

Las políticas forestales y el dueño de bosques en Centroamérica

Kari Juhani Leppänen
Helsinki Consulting Group Oy Ltd./
Universidad de Helsinki
kari.leppanen@hcg.helsinki.fi/

En la región centroamericana se ha generado bastante experiencia en el desarrollo de políticas forestales. Es necesario, eso sí, fortalecer el intercambio de experiencias positivas entre los países.

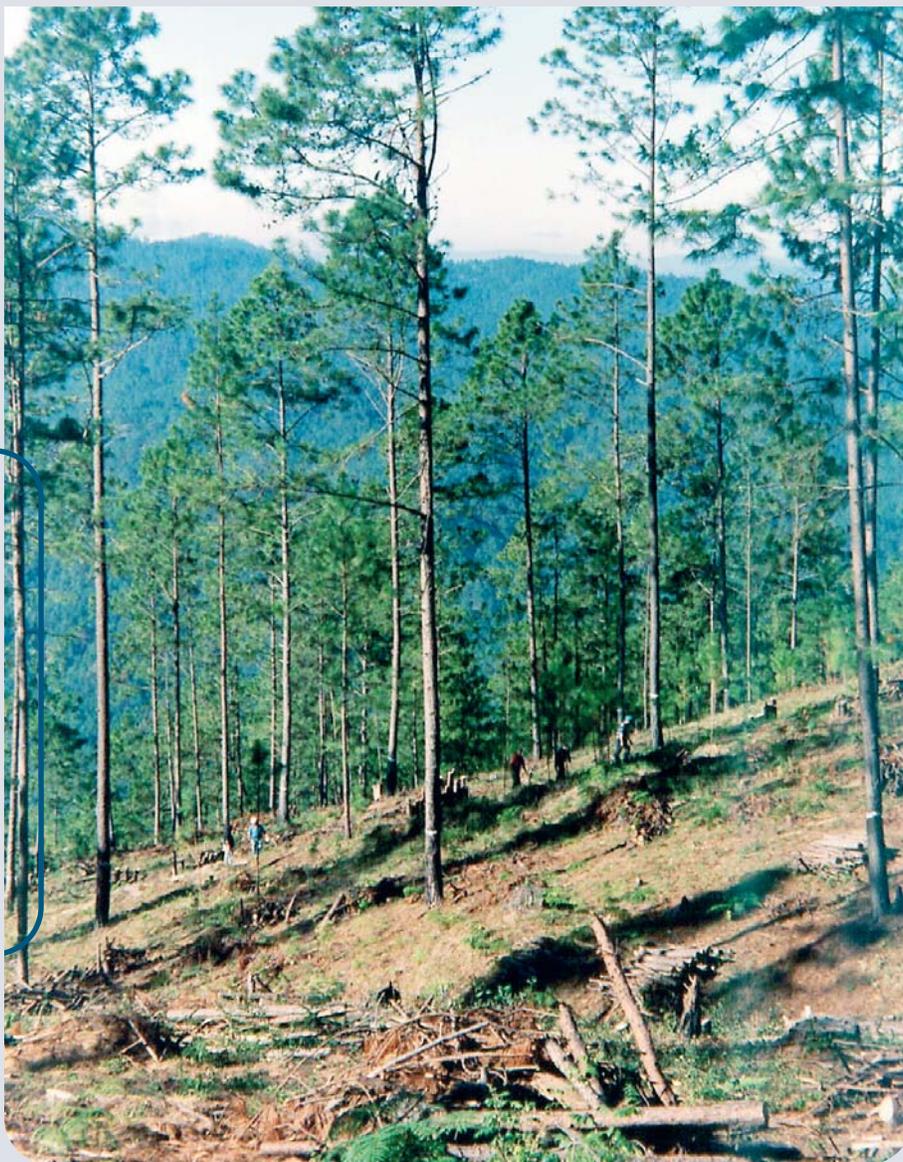


Foto: Kari Leppänen

Resumen

En Centroamérica, el propietario privado es el principal actor en la producción forestal. A excepción de Honduras y Panamá, en los demás países la existencia de bosques nacionales es muy limitada. La deforestación anual en la región se estima en unas 400.000 ha, mientras que el área total de plantaciones establecidas hasta hoy es apenas suficiente para compensar la deforestación de un solo año. Esta comparación indica que las políticas para controlar el uso de recursos forestales privados y las medidas para fomentar la reforestación no han sido muy eficientes.

