

Centroamérica

Rol de las autoridades forestales en el proceso de certificación de madera¹

Es evidente que los gobiernos de la región no están interesados en tener el rol de certificador directo o ser certificador de certificadores, pero sí les interesa mantener su papel de legislador, evaluador permanente y especificador de criterios y/o estándares.

Saúl Antonio Carrillo Martínez,
Juan Antonio Aguirre,
Gilberto Páez,
Miguel Caballero,
Johnny Méndez



Foto: Rocío Jiménez

¹ Basado en: Carrillo Martínez, S.A. 1999. Rol de las autoridades forestales de gobierno de Costa Rica, Nicaragua, Honduras, Guatemala y El Salvador en el proceso de certificación de madera.

Resumen

Esta investigación trató de determinar en qué grado se involucran las autoridades gubernamentales de Costa Rica, Nicaragua, Honduras, Guatemala y El Salvador en los procesos de certificación de la madera. La metodología utilizada para recabar la información en identificar a los informantes calificados en las dependencias de gobierno relacionadas con el sector forestal o con el sistema de certificación de madera en los países comprendidos en el estudio; posteriormente se les entrevistó y se les aplicó un cuestionario en el que se abordaban diferentes tópicos como el conocimiento del proceso de certificación de la madera, las políticas y leyes en materia forestal y los indicadores y criterios de sostenibilidad. Se utilizaron técnicas estadísticas descriptivas y analíticas para establecer qué variables determinan la posición identificada por los entrevistados en relación con el papel de los gobiernos en el proceso de certificación. En términos generales, los informantes se inclinan hacia la participación del Estado en el proceso, con un rol de promoción e incentivación y que el Estado no aspira a ejecutar la certificación, pero quiere tener claro cómo se manejan los procesos de promoción de madera certificada y pretende que se hagan en forma correcta y transparente.

Palabras clave: América Central, certificación de maderas, intervención estatal, legislación.

Abstract

The objective of this study was to assess the degree of government involvement in Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras and Nicaragua in forest certification. Information was obtained from qualified persons in governmental, forest sector dependencies utilizing structured questionnaires. The questions related to the forest certification process, to policy and legislation and finally to criteria and indicators of sustainability.

Descriptive and analytical techniques were applied to establish which variables best characterize the opinions of the respondents in relation to the role of government in the certification process.

In general, respondents favored government involvement through the application of incentives and promotional activities. It was felt, however, that government should not carry out certification directly but should concentrate on its promotion and ensure its fair and just application.

The study recommends the following: a) designate more national and international human and financial resources to promote and support forest certification; b) give priority to actions required to augment certification in Central America through the strengthening of national and regional capabilities; c) support legal and political reforms needed to bolster regional certification initiatives.

Los bosques tropicales son un recurso cada vez más escaso y limitado; el valor ecológico, económico y social para la comunidad internacional aumenta con la deforestación, lo que conlleva la necesidad de planificar un uso sostenible. El manejo forestal debe considerar las condiciones del bosque, su productividad y su tamaño, pues los bosques son la fuente de muchos beneficios ecológicos y económicos en el ámbito local, nacional y global.

En este contexto, surge la necesidad de conocer e implementar los procesos de certificación de madera para regular el aprovechamiento en forma sostenible, sobre todo en los países en vías de desarrollo.

De ahí el interés de conocer las políticas institucionales, las ideas y el papel de los decisores del área forestal en los gobiernos regionales sobre el proceso de certificación de la madera y su importancia para mantener y conservar los bosques en forma sostenible.

Materiales y métodos

El propósito del estudio fue cono-

cer el papel de los gobiernos de la región en el proceso de certificación de la madera. El trabajo se realizó en Costa Rica, Nicaragua, Guatemala, Honduras y El Salvador, en las dependencias estatales relacionadas con el sector forestal.

Recolección de la información.

Para recolectar la información se utilizaron fuentes primarias y secundarias. La información primaria se obtuvo por medio de un cuestionario prediseñado que se aplicó en entrevistas directas a informantes calificados de instituciones claves para la certificación; se entrevistaron 23 personas en los países. Las personas entrevistadas tuvieron un cargo con capacidad de decisión a nivel directivo o gerencial (Dirección, Subdirección, Gerencia) o haber sido designadas para participar en representación de alguien ubicado en esos niveles.

