Aun en los mismos bosques tropicales hay marcadas diferencias. Así tenemos que en Centroamérica el 60% de la población habita en tierras forestales, lo cual obliga a los Estados a formular políticas que re-

duzcan la presión humana sobre los bosques. En cambio, en la Región Andina apenas el 10% de la población habita en los bosques.

Estas marcadas diferencias que hay entre los bosques tropicales y los bosques templados hacen necesaria la formulación de políticas diferentes para cada región, en especial aquellas orientadas a la protección de los ecosistemas y a mantener la diversidad biológica.

Lo recomendable para la Región Andina es promover una ocupación ordenada de los bosques tropicales, alentando la estabilización de las poblaciones rurales mediante prácticas agroforestales estrechamente vinculadas al desarrollo de la actividad industrial de la madera.

## **JUSTIFICACIONES PARA LA PROPUESTA**

### ***Reducción de la cubierta forestal***

En los países desarrollados, la disminución de la cubierta forestal de sus bosques templados es mayormente el resultado de un aprovechamiento con fines industriales, que incorpora recursos importantes al desarrollo económico y social.

En la Región Andina, por el contrario, la desaparición de más de un millón de hectáreas de bosques por año es consecuencia de la tala y quema para incorporar suelos forestales a una producción agrícola que no es sostenible, y que poco o nada aporta a las economías nacionales, pues en su mayoría son para subsistencia o para los cultivos ilegales de coca y amapola, de los cuales la Región Andina es el mayor productor en el mundo.

Anualmente los bosques de la Región soportan una disminución de sus productos maderables de 190 millones de metros cúbicos<sup>9</sup>, de los cuales:

- 8 millones de metros cúbicos son para fines industriales.
- 32 millones de metros cúbicos son para leña y carbón.
- 150 millones de metros cúbicos se queman para convertir bosques en plantaciones agrícolas.

No es pues la industria de la madera la causa de la disminución de la cubierta forestal en la Región Andina.

### **Potencial de generación de riqueza**

La superficie forestal andina es ligeramente menor a los 264 millones de hectáreas de bosques que posee Canadá, mayor que los 226 millones de Estados Unidos y casi el doble de los 137 millones que en conjunto poseen los países de Europa (Estadísticas FAO 1992).

Sin embargo, los 2650 millones de dólares, que es el valor anual de la producción forestal actual en la Región Andina, es muy inferior a los 33 000 millones que aporta la producción forestal en Canadá, a los 90 000 millones en Estados Unidos y a los 76 000 millones dólares en Europa (Estadística FAO 1992).

Los bajos rendimientos actuales, cuyo promedio es inferior a 5 m<sup>3</sup>/ha., no reflejan el potencial de los bosques naturales, y más bien son consecuencia de la equivocada política de concesiones y la falta de estímulos al desarrollo de la actividad forestal.

Con el modelo propuesto (Cuadro 2c), con un rendimiento estimado de 70 m<sup>3</sup>/ha y turnos de corta de 30 años, se necesitaría utilizar tan solo el 33% de los bosques productivos para alcanzar valores anuales de producción similares a los que actualmente tiene Canadá.

## **PROPIEDAD PRIVADA EN CONCESIONES FORESTALES**

### **Desarrollo sostenible**

Entre las mayores posibilidades de desarrollo para los países de la Región Andina, se destaca la utilización de sus recursos naturales. Entre ellos, el recurso forestal tiene singular importancia territorial, ya que ocupa más de la mitad de la superficie continental de la Región, siendo la madera, entre los productos forestales, la que mayores volúmenes aporta al comercio forestal.

Sin embargo, el potencial de los bosques naturales de generar riqueza, con la cual se alivia la pobreza de casi el 80% de la población andina, debe medirse tomando en cuenta la diversidad de servicios ambientales que provienen de los mismos ecosistemas forestales y que be-

nefician no solamente a las poblaciones de la Región, sino que son indispensables para la permanencia de la vida en el planeta.

Estos criterios, que se incluyen en las más populares definiciones de desarrollo sostenible, han sido tomados en cuenta para elaborar la presente propuesta, la cual también incorpora: la propiedad, la igualdad ante la ley y la limitación del Estado, que son algunos de los principios básicos del Liberalismo que, como doctrina política muy difundida en el mundo moderno, influye en las decisiones de gobierno de los países de la Región.

## **Propuesta**

Comparando las modalidades actuales de aprovechamiento, que se presentan como escenarios "A" y "B" en el Anexo 2 del presente documento, con la expectativa que generan las concesiones forestales con derecho a la propiedad privada, que se presenta en el escenario "C", se concluye que el desarrollo sostenible de la actividad forestal debería orientarse a alentar el desarrollo de la industria de la madera y a promover inversiones en manejo forestal con el estímulo de la propiedad privada de los bosques.

Sin embargo, es recomendable que algunas medidas cautelatorias acompañen la promoción de inversiones, para componer un verdadero modelo para la conservación de los ecosistemas y el desarrollo económico y social.

Se propone el siguiente modelo, el cual debería tener una vigencia no menor de 10 años para medir sus resultados:

1. Mediante un ordenamiento territorial ambiental, identificar los bosques naturales de acuerdo con su aptitud:
  - Producción forestal con fines industriales.
  - Producción agrícola y pasturas.
  - Protección de ecosistemas y de biodiversidad.
  
2. Evaluar la capacidad que tienen los bosques de producción forestal para soportar extracción de madera sin que pierdan su capacidad natural de regeneración, con el fin de establecer volúmenes reco-

mendables de aprovechamiento industrial y recomendar las prácticas silviculturales que conserven o aumenten su capacidad productiva.

3. Poner a disposición de los productores forestales las áreas de bosques con aptitud de producción forestal que puedan asegurar el suministro de materia prima, de acuerdo con la demanda prevista para los próximos 10 años y concentrar en ellos el aprovechamiento con fines comerciales e industriales.
4. En los bosques incorporados a la producción, crear administraciones privadas con participación de los productores, de la autoridad pública forestal y organizaciones vinculadas a la conservación.
5. Condicionar a las autorizaciones de aprovechamiento en cuanto a la aprobación y el cumplimiento de un plan de manejo. Las formas de uso pueden ser:
  - Subasta anual de los recursos forestales debidamente identificados en un área de corta, para abastecer principalmente a pequeños extractores. El plan de manejo lo diseña y ejecuta la administración forestal con los pagos que efectúen los extractores.
  - Concesiones a largo plazo para abastecer a empresas industriales o asociaciones de extractores. El titular asume los costos y riesgos del manejo forestal.
6. Otorgar el derecho a la propiedad privada del bosque a los titulares de concesiones que hayan realizado con éxito las prácticas de manejo forestal que aseguren la producción permanente, como un estímulo a las altas inversiones que son necesarias para una actividad forestal eficiente y por el largo plazo de retorno de las inversiones para el uso sostenible del bosque.
7. En los bosques identificados como de protección, no permitir actividades extractivas con fines comerciales o industriales, y en los bosques con aptitud para otros usos agrarios, promover prácticas agroforestales.

## **IMPACTO DE LA PROPUESTA**

### **Aspectos sociales**

- Los pequeños extractores tendrían acceso a la subasta anual para áreas de corta debidamente planificadas, en donde la escala de las operaciones les permitiría reducir sus costos de aprovechamiento, mejores condiciones de negociación de precios y acceso a servicios sociales y de capacitación.
- El desarrollo de la industria forestal genera puestos de trabajo tanto en las zonas industriales de los centros urbanos, como en el área rural.
- Al concentrar el aprovechamiento, se estabilizan las poblaciones rurales, tradicionalmente migrantes, que están vinculadas a la actividad forestal.
- Se crean polos de desarrollo que elevan la calidad de vida de las poblaciones rurales.

### **Aspectos ecológicos**

- Al concentrar el aprovechamiento forestal en parte de los bosques productivos, se reduce la presión sobre los otros bosques naturales, en especial en las áreas calificadas como de protección o las seleccionadas como muestras representativas de diversidad biológica.
- La administración privada, con participación de la autoridad pública forestal y organizaciones de conservación, asegura un control eficiente del cumplimiento de las obligaciones contractuales, en especial las referidas al manejo forestal.
- Los mayores ingresos que recibirá la administración pública forestal, le permitirá aumentar sus presupuestos y cumplir eficientemente sus funciones de control, para que las tierras forestales sean aprovechadas de acuerdo con su aptitud natural.
- Los rendimientos económicos del bosque, como producción forestal, puede desalentar otras prácticas agrarias inadecuadas.

---

## **Aspectos económicos**

- El desarrollo propuesto para la actividad industrial forestal significará un incremento porcentual importante en la generación del PIB, en la generación de empleo industrial y rural, y en las exportaciones. Además, dinamizará otras actividades conexas como viviendas, muebles, embalajes, postes, durmientes y otros.
- El derecho a la propiedad privada que se otorgue a los titulares de concesiones forestales permitirá que los futuros de las prácticas silviculturales puedan incorporarse a títulos valor que, como instrumentos financieros de largo plazo, puedan captar ahorro interno y externo para el financiamiento de las operaciones forestales en el largo plazo.

**ANEXO 1. Encuesta forestal andina.**

<b>Subregión andina</b>	<b>(1 000) ha</b>
Superficie total	471 804
Cubierta forestal	249 731
Bosques productivos	126 320
Superficie autorizada para solicitar aprovechamiento	81 000

<b>Usos del bosque</b>	<b>(1 000) m<sup>3</sup> rollizo</b>
Consumo industrial	7 874
Leña y carbón	32 158
Desbosque por agricultura	150 000

<b>Materia prima industrial</b>	<b>Rendimientos m<sup>3</sup>/ha</b>	<b>Precios como materia prima US\$/m<sup>3</sup></b>	<b>Pagos al Estado US\$/m<sup>3</sup></b>
Especies valiosas	3	130	5.82
Especies comerciales	12	46	3.06
Especies potenciales	15	33	2.12

<b>Contribución a la economía de la Región Andina</b>	<b>(1 000) US\$</b>
Contribución de la producción forestal a la economía andina	2 652 000
Producto regional bruto	168 600 000
Deuda externa	85 145 000

**Fuente:** Elaboración del autor con base en: Informes de los Responsables Nacionales de los países de la Región para el Proyecto ITTO PD 16/87, en el Seminario sobre Estandarización de Maderas Tropicales, realizado en Lima en marzo 1991; Estadísticas FAO (Publicadas en 1992); Estadísticas GRAN 1992 de la Junta del Acuerdo de Cartagena; Informes de las organizaciones de productores asociados a la Cámara Forestal Andina 1994.

## **ANEXO 2. SIMULACION ECONOMICA DE APROVECHAMIENTO FORESTAL PARA LA INDUSTRIA DE LA MADERA.**

Con información obtenida de productores forestales se elaboró una simulación de los resultados económicos que se obtendrían de tres modalidades diferentes de aprovechamiento. Se identificaron tres escenarios:

- **Escenario A.** Refleja el sistema actual de aprovechamiento tradicional, el cual es realizado por pequeños extractores en áreas de corta anual que no exceden las 500 hectáreas, de las cuales extraen selectivamente las especies de madera que tienen mayor demanda comercial y los mayores precios de mercado. El volumen máximo que se obtiene en esta modalidad es de 15 m<sup>3</sup>/ha.
- **Escenario B.** Representa el aprovechamiento que realiza una empresa industrial mediana, que requiere de 100 000 m<sup>3</sup>/año de madera en bruto. Se estima que puede acceder a una concesión forestal de 100 000 ha, que le permita asegurar el abastecimiento de materia prima de forma permanente en el largo plazo. También se estima que puede elevar el rendimiento a 30 m<sup>3</sup>/ha utilizando también especies de madera poco conocidas.
- **Escenario C.** Corresponde al aprovechamiento que podrán realizar las empresas forestales que, luego de cumplir con los planes de manejo, hayan obtenido la propiedad de las porciones de bosque que el titular haya seleccionado para concentrar en ellas las prácticas silviculturales con el propósito de aumentar el rendimiento por hectárea. Se estima que se puede incrementar el rendimiento a 70 m<sup>3</sup>/ha, con lo cual se reduce a tan solo 42 000 ha la superficie de bosque necesaria para abastecer a la misma industria del escenario B.

### **Supuestos**

Para poder comparar la viabilidad económica, se realizó una simulación de estos tres escenarios, los cuales suponen que: en los tres casos se elaboró un plan de manejo que es ejecutado por el titular, o que paga su costo a la administración pública forestal; que la corta anual es rotativa con un turno de 30 años; y que en los tres casos los titulares pagan

impuestos y contribuciones al Estado (se ha estimado, conservadoramente, las más altas que se aplican para cada concepto en la Región).

Los principales costos de la actividad de extracción de madera que se incluyen en la simulación son:

- **Pagos al Estado**, que incluyen un pequeño costo por la gestión para la firma de contratos con la administración forestal y el importe que se paga al Estado por la madera en pie de acuerdo con las cifras obtenidas en la Encuesta Forestal Andina (Anexo 1).
- **Plan de manejo**, que incluye la caracterización del recurso forestal a través de inventarios, el diseño de un plan de manejo con vigencia no mayor a los cinco años, y la administración profesional de su ejecución.

En los tres escenarios se estima el mismo costo por hectárea, pero los costos  $\$/m^3$  varían de acuerdo con el volumen anual de extracción.

- **Silvicultura**, que incluye los costos específicos durante el primer año, mayormente mano de obra, de las prácticas más difundidas. Cada una de ellas tiene un costo unitario diferente, según la intensidad de la práctica silvicultural. Las diferencias de costos  $\$/m^3$  y  $\$/ha$  en cada uno de los escenarios se debe a la escala de las operaciones.
- **Aprovechamiento**, que incluye: costos de capital estimados como la depreciación anual de las maquinarias y equipos de extracción forestal; mano de obra permanente y temporal que se utiliza en la extracción de madera y en el mantenimiento de la silvicultura; combustible y lubricantes; y el transporte desde el bosque hasta la planta industrial.

Se hace notar que en el escenario A los pequeños extractores generalmente no invierten en bienes de capital; sin embargo, se mantiene la partida costo de capital como una valorización real de la mano de obra que sustituye el uso de maquinarias y equipos.

---

**Nota:** El costo total del manejo forestal está distribuido en las tres partidas anteriores.

- **Ingresos por ventas**, resultado de estimar que los volúmenes anuales de extracción son vendidos a los precios de materia prima promedio que se identificaron en la Encuesta Forestal Andina (Anexo 1).

## **CONCLUSIONES**

En el Cuadro 2d se presenta un resumen en el cual se aprecia que:

- El aprovechamiento tradicional que se muestra en el escenario A no es rentable. Los ingresos por ventas son menores que la suma de costos e impuestos directos. Esto puede explicar la razón por la cual los pequeños extractores evitan realizar manejo forestal y pagar impuestos al Estado.
- En el escenario B la rentabilidad es baja. La rentabilidad bruta representa menos del 5% de los ingresos por ventas. Para que esta actividad de aprovechamiento sea económicamente viable, se recomienda compensar los costos del manejo forestal otorgando la propiedad privada de las áreas de bosque en donde se hallan realizado prácticas silviculturales en cumplimiento de la ejecución del plan de manejo.
- En el escenario C la rentabilidad es alta y representa más del 33% de los ingresos por ventas.

A pesar de que en los costos no se consideran pagos al Estado por el valor de la madera en pie, porque es propiedad privada del titular, el impuesto sobre la renta le significará al Estado mayores ingresos que los que obtiene en cualquiera de las otras dos modalidades.

La rentabilidad y los ingresos por ventas, US\$/ha en esta modalidad, pueden ser mayores a cualquier otra actividad lícita en los bosques de la Región Andina.

**Cuadro 2a. Escenario A.****Parámetros**

Rendimiento	15	m <sup>3</sup> /ha
Extensión	15 000	ha
Turno de corta	30	Años
Corta anual	500	ha
Volumen anual	7 500	m <sup>3</sup>

Pagos al Estado	Total US\$	Costo anual	
		\$/m <sup>3</sup>	\$/ha
Contratos	500	0.07	1
Valor en pie	27 900	3.72	56
Subtotal	28 400	3.79	57

**Plan de manejo**

Inventarios	10 000	1.33	20
Diseño (5 años)	50 000	1.33	20
Administración	13 000	1.73	26
Subtotal	73 000	4.39	66

**Silvicultura**

Plantaciones intensivas			
20 ha x \$ 300/ha	6 000	0.80	12
Fajas de enriquecimiento			
150 ha x \$80/ha	12 000	1.60	24
Regen. natural			
330 ha x \$45/ha	14 850	1.98	30
Subtotal	32 850	4.38	66

**Aprovechamiento**

Costo de capital	150 000	20.00	300
Mano de obra	60 000	8.00	120
Combustible	48 000	6.40	96
Transporte	60 000	8.00	120
Subtotal	318 000	42.40	636

**Costo total US \$/m<sup>3</sup>****54.96****Resultados**

Impuestos directos 18%	85.125	11.35	170
Ingresos por ventas	472 800	63.04	946
Utilidad	(24 525)	(3.27)	(49)
Impuesto sobre la renta 30%	(7 350)	(0.98)	(15)

**Cuadro 2b. Escenario B.****Parámetros**

Rendimiento	30	m <sup>3</sup> /ha	
Extensión	100 000	ha	
Turno de corta	30	Años	
Corta anual	3 333	ha	
Volumen anual	99 990	m <sup>3</sup>	

<b>Pagos al Estado</b>	<b>Total US\$</b>	<b>Costo anual \$/m<sup>3</sup> \$/ha</b>	
Contratos	3 333	0.03	1
Valor en pie	410 959	4.11	123
Subtotal	414 292	4.14	124

**Plan de manejo**

Inventarios	66 660	0.67	20
Diseño (5 años)	333 300	0.67	20
Administración	86 658	0.87	26
Subtotal	486 618	2.21	66

**Silvicultura**

Plantaciones intensivas 50 ha x \$ 300/ha	15 000	0.15	5
Fajas de enriquecimiento 400 ha x \$80/ha	32 000	0.32	10
Regen. natural 950 ha x \$45/ha	42 750	0.43	13
Subtotal	89 750	0.90	28

**Aprovechamiento**

Costo de capital	1 050 000	10.50	315
Mano de obra	800 000	8.00	240
Combustible	340 000	3.40	102
Transporte	799 920	8.00	240
Subtotal	2 989 920	29.90	897

**Costo total US \$/m<sup>3</sup> 37.15**

**Resultados**

Impuestos directos 18%	862 914	8.63	259
Ingresos por ventas	4 796 520	47.97	1 439
Utilidad	218 978	2.19	66
Impuesto sobre la renta 30%	65 9963	0.66	20

**Cuadro 2c. Escenario C.****Parámetros**

Rendimiento	70	m <sup>3</sup> /ha
Extensión	42 000	ha
Turno de corta	30	Años
Corta anual	1 400	ha
Volumen anual	98 000	m <sup>3</sup>

Pagos al Estado	Total US\$	Costo anual	
		\$/m <sup>3</sup>	\$/ha

Contratos			
Valor en pie			
Subtotal			

**Plan de manejo**

Inventarios	28 000	0.29	20
Diseño (5 años)	140 000	0.29	20
Administración	36 400	0.37	26
Subtotal	204 400	0.95	66

**Silvicultura**

Plantaciones intensivas			
50 ha x \$300/ha	15 000	0.15	11
Fajas de enriquecimiento			
400 ha x \$80/ha	32 000	0.33	23
Regen. natural			
950 ha x \$45/ha	42 750	0.44	31
Subtotal	89 750	0.92	65

**Aprovechamiento**

Costo de capital	700 000	7.14	500
Mano de obra	800 000	8.16	571
Combustible	250 000	2.55	179
Transporte	784 000	8.00	560
Subtotal	2 534 000	25.85	1 810

<b>Costo total US\$/m<sup>3</sup></b>	<b>27.72</b>		
---------------------------------------	--------------	--	--

**Resultados**

Impuestos directos 18%	1 023 120	10.44	731
Ingresos por ventas	5 684 000	58.00	4 060
Utilidad	1 944 320	19.84	1 389
Impuesto sobre la renta 30%	583 100	5.95	417

**Cuadro 2d. Resumen.**

Parámetros		Escenario A		Escenario B		Escenario C	
Rendimiento	m <sup>3</sup> /ha	15		30		70	
Extensión	ha	15 000		100 000		42 000	
Turno de corta	Años	30		30		30	
Corta anual	ha	500		3 333		1 400	
Volumen anual	m <sup>3</sup>	7 500		99 900		98.000	
Costos		\$/m <sup>3</sup>	\$/ha	\$/m <sup>3</sup>	\$/ha	\$/m <sup>3</sup>	\$/ha
<b>Pagos al Estado</b>							
(Valor en pie)		3.79	57	4.14	124	0	0
Plan de manejo		4.39	66	2.21	66	0.95	66
Silvicultura		4.38	66	0.90	28	0.92	65
Aprovechamiento		42.40	636	29.90	897	25.85	1 810
Costos totales		54.96	825	37.15	1 115	27.72	1 941
<b>Resultados</b>							
Impuestos directos 18 %		11.35	170	8.63	259	10.44	731
Ingresos por ventas		63.04	946	47.97	1 439	58.00	4 060
Utilidad bruta		(3.27)	(49)	2.19	65	19.84	1 388
Imp. sobre la renta 30 %		(0.98)	(15)	0.66	20	5.95	416



# **LA EVALUACION DE LA POLITICAS QUE AFECTAN LOS RECURSOS FORESTALES DE AMERICA LATINA. UN MARCO DE DISCUSION**

*Kari Keipi  
Jan Laarman*

## **RESUMEN EJECUTIVO**

Las políticas que afectan los recursos forestales son difíciles de evaluar. La interacción entre bosques y comunidades varía según la situación; por lo tanto, los impactos de las políticas no se pueden generalizar. Los bosques generan productos y servicios privados y públicos, algunos específicos del lugar del bosque mientras que otros son externalidades. Muchos de estos productos y servicios son de alto valor, pero no tienen precios de mercado. Las leyes de mercado no funcionan y aquellas acciones más beneficiosas para la sociedad (en los niveles locales, regionales, nacional y global) no siempre coinciden con las acciones que serían más convenientes para los propietarios de bosques.

Para que la evaluación de una política tenga éxito, se debe contar con el apoyo político de las autoridades. El proceso de evaluación y la ejecución de sus recomendaciones deben ser integrados organizativamente con las instituciones afectadas y con los procedimientos presupuestarios establecidos. Los principios expresados en las políticas de ALC, como el de sostenibilidad, deben ser factibles desde los puntos de vista técnico, institucional, social y económico.

Los criterios para definir políticas exitosas que afectan los recursos forestales deben idealmente incluir: crecimiento económico, distribución social equitativa y sostenibilidad del recurso forestal. La participación del público debe estar presente en el uso de dichos criterios en las etapas de preparación y ejecución de políticas. Estos criterios no son necesariamente aquellos que ha usado la forestería tradicional en las últimas décadas. La evaluación de las políticas forestales y de otros recursos naturales debe incorporar el uso de criterios múltiples y establecer estrategias para integrarlos y armonizarlos.

Este documento presenta los conceptos antes mencionados dentro del contexto de un proyecto de manejo de recursos naturales en Améri-

ca Latina. Además, analiza un ejemplo de una evaluación preliminar *ex ante* de los impactos ambientales de políticas agrícolas, de tierra, agua y bosque, sobre los recursos forestales del Perú en un contexto en donde el Gobierno favorece estrategias de crecimiento económico a través de inversiones privadas.

Se diseñó una evaluación del impacto ambiental y de las acciones de mitigación de los posibles efectos negativos. Con base en la evaluación se consideró importante: a) definir adecuadamente los términos de referencia de los estudios que formarían el fundamento para las nuevas políticas con el objetivo de minimizar los riesgos ambientales y forestales; y b) diseñar mecanismos de seguimiento y evaluación del programa durante su ejecución. Como resultado del programa, el Gobierno establecería una organización nacional ambiental, la que se considera importante para los fines de monitoreo. También se realizarían los estudios básicos mencionados antes de iniciar la tramitación de la nueva legislación forestal en el país, la que estaría supeditada a consultas con los grupos afectados. En este caso, se elaborarán las políticas de una manera participativa y usando un método de revisión por consultores especialistas en la materia.

Falta mucho para poder usar un análisis socioeconómico como instrumento definitivo para determinar los niveles óptimos de sostenibilidad, de conservación ambiental y de los impactos sociales de programas de política o de proyectos de inversión que afectan al recurso forestal. Mientras tanto, deberán usarse procesos de evaluación de impacto ambiental *ex ante*, los que deberán incluir acciones de prevención, control y mitigación de los posibles impactos negativos usando soluciones eficientes en cuanto a su costo.

El proceso habrá madurado cuando las autoridades nacionales apliquen criterios de evaluación independientemente de las fuentes de financiamiento de los programas de políticas o de los proyectos de inversión, y cuando los procesos de evaluación de impacto ambiental y social sean componentes integrales del análisis de las operaciones en América Latina.

En el diálogo altamente emotivo que caracteriza las discusiones sobre los bosques tropicales, donde a menudo se presentan opiniones polarizadas, la definición clara del problema es un logro importante en sí mismo, que debe formar la base para la evaluación de la calidad de las políticas que afectan los bosques. Existe todavía relativamente poca

experiencia sobre este tipo de evaluaciones en América Latina. Dado que aún estamos aprendiendo de los errores cometidos en el pasado y que los procesos de evaluación que se usan actualmente no son adecuados, es necesario concentrar los esfuerzos en desarrollar procesos para una mejor conservación y el manejo sostenible de los recursos forestales de América Latina (ver Anexo 1).

