



# Libre comercio, ajustes sectoriales y el sector forestal centroamericano

Jorge E. Rodríguez  
José G. Flores Rodas

*La liberalización del comercio y ajustes sectoriales afectarán el uso de los recursos naturales en América Central. Los cambios se sienten sobre todo en el sector industrial.*

*En el siguiente artículo Jorge Rodríguez y José Flores Rodas analizan el significado de estos cambios en el campo forestal. Esperamos que éste sea un comienzo para un diálogo, que ayudará al sector a ajustarse a los cambios necesarios.*

Numerosos estudios y documentos han caracterizado al subsector forestal centroamericano como una de las oportunidades perdidas de las economías nacionales de la región. Los bosques latifoliados constituyen más de las dos terceras partes del recurso forestal de la región, los cuales se aprovechan industrialmente en menos de un 20% de su volumen total. Se abandona en el bosque la mayor parte del volumen maderable, se desperdicia casi la totalidad de otros productos no maderables y se deja áreas que posteriormente son destruidas por el proceso de tumba y quema, debido a la apertura de caminos para el maderero que las hace accesibles a los agricultores migratorios, sin tierra y sin acceso al desarrollo agropecuario de las economías nacionales (CCAD, 1991). Como

resultado, la deforestación actual alcanza casi 416 000 hectáreas por año.

Entretanto, la industria forestal de la región, cuya capacidad instalada se concentra en Guatemala, Honduras y Nicaragua, produce principalmente madera aserrada (94%) y paneles de madera (6%) (CCAD, 1991). Contradictoriamente a esta poca diversificación y amplia ineficiencia en la conversión industrial, existe una gran riqueza en el recurso forestal de la región, que yace en algunas de las reservas de coníferas que aún sobreviven, principalmente en Belice y Honduras, y en la gran diversidad biológica de sus bosques latifoliados.

**El sector forestal debe ser más eficiente para poder adaptarse a los cambios introducidos por el libre comercio**

Hoy, esta industria y el recurso forestal están frente a un proceso de cambio económico tanto en lo interno (ajustes estructurales y sectoriales) como en lo externo (trata-

dos de libre comercio). Este artículo trata de señalar algunos de los problemas y oportunidades que se presentan en estos procesos para el subsector forestal centroamericano.

## Los tratados arancelarios y de libre comercio

En este momento, existen dos procesos concomitantes (aunque no simultáneos) para la liberalización del comercio, que afectarán directa o indirectamente a la industria forestal centroamericana: uno se basa en el Sistema de Integración Centroamericana (SICA) y el otro, en el Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT). Asimismo, existe un tercer proceso que afectará a la industria forestal de la región: la integración de México con Norte América, a través del Tratado de Libre Comercio de Norte América (TLC).

Los tratados arancelarios y de libre comercio tienden a la reducción o eliminación de los obstáculos arancelarios, en particular, en cuanto a los derechos de importación excesivamente elevados o prohibitivos y otras medidas en relación con los derechos e impuestos de exportación. Por otro lado, también tienden a la eliminación de barreras no arancelarias, tales como:

- las prohibiciones de importación o exportación, como exis-



- ten, en algunos países, para ciertas especies en escasez;
- restricciones cuantitativas a la exportación, gravámenes, impuestos y derechos;
- políticas y prácticas generales de explotación de recursos naturales;
- incentivos "anormales" a la inversión, como podrían ser los incentivos a la reforestación o al manejo de bosques naturales;

mente para algunos de los países productores que han protegido su industria forestal de la competencia regional y extra-regional.

Tal es el caso de Costa Rica, el cual, en un grado u otro, se asemeja a algunos otros en la región. El proteccionismo costarricense de su industria forestal, permite que el precio de la madera en rollo sea alrededor de un 18 al 52 por ciento de los precios equivalentes en la frontera; mientras que los tableros contrachapados, protegidos por altos gravámenes

tablero guatemalteco, hondureño o nicaragüense, o chileno o mexicano, cambiaría drásticamente esta situación.

En este sentido, los cambios introducidos por el SICA y por el GATT, son beneficiosos para el subsector regional porque exigirá mayor eficiencia industrial en el mediano plazo. Para ello, los programas de ajuste sectorial deben contemplar, como en efecto lo contemplan, programas de mejoramiento industrial. La industria forestal centroamericana debe estar consciente de esta necesidad, porque su efecto en el corto plazo sería negativo tanto para su comercio intra-regional como extra-regional, de no haber un significativo mejoramiento en su eficiencia.