El cuestionario estaba dividido en dos secciones. En la primera se consiguen los datos de caracterización de la población y de la muestra, del informante y de la institución a la que pertenece. En la segunda recaba información sobre conocimientos acerca del proceso de certificación de la madera,

políticas y leyes nacionales en materia forestal o de bosques, información sobre criterios e indicadores de sostenibilidad y otros. La información proporcionada por los entrevistados se categorizó según varios criterios o atributos, subdivididos en niveles mediante una escala de cinco puntos, donde 1 equivale al mínimo y 5 al máximo.

Los atributos considerados fueron: conocimiento de la certificación de la madera, papel del Estado en el manejo del bosque, participación del Estado en el proceso de certificación de madera y definición de indicadores.

Para cada país se elaboró un listado de las oficinas forestales del Estado o, en su defecto, de la entidad relacionada con el proceso de certificación de la madera o el manejo forestal, y se identificaron los informantes clave dentro de cada dependencia, de acuerdo con las características descritas anteriormente.

También se recolectó información sobre el proceso de certificación y sus avances y barreras en Centroamérica, disponible en las oficinas de gobierno relacionadas con el sector forestal. También se visitaron las ONG am-

bientalistas, las bibliotecas privadas y públicas y se realizaron consultas con diferentes actores comprometidos con la temática forestal.

Análisis de los resultados. Se realizó un análisis de varianza (ANDEVA) para detectar las diferencias entre países y atributos. Las calificaciones de los entrevistados varían de 1 a 5; se considera que esta es una variable cuya distribución cumple con los supuestos del ANDEVA. El análisis de comparación se efectuó por medio de ANDEVA, con base en el modelo lineal que se presenta a continuación:

$$Y_{ijk} = \dots + P_i + A_j + PA_{ij} + \epsilon_{ijk}$$

Donde:

- Y_{ijk} : calificación correspondiente al entrevistado k, del país i, sobre los niveles del atributo j
- \dots : promedios verdaderos de la población
- P_i : efecto del país (i = 1,2,3,4,5)
- A_j : efecto del atributo j = 1,2,3,4
- PA_{ij} : efecto de la interacción de atributo por país
- ϵ_{ijk} : variabilidad debida a otros factores (k = 4 en Costa Rica, Guatemala y El Salvador, 5 en Honduras y 6 en Nicaragua)

Para analizar la información se utilizó el programa estadístico SAS y la hoja de cálculo Excel. La comparación de opiniones por país, por atributo y por país/atributo, se hizo por medio de la Prueba de F, para cada uno de los atributos relevantes a efectos de la certificación. Los resultados obtenidos y los promedios respectivos se presentan en forma tabular y reflejan el estado de la certificación.

La escala de cinco puntos utilizada se considera como cualquier otra unidad de medida y las opiniones calificadas son valores o medidas *per se*, aleatorias e independientes, ya que la información se obtuvo mediante entrevistas personales, sin condicionar ni predisponer a los participantes.

Resultados y discusión

Perfil de los entrevistados. De las 23 personas entrevistadas 91% tenían un grado académico de licenciatura y/o ingeniería; sólo el 9% tenían un posgrado.

El 83% fueron hombres y el 17% mujeres. De acuerdo con el cálculo de la moda, los funcionarios permanecen por mucho tiempo en sus instituciones (moda 15 años)

Atributo 1: Conocimiento de la certificación de madera. El 91% de los entrevistados manifestó tener un conocimiento adecuado del tema, en tanto que el 9% dijo desconocerlo. El grado de conocimiento sobre la certificación de madera se midió a través de los valores o calificaciones adjudicados a los diferentes niveles del atributo que describía la certificación.

En el Cuadro 1 se presentan los resultados del análisis de varianza de la evaluación de las respuestas este atributo.

Cuadro 1. Análisis de varianza del conocimiento por país y por atributo sobre la certificación de madera.