## **NUEVO CONTEXTO DE LAS POLITICAS Y DEL SECTOR FORESTAL**

La principal interrogante que se enfrenta en el proceso de formulación de políticas es "¿Recursos forestales para quién y para qué?" (Clawson 1975). Los productos y servicios múltiples de los bosques (muchos de los cuales no son comercializados) y la posibilidad de usos alternativos de las tierras forestales constituyen intereses de usuarios y beneficiarios. Por esto, la interrogante central se contesta de diferentes maneras ya sea por los grupos ambientales, los grupos indígenas, la industria de la madera, la producción ganadera o por otros grupos de interés. En el caso de los recursos forestales de América Latina, las demandas competitivas de bienes y servicios del bosque son muy numerosas y políticamente volátiles.

Desde una perspectiva histórica, los gobiernos han enfrentado estas demandas conflictivas con controles y expandiendo las funciones de organismos centralizados. Esto explica la existencia de concesiones forestales altamente reglamentadas, la reforestación obligatoria y el comercio forestal regulado (Public policies and the misuse of forest resources 1988). El desempeño de estos organismos centralizados de la Administración Forestal Pública (AFP) ha estado afectado por dos tipos de limitaciones. Las "fallas por comisión" se refieren a la producción y a la reglamentación gubernamental de bienes y servicios que podrían ser proporcionados más eficientemente por la empresa privada (Krueger 1992). El deseo de corregir esta falla ha llevado en los últimos años a una clara tendencia a privatizar en América Latina. El error opuesto, "fallas por omisión", se comete cuando el Gobierno no puede imponer efectivamente los derechos de propiedad, dirigir la planificación del uso de la tierra, entre otros, con lo que se pone en peligro la diversidad biológica, la vida silvestre y otros bienes públicos de los bosques.

El nuevo entorno de las políticas forestales así como de otros sectores de los recursos naturales se caracteriza por una creciente toma de

conciencia de estos problemas. Así, el "programa revisado" consulta objetivos cambiantes, ideología, estructura organizativa y medios de política. En términos más simplificados, este incluye los siguientes aspectos:

- El concepto de desarrollo sostenible ha adquirido una alta prioridad. La sostenibilidad es un objetivo primordial de las políticas que afectan a los recursos forestales.
- El énfasis previo en la producción forestal ahora se complementa con aspectos de manejo ambiental y la forestería comunitaria.
- La AFP generalmente se ha involucrado por lo menos en una de las etapas de producción, ya sea de plántulas, reforestación, procesamiento de madera, comercialización para la exportación y otras actividades que se traslapan con el ámbito de acción de la empresa privada. La tendencia ideológica actual es hacia la privatización de la producción, en donde la acción del Gobierno se limita a facilitar el proceso.
- En varios países las instituciones forestales se han caracterizado por su alto nivel de centralización y a menudo con una actividad muy limitada en áreas rurales. La presión por alcanzar una mayor descentralización y una mayor participación en los procesos de formulación de políticas ha venido aumentando paulatinamente.
- En América Latina existe la tendencia a pensar que la política es solo un conjunto de leyes y reglas. Sin embargo, últimamente ha habido una mayor tendencia a utilizar instrumentos basados en las fuerzas de mercado y en incentivos fiscales con el fin de complementar las poco efectivas estructuras legales y normativas. Por otra parte, la privatización no se debería considerar como una alternativa a la presencia del Gobierno, la que aún se necesita, dado el hecho de que muchos de los bienes y servicios del bosque son de naturaleza pública.

La transición al nuevo programa todavía no se ha logrado. En verdad, las AFPs se encuentran aún empeñadas en esta tarea. Debido a que una gran parte de la iniciativa para consolidar los cambios no ha tenido su origen dentro del las AFPs, la transición será más o menos rápida en la medida de que las AFPs efectivamente absorban los cambios de política que hoy se recomiendan. La evaluación de las políticas en el

sector forestal atrae la atención precisamente porque existen estos sentimientos opuestos de esperanza y de escepticismo relacionados con los cambios de política.

El objetivo de este documento es poner en relieve la naturaleza y la complejidad del monitoreo y de la evaluación de las políticas. Para comenzar, presenta una descripción de los objetivos y los obstáculos de los análisis de política. A continuación se discuten los criterios y los instrumentos que se utilizan en el proceso de evaluación. Finalmente, el documento presenta un caso de evaluación de políticas en el Perú, en donde se enfatizan los aspectos de impacto ambiental. Este marco de trabajo podría ser utilizado en otros países que enfrentan programas de ajuste estructural que afectan a sus recursos forestales.

## **Evaluación de las políticas: El escenario**

### ***Objetivos***

Los objetivos del proceso de monitoreo y evaluación de políticas deberían ser los siguientes:

- Revisar el realismo de los objetivos y las metas de política y de las estrategias de intervención.
- Comparar los logros de las políticas con sus objetivos e identificar las razones de las divergencias entre ambos.
- Especificar quiénes son los que se benefician y quiénes son los perjudicados con las diferentes políticas, y contribuir a determinar cómo se podría ayudar a los perdedores.
- Evaluar el compromiso y la capacidad de las unidades de Gobierno para aplicar las políticas tomando en cuenta la calidad de su liderazgo, su base política, la capacidad técnica, los presupuestos, incentivos y sanciones personales, las conexiones internacionales, y los requerimientos de informes de avance.
- Determinar en qué medida las diferentes instituciones públicas y privadas se pueden fortalecer o debilitar con ciertas políticas.

- Utilizar los análisis anteriores como una base para proponer cambios y revisar las expectativas de las iniciativas de política.

El objetivo normal de la evaluación de políticas es describir temas y problemas de política actuales, que se esperan que los directivos y el personal de las AFP deban enfrentar en el futuro. Otros usuarios de las evaluaciones de política son los ministerios, las comisiones ambientales, las autoridades presupuestarias, los bancos de desarrollo, las organizaciones internacionales y las ONGs. Es evidente que los diferentes usuarios esperan resultados diferentes de la evaluación.

Los evaluadores deben asegurarse de que los impactos que se estudien en una evaluación reflejen adecuadamente los efectos sobre amplios grupos de interés. Estos deben estar de acuerdo con los impactos de políticas que deben ser evaluados. Los análisis deben contemplar efectos a corto y largo plazo, así como los efectos directos e indirectos. Normalmente la perspectiva sectorial debe ser suficientemente amplia como para incluir políticas forestales, agrícolas, ganaderas, de colonización, minería, energía e infraestructura. Finalmente, es posible definir varias categorías de políticas, como por ejemplo: aquellas fiscales, legales y normativas, de comercio internacional y comercialización, de infraestructura y de desarrollo.

### ***Obstáculos***

Las políticas forestales y otras que tienen una influencia sobre los recursos forestales generalmente son de difícil evaluación. Las interacciones entre los recursos forestales y las comunidades son muy específicas, por lo cual es difícil y peligroso derivar generalizaciones acerca de los impactos de las políticas. Los bosques producen simultáneamente bienes y servicios públicos y privados, algunos en la localidad del caso y otros en sitios extremos. Muchos de estos bienes y servicios tienen valores importantes, pero no se transan en el mercado. Las fallas del mercado han sido notables, por lo que aquellas acciones que son compatibles con el bienestar social a menudo divergen de aquellas acciones que pueden ser beneficiosas para los propietarios forestales.

En muchas partes de América Latina, los inventarios forestales son tan incompletos que hay una falta generalizada de información confiable sobre los recursos y los valores que se encuentran en juego bajo las distintas alternativas de políticas. Estos inventarios normalmente proporcionan datos sobre la madera, pero no sobre los otros bienes y servi-

cios de los bosques. Los bosques pueden cubrir grandes áreas. A menudo consisten de una amplia gama de ecosistemas y se encuentran en regiones aisladas. Además, los procesos biofísicos de los proyectos forestales son altamente dinámicos. Por estas razones, se pueden requerir décadas para observar y evaluar la regeneración forestal, los impactos del manejo de cuencas, y los cambios en la composición de la fauna y la flora.

Normalmente los obstáculos señalados deberían propiciar procesos y estrategias lentos. Sin embargo, el diseño conservador de políticas se hace difícil por las presiones locales y nacionales por abrir nuevas tierras y por la atención internacional que reciben los bosques tropicales de la región. El dilema de qué hacer con los bosques tropicales crea ciertas pasiones partidistas, incluidas presiones de tipo ambientalista en los países del norte. Las intensas emociones producen situaciones bastante difíciles en el proceso de análisis y revisión de las políticas.

La evaluación de políticas es por naturaleza subjetiva y políticamente delicada y, por lo tanto, puede crear resistencia en ciertos grupos. Puede llegar a ser un instrumento subversivo que cambie el balance de poder político y de autoridad. Para aumentar la probabilidad de éxito de la evaluación de políticas, se deben satisfacer tres tipos de requerimientos (Gray y Jenkins 1982):

**Precondiciones políticas.** El proceso de evaluación debe ser apoyado por personeros de alto nivel del Gobierno. El proceso también depende de los incentivos administrativos y políticos que favorecen la crítica de las políticas.

**Precondiciones de organización.** La evaluación debería ser capaz de penetrar los procesos de formulación de políticas. Esto implica la integración de la evaluación con los ciclos presupuestarios y de formulación de políticas.

**Precondiciones técnicas.** El proceso de evaluación requiere capacidades adecuadas (capacidad profesional), marcos de trabajo conceptuales, métodos analíticos, servicios de información y sistemas de reportaje.

El clima político y administrativo debe facilitar y sustentar el manejo de consenso basado en una buena información, así como en el mejor resultado que se puede obtener de los programas públicos y en una

predisposición para reducir aquellas actividades que no sean consistentes con las más altas prioridades de Gobierno. Estas circunstancias se satisfacen raramente, en gran medida debido a la necesidad de sobreponerse a una serie de debilidades de las instituciones forestales, a saber (Llaurado y Speidel 1981):

- El aislamiento de los gerentes de las AFPs con respecto a los que formulan políticas a nivel nacional, lo que lleva a una baja prioridad para lo forestal en los planes nacionales y en la asignación financiera.
- El control de los temas de política por poderosos grupos de interés especiales.
- El recargo funcional de las autoridades de las AFPs con responsabilidades de reglamentación y el excesivo papeleo.
- Políticas y programas que entran en conflicto con otros sectores y unidades poderosas del Gobierno, por ejemplo, aquellas relacionadas con colonización, agricultura, minería y petróleo, caminos y obras públicas, entre otros.
- Insuficiente número de funcionarios de las AFPs con suficiente conocimiento y habilidades en el manejo de recursos, en principios gerenciales modernos y en ciencias sociales.
- Ciertas declaraciones de las misiones forestales que son vagas o muy ideales y que no siempre se apoyan en planes operacionales y con suficiente presupuesto.
- Demasiado énfasis en la ejecución de programas más que en facilitar la planificación y la obtención de un consenso acerca de las directrices de política.
- Deficiente base informática en materia de inventarios forestales, estadísticas de producción, entre otros, y una baja capacidad para obtener y manejar esta información.
- Condiciones deficientes de empleo, en materia de sueldos, reducidos presupuestos operacionales, prioridades que cambian muy frecuentemente como consecuencia de los cambios de Gobierno, y la

imagen negativa de lo forestal, todo lo cual se traduce en un bajo nivel de entusiasmo de los funcionarios de las AFPs.

Muchas de las AFPs sufren de una capacidad institucional inadecuada, aun después de muchos años de esfuerzos para reforzarlas. La evaluación de las nuevas políticas que afectan a los bosques de América Latina debe analizar simultáneamente la manera como las instituciones las ejecutarán.

## EVALUACION DE LAS POLITICAS. MARCO ANALITICO

### Ambito

El ámbito de la evaluación de políticas forestales y de sectores relacionados se puede ilustrar con algunos ejemplos. El Proyecto Regional Ambiental y de Manejo de Recursos Naturales de Centroamérica (RENARM) empleó el marco de trabajo descrito en el Cuadro 13. Los evaluadores trataron de organizar todas las leyes, directrices y otras políticas en cuatro categorías que afectan a cuatro tipos de recursos. En otras circunstancias, el número de categorías de políticas y de recursos se puede expandir o reducir en relación con el presupuesto de evaluación, el calendario y el detalle que se requiera.

**Cuadro 13. Políticas que afectan a cuatro tipos de recursos.**

Clase de política	Componente de recursos			
	Agricultura y ganadería	Cuencas	Bosques	Biodiversidad y áreas silvestres
1. Fiscal				
2. Comercio				
3. Reglamentación				
4. Desarrollo e infraestructura				

Fuente: RENARM 1990.

***El ámbito de evaluación de los inventarios de políticas para Centroamérica del RENARM*** es ambicioso y proporciona un amplio marco de trabajo. En otros casos, el ámbito se puede reducir mediante el uso de escalas de prioridad, por ejemplo estableciendo un rango de problemas y temas. En algunos países las interrogantes principales de política que afectan a los bosques se pueden limitar a la construcción de caminos, la agricultura de subsistencia, las concesiones madereras y la titulación de tierras. El arte de la evaluación de políticas consiste en identificar lo antes posible los elementos críticos, de tal manera que se les dedique la atención necesaria sin eliminar prematuramente aspectos que posteriormente pueden ser esenciales.

De esta forma es posible empezar con una lista de categorías de políticas como las que se muestran en el Cuadro 14. Cada categoría se puede dividir en temas separados, pero relacionados, que permiten muchas consecuencias posibles. Este marco de trabajo puede variar en diferentes países, pero en general proporciona una buena guía para las discusiones sobre el tema.

---

**Cuadro 14. Categorías de políticas de manejo forestal.**

---

- Concesiones para el uso de madera de propiedad pública.
  - Asignación de precios a la madera en pie.
  - Políticas que afectan el manejo forestal privado.
  - Políticas industriales forestales y de comercio.
  - Políticas de reforestación.
- 

**Cráterios**

En América Latina, los criterios para definir las políticas exitosas deben incluir por lo menos cuatro aspectos:

- Crecimiento económico. La combinación de políticas forestales y otros sectores complementarios y competitivos debería estar orientada a aquellas estrategias que aumenten el ingreso nacional.
- Distribución social. Los bienes y servicios producidos por el bosque deberían ser redistribuidos a las poblaciones indígenas, a las pobla-

ciones con los ingresos más bajos, a las mujeres y niños, y a otros grupos más postergados.

- **Sostenibilidad de los recursos.** Las políticas de protección y de manejo de recursos forestales deberían llevar al país a una situación futura por lo menos tan buena como la presente.
- **Participación popular.** El proceso de diseño de las políticas forestales o de aquellas que afectan a los recursos forestales debería basarse en procesos democráticos. Muchos países de América Latina y la mayoría de los organismos de desarrollo promueven la participación de la comunidad en la formulación de políticas como un medio para alcanzar más efectivamente los objetivos mencionados. Véase, por ejemplo, la política holandesa (BOS 1991).

Sin embargo, estos no son los criterios que han guiado a las políticas forestales tradicionales de los últimos años. Su complejidad introduce dificultades importantes en el desarrollo de marcos de trabajo adecuados y de indicadores. Además, la obtención de objetivos múltiples también es una tarea difícil: "hay pocas cosas que sean más difíciles para los que diseñan las políticas que la satisfacción simultánea de objetivos múltiples" (Anscher y Healy 1990). Los problemas se manifiestan cuando se trata de alcanzar un objetivo, como la equidad, a costa del sacrificio de otro, como la eficiencia económica. Los distintos grupos de la sociedad asignan una importancia relativa variable a los diversos objetivos.

Además, ciertos países donantes pueden tratar de introducir sus propios criterios y procedimientos en el marco multilateral de asistencia técnica y financiera. Por ejemplo, en 1988, el Gobierno de los Estados Unidos propuso al BID que adoptara una serie de normas que deberían ser consideradas en el estudio de los proyectos que podrían tener un efecto adverso en los bosques tropicales húmedos. Estas normas incluían el establecimiento de actividades de investigación a largo plazo en el caso de proyectos de gran magnitud, inventarios de especies de plantas y animales que deberían realizarse antes de la iniciación del proyecto, y estudios de impacto sobre cuencas hidrográficas, especies de vida silvestre y áreas protegidas. Se recomendaron criterios ambientales y forestales en el caso de proyectos de caminos, de represas, de colonización y de asentamiento. El marco de trabajo también suponía que los proyectos de desarrollo no deberían ejecutarse excepto cuando

hubiese una evidencia indiscutible de que los pobres en áreas rurales se beneficiarían considerablemente.

## **Métodos e instrumentos**

Los textos sobre evaluaciones de políticas proporcionan varios ejemplos de las metodologías y técnicas que se pueden utilizar en el caso de recursos naturales. El primer desafío consiste en compatibilizar los diferentes métodos con los objetivos. El segundo consiste en seleccionar métodos que favorezcan la participación de un espectro amplio de organizaciones gubernamentales, las ONGs, las poblaciones rurales y otros grupos de interés. El tercer desafío es integrar criterios económicos, de bienestar, de participación y ambientales en un marco de trabajo integrado.

Hay muchos métodos para los estudios de política. Existen métodos de evaluación monetaria, matrices de impacto, hojas de balance y métodos de multicriterios (Faludi y Voogd 1985). Existen excelentes publicaciones que proporcionan normas para el diseño de encuestas, la recolección de datos, la conducción de entrevistas, la observación de participantes y el análisis estadístico, por ejemplo, Casley y Kumar (1988). Hay varios marcos de trabajo y métodos para evaluar impactos ambientales que se pueden conseguir de organismos internacionales, como Banco Mundial (1991).

Por motivos filosóficos como prácticos, se debe destacar que ninguno de los análisis de costo-beneficio, sociales o de impacto ambiental son totalmente adecuados para la evaluación de políticas. El uso del análisis de costo beneficio fuerza, de una manera poco conveniente, a integrar consideraciones de tipo ambiental en un marco económico, cuando es claro que muchos de los bienes y servicios ambientales no pueden ser transados en el mercado. Los bosques producen valores estéticos, ecológicos, culturales, simbólicos e intrínsecos que no pueden ser medidos y valorados con precisión. Por otra parte, los estudios de impacto ambiental a menudo se enfocan estrechamente en la defensa de la naturaleza, descartando los valores de utilidad humana y económicos.

La evaluación social por sí sola no es suficiente, ya que omite los aspectos de crecimiento económico e impacto biofísico. Cada uno de los métodos parciales se ha creado con distintos propósitos. El futuro

en las evaluaciones de política en el sector forestal (y en otros sectores de recursos naturales) es probable que se caracterice por una demanda creciente de métodos que den más importancia a los aspectos de multi-criterio y a estrategias que los integren y armonicen (Vaughan y Ardila 1993).

## **EVALUACION DE POLITICAS: EL CASO DEL PERU**

Los detalles prácticos de la evaluación de políticas se pueden ilustrar con unos cuantos ejemplos de la experiencia del BID en algunos países como Honduras, Nicaragua y Perú. En este caso describiremos la experiencia del Perú<sup>44</sup>.

El Gobierno del Perú solicitó un préstamo de aproximadamente \$146 millones para los siguientes propósitos:

1. Llevar a cabo reformas estructurales. Los objetivos de los procesos de ajuste son:
  - Disminuir la intervención directa del Gobierno mediante la reorganización del sector.
  - Reforzar la estructuras de los derechos de propiedad de las tierras a aguas, así como desarrollar los mercados respectivos.
  - Promover el desarrollo de mercados de productos agrícolas que sean competitivos y transparentes<sup>45</sup>.
2. Promover inversiones en:
  - Consultorías y equipo en apoyo de la reorganización del sector.
  - Rebosamiento de los sistemas de información agrícolas.

---

44. Esta operación se encuentra aún en preparación y su financiamiento puede que sea o no sea aprobado por el BID en la forma que se presenta en este documento. Por estas razones, el caso debería ser considerado solo como un ejemplo de una evaluación *ex ante*.

45. Se debe notar que la matriz de políticas no incluye un componente de políticas forestales como una condición de desembolso. Sin embargo, el subprograma de inversiones incorpora estudios para ayudar en la preparación de la nueva política forestal y su correspondiente legislación.

- Titulación de tierras y su respectivo registro.
- Transferencia de investigación y tecnología relacionada con sistemas de sanidad animal y vegetal.
- Reforzamiento de la administración forestal.
- Control de los recursos forestales y de agua afectados por el programa.

El programa híbrido de ajuste estructural e inversión seguiría la política actual del Gobierno de continuar con las estrategias de crecimiento económico del Perú basándose en inversiones privadas y públicas. Estas estrategias incluyen: a) la liberalización del sistema de cambio; b) la eliminación o disminución de los impuestos a las exportaciones e importaciones; c) la liberalización de las tasas de interés en los mercados financieros; d) la eliminación de los controles de precios de productos y de insumos; y e) la imposición de una estricta disciplina fiscal y monetaria.

Los bosques del Perú cubren 70 millones de hectáreas, dentro del total de 126 millones de hectáreas del territorio nacional. En la selva alta, donde los campesinos sin tierras migran hacia áreas que son accesibles, la deforestación es muy intensa. La mayor parte de estas tierras tienen suelos poco profundos y muy erosionables, los cuales no son adecuados para la agricultura sostenible.

La concesiones madereras del pasado no han permitido el manejo sostenible. En teoría, la extracción forestal debería ceñirse a las normas de los planes de manejo. En la práctica, los concesionarios, aunque preparan planes de manejo, raramente los ejecutan. Dado que no existe una actividad gubernamental, los campesinos sin tierra colonizan espontáneamente las áreas accesibles y las deforestan.

Aquellos que critican estos esquemas creen que las debilidades de las políticas pueden ser subsanadas con la privatización y garantizando los derechos de propiedad. Una propuesta de ley integra el concepto de privatización y autoriza al Gobierno a: vender recursos forestales en subastas públicas, siempre que se obtengan precios que sean mayores que aquellos estimados en las evaluaciones; vender tierras con bosques; y conceder concesiones forestales de hasta 50 000 hectáreas y hasta 69 años de duración. Los que proponen este esquema con-

sideran que fomentará las inversiones forestales de largo plazo y que concentrará la producción en unas pocas áreas. Aquellos que se oponen a las medidas mantienen que la industria de la madera es favorecida con oportunidades de extracción muy generosas, las que pueden traducirse en un alto grado de deforestación, dada la falta de controles por parte del Gobierno. El objetivo es identificar y analizar alternativas siguiendo criterios adecuados.

## **CONDICIONES DE LA FORMULACION DE LAS POLITICAS Y SUS CRITERIOS**

Este estudio de caso ilustra los cambios de los objetivos de las políticas forestales que se han discutido en la primera página de este informe: el enfoque en la extracción de madera se asocia con las presiones locales, nacionales e internacionales relacionadas con el manejo ambiental y la distribución social.

Estas presiones han provocado que se requiera una evaluación y un monitoreo integrados para poder comparar los resultados de las políticas con los objetivos de los diferentes componentes del programa. Con respecto a los bosques y las aguas, la evaluación *ex ante* reveló que los probables favorecidos por las políticas de privatización eran la industria forestal y los grandes empresarios agrícolas, y que los más desfavorecidos eran los pequeños agricultores y las comunidades indígenas. Esta toma de conciencia llevó a la revisión de los programas. Al mismo tiempo, la capacidad institucional para ejecutar las políticas y monitorear sus impactos también se consideró inadecuada y por esta razón se decidió incluir un componente de reforzamiento institucional para el sector forestal, el cual no había sido considerado en las primeras formulaciones del programa.

Los tres tipos de requerimientos de la evaluación de políticas que se han explicado anteriormente encuentran su expresión de la siguiente manera:

### **Precondiciones políticas**

El borrador de matriz de políticas firmado por las altas autoridades del Perú y del BID revela la necesidad de un control continuo así como de una evaluación de medio término del programa. El Banco se ha

comprometido a realizar una completa evaluación *ex post* de la operación.

### **Precondiciones de tipo organizativo**

La carta de políticas indica que la creación de una organización nacional del ambiente dotada con recursos financieros adecuados debería ser una condición para los desembolsos establecidos en el programa<sup>46</sup>. El BID contribuiría al financiamiento de esta entidad a través de los programas de cooperación técnica. Los costos del monitoreo y de la evaluación de mediano plazo fueron incluidos en el presupuesto del programa. Las actividades las llevaría a cabo una compañía consultora independiente con la participación de los organismos de Gobierno. La organización nacional del ambiente mantendría el control de los criterios ecológicos. El programa proporcionaría reforzamiento institucional al Instituto de Recursos Naturales (INRENA) para que este ejecute las diferentes medidas de control en el campo.

### **Precondiciones técnicas**

Se preparan términos de referencia detallados para las labores de seguimiento y evaluación. Estos términos de referencia incluirán información sobre el tipo de especialistas que se requerirán en las diferentes tareas, información de base y sistemas de control. El sistema de información sobre los recursos naturales y agrícolas, que ha sido financiado por el programa, producirá el tipo de datos necesarios para el seguimiento y la evaluación.

Las actividades programáticas se relacionan con la lista de categorías de políticas forestales y ambientales señaladas anteriormente en este documento, a saber:

- Políticas de manejo forestal. Estas se prepararían sobre la base de estudios que también llevarían a la preparación de una nueva legislación forestal. El programa también financiará el reforzamiento institucional del INRENA con el fin de facilitar la ejecución de tales políticas.

---

46. La carta de políticas es un documento firmado por altas autoridades del país prestatario y está dirigida al Presidente de la institución financiera (BID). El documento pone en relieve las medidas que se adoptarán en el país para familiarizar las reformas de políticas por medio de programas de ajuste estructural.

- **Áreas protegidas y vida silvestre.** Estas políticas serían reforzadas con la realización de un estudio, financiado por el programa, orientado a la preparación de legislación en esta materia.
- **Agricultura y ganadería.** Estas políticas se reformarían para reducir la intervención del Gobierno y facilitar la reorganización del sector público. Los mercados de agua de riego y de productos agrícolas serían más competitivos y transparentes.
- **Tenencia de la tierra.** Este tema estaría cubierto con el financiamiento de la titulación de tierras y los registros de tierras.
- **Políticas macroeconómicas y financieras.** El programa apoyaría la continuación de las políticas actuales.