### Los ajustes sectoriales

En la revisión de los sectores de la economía de la región, implementada por organismos multilaterales como el Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo, y bilaterales, como la Agencia Internacional para el Desarrollo de los Estados Unidos, se han identificado varias distorsiones de mercado que dan origen a ineficiencias en algunos sectores

- prácticas de fijación de precios promovidas oficialmente, y
- prácticas de precios dobles, como de hecho ocurre entre precios locales y los de exportación, que se hacen más competitivos a través de incentivos a la exportación, particularmente para productos forestales de mayor valor agregado.

### Cambios

Estos procesos introducirán cambios significativos, especial-

arancelarios, tengan precios domésticos de 3,9 a 5,7 veces mayores que su precio en frontera (Echeverría, 1992). Si Costa Rica, o cualquier otro país de la región en iguales circunstancias, entrara en el SICA o el GATT, la competencia de la industria del

(como el forestal). Estas tasan implícitamente a los bosques y subsidian usos alternativos de la tierra.





Por lo tanto, la tendencia en los ajustes sectoriales es hacia la eliminación de incentivos para la reforestación o el manejo sustentable de bosques naturales, la desregulación de controles administrativos y de la exportación de madera en rollo. Asociada con esto último, también está la tendencia hacia la subasta internacional de los bosques naturales, como parte de estos ajustes.

No cabe duda que el proteccionismo ha originado distorsiones en el mercado regional de productos forestales y una de las más importantes ha sido el sesgo en la asignación del valor de la producción forestal en contra del valor del bosque, desincentivando la reforestación y el manejo sustentable de los bosques naturales.

El mal manejo de otros sectores ha sido el mayor contribuyente a la deforestación: en el pasado, los subsidios y las condiciones especiales de crédito orientados a los sectores agrícolas y ganaderos, promovieron la conversión de bosques a otros usos no forestales, aún en tierras marginales; asimismo, las políticas nacionales de titulación de tierras, aunque ofrecen seguridad a los usuarios agrícolas en la tenencia de la tierra, se han inclinado en contra de los bosques.

### **La regulación**

La desregulación de los controles de las tasas de cosecha y del manejo forestal, si bien es cierto que han sido ineficaces e ineficientes, no necesariamente son efectos primarios sobre la deforestación ni tampoco desincentivan a los propietarios de bosque. Aún en los países donde la reforestación y el manejo de bosque es una tradición, la regulación forestal es parte integral del sistema. Ejemplos de ello abundan en el mundo entero, aún en

los bosques estatales y federales de los Estados Unidos.

La relativamente pequeña extensión de propiedad privada en los bosques naturales (comparada con la proporción de bosques nacionales) no justifica la desregulación de controles. Asimismo, las imperfecciones y otras distorsiones del mercado en la región no son garantía que la desregulación y la "mano invisible" bastarían para incentivar a los propietarios y para regular las tasas de aprovechamiento y de conversión de tierras forestales a otros usos (Flores, 1992).

**Las ventajas comparativas del sector forestal no deben ser negociables ni exportadas**

### **Ventajas comparativas y subasta internacional**

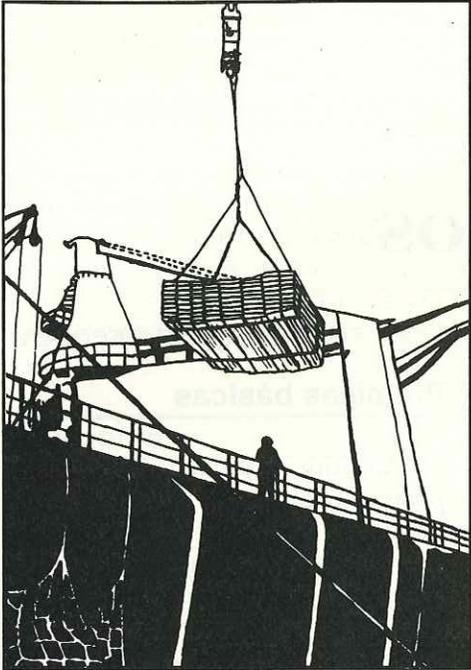
Las ventajas comparativas de los bosques naturales de coníferas centroamericanas yacen en que, en una gran parte, son de primer crecimiento, por lo cual su valor está en la madera de primera calidad, ofreciendo mayores beneficios financieros a su aprovechamiento maderable. Los bosques latifoliados, por otra parte, contienen especies tropicales finas, muy bien cotizadas en el mercado mundial, que le dan una ventaja comparativa sobre bosques de otras latitudes.