Factores de Variación (FV)	GL	CM	F
País (P)	4	1,73	1,61(NS)
Atributo (A)	3	6,34	5,88(*)
País x Atributo (PxA)	12	0,81	0,76(NS)
Dispersión (error)	64		1,07
Total	83		

NS: no significativo P(>0,05)
*: significativo P(<0,05)

En términos del conocimiento se puede concluir que los países se comportan en forma similar, ya que las calificaciones para el conjunto de niveles de este atributo indican una posición de mucha importancia para la certificación de madera, en general (P>0,05); sin embargo, hay discrepancia significativa entre los niveles del atributo como indicadores del conocimiento sobre la certificación; es decir, que hay diferencia significativa entre opiniones sobre los niveles del atributo conocimiento (P<0,05).

Los entrevistados dieron mucha importancia a tres de los cuatros niveles de este atributo (la certificación es un instrumento de la política forestal para implementar por los gobiernos, la

certificación de madera es una ventaja para el comercio internacional que busca precios competitivos y la certificación de madera asegura el manejo sostenible de los bosques y/o plantaciones forestales). Por otro lado, se consideró bastante importante el nivel que expresa lo siguiente: la certificación es una herramienta útil que tiene un papel complementario junto a otros incentivos para mejorar el manejo forestal sostenible. No se detectaron diferencias de opinión en la interacción atributo por país, o sea, que los niveles del atributo se diferencian por su propia naturaleza (PxA >0,05).

Por otro lado, en cuanto a la situación actual del funcionamiento de la certificación en los países, los resultados califican este proceso como regular (promedio y error estandar = 3,13 ± 0,96), con diferencias pequeñas entre países.

Atributo 2: Papel del Estado en el manejo del bosque. Al analizar la variable "Incentivos y subsidios", los entrevistados consideraron que los gobiernos han trabajado más (54%) como promotores e incentivadores del manejo del bosque; además, han apoyado mucho el mercado de productos maderables (72%).

En cuanto al papel del Estado como regulador, ejecutor y sancionador, se consideró que éste se ha enfocado hacia la formulación de leyes (50%) y (46%) hacia la conservación del bosque y las plantaciones forestales (Cuadro 2).

De acuerdo con los entrevistados, las autoridades de gobierno no quieren ejecutar la certificación, pero sí quieren tener claro cómo se manejan los procesos de promoción e incentivos de la actividad en forma adecuada y transparente.

Cuadro 2. Comparación relativa de las opiniones de los entrevistados sobre políticas y leyes estatales de manejo forestal en los países estudiados.

Variables	Participación del Estado como:			
	Promotor Incentivador %	Planificador %	Regulador, Ejecutor Sancionador %	TOTAL %
Incentivos, subsidios	53,9	10,3	35,8	100
Formulación de leyes	43,7	6,2	50,0	100
Mercado de productos maderables	71,7	4,2	24,0	100
Conservación del bosque y plantaciones forestales	36,7	17,1	46,1	100

Según Salazar (1996 a y b), el gobierno de Costa Rica tiene una orientación especial con respecto a la certificación forestal: el rol del Estado sería establecer reglas claras para el proceso, asegurando el interés ambiental, en tanto que el sector privado asumiría la responsabilidad como ejecutor del proceso y el consumidor exigiría que se cumplieran esas reglas.

Atributo 3: Participación del Estado en el proceso de certificación de madera. El 70% de los entrevistados considera que el gobierno debe participar en el proceso de certificación; el 30% piensa lo contrario. Para el caso de Honduras y Nicaragua, los que opinaron afirmativamente establecieron que debía haber una máxima participación en estos dos niveles: debe velar porque se cumplan las leyes y ser imparcial. En una segunda escala, los informantes de Honduras, Nicaragua y Costa Rica opinan que los gobiernos deben participar mucho, porque son los únicos que cuentan con la capacidad técnica para hacerlo. Finalmente los entrevistados de El Salvador consideran que el gobierno debe participar mucho en el proceso, porque es el único con la capacidad legal para llevarlo a cabo. La heterogeneidad de las respuestas de los entrevistados respecto a atributos y país se aprecia claramente en el Cuadro 3.

Cuadro 3. Tabla del análisis de varianza de las opiniones sobre la participación del Estado en el proceso de certificación de madera.