El criterio primordial utilizado para juzgar las políticas de ajuste estructural del programa ha sido fomentar aquellas estrategias que promuevan el crecimiento económico del Perú basado en el sector agrícola. Entre los otros criterios mencionados anteriormente, el de distribución equitativa social ha tenido una importancia secundaria. En consecuencia, el seguimiento de los impactos sociales (especialmente la migración) de las políticas de manejo de aguas y tierras tiene que recibir una atención preferencial. Debido a que la evaluación preliminar de las múltiples propuestas que se han recibido para la reforma de la ley forestal hace énfasis en la sostenibilidad del recurso, el programa financia ciertos estudios que ayudarán a preparar una base sólida para la aplicación de este concepto. La nueva legislación forestal se discute con una participación activa de los diversos grupos de interés. Se ha propuesto que los permisos de corta sean objeto de discusión pública.

A continuación se describen los impactos ambientales del programa y sus efectos sobre los recursos forestales. Se ha considerado importante: a) definir la situación *ex ante* de los recursos forestales que serán afectados; b) diseñar cuidadosamente los términos de referencia de los estudios orientados a minimizar los riesgos que afectarían a los recursos forestales y el ambiente; y c) diseñar mecanismos para el seguimiento y, cuando sea posible, cuantificar los impactos del programa durante su ejecución.

## **Impactos potenciales positivos y negativos de las reformas de las políticas**

El énfasis del programa es la descentralización y la desburocratización. Algunos de los impactos positivos de los cambios sobre los recursos forestales son:

1. Creación de incentivos para que el sector privado maneje los recursos forestales con una perspectiva de largo plazo, con el establecimiento de derechos de propiedad que permitan la privatización.
2. Incentivos para que los propietarios privados protejan sus tierras contra la colonización y la deforestación.
3. Incentivos para alcanzar una mayor eficiencia en la utilización de bosques productivos (los que se distinguirían claramente de los bosques de protección), lo que contribuirá al manejo sostenible de los bosques afectados y a la conservación de los bosques protegidos.

De acuerdo con los resultados de la evaluación *ex ante*, el programa del Perú podría producir los siguientes importantes impactos ambientales negativos:

1. La privatización propuesta y el aumento de las concesiones forestales en tierras gubernamentales llevaría a un incremento de la construcción de caminos. Esto representa un riesgo de aumentar la deforestación debido a la colonización espontánea, especialmente si los nuevos propietarios forestales y concesionarios no defienden los recursos forestales.
2. La privatización y la separación de los derechos de aguas y tierras podría provocar un aumento de las ventas de tierras por parte de los pequeños propietarios, lo que aumentaría de esta manera la migración a las ciudades y al bosque amazónico.
3. La posible creación de un mercado dinámico de tierras agrícolas que podría llevar indirectamente a una mayor deforestación de los recursos forestales amazónicos.

## **Garantías ambientales aplicadas a las políticas forestales**

En el caso del Perú, el programa no tiene como objetivo principal el mejoramiento ambiental; sin embargo, hay una serie de medidas que se pueden adoptar para asegurar que el programa sea compatible con los preceptos ambientales. Estas medidas se pueden clasificar como sigue, según Vaughan y Ardila (1993): a) evitar el problema; b) mejorar la situación; y c) mitigar ciertos efectos. El evitar el **problema** constituye una alternativa. Por ejemplo, se podría haber excluido el componente forestal del programa debido a los riesgos que se corrían. Sin embargo, por el hecho de que las propuestas de ley forestal podrían tener impactos ambientales muy negativos, se tomó la decisión de financiar ciertos estudios que podrían ayudar a establecer una mejor base para la preparación de la nueva legislación.

Basándose en un análisis que utilizó la metodología del RENARM, se tomaron las siguientes medidas de **mejoramiento y mitigación**, las que se incluyeron en los términos de referencia de los estudios para minimizar los riesgos:

1. El Gobierno aceptó garantizar los derechos de propiedad de las comunidades indígenas que estuvieran interesadas en el manejo forestal sostenible de las áreas afectadas por la posible privatización
2. Se llevaría a cabo un estudio para identificar las áreas que se considerarían para la privatización y para las concesiones. De acuerdo con los términos de referencia del estudio, las siguientes categorías de bosques no deberían tener objetivos productivos: a) bosques con altos niveles de biodiversidad y de ocurrencia de especies endémicas; b) ecosistemas amazónicos particulares, que no se encuentren representados en el sistema nacional de áreas protegidas; y c) otros ecosistemas frágiles que se encuentren ubicados principalmente en bosques vírgenes.
3. Las propuestas de nueva ley forestal deberán estar sujetas a una consulta amplia con organizaciones comunitarias de base, ONGs ambientales e industriales y otros grupos interesados.
4. La propuesta de nueva ley debería incorporar los siguientes aspectos: a) una definición de las restricciones de tipo ambiental impuestas a la utilización de bosques y de acuerdo con los principios señalados; b) la consulta con las comunidades que serían afectadas por

- la posible explotación de los bosques; c) la instauración de un sistema transparente de subastas para las concesiones y que incluya la posibilidad de apelación; d) el establecimiento de controles forestales estatales claros a través del INRENA; e) la preparación de planes de manejo forestal y de evaluaciones de impacto ambiental con criterios ecológicos adecuados, los cuales deberían ser aprobados como una precondition para autorizar la explotación de bosques; f) la definición de mecanismos que facilitarían el financiamiento para que el INRENA pueda cumplir con el control y la investigación forestales ; y g) el establecimiento de un sistema de pago al Gobierno por parte de los usuarios que refleje el valor real del bosque y que considere sus múltiples usos.
6. El programa financiaría un estudio para la preparación de la legislación sobre áreas protegidas, el reforzamiento del INRENA y el seguimiento del impacto de las acciones propuestas.

### **Garantías ambientales aplicadas a la legislación de tierras y aguas que afectan a los recursos forestales**

Como resultado de la evaluación *ex ante*, se han planificado las siguientes medidas para mitigar los posibles impactos indirectos de la migración, así como el posible aumento de la colonización del bosque amazónico:

1. El programa examinaría las posibles prácticas monopolísticas en la determinación de los precios del agua y el Gobierno impondría impuestos sobre el uso del agua para controlar estas prácticas.
2. La titulación y el registro de tierras mejorarían la estabilidad de la tenencia de la tierra y disminuirían indirectamente el riesgo de migración. La seguridad de los derechos de propiedad sobre la tierra de las comunidades indígenas y de otras comunidades interesadas en el manejo forestal sostenible debería tener un efecto positivo sobre los recursos forestales.
3. Las propuestas relacionadas con los mecanismos legislativos que facilitan el financiamiento del manejo de cuencas deberían aumentar la reforestación y la conservación de bosques en cuencas.

## **Seguimiento y evaluación**

El programa financiaría la contratación de una firma consultora que ayudaría al país a ejecutar el seguimiento y la evaluación de medio término del programa. Se debería obtener y analizar la siguiente información mediante procedimientos de muestreo: a) cambios en el uso de la tierra; b) cambios en las tasas de deforestación; c) estado de las áreas protegidas y de especies seleccionadas de fauna y de flora; y d) control de la calidad de las aguas. Se obtendría información socioeconómica sobre la concentración de la tenencia de la tierra y de los derechos de agua, los precios de tierras y aguas, el ingreso comunitario disponible en cuencas seleccionadas, y los indicadores sociales relacionados con migración.

Los resultados del seguimiento y de la evaluación serían públicos y ampliamente diseminados. El plan de seguimiento debería incluir actividades para disminuir los impactos ambientales y sociales negativos más probables del programa. Si la evaluación de medio término revela impactos negativos significativos o fallas en los procedimientos de mitigación, el Gobierno ha acordado de manera preliminar que el BID pueda parar los desembolsos hasta que se hayan ejecutado las medidas de mitigación.

El contrato del préstamo entre el Banco y el Gobierno de Perú incluiría una cláusula específica que requeriría una evaluación de la capacidad del INRENA para administrar y dirigir el manejo sostenible de recursos naturales. La evaluación podría llevar a cambios de personal que serían necesarios para mejorar la capacidad institucional del INRENA. El BID tiene la intención de financiar una evaluación *ex post* del programa utilizando datos básicos del seguimiento anual y de la evaluación de medio término del programa.

## **Carácter intersectorial del análisis de políticas**

El caso del Perú pone en relieve el carácter intersectorial del análisis. Las posibles consecuencias negativas sobre los recursos forestales se deben a fuerzas externas como el crecimiento poblacional y las políticas de aguas y tierras. Los bosques naturales en tierras de baja productividad agrícola son casi siempre un recurso de tipo residual. Por esta razón, las actividades externas normalmente impactan las actividades forestales, mientras que lo inverso raramente ocurre. Así, no sería

muy útil hacer evaluaciones de un "sector" forestal. Es mejor evaluar los efectos interrelacionados sobre el desarrollo regional y el manejo de los recursos naturales. Los conceptos e instrumentos de la evaluación de los usos de la tierra deberían tener más importancia que los análisis puramente sectoriales. No hay otra situación en la que el modelo conceptual integrado sea más importante que en la evaluación de las políticas de recursos naturales.

La evaluación debería ser consistente con el conocimiento que se adquiriera en los diferentes temas. Los temas principales en el Perú parecen ser de tipo técnico (categorías de uso de la tierra, período de las concesiones, entre otros) y relacionados con los parámetros del mercado (fijación de precios de aguas, tierras, madera, etc.). La documentación no es muy explícita en lo que se refiere a temas sociales (por ejemplo, impactos sobre la migración, temas de equidad y otros). Los criterios de participación se incluyeron en el diseño del programa en una etapa relativamente tardía. La naturaleza multisectorial de la evaluación (que incluye factores de crecimiento, de distribución, de participación y ambientales) requiere que haya una revisión constante para evitar que la evaluación no sea demasiado limitada o que tenga perspectivas parciales.

La evaluación técnica, llevada a cabo por consultores nacionales o extranjeros, es solo uno de los objetivos de la evaluación de políticas. La evaluación requiere indicadores de impacto así como de procesos. La evaluación de políticas debería basarse en un intercambio abierto, interactivo y comunicativo de percepciones e interpretaciones.

La evaluación tiene sus componentes técnicos, pero estos deberían subordinarse a los procesos políticos y sociales. Por ejemplo, la zonificación forestal requiere que se lleve a cabo una serie de trabajos de mapeo. Sin embargo, los indicadores que miden cuán bien o cuán mal se usa la información también son necesarios para evaluar los objetivos de protección ambiental y de desarrollo sostenible utilizados en el programa.

En América Latina no existe conocimiento satisfactorio de la frecuencia del uso de métodos de participación en la formulación y evaluación de políticas. Algunas AFPs han formado comités directivos, consejos asesores y otros organismos consultivos para intercambiar perspectivas en asuntos de política. Tales grupos a veces incluyen otras organizaciones gubernamentales y ministerios, ONGs conservacionistas,

asociaciones populares (por ejemplo, grupos indígenas), asociaciones industriales forestales, y generalmente se prevén discusiones públicas. La expresión de problemas y de oportunidades desde la base hacia arriba se puede también invertir con una "revisión de expertos" desde arriba hacia abajo para que se solucionen los vacíos que aún puedan existir.

## CONSIDERACIONES FINALES

Como implica el caso del Perú, la evaluación de aquellas políticas que puedan afectar a los recursos forestales es un tema que impone muchos desafíos. Las múltiples dimensiones de la evaluación incluyen indicadores de éxito o fracaso económico, de bienestar, ambientales y de participación. Las políticas que afectan a los bosques se originan dentro y fuera de las empresas y de los organismos que tienen que ver con los bosques, lo que crea muchas complejas interacciones. Además, la verdadera práctica política a menudo difiere fundamentalmente de las leyes y reglamentos formales aun cuando a menudo los gobiernos dan más importancia a la legislación (intención retórica) que a la práctica (la cruda realidad).

Hay mucho camino que recorrer para que sea posible utilizar efectivamente la evaluación *ex ante* para tomar decisiones sobre el óptimo nivel de protección ambiental en los programas de política o en los proyectos de inversión. Aún así, la evaluación *ex ante* proporciona algunos elementos de protección al anticipar los efectos poco deseables de los proyectos y al incluir medidas explícitas para su prevención, control y mitigación. El proceso madurará cuando las autoridades nacionales puedan aplicar efectivamente un conjunto de criterios de evaluación en los programas de política y en los proyectos de inversión, y cuando evaluación ambiental sea una parte integral del proceso de evaluación de proyectos en América Latina. El proceso de evaluación ambiental en casos como el del Perú se reforzará en la medida en que se le dé importancia a la necesidad de diseñar soluciones que sean efectivas desde el punto de vista de los costos, aplicables al manejo de los recursos naturales y a la mitigación de los posibles efectos ambientales negativos (ver Vaughan y Ardila 1994). En resumen, vemos cierto progreso en la evaluación de políticas desde el comienzo de la era moderna en 1960:

- Los problemas de política más agudos que afectan a los bosques casi siempre abarcan múltiples sectores y organizaciones. La tarea

más fácil de la evaluación es calificar la eficiencia interna, por ejemplo, las labores bien o mal realizadas dentro de la administración pública forestal. La tarea más difícil es evaluar su relevancia; es decir, si se ejecutan las funciones correctas en el contexto de los sistemas integrados del uso de la tierra.

- La evaluación de políticas no es solo una tarea de tipo técnico, sino que también crea una oportunidad para el diálogo político. Bajo condiciones ideales, la evaluación de políticas atrae una participación amplia que: abarca diferentes sectores para debatir "para quién y para qué"; aumenta la toma de conciencia de los programas públicos forestales; define la responsabilidad por el manejo en el Gobierno y en el sector privado; y ayuda a conformar los grupos de interés y de apoyo para los cambios de política que sean necesarios.
- En las batallas altamente emocionales que se libran en relación con los bosques tropicales, en donde se tiende a una polarización de opiniones, el hecho de poder obtener una definición de los problemas constituye un progreso no despreciable que podría eventualmente llevar a una evaluación adecuada de la política.

Considerando que hay poca experiencia en la evaluación de políticas forestales en América Latina, sería necesario examinar la capacidad de aprendizaje de la región. Los países de América Latina y las organizaciones internacionales realizan esto. Si nuestra capacidad para aprender del pasado y de las evaluaciones en marcha no fuese fuerte, ¿cómo podemos entonces mejorarla?

## **ANEXO 1**

### **Principio del manejo forestal sostenible**

El principio del manejo forestal sostenible se ha incluido en las declaraciones de política forestal de la mayoría de los países de América Latina. Sin embargo, hay serias dudas acerca de la factibilidad del principio en el caso de bosques mixtos tropicales debido a los siguientes factores (Dourojeanni 1994):

- Baja rentabilidad para el propietario forestal, como resultado de las características de los recursos forestales, sus productos y los altos costos de procesamiento y de transporte.

- Falta de respeto por parte de los propietarios forestales, finqueros y el público en general, ante las políticas y leyes bien intencionadas.
- Debilidades institucionales en la aplicación de las leyes que protegen las sostenibilidad de los recursos forestales.
- Falta de técnicas factibles de manejo forestal.

Aún en los casos numerosos en que las técnicas de manejo forestal han demostrado ser factibles en América Latina, la presión poblacional y la reforestación causada por políticas no forestales destruyen los bosques manejados y las áreas protegidas de la región.

Algunas de las principales medidas que se pueden tomar para reducir estos obstáculos son:

- Dar al sector privado una mayor responsabilidad y libertad para encontrar las soluciones de manejo forestal más económicas dentro del marco de la sostenibilidad, como fue definido en la nueva legislación, siempre que se mantenga un control gubernamental adecuado.
- Reforzar las organizaciones estatales para que puedan llevar a cabo sus responsabilidades de desarrollar las políticas forestales así como su ejecución.
- Incrementar la concienciación pública del problema de la reforestación.
- Facilitar la participación de ONGs ambientales, organizaciones de base y otros grupos en la formulación y ejecución de las políticas forestales.
- Financiar la transferencia de tecnología y de investigación sobre manejo forestal sostenible.
- Intensificar los usos agrícolas existentes mediante políticas y programas agrícolas adecuados.
- Contribuir a la preservación de las áreas protegidas mediante la legislación y el financiamiento.

**BIBLIOGRAFIA**

- ASCHER, W.; HEALY, R. 1990. Natural resource policymaking in developing countries. Durham, Duke University Press.
- BANCO MUNDIAL. 1991. Environmental assessment sourcebook. Washington, D.C., Environment Department. 3v.
- BOS (FOUNDATION FOR DUTCH FORESTRY DEVELOPMENT COOPERATION). 1991. Forestry and Dutch Development Cooperation: Sustainability. In Environmental management for rural development. Netherlands, Wageningen.
- CASLEY, D.J.; KUMAR, K. 1988. The collection, analysis, and use of monitoring and evaluation data. Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- CLAWSON, M. 1975. Forests for whom and for what? Resources for the future. Washington, D.C.
- DOUROJEANNI, M.J. 1994. Compatibilizando desarrollo y conservación: El caso del manejo de los bosques naturales. Presentado en: Pan-American Forestry Congress (1., 1994, Curitiba, Bra.). Proceedings.
- FALUDI, A.; VOOGD, H. 1985. Evaluation of complex policy problems. Delft, Netherlands, Delfsche Uitgevers.
- GRAY, A.G.; JENKINS, W.I. 1982. Policy analysis in British central government: The experience of PAR. Public Administration 60(4):429-450.
- JOHNSON, N.; BRUCE, C. 1993. Surviving the cut: Natural forest management in the humid tropics. Washington, D.C., World Resources Institute.
- KRUEGER, A.O. 1992. Economic policy reform in developing countries. Oxford, UK., Basil Blackwell.
- LLAURADO, J.P.; SPEIDEL, G. 1981. Public forestry administrations in Latin America. Rome, FAO. FAO Forestry Paper no. 25.

PUBLIC POLICIES and the misuse of forest resources. 1988. R. Repetto, G. Malcolm. (Eds.). Cambridge, Cambridge University Press.

RENARM (REGIONAL ENVIRONMENTAL AND NATURAL RESOURCE MANAGEMENT PROJECT). 1990. Guatemala natural resource policy inventory. Guatemala, Gua., U.S. Agency for International Development, Regional Office for Central America and Panama. v.2, v.3. Technical Report no. 108.

UNITED STATES TREASURY DEPARTMENT. 1988. Proposed guidelines for financing projects in tropical forest areas. Washington, D.C., Tropical Forest Working Group.

VAUGHAN, W.J; ARDILA, S. 1993. Economic analysis of the environmental aspects of investment projects. Washington, D.C., BID. Working Paper ENP 100.

WORLD RESOURCES INSTITUTE. 1992. World resources 1992-93. New York, Oxford University Press.



# **CERTIFICACION DE PRODUCTOS FORESTALES LA PERSPECTIVA DE AMERICA LATINA**

*Julio César Centeno*

## **INTRODUCCION**

Los sellos verdes se están convirtiendo en una norma estándar del comercio internacional de varios productos que van desde los alimenticios a los farmacéuticos, los aerosoles, los neumáticos para automóviles, refrigeradores, detergentes, ampolletas eléctricas y cosméticos.

Durante los últimos años se ha formulado una serie de iniciativas para restringir el comercio de productos forestales a aquellos que tengan su origen en bosques manejados de una forma sostenible. Estos productos se identificarían mediante la certificación de las operaciones de manejo forestal, que trazan la trayectoria de los productos desde el bosque hasta el consumidor final y que se basan en varios criterios, los que aun no han tenido una aceptación internacional.

La mayoría de estas iniciativas se han originado en los países desarrollados y se concentran en el comercio de la madera tropical. Prácticamente todas las organizaciones que certifican son de los países desarrollados. Cada una de estas organizaciones ha desarrollado de manera independiente un conjunto de criterios acerca de lo que constituye el buen manejo forestal, los que se supone que los productores en los países tropicales deben aceptar si quieren exportar sus productos provenientes de fuentes manejadas sosteniblemente.

En varios países europeos ya hay normas que prohíben el uso de maderas tropicales en las obras públicas y se han presentado propuestas al Parlamento Europeo para que tales prohibiciones se apliquen en toda la Comunidad Europea. Solo se permitirían las importaciones provenientes de bosques manejados, de acuerdo con una certificación independiente y confiable.

Ya existen normas similares en los estados norteamericanos de Nueva York y Arizona. El año pasado, Kostmayer (HR-2854) introdujo una propuesta en el Congreso de los Estados Unidos para prohibir to-

das las importaciones de maderas tropicales, con la excepción de los productos provenientes de bosques bien manejados y certificados por fuentes independientes y confiables.

En ninguno de estos casos se ha definido qué significa el manejo forestal "sostenible" ni cuáles son los criterios que se pueden emplear para evaluarlo. La certificación de productos forestales puede llegar a convertirse en una nueva barrera no tarifaria, con un alto grado de elasticidad y que se podría aplicar de manera discriminatoria en contra de productos de los países tropicales.

Las exportaciones de productos forestales de América Latina son limitadas en comparación con aquellas del Sudeste Asiático o de África. Aun cuando los bosques cubren 50% del territorio, ellos producen menos del 1% del producto regional bruto, calculado de acuerdo con las medidas estándares de actividad económica. La escasa relevancia económica del sector forestal y su limitado rol en el comercio internacional han hecho que la mayoría de los países de la región se encuentren relativamente aislados del debate sobre la certificación de los productos forestales.

Sin embargo, la región que posee más del 50% de los bosques tropicales se encuentran en la región. Las estrategias de desarrollo tienden a incluir un papel más importante del sector forestal en el mejoramiento de las condiciones sociales y económicas regionales. En la mayoría de los casos, las políticas nacionales incluyen compromisos claros para proteger el acervo forestal para la producción de bienes y servicios, así como los recursos genéticos como una reserva estratégica para las generaciones futuras.

El establecimiento de reglas y reglamentos que limitan el comercio internacional de la madera y de productos forestales tropicales, basadas en ciertos criterios que se han definido sin una participación de los países latinoamericanos, podría traducirse en desventajas para los modelos de desarrollo sostenible de la región.

Este documento analiza los orígenes, la situación actual y las tendencias de la certificación de productos forestales y ofrece recomendaciones para definir una estrategia regional en la materia.

## **ORIGENES**

### **Deforestación en los trópicos**

Aunque ya se habían dado algunos signos, el mundo fue sacudido por los resultados de una evaluación integral de los recursos forestales llevada a cabo al principio de la década de los ochentas por la FAO. En 1980 se estaban perdiendo cerca de 11 millones de hectáreas de bosques tropicales por año, o el equivalente a 20 hectáreas por minuto. Alrededor de la mitad de esta destrucción ocurría en América Latina.

Esta conmoción estaba más que justificada. Los bosques tropicales solo cubren 7% del mundo, pero se sabe que tienen las tres cuartas partes de todas las especies de animales y de plantas vivientes del planeta. Además de los bienes y servicios ambientales que proporcionan, el desarrollo tecnológico está transformando esta diversidad biológica en uno de los recursos más valiosos y estratégicos del mundo. Se espera que los recursos genéticos tropicales tengan un efecto mundial importante en la producción de alimentos, productos químicos y farmacéuticos y medicinas. Aunque estas tecnologías se han desarrollado en el mundo industrializado, ellas se basan mayormente en los recursos de los países tropicales.

Los bosques tropicales también desempeñan un papel importante en el clima mundial. Influyen las lluvias, el viento, la humedad y la temperatura mundial. Constituyen un almacén gigantesco de carbono. Las emisiones de carbono son responsables de cerca de la mitad del efecto invernadero. A su vez, el efecto invernadero amenaza la salud humana y la seguridad en una escala que ha provocado una tremenda preocupación científica y política.

Los bosques tropicales rápidamente se transformaron en uno de los puntos sobresalientes de los esquemas políticos internacionales. La deforestación se empezó a tomar como una amenaza no solo a los países tropicales sino también a todos los países de la tierra. Las pérdidas y las amenazas a la humanidad de una deforestación continua a las tasas calculadas por la FAO serían inmensas.

Los países industriales utilizaron su considerable poder de persuasión económico, tecnológico y político para inducir a los países tropicales a adoptar un programa internacional para disminuir la deforestación. Se diseñó una estrategia con dos iniciativas principales: el Plan de

## Acción Forestal en los Trópicos (PAFT) y la Organización Internacional de Maderas Tropicales (IITO).

### PAFT

El PAFT fue concebido y coordinado por un comité de organizaciones destacadas: el Banco Mundial, el PNUD, la FAO y el WRI. Con el lema de “salvar los bosques tropicales”, tenía como objetivo el control de la deforestación en los trópicos con la implementación de un plan de cinco años y un presupuesto de ocho billones de dólares.

“El plan es el centro de un nuevo enfoque coordinado para resolver la crisis forestal. Proporciona una estrategia que es flexible, que responde a necesidades cuidadosamente analizadas y que, sobre todo, es realista y práctica” (FAO *et al.* 1987).



Fig. 1. Exportaciones de madera tropical. Volumen equivalente de madera rolliza en 1990.

“ El plan está orientado a catalizar la acción necesaria para mejorar las condiciones de vida de las poblaciones rurales, aumentar la producción forestal, mejorar los métodos de agricultura itinerante, garantizar el

uso sostenible de los recursos forestales, expandir la oferta de leña y la eficiencia de su utilización, aumentar las oportunidades de empleo e ingreso" (FAO *et al.* 1987).