No cabe duda, que la exportación de madera en rollo y la subasta internacional de los bosques naturales, ofrecerán oportunida-

des para aumentar el precio de la madera en pie para el propietario privado. Sin embargo, un análisis más completo permitiría concluir que los costos económicos (de la sociedad) de una medida como ésta, serían demasiado elevados para el beneficio de unos pocos. El aprovechamiento de unas pocas especies y de dimensiones mayores, conllevaría una degradación genética y económica de los bosques, eliminando en el corto plazo, sus ventajas comparativas. La exportación del valor agregado tendría un sesgo en contra de otros sectores de la economía que tendría peores consecuencias que la situación actual. Y como consecuencia la concentración de la propiedad aumentaría porque ningún pequeño propietario podría competir en estas circunstancias.

Uno de los mejores ejemplos de ello se observa en la economía forestal chilena, al comparar su equidad con su condición previa a la adopción de su actual modelo. Si bien es cierto que el crecimiento económico que resultó de este modelo es impresionante en el caso chileno, también habrá que recordar que el desarrollo no es solamente crecimiento sino también equidad.

En algunos casos, particularmente donde existen importantes comunidades que viven tradicionalmente de sus bosques nativos y que no tienen propiedad de los mismos, como en el caso de La Mosquitia hondureña, la subasta internacional de esos bosques tendría consecuencias nefastas. La comunidad mundial, en UNCED' 92, reconoció que uno de los principales pasos que se debe tomar para contrarrestar la deforestación, es el reconocimiento del derecho de las comunidades para manejar y obtener beneficios de sus propios recursos. La subasta interna-



cional de los bosques centroamericanos es una contravención de este principio.

### Conclusiones y recomendaciones

El proceso de cambio que introduce la tendencia mundial en la formación de bloques de mercado, presenta oportunidades importantes para el sector forestal centroamericano si se aprovechan las ventajas comparativas de su recurso y se somete al cambio tecnológico que le den mayor competitividad. Las oportunidades se dan en los mismos procesos de ajustes estructurales y sectoriales, que proveen recursos finan-

cieros para el mejoramiento industrial.

No obstante, la ineficiencia de nuestra industria y las grandes desventajas comparativas en el costo de transporte extrarregional, deben hacer recapacitar a los industriales de la madera sobre las posibilidades y oportunidades de los procesos de integración centroamericana en cuanto a normas, calidades, volúmenes y costos de exportación. La competitividad será la base para decidir el futuro del sector forestal de la región, en cuanto a sus productos maderables.

Asímismo, es importante reconocer que el papel normativo del sector público es una necesidad para garantizar la sostenibilidad de los bosques naturales. Esta es una realidad mundial. No cabe duda que el sector público no debe confundir esta normatividad con la tramitología y la ineficiencia. Debe haber una reestructuración y una capacitación que permitan una mayor y mejor eficacia y eficiencia en su papel normativo.

No obstante, los ajustes que requiere el sector forestal son muchos para tener una distribución más equitativa del valor de la producción forestal, que incentive la inversión en plantaciones y en el manejo de los bosques natura-

les. Los ajustes en las políticas forestales y de otros sectores deben tener ésto como un lineamiento. De esta manera tendrán un mayor impacto que las medidas de desregulación de controles, de exportación de trozas y de sometimiento de los bosques a la subasta internacional.

El momento, ojalá no demasiado tarde, es ahora, ya que los vientos de cambio podrían terminar con las ventajas que hoy todavía tienen los recursos forestales centroamericanos. Estas ventajas no deben ser negociables ni deben ser exportadas con base en el sacrificio de la mayoría de la sociedad centroamericana.

La subasta internacional de nuestros bosques naturales es una negociación del derecho de las comunidades nativas a tener acceso y manejar sus propios recursos y de forma alguna garantizar una mejor distribución del valor hacia el bosque y su propietario. El sector forestal regional debe reaccionar, tanto ante las oportunidades que se presentan, como ante las amenazas que se visualizan.

*Jorge Rodríguez Quirós*  
Coordinador General del  
Plan de Acción Forestal Tropical  
para Centroamérica (PAFTCA)

*José Flores Rodas*  
Economista Forestal del PAFTCA  
Apdo. Postal 371  
San José, Costa Rica.  
Tel: (506) 55 3557  
Fax: (506) 22 3371

### Literatura consultada

- COMISION CENTROAMERICANA DE AMBIENTE Y DESARROLLO (CCAD). 1991. Plan de Acción Forestal Tropical para Centro América. Turrialba, Costa Rica, CATIE. p. (10,19)
- ECHEVERRIA, J.; MARTINEZ, A.L. 1992. Economía de los recursos naturales: documento interno para la preparación de una política forestal para Costa Rica. San Pedro, Costa Rica. Centro Científico Tropical. p. 7.
- FLORES, J. 1992. Análisis de los mercados de productos forestales costarricenses: bases para la formulación de políticas. San José, Costa Rica. Centro Científico Tropical. p. 11.