Factores de Variación (FV)	GL	CM	F
País (P)	4	5,01	5,53(*)
Atributo (A)	4	19,07	21,05(*)
País x Atributo (PxA)	16	1,89	2,09(*)
Dispersión (error)	55		0,90
Total	79		

* : significativo ($P < 0,05$)

Los resultados muestran que hay diferencias significativas entre los niveles del atributo, los países y la interacción de ambos como indicadores de la participación del Estado en el proceso de certificación de madera ($P < 0,05$) y ($PxA < 0,05$). Es decir, que hay diferencias en cuanto a los países

y las calificaciones de los entrevistados sobre el conjunto de niveles que caracterizan ese atributo.

Esto no fue consistente con la hipótesis inicial de que el Estado no debe intervenir activamente en el proceso de certificación de madera, pues los resultados indican que hay un pronunciamiento favorable hacia la participación del Estado en lo que tiene que ver con aspectos legales y técnicos.

En el Cuadro 4 se presentan los resultados del análisis de varianza de las opiniones de los entrevistados en relación con el papel y la participación del gobierno en el proceso de certificación de madera, cuando se abordaron atributos tales como promotor e incentivador, auditor, observador y certificador o controlador.

Cuadro 4. Tabla del análisis de varianza de las opiniones sobre el papel del gobierno en el proceso de certificación de madera.

Factores de Variación (FV)	GL	CM	F
País (P)	4	2,53	1,25(NS)
Atributo (A)	3	12,21	6,02(*)
País x Atributo (PxA)	12	1,84	0,91(NS)
Dispersión (error)	72	2,02	
Total	91		

NS: no significativo ($P > 0,05$)
* : significativo ($P < 0,05$)

Los informantes se pronunciaron en forma similar al asignar la calificación hacia una postura neutral en relación con el grupo de niveles que caracterizan el papel y participación del gobierno en el proceso de certificación de madera ($P > 0,05$); por el contrario, hay diferencias significativas entre ellos con respecto a los niveles de atributos como indicador del papel y participación del gobierno en el proceso ($P < 0,05$); los resultados muestran una inclinación mayor hacia los siguientes niveles de este atributo: Promotor e incentivador, pasando por auditor, es decir, calificando su participación con una postura de estar de acuerdo con los dos niveles antes mencionados y en un segundo término, su participación como observador y ente certificador o contralor del proceso, asignando una calificación neutra a estos dos últimos niveles.

En relación con los resultados obtenidos, es importante destacar lo que declara De Camino (1997): que no hay claridad acerca de cómo debe progresar el proceso de certificación de madera, si con mayor o menor participación del Estado o transformando un proceso hasta la fecha voluntario en obligatorio. Muchos de los gobiernos se ven dentro de este proceso, ejerciendo el control sobre el manejo forestal.



Foto: Proyecto TRANSFORMA/CATIE

La certificación es una herramienta útil que tiene un papel complementario junto a otros incentivos para mejorar el manejo forestal sostenible.

Los resultados indican claramente que la opinión preponderante es que los gobiernos de los países deben tener una mayor participación como promotores e incentivadores del proceso de certificación. No se observaron diferencias entre países ($P_{xA} > 0,05$).

Atributo 4: Definición de indicadores. Se evaluó el papel del Estado en términos de indicadores del proceso de certificación; los entrevistados tienden hacia la calificación de estar de acuerdo sobre los siguientes niveles: especificador de los estándares, promulgador de la ley(es) que legalicen la necesidad de certificación forestal, dejando el resto en manos del sector privado y evaluador permanente de que quienes certifican y son certificados lo están haciendo adecuada y legalmente, y hacia una calificación neutral respecto al nivel que caracteriza el rol del Estado por su participación como certificador de certificadores. Además se evidencia una postura de total desacuerdo hacia el hecho de que el Estado participe como certificador directo.

En el Cuadro 5 se presenta la tabla del análisis de varianza de las opiniones de los informantes sobre los roles atribuidos al Estado en el proceso de certificación de la madera.

Cuadro 5. Análisis de varianza de las opiniones sobre los roles atribuidos al Estado en el proceso de certificación de madera.