Se solicitó a cada uno de los países tropicales que prepararan un plan nacional de desarrollo sectorial siguiendo ciertas guías preparadas por las organizaciones promotoras del esquema. Los países industrializados se organizaron en torno a un Club de Donantes que incluía a representantes de sus gobiernos y de sus organizaciones financieras, como el Banco Mundial y los bancos regionales de desarrollo. El Club de Donantes también incluía representantes de las organizaciones internacionales como la FAO, el PNUD, el WRI, la UICN, el Fondo Mundial de Vida Silvestre (WWF), entre otras. Estas proporcionarían la necesaria asistencia técnica y financiera. En realidad, la preparación de cada Plan de Acción Nacional fue copatrocinado y coordinado por consultores de los países donantes en cooperación con la institución forestal nacional. A pesar de que existía en mecanismo burocrático en la mayoría de los casos, los planes nacionales de acción forestal no fueron más que una lista incoherente de proyectos preparados de una manera poco satisfactoria, en busca de financiamiento.

El Club de Donantes podía aprobar o rechazar ya sea una parte o la totalidad de las actividades consultadas en cada uno de los planes nacionales de acción. Solo aquellas actividades que eran aprobadas por el Club podían ser eventualmente ejecutadas. Todas aquellas que no eran aprobadas quedaban en suspenso ya sea por una falta de cooperación técnica o económica internacional o como consecuencia de la escasez nacional de fondos derivada de los "programas de ajuste estructural". Los fondos nacionales eran sujetos a sistemas de prioridades económicas, de acuerdo con las guías establecidas por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI), ambos controlados por las naciones industrializadas.

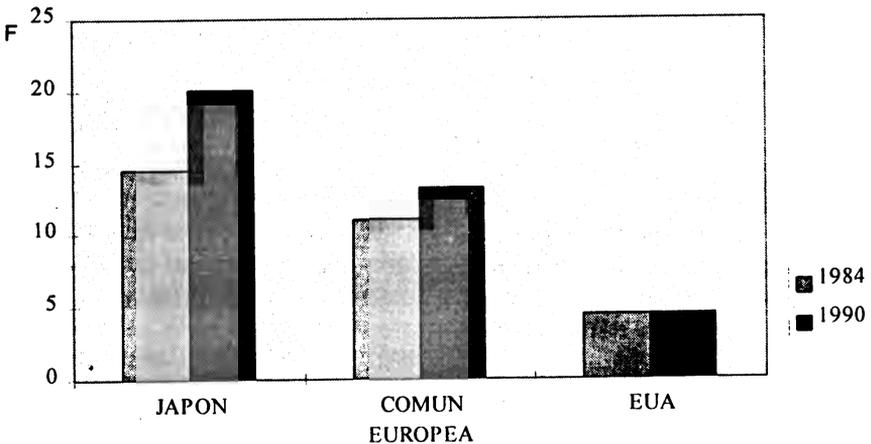
Al final de período estipulado para alcanzar las metas del PAFT, la deforestación no solo seguía, sino que había aumentado considerablemente. De acuerdo con la FAO, durante los ochentas se perdieron bosques tropicales a la increíble tasa de 16 millones de hectáreas por año. El promedio anual era 50% más alto que en 1980. Se perdieron 160 millones de hectáreas durante la década, 30 hectáreas por minuto. El plan de acción, que se había anunciado con tanta pompa, había hecho muy poco para disminuir el proceso de deforestación.

La falla del plan se debió principalmente a la forma en que se atacó el problema con la perspectiva de los países industrializados e ignoró las causas fundamentales de la destrucción: la pobreza, el crecimiento poblacional y las desigualdades estructurales del orden económico internacional.

## ITTO

La otra iniciativa internacional importante tomó forma en 1983, cuando se creó la ITTO. Su objetivos, con un mandato de diez años, eran:

- Estimular el comercio internacional de maderas tropicales.
- Lograr que tal comercio internacional se basara en recursos forestales manejados.



En este caso, los países tropicales eran miembros de la organización como socios "igualitarios": compartían el 50% de los votos de acuerdo con una fórmula que tomaba en cuenta la extensión de sus recursos forestales y sus exportaciones de maderas tropicales. El otro 50% se distribuyó entre los países industrializados según sus niveles de importaciones de maderas tropicales.

En vez de ser un foro para negociar políticas, la organización se transformó en un lugar en donde se aprobaron proyectos para financiamiento, muchos de los cuales tenían su origen en los planes nacionales

de acción forestal. Los proyectos eran preparados por los países tropicales y presentados a la Organización para su aprobación. Sin embargo, para que un proyecto pudiese ser aprobado se necesitaba el consentimiento de uno o más países industrializados. Las actividades de la ITTO han sido en realidad controladas por los países industrializados de una manera unilateral mediante su control sobre los recursos financieros.

¿Cuál es el resultado después de que han pasado los 10 años originalmente establecidos como el período de existencia de esta organización?

- Los países miembros de la ITTO tomaron siete años para ponerse de acuerdo acerca del significado del concepto del desarrollo sostenible. Sus *Guidelines for the Sustainable Management of Natural Tropical Forests* (Guías de Manejo Sostenible de los Bosques Naturales Tropicales) se publicaron en diciembre de 1990 (ITTO 1990). Las guías para el manejo sostenible de plantaciones se publicaron en enero de 1993 (ITTO 1993).
- De acuerdo con uno de los estudios de la misma ITTO, menos del 1% de los bosques de producción industrial en los países miembros de la ITTO se consideraban como manejados de forma sostenible. Uno de los objetivos fundamentales estuvo muy lejos de ser alcanzado de manera exitosa.
- La madera tropical enfrenta obstáculos más importantes en los mercados internacionales, tanto en número como en su efectividad, que cuando la Organización fue creada. Las exhortaciones para aplicar prohibiciones y boicots contra la madera tropical son hoy en día normales y ampliamente difundidos, y amenazan la estabilidad del comercio internacional.
- Otro estudio de la ITTO concluyó que el 90% de los ingresos provenientes del comercio de la madera tropical es percibido por los importadores, y solo 10%, por los países de origen (ITTO 1991).
- Las proporciones de las exportaciones de trozas, madera aserrada y paneles fue similar en 1980 y en 1990. No ha ocurrido un aumento significativo en los niveles de procesamiento que se efectúan en los países tropicales, por lo que el valor agregado y las oportunidades de empleo continúan exportándose a los países industrializados en la misma proporción que hace diez años atrás. Los países que han

logrado un significativo avance en los niveles de procesamiento, como Indonesia, lo hicieron bajo el marco de esfuerzos nacionales que nada tuvieron que ver con la ITTO.

- El valor de las maderas tropicales continúa descendiendo. En 1990 el valor de la madera tropical exportada a los países industriales fue más bajo que en 1984, cuando la Organización comenzó a funcionar. El equivalente en madera rolliza de estas exportaciones aumentó de 30 a 38 millones de metros cúbicos por año. Sin embargo, en términos reales, el valor de cada metro cúbico exportado a los países industrializados descendió, a pesar de los visibles compromisos de todos los países de la ITTO de valorar el recurso.

### **Prohibiciones y boicots contra las maderas tropicales**

La frustración con la falta de progreso en el control de la deforestación (PAFT) y con la falla en organizar el comercio internacional de las maderas provenientes de bosques manejados sosteniblemente (ITTO) llevó a que ciertos grupos de los países industrializados optaran por fomentar prohibiciones y boicots contra todo el comercio de maderas tropicales. En la mayoría de los casos se convenció a los consumidores de que si se rehusaran a comprar madera tropical, contribuirían efectivamente a salvar los bosques tropicales. Tal vez de forma no accidental, esto proporcionaba una cortina de humo bastante conveniente para los gobiernos de estos países, debido a que se estimulaba una percepción pública de que algo se estaba finalmente haciendo para controlar la deforestación en los trópicos.

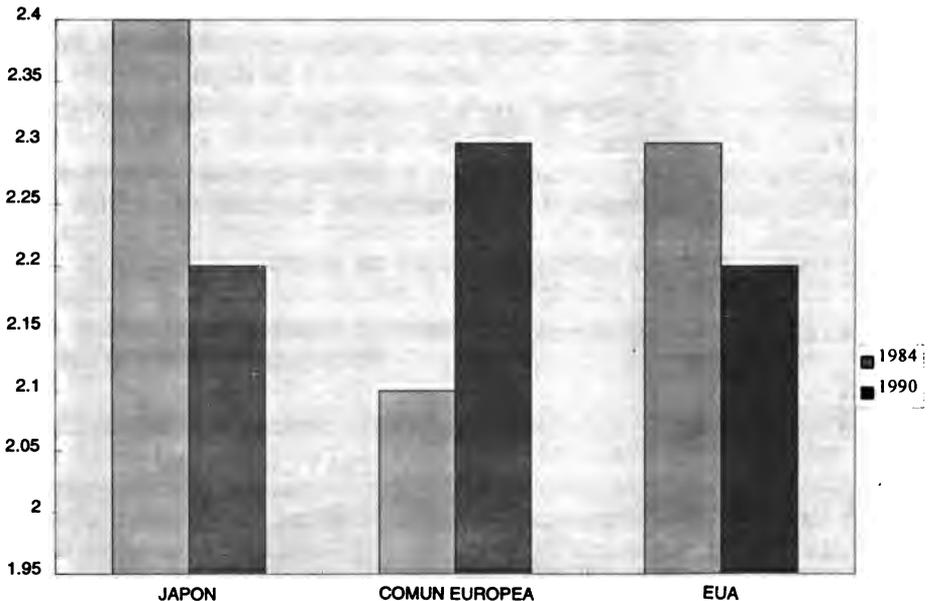
En consecuencia, en las naciones industrializadas se multiplican las demandas para que se certifiquen las maderas tropicales como provenientes de fuentes bien manejadas. Se han implementado reglas que limitan el uso de maderas tropicales en obras públicas en docenas de condados y ciudades de varios países europeos, como Alemania, los Países Bajos y Austria. Algunas propuestas son consideradas por el Parlamento Europeo para ampliar estas prohibiciones a toda la Comunidad Europea.

En 1993, el Gobierno de Austria aprobó una norma para limitar las importaciones de maderas tropicales a aquellas fuentes manejadas sosteniblemente. Poco después, la decisión fue anulada, debido principal-

mente a las amenazas de represalias de los países del Este Asiático: el comercio con el Sudeste Asiático es favorable para Austria.

Recientemente, cuatro ministros del Gobierno de los Países Bajos, en cooperación con la Timber Trade Association, la Trade Union Confederation e importantes grupos ambientales internacionales como la UICN y el WWF, suscribieron un Acuerdo sobre Maderas Tropicales (Framework Agreement on Tropical Timber) (Ministry for Foreign Trade *et al.* 1993). A partir de enero de 1996, todas las importaciones de madera tropical estarán estrictamente limitadas a aquellas fuentes de oferta que se puedan garantizar que son sostenibles, de acuerdo con un certificado fidedigno.

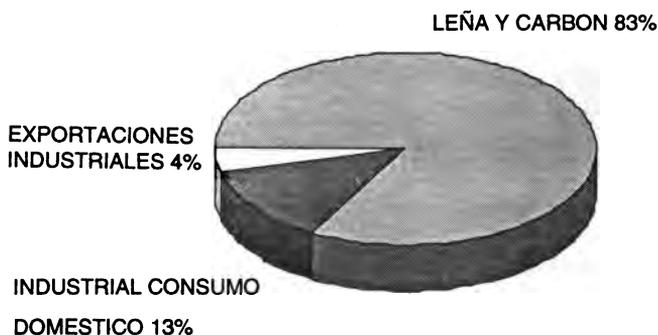
Fig. 3. Valor de las importaciones de madera tropical. Unidades: miles de millones de dólares de 1984.



Esta norma tiene fuerza de ley y se aplica solo a la madera tropical y no a los productos provenientes de países industrializados que constituyen el mayor volumen de productos forestales importados por los Países Bajos. La norma no solo es abiertamente discriminatoria en contra de la madera tropical, sino que también viola acuerdos existentes sobre el comercio internacional y contradice los acuerdos suscritos por el Gobierno de los Países Bajos en el marco de la ITTO.

La producción de madera en los trópicos actualmente es del orden de los 1500 millones de metros cúbicos por año. Más del 80% se consume en forma de leña, que satisface las necesidades básicas de energía de más de mil millones de personas que se encuentran en condiciones de pobreza extrema. La madera industrial representa menos del 20% del total; 4% se exporta a los mercados internacionales. Los países industrializados reciben dos tercios de tales exportaciones. En una situación hipotética, pero poco probable, en que hubiese un boicoteo simultáneo en contra de las maderas tropicales en todos los países industrializados, este afectaría solo el 2.5% de la producción de madera en los trópicos y 15% de la producción total de madera para usos industriales. Aunque las prácticas industriales se pudieran (como se deberían) cambiar sustancialmente, es evidente que la idea de que la deforestación se debe a la utilización industrial es totalmente equivocada. La idea de que la paralización de las exportaciones de maderas tropicales a los países industrializados detendría la deforestación, también es totalmente equivocada.

Fig. 4. Producción de madera tropical en 1990. 1500 millones de m<sup>3</sup> equivalentes de madera rolliza.

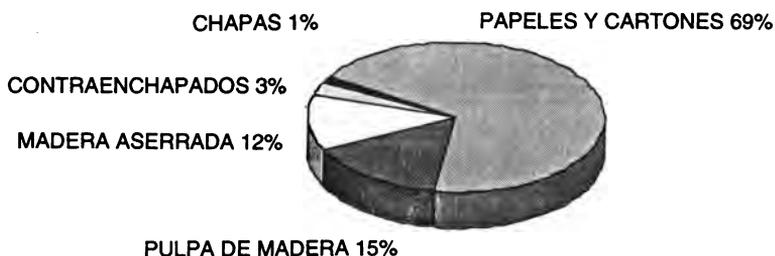


Sin embargo, estas campañas han proliferado, a menudo guiadas por oscuros intereses. El número de organizaciones en los países industrializados dedicadas a "salvar" los bosques tropicales se ha multiplicado. Muchas de ellas son dirigidas por personas que nunca han estado en un bosque tropical o que solo lo han hecho como turistas ocasionales con un conocimiento político y técnico en la materia que es sumamente limitado. La gran mayoría de estas organizaciones no entiende el proceso que yace bajo la deforestación y muestran poca sensibilidad a la tragedia humana que la acompaña. Uno de los resultados más dañinos de su acción es la creación de barreras que impiden que el público en los países desarrollados entienda las verdaderas causas de la deforestación, las maneras como sus gobiernos contribuyen a ella y las formas como podrían ayudar efectivamente a desalentar el proceso.

Hay otros intereses dudosos en los países industrializados detrás de estas campañas para "salvar los bosques". El desarrollo de plantaciones en gran escala en los trópicos amenaza el actual equilibrio del comercio de productos forestales, el que en la actualidad es virtualmente un monopolio de los países desarrollados. Se conocen las importantes ventajas naturales de los países tropicales para desarrollar plantaciones altamente competitivas. La disponibilidad de tierra y mano de obra de bajo costo, además de las ventajas en el crecimiento, hacen que las plantaciones forestales en los trópicos sean altamente competitivas en los mercados internacionales. Esto se percibe como una amenaza para la industria en los países del Norte. Los obstáculos impuestos al desarrollo de plantaciones en los trópicos varían desde la limitación al acceso a los recursos financieros y tecnológicos a la promoción de ciertos grupos pseudoecológicos, basados en conceptos ecológicos equivocados que socavan proyectos.

Los trópicos también constituyen mercados importantes para los productos madereros de los países industrializados. En 1990, tales importaciones sobrepasaban los \$10 000 millones, lo que era significativamente mayor que todas las exportaciones de madera tropical a los países industrializados. Las importaciones de América Latina desde los países industrializados son alrededor de \$2000 millones por año, y consisten principalmente en productos de pulpa y papel. El desarrollo de plantaciones bien podría sustituir tales importaciones, y así afectar los intereses de los proveedores actuales.

Fig. 5. Importaciones latinoamericanas desde países industrializados en 1988.



Fuente: Elaboración del autor con base en datos de FAO 1988.

El manejo de bosques tropicales naturales para la producción de bienes industriales no es inmune a las tácticas que se usan para defender intereses estratégicos, tanto económicos como políticos. Los esfuerzos para manejar de una manera sostenible los bosques naturales con el fin de mejorar el bienestar económico y social de los países tropicales se socavan, ya sea directamente mediante la creación de obstáculos al acceso de recursos tecnológicos y financieros, o indirectamente mediante las actividades de grupos "ecológicos" que sirven los mismos intereses. Muy frecuentemente se manipulan los intereses de las comunidades indígenas con el fin de obtener tales objetivos.

## Certificación

Los boicots contra el comercio de madera tropical no solo son poco prácticos y van en contra de reglamentos internacionales bien establecidos, como el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), sino que también son profundamente injustos de aquellos que tratan de establecer métodos de producción sostenibles. Ellos discriminan los intereses y las necesidades de los países más pobres del mundo y desincentivan la inversión en el manejo forestal sostenible en los trópicos.

La creciente toma de conciencia de que los bosques tropicales se encontrarían mejor protegidos si pudiesen tener un papel importante en la generación de empleo, ingreso y riqueza local, se ha traducido en una actitud más favorable hacia el comercio de madera tropical proveniente de fuentes bien manejadas y, consecuentemente, ha llevado a la nece-

sidad de establecer un mecanismo confiable para identificar tales fuentes.

La certificación se percibe como una solución obvia de este conflicto. Es un incentivo para aquellos que manejan los bosques de una manera sostenible, al facilitar el acceso de sus productos a los mercados internacionales. También es una forma de aumentar la conciencia de los consumidores acerca de las implicaciones ambientales de sus adquisiciones y para dirigirlos a aquellas actividades que sean ambientalmente benignas (SGS-Silviconsult 1993).

Uno de los primeros intentos de establecer un sistema de certificación se debe a Friends of Earth (Amigos de la Tierra, FOE) del Reino Unido, a través de su Good Wood Program (Programa de Madera Buena). Desafortunadamente se orientó solo a la "madera buena" de los trópicos. Con tal objetivo, FOE diseñó unilateralmente un conjunto de requerimientos para que la madera pudiese ser clasificada como "buena" sin consultar con la gente involucrada. El programa fracasó debido principalmente a: falta de consulta en el diseño e implementación a la población de los trópicos, oposición de la industria de la madera, falta de factibilidad y apatía del público en general.

Poco después, la delegación del Reino Unido presentó una propuesta a la ITTO para que la certificación pudiese ser considerada como un incentivo para el manejo sostenible de los bosques tropicales. Esta fue rechazada por considerarse como poco factible.

Mientras tanto, la conciencia pública, principalmente en muchos de los países europeos estaba transformando la madera certificada en un producto comercialmente interesante. Las pocas compañías que se atrevieron a demandar abastecimientos de madera certificada fueron inmediatamente inundadas con madera etiquetada por diferentes certificadores, ya sea asociados con el gobierno o con la industria, que seguían diferentes normas y utilizaban distintos sellos para sus productos. La proliferación de certificadores y de sellos contribuyó a la confusión general que sufría el público. La multiplicidad de estándares y la falta de confiabilidad en los mismos certificadores debilitaron la confianza en el proceso. La certificación se vio amenazada desde el principio por la anarquía y la confusión causada por la multiplicidad de diferentes sellos y de diferentes organizaciones certificadoras que carecían de credibilidad.

Las diferentes partes se dieron cuenta que para que la certificación fuese factible era necesario basarla en estándares con aceptación universal que permitieran, de una manera simple y uniforme, la identificación de la madera proveniente de bosques bien manejados y que fuesen aplicados por organizaciones de reconocida capacidad e independencia.

La certificación también fue el resultado natural de una decisión tomada por la ITTO de basar el comercio internacional de maderas tropicales exclusivamente en fuentes de manejo sostenible en el año 2000. Tarde o temprano, el manejo de bosques en los trópicos sería evaluado de acuerdo con las guías de la ITTO. Estas guías tienen el objetivo de facilitar el desarrollo de estándares nacionales de manejo forestal que tomen en consideración las características fundamentales de cada país.

El lento avance en la preparación de los estándares nacionales que sigan las resoluciones de la ITTO y el carácter generalista de las guías indujo al movimiento internacional de las ONGs a que intentaran producir un conjunto de estándares unificados que pudiesen ser aplicados en cualquier parte de los trópicos. Esto se tradujo en la creación del Forest Stewardship Council (FSC). Esta organización definiría estándares universales que pudiesen ser aplicados en cualquier país tropical y crearía un mecanismo para acreditar certificadores. Hacia 1992, se habían preparado seis borradores de los estándares del FSC para el manejo sostenible de bosques tropicales.

El FSC pronto se dio cuenta de que había cometido dos errores fundamentales:

- El enfoque contribuía a la discriminación en contra de los países tropicales, a pesar de la mayor conciencia de que los bosques temperados también estaban siendo mal manejados.
- Era poco práctico tratar de definir un conjunto de estándares universales que fuese aplicable en cualquier parte de los trópicos. Los estándares debían tomar en cuenta las condiciones intrínsecas de cada país o región. Una región podía ser ya sea una parte de un país o un grupo de países, según sus características naturales y su realidad política.

Esto se tradujo en un cambio fundamental en el enfoque de las ONGs en relación con la certificación de productos forestales. El FSC se

estableció formalmente en octubre de 1993, aunque los estándares de manejo forestal todavía son negociables. Una vez que se hayan completado, se espera que se preparen estándares nacionales para cada país o región.

Hay una cierta convergencia entre los métodos de certificación adoptados por el FSC y la ITTO: ambos se traducen en estándares nacionales de manejo forestal. La diferencia principal es que por lo menos en principio el enfoque del FSC incluye todos los recursos forestales, todos los países, productos forestales y mercados nacionales e internacionales, en tanto que los estándares de la ITTO se refieren solo a los mercados internacionales de madera tropical, definida como trozas, madera aserrada, madera contrachapada y planchas de madera.

## **SITUACION ACTUAL**

### **Bosques tropicales**

Durante la década de los ochentas, más de 60% de la deforestación registrada en los ocho países del Tratado de Cooperación Amazónica (Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Suriname y Venezuela), se debió a la expansión de la frontera agrícola y solo 20% puede ser relacionada directa o indirectamente con las actividades de la industria forestal (Centeno 1993). La expansión de la frontera agrícola se debe principalmente a campesinos sin tierra que practican agricultura de subsistencia. La deforestación se relaciona directamente con el creciente número de aquellos que viven en condiciones de pobreza y a las presiones que imponen sobre el ambiente.

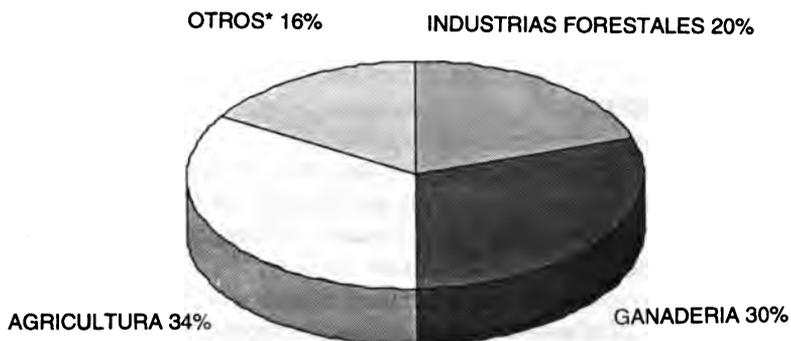
En la actualidad, el valor económico principal relacionado con los recursos forestales es la producción de madera industrial. América Latina produce cerca de 110 millones de metros cúbicos de madera industrial por año (FAO 1988a) con un valor aproximado de materia prima de \$10 000 millones. Más del 80% es para el consumo nacional.

La producción de madera industrial se asocia estrechamente con métodos no sostenibles. En el Perú, más del 80% de los abastecimientos se asocian con la expansión de la frontera agrícola. En Venezuela, a pesar de su pequeña población rural (15%) e ingreso per cápita relativamente alto, solo menos de la mitad de la producción de madera indus-

trial proviene de bosques bajo algún tipo de manejo. La situación en otros países de la región varía entre estos extremos.

El precio de la madera en la mayoría de los países de América Latina corresponde al costo de talar los árboles y transportar las trozas al camino más cercano. El volumen total que se produce en estas condiciones es tan grande en comparación con el volumen procedente de bosques manejados, que deprime el precio promedio de la madera en los mercados. Esto se transforma en un poderoso desincentivo en contra de los esfuerzos y las inversiones que son necesarias para manejar los bosques de una manera sostenible.

Fig. 6. Causas de la deforestación en los países amazónicos en el período 1980-1990 (51.4 millones de hectáreas).



\* = *Represas, carreteras, minería, urbanismo, otros*

Sin embargo, los países de América Latina así como otros miembros de la ITTO se han comprometido a que en el año 2000 toda la madera transada en los mercados internacionales proceda de bosques manejados sosteniblemente.

La mayoría de los gobiernos, industrias y ONGs de los países industrializados han dado su aprobación a los esfuerzos para establecer un mecanismo confiable y uniforme para la certificación de la madera tropical. Los países tropicales, sin embargo, no solo se han comprometido a cumplir con las metas del año 2000, sino que también han adquirido este compromiso como un componente integral del nuevo Acuerdo Internacional sobre Maderas Tropicales (ITTA), que se negoció en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

(UNCTAD) y que entra en efecto en 1994. Algunos países tropicales, incluidos Indonesia, Malasia y Brasil, ya están preparando los estándares nacionales.

Durante las renegociaciones del ITTA en Ginebra en 1993 y al principio de 1994, las naciones industriales insistieron en que los países tropicales deberían aceptar la meta del año 2000 como parte integral del nuevo acuerdo. Los países tropicales no solo aceptaron esta propuesta, sino que sugirieron que la propuesta se extendiera a los bosques de los países industrializados. La madera tropical representa menos del 10% del comercio internacional de productos forestales. Con el propósito de evitar discriminación y dobles estándares, todos los países deberían manejar sus bosques de manera sostenible, de acuerdo con estándares internacionalmente aceptados.

Los países industrializados rehusaron tal compromiso, argumentando que la ITTO no era el foro apropiado, y que no había necesidad de que ellos lo hicieran, dado que sus bosques estaban bien manejados y en expansión.

En la Conferencia Ministerial sobre Bosques Europeos que se celebró en Helsinki en mayo de 1993, los países europeos declinaron una propuesta presentada por el Gobierno de los Países Bajos de adquirir el mismo compromiso que ellos habían impulsado a los países tropicales a aceptar: basar el comercio internacional de productos forestales solamente en bosques bien manejados que siguieran estándares internacionales claramente establecidos.

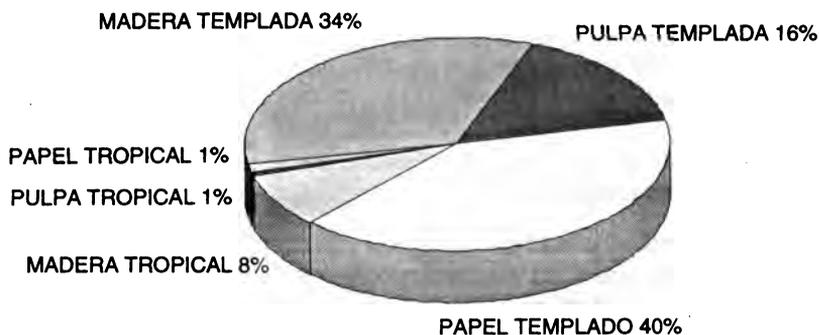
Los países industrializados parecen encontrarse satisfechos con la aplicación de estándares dobles y con rehusar sus responsabilidades internacionales de manejar sosteniblemente sus propios bosques, basándose en argumentos que tienen muy poca credibilidad. De esta manera, la certificación podría ser utilizada como una nueva barrera al comercio internacional, que se aplicaría de forma discriminatoria solamente en contra de los productos procedentes de los países tropicales. Ella también podría transformarse en una forma muy efectiva de eliminar la madera tropical de fuentes seleccionadas de los principales mercados internacionales, cuando ello sea conveniente desde el punto de vista político o económico.

## **Bosques temperados**

Los gobiernos y las ONGs de los países industrializados tienen una muy buena disposición para poner de relieve la tragedia de la desfores-

tación en los trópicos y la forma irresponsable en que los países tropicales manejan el problema. Ellos tienen una mucho menor disposición para enfatizar lo que está pasando en sus propios países.

Fig. 7. Comercio internacional de productos de madera en 1990 (90 000 millones de dólares en exportaciones).



**Nota:** Madera se refiere a trozas, aserrada, contraenchapados y chapas. Templado se refiere a que proviene de bosques templados.

El manejo forestal en muchos de los países industrializados se encuentra muy lejos de ser sostenible o aceptable ambientalmente. Más del 80% del comercio internacional de productos forestales se origina en los países industrializados. La mayoría de los bosques que son fuentes de estos productos se parecen muy poco a los bosques naturales originales. Se trata más bien de monocultivos, en donde la biodiversidad se ha reducido severamente y los procesos biológicos se han simplificado de sobremanera para favorecer los retornos económicos de corto plazo.

Malasia, Indonesia y Brasil comúnmente se han considerado, por los países industrializados, como los "villanos ambientales" del mundo, principalmente debido a los niveles de destrucción de sus bosques naturales. A pesar de los niveles de deforestación de estos países, ellos todavía poseen bosques que cubren más del 60% de su territorio, los cuales se encuentran entre los más valiosos que aún quedan en el mundo.

Por otra parte, la cobertura de bosque natural del Reino Unido equivale solo al 1% de la superficie nacional y se encuentra tan fragmentado que solo quedan algunos pequeños residuos del bosque primario. La superficie forestal del Reino Unido constituye solo el 10% del

país. La mayoría está compuesta por plantaciones de monocultivos que comparadas con las masas originales son extraordinariamente pobres en términos de biodiversidad.

Los otros países europeos exhiben una situación parecida; por ejemplo, solo el 6% de Irlanda se encuentra cubierto por bosques, 12% en Dinamarca, 10% en los Países Bajos. La mayoría son plantaciones de monocultivos, intensamente manipuladas y transformadas por el hombre. Del rico y variado bosque original solo quedan algunas reliquias. La Comunidad Europea tiene una superficie forestal de más del 23%, pero lo que se podría considerar como bosque primario cubre solo menos del 2% del territorio. La superficie forestal original se ha convertido en tierras para la agricultura o en plantaciones monoetáneas con una o pocas especies. En gran medida la biodiversidad original se ha perdido.

Finlandia y Suecia se encuentran entre los principales exportadores de madera del mundo. Los bosques solo cubren el 60% de ambos países. Sin embargo, los bosques primarios se han reducido a solo 1% de la superficie, están fragmentados en pequeños parches y se encuentran bajo la amenaza de los proyectos de "desarrollo".

En los Estados Unidos, si se excluye Alaska, los bosques primarios se han reducido a menos del 5% de la superficie a pesar de que la superficie forestal total cubre más de una tercera parte del territorio. En Canadá, los bosques naturales con diversidad ecológica están desapareciendo rápidamente, y son desplazados por plantaciones de monocultivos que se consideran más rentables.

Además, cerca de una tercera parte de todos los bosques de Europa Occidental está muerta o en proceso de morir, debido a los efectos combinados de la contaminación atmosférica, lluvia ácida y la contaminación de ozono. La lluvia ácida también está causando problemas serios en los Estados Unidos. Es difícil que todo esto se pueda considerar como un manejo forestal sostenible.

La destrucción y la degradación de los bosques debido a la lluvia ácida y la contaminación atmosférica no es más aceptable que la deforestación en los trópicos por la pobreza y el crecimiento poblacional. La reducción dramática de la biodiversidad de los bosques temperados debida a la substitución del bosque primario por tierras agrícolas o el cultivo de plantaciones monoetáneas no es más aceptable que la pérdida de

biodiversidad en los trópicos por el mal manejo de los bosques para la producción de madera para usos industriales.

Los países tropicales generalmente son los más pobres del mundo. Además, ellos deben manejar los bosques más complejos, difíciles y delicados que quedan en el mundo mediante el uso de recursos tecnológicos y económicos muy limitados. Ellos deben enfrentar una situación social y económica dramática, lo que dificulta enormemente la aplicación de modelos de desarrollo sostenible. Sin embargo, han tenido la voluntad de adquirir el compromiso de manejar sus bosques de manera sostenible en el corto plazo y han aprobado guías para evaluar la sostenibilidad como se había acordado con los países industrializados.

Así, es inconcebible e inaceptable que los países industrializados rehusen a adquirir un compromiso similar con la comunidad internacional, a pesar de la mucho mayor cantidad y calidad de sus recursos tecnológicos y económicos y la naturaleza mucho más simple de sus bosques que ya se encuentran agotados y transformados. Este doble estándar que aplica la mayoría de los gobiernos y las ONGs de los países industrializados es contrario a la equidad y a la moral.

La posición de los países industrializados es menos justificable cuando se piensa que a menudo contribuyen a la destrucción del bosque lluvioso tropical que aún queda. Sus estrategias económicas y políticas se relacionan directamente con el crecimiento de la pobreza en los trópicos, con el colapso dramático de los precios de las materias primas, de las que dependen los países tropicales, y con las dificultades que enfrentan los países tropicales en sus esfuerzos para diversificar sus economías y para tener acceso a tecnologías de producción menos contaminantes y más eficientes.

## **Países templados y deforestación tropical**

A menudo se menciona que es una tragedia mundial que cada minuto se pierdan 30 hectáreas de bosques. Sin embargo, los bosques son solo una parte de los recursos naturales que se están agotando rápidamente en los trópicos. Además, la inestabilidad ecológica que se observa en estos países tropicales se encuentra acompañada por una tragedia social de mayores dimensiones. De acuerdo con la UNICEF (1990), cerca de 10 millones de niños menores de cinco años de edad mueren cada año en los trópicos, ó 20 por minuto, víctimas de enferme-

dades fácilmente curables como la diarrea, la tos crónica, el tétano, la malaria y la viruela. Se necesitarían solo unos pocos centavos para salvar cada vida, pero tales niveles de riqueza se encuentran fuera del alcance de vastos sectores de la población. Este es uno de los muchos indicadores de la pobreza en que la gente debe vivir en los trópicos. Millones más mueren cada año por desnutrición, hambre y sed.

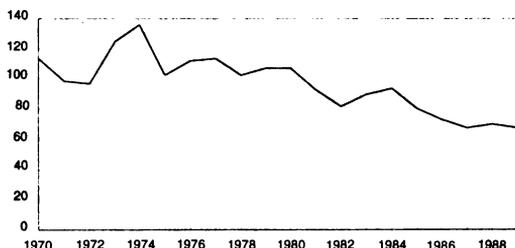
Las economías de la mayoría de los países tropicales se basan en la exportación de materias primas, de recursos naturales. En 1988, ellas representaban 90% de todas las exportaciones de Bolivia, Ecuador y Venezuela y cerca del 80% de las exportaciones de Colombia y Perú. En Brasil, donde se ha desarrollado una cierta infraestructura industrial, más del 50% de las exportaciones son de materias primas (Centeno 1993).

Uno de los objetivos de los "programas de ajuste estructural" impuestos por las instituciones financieras internacionales (es decir, los países industrializados), es expandir las exportaciones, lo que en la práctica significa exportaciones de materias primas. Los bosques tropicales cubren el 50% de la superficie de muchos de estos países y contienen una riqueza que va más allá de la madera y de la biodiversidad: minerales estratégicos, depósitos de hierro, bauxita, oro, petróleo, tierra para la agricultura, energía hidroeléctrica y otras formas de riqueza económica.

Una de las características estructurales del orden económico internacional, diseñado y controlado por las naciones industrializadas, es que el precio de las materias primas debe deteriorarse sistemáticamente. En los últimos 20 años, estas han perdido la mitad de su valor. Hoy es necesario exportar más del doble que hace 20 años atrás para poder percibir el mismo ingreso.

Actualmente este ingreso debe ser compartido por más gente que hace 20 años atrás. Más del 40% de los ingresos generados por las crecientes exportaciones de América Latina debe ser devuelto a los países industrializados para pagar la deuda externa. Así, a pesar del enorme aumento de las exportaciones durante el período, la población de los trópicos no solo es más pobre, sino que también se halla bajo tal presión financiera que la presente generación y la futura ya se encuentran muy endeudadas. El aumento de los niveles de pobreza conduce al incremento de la tasa de crecimiento poblacional, lo que genera de esta forma un círculo vicioso de degradación ambiental y social.

Fig. 8. Términos de intercambio en el período 1970-1989. Productos primarios no petroleros.



Fuente: Banco Mundial 1988.

Como es sabido, la estabilidad del sector forestal se encuentra estrechamente relacionada con la estabilidad del sector agrícola. El precio de los productos agrícolas tropicales también ha sufrido un colapso, desde el café al azúcar, del cacao al caucho natural. El colapso de los precios del café ha afectado gravemente las economías de varios de los países de América Latina.

Otro de los productos importantes de exportación de la región son las bananas. Estas exportaciones constituyen una de las fuentes más importantes de ingreso para países como Colombia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, Nicaragua y Panamá. Las bananas de América Latina habían logrado establecerse lenta y penosamente en el mercado internacional. Entonces, uno de los mercados principales, la Comunidad Europea, tomó la decisión unilateral y discriminatoria, de favorecer las exportaciones provenientes de sus excolonias en los trópicos, estableciendo cuotas arbitrarias para las importaciones de América Latina y aplicando tarifas que alcanzan US\$940 por tonelada. Muchos campesinos perdieron su precaria fuente de subsistencia. Las fincas de bananas y de café que quebraron parecen haberse dedicado a un negocio más rentable, aunque también con más riesgo: las plantaciones de coca.

La inestabilidad del sector agrícola de América Latina también se relaciona directamente con los importantes subsidios que se le asignan a la producción agrícola de la Comunidad Europea, de los Estados Unidos y de otras naciones industrializadas, y con la inestabilidad causada por el *dumping* arbitrario de productos en el mercado internacional.

Una de las necesidades más básicas es la alimentación. Esto se traduce principalmente en productos agrícolas. Con el objetivo de alimentar una población creciente, con una creciente demanda por persona, la mayoría de los países de América Latina encuentran imposible no aumentar la superficie para producir alimentos. La frontera agrícola ha aumentado, principalmente a expensas de la disminución de los bosques. En 1970 se dedicaban 145 millones de hectáreas a los cultivos en América Latina y 500 millones de hectáreas a la producción ganadera, aproximadamente. En 1985 estas cifras se habían incrementado a 180 y 530 millones respectivamente, o sea, una expansión total de 65 millones de hectáreas. Durante el mismo período, la superficie forestal se redujo de 1040 a 973 millones de hectáreas, una pérdida de 67 millones de hectáreas (FAO 1988b).

Casi la totalidad de la producción agrícola es para el consumo local. Entre 1982 y 1986, América Latina exportó un promedio de \$34 000 millones de productos agrícolas por año, es decir, un quinto del valor de la producción. En realidad, las importaciones constituyeron casi la mitad del consumo de alimentos en Venezuela en 1988, 30% en Perú y 15% en Colombia, Bolivia y Ecuador (Centeno 1993).

La producción promedio por unidad de superficie es solo una fracción de la potencialidad de tales tierras. Sin embargo, la posibilidad de aumentar los rendimientos se encuentra estrechamente relacionada con posibilidades de acceso a los recursos financieros, irrigación, equipo y tecnologías que normalmente no se encuentran al alcance de la mayoría de los productores. Entre 1960 y 1985, el incremento de la producción agrícola de América Latina se debió en un 40% al aumento de los rendimientos y la intensificación de los cultivos y en un 60% a la expansión de la superficie bajo cultivo (FAO 1988b). La tendencia es que se sigan expandiendo las tierras agrícolas a expensas de los bosques.

Las posibilidades de disminuir la dependencia de América Latina de la exportaciones de materia primas también se encuentran seriamente limitadas por la falta de acceso a los recursos financieros y tecnológicos que son necesarios para producir los bienes finales. Los países tropicales se ven forzados no solo a mantener su dependencia de la extracción de materias primas, sino también a enfrentar este problema en un ambiente de población creciente, donde los precios declinan y la deuda externa aumenta. La consecuencia es la expansión considerable de la ex-

plotación de sus recursos naturales mediante el uso de tecnologías obsoletas, desperdiciadoras y contaminantes.

El colapso del precio de las materias primas ha sido ser una de las contradicciones mayores de las políticas de los países industrializados para "salvar" los bosques de la destrucción. Por una parte, estos países expresan su preocupación por el destino de estos bosques. Por otra, mantienen y estimulan un orden económico que es profundamente injusto para los países en desarrollo, lo que devalúa consistentemente sus acervos y su mano de obra. Los países industrializados terminan creando un efecto en cadena, que va desde la pobreza a la degradación ambiental, que contribuye a la destrucción de los bosques y de otros recursos naturales en los trópicos, y que amenaza no solo su propia sobrevivencia, sino también la de otros.

## TENDENCIAS

El comercio internacional de productos forestales progresa rápidamente hacia un sistema de certificación de acuerdo con estándares universalmente aceptados y apropiados para las condiciones de cada país. En el caso de los países tropicales, los estándares nacionales se diseñarán tomando en cuenta las guías de la ITTO para el manejo sostenible de bosques tropicales y, en la medida de lo posible, los estándares del FSC. En los países temperados, la situación no es muy clara. Es posible que se preparen los estándares nacionales debido en gran parte a la presión de las ONGs y a la creciente demanda de los consumidores, pero en la mayoría de los casos sin el compromiso firme de los gobiernos o de las industrias. En relación con los bosques tropicales, la aplicación de los estándares nacionales tiende a ser obligatoria debido al compromiso formal adquirido por estos países en la ITTO. En los países industrializados, la aplicación de los estándares nacionales, si es que se aplican, tiende a ser de tipo voluntario.

Estas diferencias parecen colocar a los países tropicales en una situación de desventaja. Esto puede que sea cierto solo en el corto plazo. La importancia primordial del manejo sostenible de los bosques para la producción de productos industriales finalmente jugará un papel en su favor. La creciente conciencia pública tanto en los países tropicales como en los industrializados, acerca de la degradación que han sufrido los bosques temperados, tiende a generar una demanda generalizada

del público por la certificación de todos los productos forestales en el mercado, no importa cual sea su origen geográfico.

Las principales interrogantes son:

- ¿Quién será acreditado para aplicar los estándares nacionales en la evaluación de si un bosque está siendo manejado de manera apropiada?
- ¿Cuáles serán las implicaciones prácticas económicas y legales de la aplicación de tales estándares?
- ¿Cómo se controlará el progreso de los productos desde el bosque a los mercados de tal manera que el etiquetado de los productos tenga un grado aceptable de legitimidad?

### **Los certificadores**

Todos los certificadores que hoy se conocen son de países industrializados y casi todos se dedican exclusiva o parcialmente a actividades en los trópicos de acuerdo con ciertas normas que ellos mismos han diseñado. Algunos pretenden ser las "multinacionales" del negocio de la certificación. En la mayoría de los casos y a pesar de la atención primordial que se da a los países tropicales, hay poca o ninguna participación de los expertos de estas regiones en tales organizaciones.

Sin embargo, los países tropicales tienen una creciente conciencia de que ellos deben controlar el proceso de certificación. También reconocen que es necesario crear organizaciones de certificación en sus propios países para enfrentar esta responsabilidad de manera imparcial, y que para que la organización certificadora sea legítima, se deben seguir ciertas reglas y ser acreditada por una institución objetiva y representativa. Solo en estas condiciones podrán lograr la confianza de los consumidores y tener credibilidad en los mercados.

Los certificadores deben ser objetivos e independientes, y deben disponer de una infraestructura apropiada y de los recursos humanos que les permitan llevar a cabo su tarea con un grado aceptable de precisión y credibilidad. De preferencia, las certificaciones se deberían estructurar de acuerdo con las guías que ya ha establecido la International Standards Organization (ISO) para las organizaciones certificadoras, co-

mo la Norma Europea EN 45011. Si este fuera el caso, la acreditación se llevaría a cabo dentro del marco reglamentario nacional bajo un conjunto común de normas y facilitaría el comercio mediante el reconocimiento internacional de los diferentes programas de certificación.

La organización de certificación debería incluir (SGS-Silviconault 1993):

- **Un directorio** compuesto por representantes de todas las partes involucradas en el proceso de certificación, como la industria, el servicio forestal nacional, grupos de conservación y otras ONGs, académicos, investigadores y representantes de las comunidades. No debería predominar ningún interés en particular.
- **Un grupo de certificación** imparcial e independiente de aquellos que tengan un interés comercial en el proceso de certificación.
- **Los estándares** que servirán para evaluar el manejo forestal. Normalmente estos serían los estándares nacionales del país en cuestión, los cuales se deberían preparar sobre la base de un esfuerzo común que involucre a los mismos grupos de interés que conforman el directorio.
- **Un sistema externo de auditoría** de las operaciones financieras y técnicas emprendidas por la organización.

Es común en el mundo de los negocios tener una auditoría financiera al final de cada año fiscal. Los auditores deben ser personas acreditadas para llevar a cabo tales funciones y deben seguir métodos establecidos universalmente. Su credibilidad depende de la precisión de su trabajo y del nivel de independencia de la organización que está siendo sometida a auditoría.

La certificación de las operaciones de manejo forestal es un proceso de auditoría basado en estándares universales que toma en cuenta factores económicos ambientales y sociales. Se espera que llegue a ser tan común y de aceptación tan amplia como las auditorías financieras.

## **Implicaciones de la certificación**

En la actualidad, una gran parte de la producción de madera industrial de los países de América Latina proviene de bosques sin ningún ti-

po de manejo: 50% en el caso de Venezuela y 80% en el Perú. La mayoría de la producción se asocia con la expansión de la frontera agrícola o con explotaciones ilegales. El resto de la producción en áreas de concesiones y sujetas a planes de manejo probablemente tendrá dificultades para satisfacer las guías de la ITTO o los estándares del FSC de manejo sostenible.

América Latina produce más o menos la misma cantidad de madera industrial que el Sudeste Asiático, alrededor de 110 millones de metros cúbicos por año. A diferencia del Sudeste de Asia, que exporta 40% de la producción, en la mayoría como trozas, América Latina solo exporta el 10% con diferentes niveles de procesamiento. Las trozas representan una proporción insignificante del total de exportaciones.

Parecería que mientras que las certificaciones se restrinjan a los mercados internacionales, el esfuerzo regional que sería necesario para satisfacer los requerimientos no sería muy importante. En realidad, la proporción de la producción que se exporta es una parte integral del producto total. Es difícil establecer una separación práctica entre los dos mercados. Además, la necesidad de basar la producción nacional en operaciones de manejo sostenible para asegurar la permanencia del recurso es mucho más importante que el mercado internacional.

Por otra parte, el compromiso de los países tropicales de alcanzar el manejo sostenible de sus bosques hacia el año 2000 es también un compromiso que involucra a los países industrializados. Ellos tienen la obligación de ayudar a los países tropicales a alcanzar tal objetivo.

Se reconoce que generalmente el manejo forestal sostenible se asocia con el grado de transformación de la materia prima en el país de origen. La necesidad de exportar productos procesados o semiprocesados, de crear fuentes de empleo y retener valor agregado se incluye en los objetivos de la ITTO. El mayor procesamiento se encuentra asociado con el desarrollo industrial, el que a su vez está ligado al acceso a la disponibilidad de recursos tecnológicos y financieros. El desarrollo industrial solo puede ocurrir si hay un acceso sin obstáculos a los principales mercados internacionales y depende de la adecuada disponibilidad de caminos, puertos, fuentes de energía y una fuerza de trabajo bien entrenada. De esta manera, el manejo forestal sostenible se asocia con una cadena de requerimientos que deben ser considerados en los planes nacionales de desarrollo forestal, así como en la posición de los países tropicales en las negociaciones internacionales.

Una de las preocupaciones más comunes relacionadas con la certificación es la de su costo y el grado en que este sería aceptado en los mercados internacionales como parte del precio de los productos forestales. Sin embargo, todos los indicios sugieren que el costo de la certificación sería solo una pequeña proporción del valor comercial de la madera en trozas. El extremo alto del rango indica que el costo de una operación de certificación podría ser del orden de los US\$50 000. Esto representa entre el 1% y el 10% de los costos de producción anuales de una operación industrial promedia en la región, los cuales requieren entre 10 000 y 50 000 metros cúbicos de madera en trozas por año<sup>47</sup>. Si se compara con el precio de mercado del producto, el costo de la certificación variaría entre 0.5% y 4% del valor comercial de la producción de madera en trozas.

Todo parece indicar que los cambios de precios debidos a la certificación, que variarían entre el 10% y el 15%, podrían ser transferidos al mercado a cambio de abastecimientos de madera que provengan de fuentes manejadas de acuerdo con los estándares internacionalmente aceptados de manejo sostenible.

En el caso de los pequeños productores, el costo de la certificación puede representar una proporción extremadamente alta del costo total de producción. En estos casos, sería necesario instaurar un sistema de subsidios o de asistencia para reducir los costos y simplificar el proceso de certificación.

## **Certificación y sellos verdes**

La certificación se aplicaría al manejo forestal y no a los productos comercializados. El etiquetado de los productos es una operación adicional que puede tener otras implicaciones. Un sello o etiqueta garantizaría simplemente que un producto particular proviene de un bosque que ha sido certificado como manejado de forma sostenible. O podría ser un sello verde con implicaciones más amplias, donde los procesos de manufactura, transporte, uso y eliminación también se consideran como ecológicamente beneficiosos.

La tendencia en el largo plazo parece ser de que todos los productos sean etiquetados como ecológicamente aceptables, tomando en

---

47. Estimada en \$50 por metro cúbico FOB, dados los costos promedios actuales de infraestructura, equipo, trabajo, derechos, transporte y manejo.

cuenta el ciclo total, desde el bosque hasta su uso y eliminación. Sin embargo, en el corto plazo, la tendencia es hacia la certificación de las operaciones forestales de acuerdo con estándares aceptados universalmente y el etiquetado de tales productos como provenientes de estos bosques.

## **CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

Una necesidad fundamental de América Latina es armonizar políticas con el fin de reforzar su posición en las negociaciones internacionales. La necesidad de expresarse con una voz única es imprescindible para negociar en una mejor forma el equilibrio entre las preocupaciones ambientales y de justicia social en el campo internacional.

La herencia forestal de la región y en particular los bosques amazónicos desempeñan un papel clave en las negociaciones internacionales sobre recursos forestales. Cerca del 60% del bosque amazónico se encuentra en Brasil. El 40% restante se encuentra en los otros países del Tratado de Cooperación Amazónica. Sin embargo, durante los 10 años de negociaciones en el contexto de la ITTO, no se ha producido un solo caso en que estos países hayan tenido una posición unificada. Existe una necesidad urgente de mejorar las relaciones diplomáticas para hacer un mejor uso de posiciones comunes, tanto políticas como estratégicas, en las negociaciones internacionales. La misma observación se aplica a otros grupos de países, como los miembros del Acuerdo de Cartagena (Pacto Andino), los países centroamericanos o incluso la región como un todo.

Igualmente importante es la necesidad de reforzar los vínculos de comunicaciones y de cooperación con otras regiones tropicales y, en particular, con los miembros de la Asociación de las Naciones del Sudeste Asiático (Association of South East Asian Nations, ASEAN).

La discriminación que se ha creado en los mercados internacionales en contra de las maderas tropicales se debe terminar, no solo porque es injusto que los países industrializados demanden de aquellos países, que tienen las limitaciones más importantes estándares que ellos mismos se rehusan de aplicar, sino también porque ello crea la impresión en su propia opinión pública de que se están tomando iniciativas para limitar el problema de la deforestación en los trópicos.