Factores de Variación (FV)	(GL)	CM	F
País (P)	4	2,80	1,84(NS)
Atributo (A)	4	19,08	12,53(*)
País x Atributo (Px A)	16	1,57	1,03(NS)
Dispersión (error)	90	1,52	
Total	114		

NS: no significativo ($P > 0,05$)
* : significativo ($P < 0,05$)

Los resultados indican que los países se pronunciaron en forma homogénea con respecto a los roles que se le han atribuido al Estado en el proceso de certificación ($P > 0,05$); el pronunciamiento sobre el conjunto de niveles que caracterizan este atributo hacia una postura neutral o imparcial,

con respecto a los diferentes países.

Por otro lado, como ya se mencionó, hay diferencias significativas ($P < 0,05$) entre las opiniones de los informantes en los cinco países en relación con los niveles del atributo como indicador de los papeles que se le han asignado al Estado con respecto al proceso de certificación de madera. No se detectan diferencias significativas entre las opiniones de los entrevistados sobre atributos por país ($P_{xA} > 0,05$).

De acuerdo con los resultados de las entrevistas, los informantes consideran que el Estado no está interesado en el rol de certificador directo ni en ser certificador de certificadores, pero sí le interesa continuar con su papel de ejecutor de las leyes, de evaluador permanente y de especificador de criterios y/o estándares de sostenibilidad, para garantizar el proceso.

En el Cuadro 6 se presentan los resultados del análisis de varianza de la evaluación de las respuestas sobre la posición de los gobiernos en el tema de criterios indicadores.

Cuadro 6. Tabla del análisis de varianza de las opiniones sobre la posición de los gobiernos en cuanto a indicadores y criterios para la certificación de madera.

Factores de Variación (FV)	GL	CM	F
País (P)	4	1,95	1,55(NS)
Atributo (A)	6	18,09	14,35(*)
País x Atributo (Px A)	24	1,10	0,87(NS)
Dispersión (error)	126	1,26	
Total	160		

NS: no significativo ($P > 0,05$)
* : significativo ($P < 0,05$)

Los resultados indican que los informantes de los cinco países están en desacuerdo con el conjunto de niveles que caracterizan la posición de los gobiernos en cuanto a criterios indicadores de la certificación de madera ($P > 0,05$), pero se pronunciaron en forma diferente con respecto a los niveles del atributo que define la postura de los gobiernos alrededor de criterios indicadores sobre certificación de madera ($P < 0,05$), lo que es evidente en los promedios. Los informantes estuvieron de acuerdo con que: el gobierno debe



Foto: Rocío Jiménez

Los criterios indicadores deben ser desarrollados por técnicos nacionales con apoyo externo.

contratar científicos externos y locales idóneos para que desarrollen los criterios e indicadores de sostenibilidad en el manejo de los bosques y debe establecerlos con base en criterios e indicadores desarrollados por sus técnicos en el tema con apoyo y asesoría externa. La calificación de las opiniones de los informantes con respecto al resto de los niveles que caracterizan este atributo fue de desacuerdo.

En general los resultados reflejan que los criterios e indicadores deben ser desarrollados por los técnicos, con apoyo externo. Si se considera que la mayoría de los informantes tiene por lo menos 15 años trabajando en las oficinas forestales del gobierno, el incorporar asesoría externa se considera como una forma de hacer de este un proceso bien conformado.

Con respecto a criterios e indicadores, De Camino (1997) indica que hay varias iniciativas para formar grupos de trabajo y establecer estándares nacionales para el buen manejo forestal. Sin embargo, hay algunas contradicciones en el proceso. Por ejemplo, todos los países están participando a través de sus gobiernos en la definición de estándares regionales para el manejo sostenible. Definir estándares regionales equivale a agregar un escalón más al proceso: estándares globales, estándares regionales, estándares nacionales. Pero estos mismos gobiernos tienen actitudes bastantes indiferentes frente a los procesos nacionales de definición de principios, criterios e indicadores.

En otro orden, los entrevistados se pronunciaron de forma similar sobre los niveles del atributo anterior por país, es decir, que los niveles del atributo se diferencian por su propia naturaleza (PxA >0,05).