La certificación debe ser independiente y se debe aplicar igualmente a todos los bosques ya sean tropicales, temperados o boreales. Asimismo, el etiquetado debe ser aplicado igualmente a todos los productos de la madera de forma independiente de su origen geográfico o del nivel de procesamiento. El etiquetado no debe ser restringido a las trozas o a la madera aserrada. Se debe aplicar a todos los productos de la madera, incluidos la pulpa, el papel y los muebles, todos los cuales constituyen el mayor volumen del comercio internacional de productos forestales.

Una de las prioridades de los países de América Latina es la de preparar estándares nacionales para la evaluación del grado de sostenibilidad del manejo forestal. Estos estándares deberían basarse en las guías para el manejo sostenible de bosques tropicales aprobadas por la ITTO. También deberían tomar en consideración, en la medida de lo posible, los estándares y criterios de manejo forestal sostenible del FSC. Se deberían preparar estándares diferentes para los bosques naturales y las plantaciones.

Sería conveniente preparar estándares que pudieran aplicarse en grupos de países como los firmantes del Tratado de Cooperación Amazónica o los centroamericanos. Esto facilitaría el comercio intrarregional y reforzaría las posiciones de estos países en las negociaciones internacionales.

De manera simultánea, los países de América Latina deberían establecer sus propias organizaciones certificadoras, preferiblemente siguiendo guías internacionales, como las de la ISO.

El proceso de certificación debería considerarse no solo como un mecanismo para medir el grado de cumplimiento con los estándares de las operaciones forestales individuales. La certificación también puede desempeñar un papel importante en la identificación de las causas del incumplimiento de tales estándares. Tal diagnóstico ayudaría a diseñar planes de asistencia para que la industria forestal pudiese eliminar los obstáculos del caso. También sería útil en las negociaciones acerca de la ayuda internacional al sector y en la orientación de las posiciones dentro de la ITTO y de la posible Comisión Mundial sobre los Bosques y el Desarrollo Sostenible.

Para que el manejo forestal sea sostenible, se debe llegar a un cierto equilibrio entre tres estándares fundamentales. El manejo forestal debe ser:

- **Ambientalmente amigable.**
- **Socialmente beneficioso.**
- **Económicamente rentable.**

Desafortunadamente, en el enfoque del FSC existe una tendencia a minimizar la importancia de la factibilidad económica en sus estándares de manejo forestal, a pesar de que el equilibrio entre las tres dimensiones se encuentra incluido en sus propios estatutos. Probablemente, esto se deba al dominio extraordinario de los puntos de vista de los grupos ambientalistas del Norte en la definición de los estándares del FSC. Con la reciente incorporación de la industria en el directorio de la organización, se espera que exista una mayor conciencia acerca de la importancia de las variables económicas en el manejo forestal sostenible.

La factibilidad económica debe asegurar:

- Una valoración adecuada del recurso forestal, más allá de la práctica corriente que solo valoriza los costos de extracción. Esto debería incluir los beneficios ambientales globales proporcionados por los bosques.
- La internalización de todos los costos, incluidos los sociales y los ambientales.
- La reinversión en infraestructura, recursos humanos, inventarios, tratamientos, investigación y equipo, que es necesaria para mantener la productividad.
- Precios de mercado justos para los productos.

La factibilidad económica también se relaciona con la capacidad de aumentar los niveles de procesamiento en el país de origen de tal manera que las sociedades locales puedan beneficiarse con la creación de nuevos empleos y la retención del valor agregado. Un mayor procesamiento se relaciona a su vez con el desarrollo de la industria, y con el acceso a la tecnología, a recursos financieros y a los principales mercados internacionales. De esta manera, el desarrollo forestal sostenible se encuentra condicionado por cambios fundamentales en el sistema de relaciones entre los países industrializados y los tropicales. Esto se de-

bería reflejar en las posiciones adoptadas por la región en las negociaciones sobre esta materia.

La factibilidad económica es una condición fundamental para alcanzar el desarrollo forestal sostenible, pero el desarrollo forestal también debe ser beneficioso desde el punto de vista ambiental para poder mantener la productividad de los bosques, su biodiversidad y sus procesos ecológicos más importantes. Las diferentes sociedades también tienen el derecho a beneficiarse con el potencial de estos recursos y su posibilidad de generar bienes, servicios, empleo y bienestar general económico y social, sobre la base de la sostenibilidad, para el beneficio de las generaciones presentes y futuras.

## BIBLIOGRAFIA

CENTENO, J.C. 1993. Amazonia 2000. WWF Publ.

BANCO MUNDIAL. 1988. Commodity trade and price trends.

FAO (ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACION). 1988. Forest products yearbook.

\_\_\_\_\_. 1988. Potencialidades del desarrollo agrícola y rural en América Latina.

\_\_\_\_\_; BIRF (BANCO INTERNACIONAL DE CONSTRUCCION Y FOMENTO); UNDP (UNITE NATIONS DEVELOPMENT PROGRAM); WRI (INSTITUTO DE RECURSOS MUNDIALES). 1987. Tropical Forestry Action Plan.

ITTO. 1990. Guidelines for the sustainable management of natural tropical forests. Technical Series no. 5.

\_\_\_\_\_. 1991. Incentives in producer and consumer countries to promote sustainable development of tropical forests. Report by the Oxford Forestry Institute and TRADA for ITTO.

\_\_\_\_\_. 1993. Guidelines for the establishment and sustainable management of planted tropical forests. Policy Development Series no. 4.

---

**MINISTRY FOR Foreign Trade, the State Secretary for Agriculture, Nature Management and Fisheries, the Ministry for Development Cooperation, The Ministry of Housing, Physical Planning and Environment, The Netherlands Timber Trade Association, the Netherlands Trade Union Confederation, IUCN and WWF, Netherlands Framework Agreement on Tropical Timber. The Hague. 1993.**

**POORE, D. 1989. No timber without trees. A study for ITTO. Earthcan Publ.**

**SGS-SILVICONCONSULT. 1993. Basic principles for the establishment of a wood certification program. Oxford, United Kingdom.**

**\_\_\_\_\_. 1993. Position paper on certification. Oxford, United Kingdom.**

**THE SOUTH COMMISSION. 1990. Challenge to the south.**

**UNICEF (FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA). 1990. La infancia y el medio ambiente. New York.**



# **MEDIDAS PARA INCREMENTAR LA EFECTIVIDAD DE LA COOPERACION INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DE AMERICA LATINA. EL CASO FORESTAL**

*Ronnie de Camino  
Alicia Bárcena*

## **INTRODUCCION**

El objetivo del presente documento es sugerir formas de aumentar la efectividad de la cooperación bilateral y multilateral para el desarrollo sostenible. El documento se centra en América Latina y en temas relacionados con el sector forestal.

Los países donantes y los receptores a menudo tienen opiniones diferentes acerca de las ventajas relativas de la asistencia bi- y multilateral. En los últimos 10 años, la cooperación financiera internacional ha desempeñado un papel más importante que aquel de la ayuda multilateral. La cooperación bilateral representa un 75% de la cooperación internacional para el desarrollo y su importancia es creciente. Sin embargo, debido a la gran magnitud de los problemas que se enfrentan y los diferentes intereses involucrados, ambos tipos de cooperación son complementarios.

La necesidad de coordinar la asistencia internacional adquirió mayor importancia después de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (conocida como la Cumbre de la Tierra), que se llevó a cabo en Río de Janeiro en junio de 1990. Con ella se crearon nuevas expectativas a nivel mundial de que los gobiernos finalmente estaban tomando en serio las crisis ambientales y de desarrollo. Durante la Conferencia, más de 180 países y 120 jefes de Gobierno aprobaron el concepto de desarrollo sostenible, inicialmente propuesto por la Comisión Brundtland, y varios acuerdos que tenían el objetivo de cambiar estilos y estrategias de desarrollo.

En aquella ocasión, el concepto de desarrollo sostenible se expresó en cinco acuerdos básicos: a) la Declaración de Río, que contiene 27 principios, con el objetivo de crear las condiciones políticas necesarias para redefinir los modelos de desarrollo; b) la Agenda 21, que es el pri-

mer programa de acción sustantivo e integrado que se ha negociado a nivel internacional y que contiene 4 secciones, 40 capítulos y 115 programas; c) una Convención sobre Biodiversidad; d) una Convención sobre Cambio Climático; y e) una declaración de principios sobre manejo y conservación forestal.

Durante los últimos años de la década de los ochentas, el conocimiento sobre las tasas de deforestación en los trópicos (alrededor del 50% ha ocurrido durante la presente década) y la toma de conciencia sobre los resultados poco satisfactorios de la Organización Internacional de Maderas Tropicales y del PAFT subrayaron la necesidad de contar con una nueva estructura institucional y un nuevo modelo de cooperación internacional. Esta necesidad también surgió de consideraciones puramente políticas y de la necesidad de reducir las diferencias entre el Norte y el Sur. También se tomó mayor conciencia de la necesidad de mejorar el manejo forestal en zonas templadas.

Durante la evaluación independiente del PAFT de 1990, por primera vez se sugirió adoptar un Acuerdo Forestal Global, idea que surgió nuevamente durante la reunión de los G7 que se llevó a cabo en el mismo año (Sullivan 1993). Esta idea fue posteriormente refinada por la FAO, la que produjo un Borrador de Convención Forestal. Se esperaba negociar los términos de esta Convención y firmarla durante la reunión de las Naciones Unidas en Río. Sin embargo, en aquella ocasión, los países en desarrollo rehusaron firmarla aduciendo que la Convención daba demasiada importancia a los bosques tropicales y que no contenía los acuerdos necesarios para garantizar un desarrollo balanceado entre las áreas tropicales y templadas del mundo. En consecuencia, la Convención Forestal se reemplazó con una Declaración No Obligatoria que contenía varios principios sobre el manejo, la conservación y el desarrollo sostenible de todas las clases de bosques.

Es importante que se examine la respuesta internacional a esta iniciativa. Hay una necesidad urgente de mejorar la efectividad de la cooperación internacional así como de diseñar una combinación efectiva de medidas normativas, de apoyo e incentivos al desarrollo sostenible. Estos instrumentos se deben aplicar tanto a nivel nacional como internacional.

## **ACTIVIDADES FORESTALES Y DESARROLLO SOSTENIBLE: IMPLICACIONES PARA LA ACCION**

### **Alcance del desarrollo sostenible**

El marco de referencia para este documento es el concepto de desarrollo forestal sostenible. No consideramos que este concepto sea simplemente una moda, sino más bien un marco de trabajo para modificar actitudes y organizaciones a todo nivel. A menudo, las políticas se basan en juicios de valor, y en este documento asumimos que existe una voluntad social de alcanzar un desarrollo sostenible. Queremos considerar el desarrollo sostenible no solo como un consenso, lo cual evitaría discusiones, sino también como una nueva norma de comportamiento que se basa en la sabiduría popular y que es apoyada por la voluntad política y por los actores implicados.

No trataremos de definir el desarrollo sostenible. Sin embargo, quisiéramos ofrecer algunos conceptos que tienen que ver con los factores que contribuyen a él:

- El desarrollo sostenible es un tipo de desarrollo que satisface las necesidades actuales sin sacrificar la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades (WCED 1987).
- El desarrollo sostenible involucra cambios en la producción y la distribución de bienes y servicios que llevan al incremento en el bienestar de una población meta dada, que puede ser mantenido a través del tiempo (Gregersen y Lundgreen 1990).

También se ha intentado traducir estos conceptos en términos operacionales:

- El desarrollo sostenible es aquel que abarca la totalidad de los costos del proceso cuando agota recursos: se cobra a sí mismo un costo de usuario; cuando arruina el ambiente se cobra a sí mismo un costo ambiental que cubre completamente el costo (marginal) del daño; no recibe subsidios, excepto de forma proporcional a sus externalidades positivas. El desarrollo genuinamente sostenible solo se puede alcanzar internalizando la conservación de los recursos, la protección ambiental y la provisión de una infraestructura social y

ambiental para aquellas actividades que requieren estos recursos (Panayotou 1994).

- La sostenibilidad de los recursos agrícolas y naturales se refiere al uso de los recursos biofísicos, económicos, sociales e institucionales en un cierto espacio geográfico de acuerdo con su capacidad, mediante la utilización de tecnologías biofísicas, económicas, sociales e institucionales, de los bienes y servicios directos e indirectos agrícolas y de recursos naturales para satisfacer las necesidades de las generaciones presentes y futuras. El valor presente de los bienes y servicios debe ser mayor que el valor de las externalidades e insumos, lo que mejora o por lo menos mantiene indefinidamente la productividad futura del ambiente biofísico y social. Además, el valor presente del flujo también debe ser distribuido equitativamente entre los que participan en el proceso (de Camino y Muller 1993).

Es importante destacar que la característica más importante del desarrollo sostenible es su dimensión humana, en contraste con las consideraciones de protección de los recursos naturales que son populares en las organizaciones bilaterales y en la comunidad de las ONGs, o de eficiencia económica, fomentada por las organizaciones multilaterales. El desarrollo sostenible implica la eficiencia económica, la equidad social y los objetivos de sostenibilidad ecológica.

Los países necesitan un nuevo enfoque para la asistencia bilateral y multilateral para poder progresar, no solo en términos de desarrollo económico, sino también hacia el desarrollo sostenible.

### **Implicaciones para los programas de acción**

El desarrollo sostenible no es un concepto esotérico (el fracaso de algunas iniciativas se debe posiblemente a que se trata de definir proyectos de una manera demasiado idealista, intentando inútilmente satisfacer requerimientos inalcanzables) Un ejemplo es el concepto de manejo forestal sostenible, el que debe ser entendido como un proceso y no como una precondition. En la realidad, toma tiempo alcanzar el desarrollo sostenible, como lo demuestra la experiencia del manejo del bosque tropical para propósitos comerciales en Quintana Roo (Janka y Lobato 1994).

Hemos adoptado los siguientes “principios básicos y prácticos necesarios para guiar el trabajo que se relaciona con la sostenibilidad de los proyectos” (Gregersen y Lundgreen 1990):

- Un enfoque operacional que evita el desarrollo no sostenible.
- En la consideración de los temas de sostenibilidad, hay que reconocer que hay y siempre habrá áreas importantes de incertidumbre que solo pueden ser manejadas mediante la introducción de una mayor flexibilidad en el diseño de los proyectos y políticas. Se puede imaginar la sostenibilidad como un triángulo cuyos lados son la economía, la equidad y la ecología (Nijkamp 1990). Una vez que se sabe donde uno se encuentra, es posible moverse hacia una mejor posición a través de un proceso que necesariamente toma tiempo.

Myers (1990) definió las actitudes que son importantes para manejar efectivamente los temas ambientales y de recursos naturales, como sigue:

- El ambiente y los recursos naturales son sectores válidos para el desarrollo.
- El planteamiento relacionado con los sistemas de recursos naturales no se debería definir o percibir en términos de restricciones al desarrollo.
- El problema no consiste en alcanzar la mejor manera de proteger el ambiente y los recursos naturales, sino en la mejor manera de hacer un uso productivo (múltiple, multifuncional) —en verdad, un uso mayor— de los recursos naturales de una región.

El planteamiento de Myers es el que nos gustaría ver en las organizaciones de cooperación internacional que operan en América Latina, de tal manera que se tomasen en cuenta los objetivos globales, nacionales y locales, y no solo aquellos de la comunidad global.

El programa de la Agenda 21 (Consejo de la Tierra/IICA 1993) también proporciona varias guías para las actividades de las organizaciones bilaterales y multilaterales. Estas señalan que es necesario:

- Establecer claramente las dimensiones sociales y económicas del problema.

- Reconocer el importante papel del manejo y de la conservación de los recursos naturales.
- Fortalecer a los protagonistas del proceso (especialmente a los niveles locales y nacionales).
- Definir los instrumentos operativos para estimular el desarrollo sostenible.

Como lo mencionó Panayotou (1994), "el desarrollo sostenible y las estrategias y programas de la Agenda 21 no constituyen lujos ni opciones; son imperativos de importancia y urgencia creciente".

## **RESPUESTAS A LAS NECESIDADES DEL DESARROLLO SOSTENIBLE: EL PAPEL DE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES**

### **Cambio del rol de la cooperación para el desarrollo internacional**

La cooperación internacional se puede definir como la ayuda que se presta para apoyar un programa dado y que incluye un conjunto de actividades interrelacionadas. Abarca varias actividades de asistencia técnica para desarrollar los recursos humanos mediante el entrenamiento, el mayor conocimiento, y el aumento de las destrezas técnicas y de la productividad de un país en desarrollo. Un objetivo particularmente importante de la cooperación internacional es el desarrollo de los recursos humanos como un requisito para el reforzamiento institucional. La creación de nuevas capacidades para mejorar el análisis de las políticas y su manejo, y seguirá siendo, un factor de gran importancia.

Por más de 30 años, la asistencia técnica ha sido un componente esencial de la cooperación internacional. La cooperación técnica ha constituido uno de los principales instrumentos de la asistencia oficial al desarrollo.

Los principales componentes de la asistencia técnica internacional son el entrenamiento, la provisión de expertos internacionales y nacionales, la asesoría técnica y política, la ayuda en la preparación de estu-

dios y evaluaciones, y el apoyo a la investigación y al desarrollo científico y tecnológico.

Se pueden definir cuatro tipos de cooperación internacional:

1. Ayuda programática para propósitos generales de desarrollo, como el financiamiento de la balanza de pagos, apoyo presupuestario y ayuda para la producción de ciertos bienes. Un ejemplo lo constituye la asistencia para el ajuste estructural que proporcionan el Banco Mundial y el FMI.
2. Ayuda orientada a sectores específicos como el agrícola, el forestal, el de transporte, el de educación y el de desarrollo comunitario. Aquí se pueden incluir los préstamos de ajuste sectorial del Banco Mundial y de los bancos regionales.
3. Ayuda alimentaria en el caso de desastres y cooperación técnica prestada por varias organizaciones de ayuda bilateral.
4. Ayuda para el pago de la deuda.

La cooperación internacional ha tenido impactos tanto positivos como negativos sobre el desarrollo y el crecimiento de los países en desarrollo (Cassen 1990). Sin excepción, el país receptor desempeña el papel más importante. La cooperación internacional solo puede ser tan efectiva como lo permitan las políticas y las estructuras institucionales del país receptor. La cooperación internacional tiene como objetivo el reforzamiento de estas políticas y estructuras. En aquellos casos en que las políticas de los donantes sean adecuadas y cuando existe un marco de políticas adecuado en el país receptor, entonces la ayuda internacional probablemente tendrá un efecto positivo.

El Banco Mundial y el FMI constituyen casos especiales. Al inicio, el principal objetivo del FMI era estabilizar los sistemas monetarios. Después de 1970, el FMI cambió su enfoque y se concentró en proporcionar ayuda y asesoría de largo plazo a los países en desarrollo, con lo que se produjo un considerable traslape con el Banco Mundial. Después de Bretton Woods, el Banco Mundial tuvo como objetivo primordial el estímulo al crecimiento y al desarrollo económico de largo plazo. Después de 1950, el Banco se concentró en prestar ayuda financiera a proyectos de infraestructura. En los últimos 20 años, el Banco Mundial ha expandido sus actividades para ensanchar su cobertura sectorial y se ha involu-

crado en prácticamente todos los aspectos de las políticas de inversiones y de asistencia técnica para el ajuste estructural. En muchos países, los desembolsos del FMI y del Banco Mundial han representado una proporción significativa de la inversión nacional. Estas dos instituciones han desempeñado un papel clave en la reorientación de las políticas macroeconómicas y han tenido un efecto importante en las economías y las sociedades de los países en desarrollo. El Banco ha contribuido y sigue contribuyendo de forma creciente al diálogo sobre las políticas y al proceso de reforma.

Sin embargo, una proporción importante de la ayuda al desarrollo fue para atender emergencias y tuvo poco o nulo impacto sobre el crecimiento y el desarrollo sostenible. En los últimos 20 años, la asistencia para el desarrollo de las instituciones de Bretton Woods ha contribuido al crecimiento de la producción, tal como en el caso de la revolución verde, pero en ciertos casos los efectos colaterales fueron bastante negativos. En este contexto, la asistencia multilateral puede ser caracterizada, en general, de la siguiente manera (Cassen 1990):

- Es menos politizada que la ayuda bilateral.
- Utiliza métodos de aprobación más transparentes.
- Asume cofinanciamiento del país receptor.
- Tiene un impacto más importante (sería deseable que fuera siempre positivo) en la economía, el ambiente y la equidad del país receptor.
- Es ejecutada por organizaciones que tienen experiencia regional y técnica, que no siempre se encuentra disponible en el caso de las organizaciones bilaterales.
- Sirve para canalizar la acción de varios donantes más pequeños que tienen impacto regional, experiencia técnica o capacidad administrativa menor.

Sin embargo, es evidente que la ayuda al desarrollo podría ser mucho más eficiente y efectiva. Las instituciones multilaterales de desarrollo, especialmente el Banco Mundial y los bancos regionales, deberían eliminar los traslapes innecesarios y aumentar la cooperación entre ellos. Los bancos deberían asumir un papel más activo en la movilización de recursos, particularmente los recursos del sector privado. Los

bancos multilaterales deberían dar más importancia a la coordinación de la asistencia, incluida aquella de las organizaciones bilaterales.

La pregunta clave es: ¿cómo pueden las organizaciones internacionales contribuir más efectivamente al desarrollo sostenible de América Latina? y, más específicamente en el caso que nos ocupa, ¿cómo pueden incrementar la contribución forestal al desarrollo sostenible? En el pasado, la acción se ha centrado en proyectos. Sin embargo, las conexiones entre las actividades forestales y el desarrollo sostenible también se deben examinar al nivel de las políticas. Muchas organizaciones de asistencia internacional ahora dan un mayor énfasis al campo de las políticas. Esta tendencia es bienvenida.

### **Tratamiento de los temas de desarrollo sostenible al nivel de las organizaciones**

La mayoría de las discusiones sobre desarrollo sostenible se llevan a cabo al nivel de las políticas, por lo general en un contexto internacional. A menudo se da poca importancia a los temas operativos a los niveles de las organizaciones o de los proyectos y a nivel del conocimiento que ya existe en los países o en las comunidades. Esto no es algo inesperado, ya que el concepto de desarrollo sostenible a menudo se usa para apoyar intereses de tipo político. De esta manera, dar un contenido operativo a este concepto constituye tanto una necesidad como un desafío.

Para dar un significado operativo al desarrollo sostenible, debemos examinar tecnologías que sean "favorables desde los puntos de vista ambiental y de los recursos naturales" y que, además, internalicen externalidades.

Nos enfrentamos con dos requerimientos. Primero, debemos ser explícitos con respecto al contexto del desarrollo sostenible. Esto implica que se responda a la pregunta ¿qué y para quién estamos sosteniendo? Segundo, es necesario encontrar alguna manera operativa satisfactoria de tratar el futuro. Como no sabemos si en realidad nos encontramos en el camino del desarrollo sostenible, es necesario contar con cierta flexibilidad. En las secciones que siguen, examinaremos estos requerimientos.

## ¿Sostener qué cosa y para quién?

Las ONGs ambientales critican a las organizaciones internacionales por no prestar suficiente atención a los temas del desarrollo sostenible en la planificación, manejo y ejecución de los proyectos y políticas de desarrollo forestal. Esta crítica se relaciona con la pregunta anterior. Para contestarla, los organismos internacionales deben considerar los puntos de vista de los gobiernos, de las ONGs locales y, especialmente, de los beneficiarios directos.

Las organizaciones deben responder a esta pregunta de forma explícita. Ellas tienen que tener una cierta sensibilidad con respecto a la continuidad de los beneficios a través del tiempo (las generaciones futuras tienen que formar parte de la respuesta a la pregunta del ¿para quién?), y deben considerar la difusión de los beneficios más allá de los límites de los proyectos (es decir, deben considerar los beneficiarios indirectos de los proyectos y la necesidad de tener un desarrollo de base amplia). Estas organizaciones también deberían considerar la posibilidad de compensar a los países y a las comunidades locales por los beneficios globales directos e indirectos que se produzcan. En la realidad, las organizaciones internacionales se han demorado en cambiar su *modus operandi* y así satisfacer las demandas del desarrollo sostenible. Esto se debe, en parte, a que el desarrollo sostenible aún no se define en términos operacionales. Este es un problema serio, especialmente cuando se habla de reforma de las políticas y del ajuste a nivel de proyectos, donde se requiere una mayor precisión.

Además, al responder a la pregunta ¿para quién?, las organizaciones deberían estar concientes de que el centro de atención deberían ser los beneficiarios directos y los países receptores, que son los que tienen la responsabilidad de pagar las deudas de los préstamos internacionales. Si la pregunta ¿para quién? involucrara un grupo más amplio, global, de beneficiarios, se deberían analizar el ¿quién paga? y ¿cuánto?, en términos de los beneficios globales.

## La incertidumbre

Como se mencionó, no podemos predecir el futuro con precisión. Por esta razón, debemos encontrar una manera de juzgar si realmente estamos progresando hacia el desarrollo sostenible. Podríamos argumentar que una manera práctica de hacer esto es simplemente evitar el desarrollo no sostenible, el que podemos reconocer fácilmente median-

te una serie de signos de advertencia temprana. En el caso forestal, esto implica fijar objetivos provisorios, condicionados por factores temporales y por la capacidad de la organización ejecutora y, después de que estos se hayan alcanzado, fijar unos nuevos para el período siguiente.

### **¿Es el desarrollo sostenible un concepto nuevo?**

Las organizaciones siempre tuvieron que lidiar con la incertidumbre. Siempre tuvieron que especificar objetivos (la pregunta ¿qué cosa?), los clientes y los beneficiarios (¿para quién?). Especialmente si se trata de crédito, los objetivos deberían ser determinados por los actores principales: los receptores de la asistencia.

El desarrollo sostenible no es un concepto nuevo. Se centra en la ejecución de ideas que se han conocido por largo tiempo (los años de la era de la conservación de Pinchot/Roosevelt en los Estados Unidos y de von Carlowitz en Alemania). Aun cuando reconocemos el valor de la retórica política con un nuevo tinte, el hecho es que los conceptos del desarrollo sostenible se han entendido muy bien por un buen tiempo. El desarrollo sostenible no es un nuevo paradigma en el sentido de que no contiene nuevas ideas. Lo que sí es nuevo y que lo transforma en un paradigma es la conciencia generalizada de la urgencia de poner en práctica una serie de principios ya aceptados. Este aspecto —la ejecución de los conceptos del desarrollo sostenible— es uno de los que causa mayores problemas a las organizaciones internacionales. Estas organizaciones no deberían gastar mucho tiempo tratando de producir nuevas definiciones de desarrollo sostenible. Por el contrario, se deberían concentrar en los temas de ejecución. Este enfoque también permitiría una mayor refinación de conceptos a partir de las experiencias adquiridas por los receptores y por las organizaciones tanto bilaterales como multilaterales.

### **Ejecución: Avance hacia el desarrollo sostenible**

La ejecución más eficiente implica un examen de las políticas y de los procedimientos relacionados con: a) los métodos de proyectos y de políticas que usan las organizaciones internacionales; y b) el personal. La mayoría de las organizaciones internacionales operan sobre la base de proyectos. Algunas han empezado a utilizar metodologías sectoriales. Las organizaciones pueden progresar en la medida en que los proyectos, los programas y el personal respondan a las necesidades bási-

cas del desarrollo sostenible, es decir, a los conceptos del "qué" y "para quién".

Un buen ejemplo de una institución que progresa hacia el desarrollo sostenible es puesto de relieve por McGaughey (1990), quien cita un discurso pronunciado por E. Iglesias (Presidente del BID): "una de mis preocupaciones es que Ud. no puede tratar este tema contando solamente con una unidad en la institución que trate del ambiente. Ud. no puede difundir una sensibilidad ambiental en toda la organización y al mismo tiempo tratar de influenciar la toma de conciencia en el otro sector, el sector de aquellos en el gobierno que negocian con nosotros, la gente de las oficinas de planificación, de los ministerios. Es una situación sin salida y, a menos que se pueda establecer una conciencia profunda de que este es un tema que debe ser tratado por todos y no solo por aquellos que se encuentran directamente relacionados con él, estamos perdidos. En mi opinión, lo más importante es tratar de vender estas ideas, de difundirlas en las estructuras del Banco y al mismo tiempo mantener un diálogo... (con) ... los países."

## **NECESIDAD DE INTRODUCIR CAMBIOS EN EL MARCO DE LAS POLITICAS**

### **Reforma de las políticas**

Existe una necesidad evidente de reformar las políticas forestales. Con pocas excepciones, las políticas actuales no han llevado a una mayor contribución de las actividades forestales a la economía, a la expansión de la cantidad y calidad de las áreas reforestadas, a mayores niveles de ingreso para las comunidades y los pueblos dependientes del bosque o a la reducción de la deforestación. Sin una reforma de las políticas, es casi imposible sostener los proyectos, aunque sean técnicamente sólidos, porque las condiciones que son necesarias para su eficiente ejecución se encuentran presentes solo mientras dura el proyecto. Hay un profundo acuerdo entre las organizaciones multilaterales en el sentido de que las políticas forestales y otras relacionadas deben reformarse de tal manera que se pueda fomentar el desarrollo sostenible.

## **Sendero del cambio**

El énfasis de la ayuda actual es en (Banco Mundial 1994):

- La reforma del sector forestal.
- La conservación de los recursos forestales intactos y de las alternativas de sustento para habitantes del bosque.
- Plantaciones forestales, principalmente aquellas con comunidades rurales.
- Integración de la agricultura con la silvicultura.

Los estudios sectoriales y sus recomendaciones de reforma de las políticas parecen ser métodos eficientes para alcanzar desarrollo sostenible y optimar la contribución de las actividades forestales. También existen varias iniciativas, como el PAFT, que se podrían rescatar. La idea de coordinar las actividades de los donantes todavía tiene validez y aquellos esquemas que incluyen reformas de las políticas son, evidentemente, de mucha utilidad.

Proponemos organizar las actividades para la reforma de las políticas forestales, incluidas aquellas del Banco Mundial, de otras organizaciones donantes y de los bancos regionales, para facilitar un avance más rápido hacia marcos de políticas más sólidos en los países de la región. La comunidad de donantes podría contribuir con este esfuerzo.

La asistencia internacional debería reformarse para poder alcanzar los objetivos del desarrollo sostenible. Los cambios que son necesarios incluyen:

1. Un programa de reformas de políticas que identifique y evalúe las posibilidades de financiamiento nacional y de financiamiento complementario externo para las actividades de desarrollo sostenible.
2. Un programa para recuperar áreas degradadas mediante la reforestación, que asegure la propiedad de las comunidades locales y de propietarios privados, especialmente en aquellas zonas que previamente se han dedicado a la producción ganadera o a proyectos de desarrollo rural.

3. La integración de la agricultura y la silvicultura en un nuevo concepto de desarrollo rural que incluiría todos los recursos disponibles en microrregiones para el beneficio de los pobres en áreas rurales.
4. La asignación de cierto valor a los recursos y servicios forestales mediante un mejor conocimiento del manejo de los bosques naturales.
5. El desarrollo y la provisión de fondos para un programa que permitiría que la gente rural y las comunidades locales pudieran captar rentas adecuadas por el valor agregado a través de la integración vertical. La Agenda 21 podría constituir un marco adecuado para este programa.

### **Continuidad en la acción**

Existe un proceso continuo que involucra la adopción de iniciativas nuevas y el abandono de experimentos que han fallado. Muchos de los mecanismos de la ayuda multilateral han sido impulsados como modelos de aplicación generalizada (sustitución de las importaciones/industrialización, reforma de la tenencia de la tierra, la revolución verde, desarrollo rural, ajuste sectorial y macroeconómico, privatización y libre comercio) (Bustamante 1991; McGaughey 1990). En el futuro, en vez de tratar de aplicar recetas, debería haber más interacción con las instituciones nacionales, de manera que se puedan crear modelos más apropiados para las condiciones locales y nacionales.

Existe un abandono continuo de ciertas iniciativas para probar otras nuevas. El PAFT tenía una lógica clara: una evaluación de la situación nacional y un conjunto de proyectos orientados a satisfacer los objetivos del desarrollo forestal. Es importante que se definan las relaciones entre el PAFT, los planes nacionales de acción ambiental, los proyectos de ajuste sectorial agrícola y las iniciativas de reforma de las políticas forestales. Se deberían evitar las acciones de tipo paralelo y las iniciativas deberían ser consistentes y coordinadas. Los mismos países deberían ser más agresivos y obligar a las organizaciones internacionales a que se coordinen de una forma mejor.

La estrategia proyecto por proyecto y la del análisis sectorial no son mutuamente excluyentes. Por ejemplo, en el caso del PAFT, existen varias alternativas de proyecto que no necesitan mayor discusión.

Con el fin de ganar experiencia y de dar mayor oportunidad a los programas de reforma de políticas, es importante subrayar algunos de los problemas que ha enfrentado el PAFT:

- El PAFT fue muy subsectorial y no consideró las interacciones con el sector agrícola ni con otros sectores. Lo forestal podría haber estado presente como capital natural, apoyando el desarrollo agrícola.
- Las iniciativas se centraron en la institución forestal estatal, sin considerar otros protagonistas. El PAFT diseñó estrategias y su inmediata ejecución mediante una serie de proyectos específicos. **En la realidad muy pocos países tenían la capacidad de absorción** y muchos se encontraban aquejados por debilidades institucionales, restricciones políticas y una escasez aguda de personal especializado.

Ahora, el PAFT se encuentra luchando por su sobrevivencia y debe enfrentar la competencia de los análisis sectoriales y de los planes nacionales de acción ambiental, los cuales no cuentan con estrategias para dar seguimiento a las diversas iniciativas en ejecución y para introducir los cambios que sean necesarios.

La transparencia de las políticas también es una necesidad. Las políticas y los proyectos deberían proveer de incentivos a aquellos mecanismos que puedan estar abiertos a todos los que satisfagan requerimientos mínimos (y no solo a cierta ONG o a una cierta comunidad), de tal manera que se pueda progresar desde ayudas específicas hacia procesos de índole más general. Detrás de cada proyecto, debería encontrarse la posibilidad de difundir la aplicación de un mecanismo que fuera particularmente exitoso a toda una región o a un país (de Camino 1989).

Con el fin de generalizar las experiencias adquiridas, es necesario desarrollar mecanismos efectivos para transferir recursos adecuados a los pequeños finqueros, a las comunidades y a los habitantes del bosque, de acuerdo con sus realidades y problemas.

Una de las condiciones para lograr una continuidad de acción es que no se use la ayuda como un instrumento político, para poner presión sobre los países. En muchos casos, ciertos proyectos que ya se han iniciado se deben interrumpir simplemente porque el país receptor ya no forma parte de la esfera ideológica del donante. Normalmente, los proyectos y los procesos de reforma de las políticas se expresan en acuerdos firmados que deberían ser respetados no solo por los países receptores, sino también por los donantes. Los compromisos de largo

plazo de los donantes deberían recibir la misma consideración que los de la deuda internacional.

Con algunas excepciones, los países donantes y las organizaciones internacionales no tienen ninguna experiencia en el manejo de los bosques tropicales. Tampoco la tienen las ONGs internacionales. Sin embargo, esto no debería constituir una razón para ignorar el tema, ya que este es de gran importancia para los países en desarrollo. Los esfuerzos para capacitar al personal del país receptor y al personal de las organizaciones internacionales no son suficientemente intensos para que puedan resolver los problemas futuros. Los donantes, las organizaciones multilaterales y los países deben empezar a ejecutar actividades de desarrollo sostenible y a ganar experiencia en su administración. Necesitamos aprender juntos.

## **Desarrollo de la cooperación**

Se debe cambiar la manera en que la comunidad internacional interviene en el proceso de reforma de las políticas en el sector. La comunidad de donantes y las ONGs internacionales deberían desempeñar un papel de apoyo (no de imposición) en los países de la región. Las relaciones nacionales/locales deberían tener más fuerza que aquellas globales/locales. Es necesario que seamos socios igualitarios.

El Gobierno no debería ser el centro de gravedad del desarrollo forestal. El Servicio Forestal no debería ser la única institución de contraparte para los programas de ajuste sectorial y para los proyectos del sector forestal. Se deben desarrollar mecanismos prácticos, no burocráticos, que consideren como contrapartes de los socios internacionales a los beneficiarios directos y a las ONGs relacionadas con ellos.

Además, el poder legislativo nunca se incluye en el diálogo, aun cuando tiene un papel preponderante en el proceso de reforma política. (Urioste 1994). En ciertos casos, esto se debe a que el poder legislativo toma demasiado tiempo en aprobar los programas y los proyectos apoyados por los donantes.

En el proceso de reforma de las políticas, se debería dar importancia a los puntos de vista y a los objetivos del país y de las comunidades receptoras; es necesario que se opere dentro de las limitaciones del país receptor. En muchos casos, la comunidad internacional trata de

imponer sus propios objetivos y condena, de esta manera, a la gente pobre a preservar los bosques y a una pobreza continua. Parte de la solución se encuentra en la flexibilidad y en la búsqueda de alternativas que den valor al bosque, desde el punto de vista de las comunidades y de los países involucrados.

Para desarrollar una colaboración real, la comunidad internacional debería:

- Fortalecer las organizaciones de base y las ONGs locales de una forma permanente.
- Orientar sus esfuerzos a trabajar más estrechamente con los beneficiarios directos, de una manera efectiva y no solo cosmética.
- Tratar de institucionalizar las soluciones para lograr acceso a tierras, fondos y asistencia técnica; hay que ampliar la acción de proyectos y casos a soluciones generales por ser implementadas en todo un país.
- Evitar presionar a los países hacia la adopción de "tratamiento *shock*" mejorando la oportunidad de la implementación de políticas en el tiempo oportuno.
- Evitar una estrategia subsectorial que en el pasado aisló al sector forestal.

Para tratar las tres dimensiones del desarrollo sostenible, es necesario incluir los siguientes conceptos en los programas de asistencia internacional:

1. Hay que reforzar las organizaciones de base y las ONGs locales sobre una base sostenible.
2. Es necesario trabajar estrechamente con los beneficiarios directos de una manera real y no solo cosmética.
3. Se deben institucionalizar las soluciones para obtener acceso a la tierra, financiamiento y apoyo técnico, y avanzar desde proyectos específicos hacia métodos generalizados que se ejecuten en todo el país.

4. No se debe forzar a los países para que adopten "tratamientos de choque", ni para que mejoren el calendario de las intervenciones políticas (las prioridades y las acciones urgentes que pueden requerir las regiones, las comunidades y los países no son las mismas que las de los bancos).
5. Se deben evitar enfoques subsectoriales que en el pasado han aislado al sector forestal.

## **Incorporación de las consideraciones de eficiencia equidad y ecología en la ayuda forestal**

### ***Planteamiento***

Algunos de los elementos de una estrategia general para la inclusión de las dimensiones de eficiencia, equidad y ecología en la asistencia internacional forestal son los siguientes:

1. En el caso de las acciones de reforma de las políticas propuestas por las organizaciones internacionales, se deberían requerir evaluaciones ambientales y sociales. Hay muchas externalidades sociales y ambientales derivadas de los programas de ajuste sectorial que se discuten solo superficialmente en los informes. Estos informes tienden a concentrarse en los efectos de corto plazo, los que normalmente son solo analizados sin profundidad y con una gran presión de tiempo.
2. Se debería llevar a cabo un esfuerzo sustancial para diseñar mecanismos que permitan percibir pagos por las externalidades globales. Panayotou (1994) propuso por lo menos 20 mecanismos, algunos de los cuales ya son usados y otros necesitan ser puestos en práctica. Varios de estos mecanismos persiguen el auto financiamiento del desarrollo sostenible, mediante la comercialización nacional e internacional de los beneficios globales.
3. Muchas iniciativas del pasado estuvieron influenciadas por enfoques de tipo parcial, desvinculados de los marcos de políticas que pudieran ayudar a responder las preguntas ¿qué? y ¿para quién?. Las organizaciones bilaterales y multilaterales deberían adoptar procedimientos más prácticos para la sostenibilidad, en el sentido de evitar todas aquellas actividades que no sean sostenibles. Las organiza-

ciones no deberían hacer tanto énfasis en los efectos absolutos, sino más bien en los efectos incrementales de las políticas o de los proyectos sobre sostenibilidad. Si el destino de un área tropical es que sea desforestada sin intervención política (dadas las tendencias actuales), se podrían diseñar políticas para apoyar el manejo sostenible de los bosques tropicales primarios para usos comerciales y cambiar de esta manera la tendencia a la deforestación. Esto ya no sería más un **pecado capital**. Como lo demuestra la experiencia en la región, las políticas restrictivas, que limitan el acceso a los recursos forestales, llevan a la deforestación. Otro error es tratar de resolver los problemas agrícolas, de conservación o forestales sin considerar sus raíces sociales o económicas.

4. El marco de políticas debería dar prioridad a las inversiones para recuperar recursos que han sido destruidos por las políticas y proyectos errados, y a situaciones en las que persisten los problemas sociales y económicos.
5. Una zona de desarrollo rural es un territorio. En este territorio, encontramos diferentes tipos de recursos: tierras agrícolas, bosques, agua y muchos otros. El desarrollo rural nunca debería ser conceptualizado sólo como desarrollo agrícola o ganadero. En el pasado, la falta de una integración real entre los componentes forestales y de recursos naturales en los proyectos de desarrollo rural, se tradujo en altos costos ambientales y sociales. Esto se debió, en parte, a la inclinación de las organizaciones multilaterales a financiar proyectos de protección, de preservación y aquellos que generen beneficios para la comunidad global.

Si un área de desarrollo rural tiene recursos forestales, los proyectos deberían analizar alternativas para su manejo eficiente, para el beneficio de las comunidades locales y bajo su control. Los proyectos deberían incluir una amplia gama de acciones, entre ellas agrícolas, ganaderas, de agrosilvicultura, los sistemas agrosilvopastoriles y agroindustriales, el manejo sostenible de bosques primarios (los que de otra manera serían destruidos), las industrias forestales, la industrialización de productos no madereros, el ecoturismo, la preservación de bosques con el fin de proteger sus servicios ambientales (con la condición que se pague compensación) y otras.

Las políticas y los proyectos forestales pueden contribuir al desarrollo sostenible en la medida en que:

- Involucren a las comunidades locales y a los pueblos indígenas en su diseño e implementación.
- Generen incentivos para las actividades que tengan externalidades ambientales positivas.
- Integren a los beneficiarios en los segmentos más rentables de la función de producción.
- Fortalezcan a las comunidades locales y a las ONGs locales y nacionales para lograr un manejo más efectivo de los recursos. Es necesario dar alta prioridad a la educación de los principales actores. La capacidad de absorción debe ser mejorada.
- Asignen al Gobierno el papel de coordinar la preparación de normas y de controlar su aplicación. El sector privado, las ONGs y las comunidades se deberían concentrar en la ejecución de las políticas para el desarrollo sostenible.
- Operen bajo el principio de que la formulación de políticas y el cambio institucional deberían llevarse a cabo de forma eficiente.

### ***Manejo comercial de los bosques tropicales primarios***

El manejo de los bosques tropicales primarios debería ser considerado como un caso especial. América Latina tiene 918 millones de hectáreas de bosques tropicales en un territorio de 1650 millones de hectáreas (FAO 1993). En muchos países de la región, el bosque tropical constituye un recurso importante. Para muchas de estas regiones, los bosques primarios constituyen los únicos recursos para el desarrollo sostenible.

Si se trata de evitar el financiamiento de la producción forestal o si solo se financian iniciativas de preservación, no se conseguirá aumentar el valor de los recursos forestales o el interés de las comunidades ni del Gobierno por manejarlos o conservarlos. En este caso, es mejor apoyar ejemplos de buen manejo forestal. Es difícil que los gobiernos financien actividades de conservación con créditos cuando no se produce un ingreso directo para el Gobierno o para las comunidades.

El desarrollo sostenible de los bosques tropicales es factible (de Graaf 1990; Hutchinson 1993; Finegan *et al.* 1993). El problema es que

la mayoría de las iniciativas de manejo forestal nunca fueron implementadas. El manejo forestal requiere algo más que la preparación de planes de manejo: en realidad, el camino hacia la deforestación está pavimentado con planes de manejo. El manejo forestal implica la existencia de conocimiento silvicultural, de recursos humanos, industrias, procedimientos administrativos racionales, mercados y apoyo internacional. El manejo de bosques tropicales no ha fallado: nunca ha sido puesto en práctica. La solución es fácil: los planes deben ser ejecutados en su totalidad por todas las partes comprometidas, durante un período que sea suficientemente largo como para producir resultados efectivos.

Muchos proyectos forestales se concentran en la producción, pero no toman en cuenta las posibilidades de mercado. Las políticas y los proyectos deberían dar más atención a los aspectos económicos y de comercialización.

El manejo sostenible de los recursos naturales debe internalizar los costos externos así como los de un manejo que sea ecológicamente efectivo. En aquellos mercados en que los productores que no manejan los recursos forestales deben competir con aquellos que sí los manejan, los últimos no tienen posibilidades de sobrevivir. El manejo forestal tropical se puede mejorar si:

- Se consiguen mejores precios para la madera proveniente de bosques manejados.
- Se diseñan incentivos para el manejo adecuado y la conservación de los bosques tropicales naturales. Como los servicios ambientales no se transan en el mercado, es necesario que se den incentivos que compensen a los productores por los servicios ambientales proporcionados por los recursos forestales. En este caso, el incentivo no constituye un subsidio, sino un pago por los servicios ambientales. Este es un precio que debería ser pagado por las comunidades nacional e internacional, que gozan de estos servicios.
- Se integra verticalmente la producción de madera con su utilización e industrialización. Los proyectos deberían incluir componentes de procesamiento industrial y los mismos procedimientos deberían aplicarse a los productos no madereros.
- Se idean mecanismos de participación para involucrar a las comunidades y a los pueblos indígenas en la preparación de proyectos y en su ejecución. No es justo constreñir a la gente local a los proce-

sos productivos con las rentabilidades financieras más bajas, reservando aquellas alternativas más rentables para las industrias y el turismo. Tal comportamiento no es consistente con el desarrollo sostenible, porque no satisface la dimensión de equidad.

- Se diseñan mecanismos para compensar aquellas comunidades y países que estén dispuestos a reservar áreas para la conservación o preservación que produzcan servicios ambientales globales.
- Se tiene la valentía de apoyar financiera y técnicamente el manejo sostenible de bosques primarios tropicales para la producción de madera y otros productos. Se debería garantizar un mayor acceso a programas como la IITO (IITO 1992). Se deberían utilizar procedimientos innovadores para adjudicar concesiones no solo a las grandes empresas, sino también a las pequeñas comunidades para establecer asociaciones que involucren a las comunidades y al sector privado. Una política de no intervención o que no tome en cuenta ciertas actividades llevaría a la destrucción de los recursos forestales sin producir beneficios inmediatos para las comunidades o los países.

La acción efectiva de las organizaciones bilaterales y multilaterales en materia de manejo forestal flexible y consistente conduciría a resultados mejores que, por ejemplo, un proceso que ignorara los usos comerciales del bosque primario. La posibilidad de manejar comercialmente el bosque primario tropical no ha recibido la atención que se merece en las organizaciones internacionales. En nuestra opinión, este es un caso típico: las organizaciones internacionales no han comprendido la importancia de este concepto y no han tenido una actitud agresiva y positiva en sus programas de asistencia.

## **CONDICIONES DE LA AYUDA**

### **Necesidades financieras y fondos disponibles**

Una prioridad de la Agenda 21 es alcanzar el financiamiento nacional del desarrollo sostenible en los países en desarrollo (Panayotou 1994). Sin embargo, las posibilidades financieras de los países en desarrollo son limitadas. Los mercados globales no operan libremente y los países en desarrollo son solo socios menores en estos mercados, con

costos que llegan a los US\$500 000 millones por año, debido a las medidas proteccionistas impuestas por los países desarrollados. Esta cifra se puede comparar con el valor de la ayuda internacional, la que solo alcanza a una décima parte (PNUD 1992). La eliminación de las barreras al comercio internacional que afectan a los países en desarrollo produciría los recursos financieros necesarios para el desarrollo sostenible.

Como se mencionó, los bosques tropicales producen, pero no reciben, compensación por una serie de servicios ambientales que percibe la comunidad global. Los servicios de captación de carbono, en comparación con las emisiones, se describen a continuación (WRI 1992):

● Area forestal:	%
Países en vías de desarrollo	57
Países desarrollados (incluida Europa Oriental)	43
● Emisiones de bióxido de carbono:	
Países en vías de desarrollo	40
Países desarrollados	60
● Otras emisiones provenientes de residuos sólidos, industriales y de la minería	
Países en vías de desarrollo	41
Países desarrollados	59

Hay un exceso en los servicios de almacenamiento de carbono en los países en vías de desarrollo y excesivas emisiones en los países desarrollados. Los países del Sur almacenan una gran proporción de las emisiones que se producen en los países del Norte. Además, grandes superficies de tierras degradadas de los países en vías de desarrollo se podrían dedicar al almacenamiento de carbono. Se deben idear mecanismos eficientes para transferir recursos financieros a los países del Sur, para pagar por la conservación y la expansión de las áreas forestales. La ayuda internacional ha sido menor que las necesidades y ella no ha cumplido los compromisos adquiridos en ECO92.

El examen de la Ayuda Internacional para el Desarrollo indica que (PNUD 1992 y 1993):

- Los países desarrollados invierten 0.35% de su PIB en asistencia al desarrollo, en comparación con el compromiso de 10.7% adquirido en ECO92. Solo tres países cumplen sus compromisos.
- América Latina recibe una pequeña proporción de la ayuda al desarrollo: solo un 0.5% de su PIB.
- Ninguno de los 20 países receptores de ayuda más importantes se encuentra en América Latina
- La Agenda 21 recomendó una inversión anual de US\$31 250 millones en actividades forestales, de los cuales US\$5670 millones deberían provenir de la asistencia internacional. Desde 1991, el Banco Mundial ha invertido US\$1 300 millones, o un promedio de US\$400 millones por año. La situación es similar en el caso de los otros donantes. Todas las fuentes de financiamiento internacional se encuentran lejos de satisfacer sus compromisos adquiridos en ECO92. Además, la ayuda total se reduce, ya que se están transfiriendo grandes cifras a los países de Europa Oriental.

Evidentemente, el financiamiento no es el único problema. Muchos de los problemas se relacionan con la limitada capacidad de absorción de los países. Sin embargo, el financiamiento puede ser un obstáculo si se toma en consideración la deuda externa en las inversiones para el desarrollo sostenible. Además, se requieren fondos y tiempo para aumentar la capacidad de absorción. Podemos concluir que el panorama general de la asistencia internacional no es muy prometedor. El sector forestal de América Latina no constituye una excepción en este panorama negativo.

Un ejemplo es el de las inversiones a largo plazo para restaurar y mejorar los recursos naturales o para recuperar áreas degradadas que podrían tener un potencial importante, las que, al mismo tiempo, producen servicios globales que no se transan en los mercados. Se podría argumentar que este tipo de inversiones deberían ser apoyadas por la ayuda bi- y multilateral en condiciones de financiamiento que deberían ser muy diferentes de aquellas que caracterizan a otro tipo de iniciativas.