Conclusiones

- Los gobiernos de los países evaluados están conscientes de la importancia de la certificación de madera como un instrumento más para el manejo sostenible de los bosques y/o plantaciones forestales. La participación en este proceso estaría orientada a promover e incentivar la certificación, así como a cumplir con el rol de formular las leyes y evaluar la transparencia de la certificación junto con

todos los agentes nacionales e internacionales involucrados en el proceso.

- Es evidente que los gobiernos de la región no están interesados en tener el rol de certificador directo o ser certificador de certificadores, pero sí les interesa mantener su papel de legislador, evaluador permanente y especificador de estándares.
- Los gobiernos de los cinco países están de acuerdo en que los criterios e indicadores sean desarrollados por los técnicos nacionales con el apoyo de asesoría extranjera, ya que de una u otra forma esto le otorga mayor credibilidad y confiabilidad al proceso.
- Debido a que los técnicos de los países opinaron en forma similar sobre los atributos que caracterizan la postura de los gobiernos en cuanto al proceso de certificación, se percibe una buena disposición para facilitar políticas regionales para el desarrollo forestal sostenible; es decir, permite reconocer la importancia de las acciones conjuntas.

Recomendaciones

1. Se recomienda fortalecer la función normativa de los gobiernos a nivel nacional y regional, a través de la búsqueda de recursos humanos y financieros nacionales e internacionales.
2. En cuanto a la participación del Estado para desarrollar criterios e indicadores, se recomienda trabajar con los técnicos nacionales y los expertos internacionales, para emplear los criterios e indicadores adecuados a la realidad de cada país, y además unificar criterios para fortalecer las iniciativas regionales existentes sobre el proceso de certificación de madera.
3. Las acciones prioritarias para implementar el proceso de certificación de la madera en Centroamérica deben orientarse al fortalecimiento de las capacidades locales y regionales, re-diseñando o reajustando las diferentes carteras de los Estados, para que el sector forestal resulte beneficiado.
4. El análisis del proceso de certificación de la madera y de la capacidad de los organismos del Estado para desarrollarlo, debe contar con un

- proceso de amplia participación y capacitación a nivel nacional y regional, que propicie el intercambio y potencie las fortalezas de cada país.
5. Promover dentro de las reformas legales y políticas la formulación y ejecución de mecanismos que incentiven las iniciativas regionales dentro de los procesos voluntarios de certificación de la madera.
 6. Replantear el diseño operativo del sistema de trabajo del sector forestal y crear el espacio y las funciones necesarias para que las entidades de gobierno participen en el desarrollo del proceso de certificación de madera en la región de estudio.

Literatura Citada

- De Camino, R. 1997. Certificación Forestal en Centroamérica. Documento presentado por PROARCA/CAPAS. San José, C.R. 4-15.
- Salazar J. 1996. a. Revisando Cuentas en el Sector Forestal Centroamericano. Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo, 20 p.
- Salazar J. 1996. b. Avances y tendencias de la certificación forestal en Costa Rica: Fundación AMBIO 28 - 29.

Saúl Antonio Carrillo Martínez
El Salvador
Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, UCA
Apdo (01) 168
San Salvador, El Salvador
Teléfono: (503) 273-7888
Fax: (503) 273-1010
E-mail: scarrill@ing.uca.edu.sv

Juan Antonio Aguirre
Apdo 598 2000
Coronado, San José
Tel/Fax: (506) 235-8915

Gilberto Páez
Director del Programa de Educación para el Desarrollo y la Conservación
Decano de la Escuela de Posgrado
CATIE 7170
Turrialba, Costa Rica
Tel. (506) 556-2422
E-mail: gpaez@catie.ac.cr

Johnny Méndez
Director Ejecutivo CODEFORSA
Ciudad Quesada, San Carlos
Tel. (506) 460-1055/ (506) 460-1650
E-mail: mendezjh@racs.co.crs

Miguel Caballero
Jefe del Area de Socioeconomía Ambiental
CATIE 7170
Turrialba, Costa Rica
Tel. (506) 556-8114
E-mail: caballer@catie.ac.cr