## **Condiciones del financiamiento**

Algunas de las condiciones del financiamiento del desarrollo forestal sostenible son:

- El sistema internacional debería apoyar el análisis de las capacidades nacionales de financiar el desarrollo sostenible, mediante la reforma de las políticas.
- Los horizontes de planificación de proyectos y programas deben ser más largos.
- Se deberían considerar fondos para la compensación de los servicios globales percibidos por la comunidad global.
- Esta compensación debería constituir la base de un sistema de incentivos, para pagar por el valor de los servicios ambientales (precio= costo del manejo sostenible).
- El Fondo Mundial del Ambiente (GEF) debería tener la magnitud necesaria para poder financiar aquellos componentes de los proyectos que no sean financieramente factibles, pero que sean esenciales para la sostenibilidad de los proyectos. El Fondo debería constituir el componente de desarrollo sostenible del sistema bancario regional y multilateral.
- Se debería analizar el nivel de las tasa de interés. Si el objetivo es alcanzar un desarrollo sostenible, se debería atribuir mayor valor al futuro y, por lo tanto, reducir las tasas de interés. En este contexto, se debería aplicar un criterio diferenciado a los distintos componentes de un proyecto, que dependa del horizonte temporal y de la naturaleza de los costos y beneficios.
- En años recientes, las instituciones de crédito internacional han dado mucho énfasis a la estabilidad de los mercados y a la reducción del déficit, pero no a la reducción de la pobreza, a la equidad o a la utilización adecuada de los recursos naturales. También, se le ha dado importancia a la preservación de los recursos naturales. De esta manera, hay un vacío que afecta a los programas y proyectos orientados a la producción de bienes y servicios que involucran a las comunidades y que llevan a la producción integrada y diversificada.

- Los proyectos deben conducir a la independencia de los recursos humanos. Deben institucionalizar y reforzar las capacidades técnicas de las organizaciones receptoras. Este debería ser un componente importante de los programas de ayuda técnica y financiera internacional. Ciertos mecanismos, como el de la Capacidad 21, deberían comenzar a operar tan pronto como sea posible. Como el GEF, la Capacidad 21 también debería utilizarse para financiar organizaciones de tipo no comercial, apoyando la formación de las capacidades de absorción de las instituciones forestales y de aquellas relacionadas.
- Los mecanismos de transferencia financiera que afectan a los pequeños finqueros, comunidades y organizaciones deben ser diversificados y mejorados. Los sistemas actuales son lentos y requieren condiciones que son imposibles de satisfacer, como garantías financieras, derechos claros de la tenencia de la tierra, modelos muy complicados para la preparación de proyectos, entre otras. Evidentemente, muchos de estos mecanismos no son responsabilidad de las organizaciones multilaterales y por esto es necesario trabajar en armonía con los gobiernos para poder mejorarlos.
- Las organizaciones multilaterales mejoran sus procedimientos de evaluación ambiental y adoptan procedimientos sectoriales en vez de aquellos que se basan en proyectos individuales. Aunque esta estrategia tiene sentido, podría provocar la interrupción de muchos proyectos hasta que el país satisfaga los requerimientos sectoriales. Sería mejor contar con un proceso paralelo o con financiamiento especial para la reforma de las políticas.

La clasificación de los proyectos forestales de acuerdo con su impacto ambiental es mucho más estricta de lo que fue en el pasado, en el caso de los proyectos agrícolas o ganaderos que conducen a la deforestación. Los procedimientos de evaluación de impacto deberían basarse en un análisis incremental. Los proyectos deberían compararse con la situación de deforestación y no con aquella de preservación de las áreas forestales, las que, dadas las tendencias, están condenadas a desaparecer de todas maneras. Si esto se hiciera, los beneficios de los programas forestales, desde el punto de vista del desarrollo sostenible, serían evidentes y, por lo tanto, los programas obtendrían financiamiento.

El Manual de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) que se ha publicado re-

cientemente, presenta un resumen de las recomendaciones, principios y pautas generales políticas y operacionales que deben regular la ayuda al desarrollo. Algunas de las lecciones más importantes de esta revisión son las siguientes:

1. La cooperación internacional y, específicamente, la cooperación para el desarrollo solo pueden ser tan efectivas como lo permita el ambiente económico, político y administrativo en el cual opera.
2. Los problemas de ejecución se pueden evitar y el éxito de los proyectos se puede aumentar mediante el reforzamiento de la evaluación de los proyectos, mayor cuidado en la selección de estos proyectos, una definición más clara y realista de los objetivos, mayor flexibilidad y adaptación más rápida cuando surjan problemas.
3. Las políticas de ayuda y crediticias deberían enfocarse no solo en los proyectos individuales, sino también en las políticas nacionales y sectoriales. Las políticas crediticias deberían suplantar el desarrollo de los proyectos por aquel de los programas. Además, se debería evitar la competencia de los donantes por aquellos proyectos que sean atractivos.
4. Hay una gran cantidad de asesoría, proveniente de los diferentes donantes, que es conflictiva y contraproducente. Para ser efectiva, la asesoría debería basarse en un conocimiento profundo de las restricciones y oportunidades sociales, ecológicas y económicas locales. También debería respetar profundamente las prioridades, posibilidades y necesidades del país receptor.
5. Se pueden obtener beneficios importantes, en términos del valor de los proyectos y las operaciones de mantenimiento, si se instauran mejores procedimientos de adquisición y de contratos.

Algunos de los principios más importantes acordados de la OCDE y el Comité de Ayuda al Desarrollo son los siguientes:

- El Gobierno receptor debería tener la responsabilidad de la coordinación de la ayuda internacional.
- Los receptores, los donantes bilaterales y las organizaciones multilaterales, deberán mejorar la comunicación entre los donantes y su coordinación.

- Se debería incluir la participación de los grupos de interés involucrados en los proyectos y programas.
- Se debería favorecer el empleo de la capacidad local y todas aquellas actividades que contribuyan a fortalecer su creación. Se debería evitar la práctica de proporcionar bienes de capital a precios subsidiados y de no financiar los gastos recurrentes en recursos humanos. En este sentido, se debería revisar cuidadosamente la transferencia y el cambio de tecnología.
- Es esencial que se aumente la sinergia entre los economistas, los planificadores y los expertos en ciencia y tecnología, con el fin de construir y reforzar las capacidades nacionales.

## CONCLUSION

Las condiciones crediticias que demandan los bancos de desarrollo que operan en la región son parecidas a aquellas de los bancos comerciales. Existe cierto orgullo en el sistema bancario internacional al abogar por el término de los préstamos blandos. Los criterios de financiamiento y de crédito deben revisarse con una perspectiva de desarrollo sostenible. El papel de las actividades forestales en el desarrollo sostenible también debe ser reexaminado: se requieren nuevas condiciones en la ayuda para la preparación de proyectos y programas, que sigan los principios del desarrollo sostenible. Hay muchos costos sociales y ambientales que se transfieren a la comunidad y, por lo tanto, esta subsidia los costos. En el caso de muchas iniciativas de recursos naturales o forestales, los beneficios sociales y ambientales no se compensan financieramente y por esto se desalientan tales iniciativas.

Los bancos regionales, bilaterales y multilaterales deberían fomentar el desarrollo sostenible. El "sistema bancario para el desarrollo sostenible" debería comenzar a operar siguiendo los lineamientos indicados anteriormente.

## BIBLIOGRAFIA

- BUSTAMANTE, J.A. 1991. Conceptos sobre políticas de desarrollo nacional y sostenibilidad. Informe de Consultoría. San José, C.R., IICA/GTZ. (Borrador).

- CASSEN, R. 1990. Entwicklungszusammenarbeit. Fakten. Erfahrungen. Lehren. UTB. Haupt. Bern. Stuttgart.
- LA CUMBRE de la tierra ECO 92: Visiones diferentes. 1993. San José, C.R., Earth Council, IICA.
- DE CAMINO, R. 1989. La influencia de una comunidad en la política forestal de un país: El caso de Hojancha de Guanacaste en Costa Rica. Turrialba, C.R., CATIE. Draft.
- \_\_\_\_\_.; MULLER, S. 1993. Sostenibilidad de la agricultura y los recursos naturales: Bases para establecer indicadores. San José, C.R., IICA/GTZ. Serie Documentos de Programas no. 38.
- DE GRAAF, N.R. 1990. Managing natural regeneration for sustained timber production in Suriname: The celos silvicultural and harvesting systems. v.6. Man and Biosphere Series.
- FAO (ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACION). 1993. Forest resources assessment 1990. Tropical countries. Roma. FAO Forestry Paper no. 112.
- FINEGAN, B.; SABOGAL, C.; REICHE, C.; HUTCHINSON, I. 1993. Los bosques húmedos tropicales en América Central: Su manejo sostenible es posible y rentable. Revista Forestal Centroamericana 2(6).
- FORESTRY STEWARDSHIP COUNCIL. 1993. Principles and criteria for natural forest management. U.S.A., Richmond.
- GREGERSEN, H.; LUNDGREEN, A. 1990. Forestry for Sustainable Development: Concepts and a framework for action. St. Paul, University of Minnesota, Department of Forest Resources. Working Paper no. 1.
- HUTCHINSON, I. 1993. Silvicultura y manejo de un bosque secundario tropical: Caso Pérez Zeledón. Revista Forestal Centroamericana 2(2).
- ITTO. 1992. Criterios para la evaluación de la ordenación sostenible de los bosques tropicales. Yokohama, Japón. Serie OIMT de Desarrollo de Políticas no. 3.

- JANKA, H.; LOBATO, R. 1994. Alternativas para enfrentar la destrucción de las selvas tropicales: Algunos aspectos de la experiencia del plan piloto forestal de Quintana Roo. Taller de Políticas Forestales en América Latina. CIFOR/World Bank/EPAT-AID/IICA.
- MCGAUGHEY, S. 1990. The role of multinational agencies in promoting sustainable development. St. Paul, University of Minnesota, Forestry for Sustainable Development Project, Department of Forest Resources. Working Paper no. 11.
- MYERS, N. 1990. Tropical forestry for students. St. Paul, University of Minnesota, Forestry for Sustainable Development Project, Department of Forest Resources. Working Paper no. 7.
- NIJKAMP, P. 1990. Regional sustainable development and natural resources use. Annual Conference on Development Economics. Washington, D.C., World Bank.
- PANAYOTOU, T. 1994. Financing mechanisms for Agenda 21. Or how to pay for sustainable development. HIID, Harvard, for UNDP, Resident Representatives Meeting of the Regional Bureau for Asia and the Pacific. New Delhi, India.
- UNDP (UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAM). 1992. Desarrollo humano. Informe 1992. Bogotá, Col., Tercer Mundo.
- \_\_\_\_\_. 1993. Desarrollo humano. Informe 1993. Madrid, España, CIDEAL.
- URIOSTE, M. 1994. El proceso legislativo en la formulación de políticas forestales y de los recursos naturales que los afectan. Taller de Políticas Forestales en América Latina. CIFOR/World Bank/EPAT-AID/IICA. (Borrador).

# **EXPERIENCIA DEL BANCO MUNDIAL EN PRESTAMOS CONDICIONALES PARA PROYECTOS FORESTALES**

*John Spears*

## **INTRODUCCION**

Las políticas inadecuadas constituyen causas importantes de la deforestación y del manejo forestal insatisfactorio en áreas tropicales. En los préstamos y créditos del Banco a menudo se incluyen acuerdos con los países prestatarios con el objetivo de fortalecer las políticas forestales. Estos acuerdos a veces se formalizan bajo la forma de obligaciones legales que deben ser satisfechas para asegurar el éxito de los proyectos. Típicamente, estos compromisos legales describen la naturaleza y el calendario de ciertas acciones que deben ser llevadas a cabo por el país prestatario y que refuerzan y apoyan los acuerdos de ejecución de los proyectos.

Este documento analiza aquellas obligaciones que fueron diseñadas con el fin de apoyar el desarrollo de políticas apropiadas en 33 proyectos que ya se han terminado y que fueron aprobados en el período 1975-1984, así como en una muestra de 20 proyectos que se encuentran actualmente bajo ejecución. El documento examina el cumplimiento de las obligaciones y evalúa su utilidad en términos de los estímulos que ellas han creado para las reformas de política.

## **Compromisos y diferentes tipos de condiciones de política**

Los compromisos legales que se han utilizado para apoyar el desarrollo de políticas incluyen tres tipos de instrumentos: normativos, financieros e institucionales. Algunos ejemplos de estos instrumentos se encuentran en el Cuadro 15. Los instrumentos normativos utilizan las normas legales y administrativas con el fin de apoyar una gama de políticas ambientales y económicas que afectan al sector privado. Los instrumentos financieros también afectan principalmente al sector privado e incluyen tasas, impuestos y subsidios utilizados con el fin de influenciar la utilización de la tierra. Los instrumentos institucionales comprenden la provisión de servicios de administración pública y otras acciones directas por parte del Gobierno.

**Cuadro15. Reformas de política e institucionales que influyen en el manejo forestal sostenible y la distribución más equitativa de los beneficios forestales.**

---

**Instrumentos normativos**

- Reglas sobre la tenencia y la zonificación de los usos de la tierra.
- Legislación que protege los derechos de propiedad tradicionales y el acceso a la tierra forestal.
- Legislación que protege los derechos intelectuales sobre germoplasma.
- Normas sobre el comercio.
- Concesiones madereras, licencias y multas por incumplimiento de acuerdos.
- Convenciones mundiales que tienen efectos sobre el manejo de los recursos forestales.

**Instrumentos financieros**

- Eliminación de aquellos impuestos y subsidios que estimulan la deforestación.
- Ingresos compartidos con las comunidades locales.
- Fijación de precios de la madera en pie, impuestos a la explotación forestal o a las exportaciones a niveles tales que se pueda percibir la renta económica.
- Incentivos financieros a las plantaciones forestales.
- Eliminación de las tarifas que limitan el comercio internacional de productos forestales.
- Incentivos a las prácticas de manejo forestal que lleven a un manejo sostenible.
- Incentivos a las empresas madereras de pequeña escala.
- Incentivos a la integración de industrias forestales.
- Incentivos al empleo fuera de las fincas.
- Incentivos a la comercialización de productos no madereros.

**Instrumentos institucionales**

- Mecanismos para fomentar el diálogo con ONGs.
  - Mecanismos para estimular la integración de las políticas forestales con las agrícolas, de energía, industriales y ambientales
  - Apoyo a la investigación socioeconómica, de mercados, agroforestería y forestal.
  - Estudios de los valores forestales y de los intercambios entre formas alternativas de uso de la tierra.
  - Estudios de la dinámica poblacional y del impacto de las migraciones sobre los recursos forestales.
  - Apoyo a la educación y al entrenamiento forestal.
  - Fortalecimiento de la administración forestal pública.
  - Fortalecimiento de los servicios de extensión.
  - Manejo estatal de tierras forestales.
  - Mecanismos para reforzar el manejo en zonas de amortiguamiento
  - Monitoreo de las operaciones de explotación privadas e industriales
-

## CUMPLIMIENTO DE LOS COMPROMISOS EN EL CASO DE LOS PROYECTOS QUE YA SE HAN TERMINADO

Esta investigación incluyó 16 proyectos de forestería social que tenían como objetivo principal asegurar los abastecimientos adecuados de leña y de otros productos forestales para las poblaciones aledañas a los bosques y 17 proyectos industriales en bosques naturales o en plantaciones. Se examinaron 87 compromisos y obligaciones relacionadas con las reformas de política o con el desarrollo institucional. Se observó un cumplimiento total de 49 obligaciones (56%), parcial en el caso de 22 obligaciones (25%) e incumplimiento en el caso de 16 compromisos (18%). La proporción del incumplimiento de compromisos fue igual en el caso de los proyectos de forestería social y en los industriales (ver cuadros 16 y 17).

No se pudo establecer una relación clara entre los compromisos de efectuar reformas de política y la eficiencia de los proyectos. En aquellos casos en donde se observó un cumplimiento de las obligaciones, sería inútil argumentar que las reformas de política se llevaron a cabo simplemente porque se exigieron tales obligaciones. Hay muchos factores que contribuyen al cumplimiento de los compromisos adquiridos. Sin embargo, existen algunos casos en que el cumplimiento de los compromisos ha tenido una cierta influencia en la ejecución de las reformas de política. Este estudio indica que es más probable que los compromisos tengan un efecto positivo en todos aquellos casos en que las fuerzas nacionales que propugnan las reformas de política se enfrenten con importantes restricciones y que utilicen la influencia del Banco en las discusiones sobre políticas, investigación y condiciones de los préstamos.

**Cuadro 16. Resumen del empleo de compromisos legales y su cumplimiento antes de 1985.**

	Clase de compromiso							
	Normativo		Financiero		Institucional		Todos	
	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%
Numero de compromisos	25	100	28	100	34	100	87	100
Cumplimiento total	15	60	12	42	22	65	49	56
Cumplimiento parcial		4	11	39	7	21	22	25
Incumplimiento	6	5	5	18	5	15	16	18

Durante el período 1975-1984, los compromisos que tuvieron efectos positivos abarcaron un amplio rango de reformas de las políticas fiscales e institucionales, como se describe en el Cuadro 17.

El incumplimiento de las obligaciones se observó más frecuentemente en situaciones que eran muy complejas desde el punto de vista fiscal o que eran muy sensibles políticamente, cuando había un alto grado de incertidumbre acerca de los impactos ambientales, sociales o fiscales de las reformas propuestas y cuando existía una fuerte oposición de gobierno o de intereses comerciales. Además de registrar los casos de cumplimiento o no cumplimiento, muchos de los informes de resultados de proyectos y de auditorías ponen énfasis en aquellos casos en que la imposibilidad de manejar adecuadamente los temas de política llevó a debilidades en la ejecución de los proyectos. El Cuadro 17 también presenta un resumen de estas situaciones.

## **PROGRAMA DE PRESTAMOS DESDE 1985 Y EVOLUCION DE LOS COMPROMISOS RELACIONADOS CON PROYECTOS FORESTALES**

Los préstamos forestales del Banco entre 1978 y 1985 eran principalmente para proyectos de forestería social, apoyo a la agroforestería y para el fortalecimiento de los servicios de apoyo del gobierno. Durante el período 1985-1994, el programa de préstamos sufrió modificaciones importantes y las obligaciones legales de estos préstamos también evolucionaron rápidamente en consonancia con estos cambios. Se utilizan compromisos en proyectos en ejecución para apoyar la mayor participación del sector privado y de las comunidades en proyectos forestales, la conservación de áreas protegidas, la distribución de costos con las comunidades locales, la lucha contra la invasión de los bosques, investigación y extensión forestal, el mejoramiento de los rendimientos forestales, la mayor captación por parte del estado de la renta forestal y el monitoreo de la deforestación. Debido a que estos compromisos son relativamente recientes, sería prematuro evaluar su efectividad.

Cuadro 17. Análisis del grado de cumplimiento de las obligaciones y de la importancia de las fallas del diseño en los resultados de los proyectos.

Tipo de compromiso	Número de casos de cumplimiento de compromisos	Número de casos de no cumplimiento	Número de otros proyectos en que la falta de análisis de las políticas constituyó una debilidad en la ejecución
<b>A. Normativos</b>			
Requerimiento de que el gobierno lleve a cabo un análisis sectorial	3		8
Reforma legislativa y de tenencia	3	3	13
Segura participación popular en la conservación y el manejo de los bosques	2	2	7
Remoción de barreras legales y de comercio internacional a la explotación eficiente y a la expansión del comercio de productos forestales	2		
Reorganización institucional con el fin de obtener mayor eficiencia en las operaciones forestales del gobierno	5	2	6
<b>B. Financieros</b>			
Eliminación de los subsidios a las ventas de plántulas	5		4

Cuadro 17. (Cont).

Tipo de compromiso	Número de casos de cumplimiento de compromisos	Número de casos de no cumplimiento	Número de otros proyectos en que la falta de análisis de las políticas constituyó una debilidad en la ejecución
Aumento de los precios de la madera en pie	7	3	5
Ingresos compartidos de los proyectos con las comunidades locales	2	1	4
Asignación de fondos de contraparte	2	3	7
Análisis de precios de mercado	1		
<b>C. Instituciones</b>			
Reforzamiento del Servicio Forestal para una mejor supervisión del manejo de las operaciones forestales	12		5
Mejor investigación, extensión y calidad técnica de las operaciones forestales	6	2	11
Ejecución de estudios de mercado y socioeconómicos para comprobar las percepciones sobre la utilidad del proyecto	1	15	

## **CONCLUSIONES**

En todos aquellos casos en que es más probable que los compromisos no sean suficientemente efectivos, es necesario encontrar alternativas para estimular la reforma de las políticas. La incertidumbre acerca de los impactos de los compromisos relacionados con la reforma de las políticas ha tenido una influencia importante sobre los gobiernos y en muchos casos ha determinado su resistencia a la ejecución de tales reformas.

Se debería dar mayor atención a la investigación sobre los efectos de las políticas durante la preparación y la evaluación de los proyectos. Las discusiones sobre reforma de las políticas con los grupos de interés más importantes podrían contribuir significativamente a la eliminación de estos obstáculos. Otras opciones incluyen: apoyo a las organizaciones no gubernamentales, de manera que ellas ayuden a aumentar los niveles de concienciación sobre las consecuencias de no introducir reformas; apoyo a seminarios regionales sobre política, con el fin de diseminar los resultados de los intentos de reforma; colaboración con otras organizaciones internacionales, para abordar temas de difícil solución; reforzamiento de los compromisos voluntarios adquiridos por los países para apoyar convenciones internacionales; y una mayor colaboración con el GEF con el propósito de facilitar el flujo de fondos "blandos" en apoyo a la conservación forestal y sus beneficios globales.

Se debería dar mayor atención al diseño y empleo de indicadores más efectivos de los resultados e impactos de los proyectos así como del cumplimiento de los compromisos legales. Los procedimientos de control y evaluación de los proyectos forestales financiados por el Banco se concentraron en los ritmos de desembolso, la satisfacción de metas físicas y ciertos temas relacionados con la contratación de personal. Estos procedimientos no constituyen una base adecuada para evaluar el impacto de los proyectos en relación con temas estratégicos como la eliminación de la pobreza, la conservación y el desarrollo sostenible de los recursos forestales y del ambiente.



## SIGLAS

AFP	Administración Forestal Pública
AID	Agencia para el Desarrollo Internacional
AGUADEFOR	Asociación Guanacasteca de Desarrollo Forestal (Costa Rica)
ALC	América Latina y el Caribe
ALMG	Academina de Lenguas Mayas de Guatemala
ASDI	Autoridad Sueca para el Desarrollo Internacional
ASEAN	Asociation of South East Asian Nations
BID	Banco Mundial
CAF	Certificación de Abono Forestal
CAFA	Certificación de Abono Forestal por Adelantado
CEE	Comunidad Económica Europea
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIF	Cost, insurance and freight= costo, seguro y flete
CNP	Coefficiente de protección nominal
CNP	Consejo Nacional de la Producción (Costa Rica)
CPE	Coefficiente de protección efectivo
ENAC	Empresa Nacional de Almacenamiento y Comercialización (Ecuador)
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FDF	Fondo de Desarrollo Forestal
FECAFOR	Federación Campesina Forestal
FMI	Fondo Monetario Internacional
FOB	Free on board= Libre en cubierta del barco
FOE	Friends of Earth
FONAFIFO	Fondo Nacional para el Financiamiento Forestal
FSC	Forest Stewardship Council
GEF	Fondo Mundial del Ambiente
IDA	Instituto de Desarrollo Agrario (Costa Rica)
IICA	Instituto Interamericano de Desarrollo
IIDEMAYA	Instituto de Investigación y Desarrollo Maya
IITO	Organización Internacional de Maderas Tropicales
INCRA	Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria
INRENA	Instituto de Recursos Naturales (Perú)
IRENA	Instituto Nicaragüense de Recursos Naturales
ISO	International Standards Organization
ITTA	Acuerdo Internacional sobre Maderas Tropicales
MAGA	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (Guatemala)

---

ONG	Organización No Gubernamental
PAF	Plan de Acción Forestal
PAF-MAYA	Plan de Acción Forestal Maya
PAFT	Plan de Acción Forestal en los Trópicos
PEE	Pérdida de excedentes económicos
PNB	Producto nacional bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SEP	Subsidio equivalente al productor
TIERRA	Taller de Iniciativas en Estudios Rurales y Reforma Agraria
TLC	Tratado de Libre Comercio de Norteamérica
TPE	Tasa de protección efectiva
TPN	Tasa de protección nominal
UICN	Unión Mundial para la Conservación de la Naturaleza
UNAG	Unión Nacional de Agricultores Ganaderos
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
USAID	Agencia para el Desarrollo Internacional del Gobierno de los Estados Unidos
VPN	Valor presente neto
WRI	Instituto de Recursos Mundiales
WWF	Fondo Mundial de Vida Silvestre

**Esta edición se terminó de imprimir  
en la Sede Central del IICA  
en Coronado, San José, Costa Rica,  
en el mes de noviembre de 1995,  
con un tiraje de 750 ejemplares.**

FECHA DE DEVOLUCION

16-7-97		
27 FEB. 1998		
11 AGO. 1998		
27 NOV. 1998		
08 SET. 2000		

IICA  
K01-02

Autor

Libro de lecturas del taller  
Título reforma de las políticas de  
gob. relacionadas con la ...

Fecha  
Devolución

Nombre del solicitante

16/7/97 Petra Petri

27 FEB. 1998 H. Masís

25 AGO. 1998 Ma. Teresa V

27 NOV 1998 Olmar

08 SET. 2000 Kell



FECHA DE DEVOLUCION

16-7-97		
27 FEB. 1998		
11 AGO. 1998		
27 NOV. 1998		
08 SET. 2000		

IICA  
K01-02

Autor

Libro de lecturas del taller  
Título reforma de las políticas de  
gob. relacionadas con la ...

Fecha  
Devolución

Nombre del solicitante

16/7/97	Petra Petri
27 FEB. 1998	H. Maris
25 AGO. 1998	Ma. Teresa V
27 NOV 1998	Olmas
08 SET. 2000	Leil