La metodología usada para este estudio fue una sistematización retrospectiva. Se revisaron las políticas escritas, los planes nacionales, las leyes y sus reglamentos y los principales programas de desarrollo. En algunos países centroamericanos no existen políticas formalmente aprobadas y, en otros casos, la política escrita no refleja necesariamente la realidad. Por ello, se consultó con los principales actores acerca de la implementación de políticas forestales, con el fin de investigar el desarrollo real de tales políticas y conocer los puntos de vista de los distintos actores. La consulta se realizó por medio de una entrevista semi-estructurada a 58 personas entre funcionarios de gobierno, profesionales independientes y propietarios forestales.

El problema principal para el dueño de bosques es la inseguridad de poder cosechar. Los propietarios desconfían de la continuidad de las políticas y leyes forestales y de los servicios forestales; también tienen problemas para comercializar sus productos. Por su parte, los funcionarios del gobierno echan la culpa a la tenencia de la tierra y al establecimiento de áreas protegidas. Recientemente se han establecido y/o fortalecido organizaciones de propietarios, aunque a veces en forma polarizada. En los últimos procesos de política forestal se ha tenido un alto nivel de participación por parte de los propietarios. Esta participación es de suma importancia para mejorar la calidad de políticas futuras.

Entre los gobiernos, se da una tendencia a liberalizar el cultivo de árboles en plantaciones forestales y buscar, mediante planes de manejo, que el manejo de los bosques naturales sea sostenible. Los propietarios reconocen el esfuerzo, pero consideran que los trámites son poco ágiles. La privatización de controles pudiera resultar positiva desde de punto de vista del propietario forestal, ya que según los resultados de este estudio los profesionales independientes son más sensibles a la problemática del propietario que los funcionarios estatales.

En cuanto a los incentivos directos, las opiniones están divididas. Sobre los programas de costos compartidos (donaciones por el gobierno), las opiniones son positivas mientras que sobre los incentivos fiscales son negativas. Sobre los créditos, la opinión unánime es que, aunque sean blandos, las condiciones son tan desfavorables que por ello no hay demanda. En cuanto a formación, capacitación, extensión, información e investigación, la situación es bastante similar en todos los países: hay acciones aisladas pero con poca planificación y coordinación por entes estatales.

Palabras claves: Política forestal; producción forestal; plantaciones forestales; propiedad privada; incentivos forestales; América Central.

Summary

The forest policies and the owner of forests in Central America. The private forest owner is the principal actor in forest production in Central America. In Honduras and Panama exist national forests, but in the other countries practically all productive forests belong to private owners. The annual deforestation rate in the region is about 400.000 ha, whereas the total area of forest plantations established until present is hardly enough to compensate the deforestation of one single year. This indicates clearly that the policies to control the use of forest resources and, on the other hand, the measures taken to boost reforestation have not been efficient.

The methodology applied in this research is retrospective systematization. The forest policies, national plans, laws and degrees and the principal development programmes were revised. As in all the countries there is no formal policy documents and in some other cases the documents are not necessarily reflected in the reality, interviews of the principal actors in the implementation of forest policies were carried out. The research applied semi structured interviews directed to 58 government officers, independent forestry professionals and representants of forest owners.

The principal problem of a private forest owner is insecurity related to harvesting forest products. However, there is big difference in the definition of the causes of such insecurity between the different groups interviewed; the forest owners themselves emphasize the lack of confidence in forest policy, law and forest service as well as problems in marketing of forest products. Government officers emphasize the insecurity caused by lack of official land titles and by expansion of protected areas. In the past years there have been notable achievements in establishing and strengthening of forest owners associations. There has been a strong participation of forest owners and peasants in the latest forest policy processes, which is of utmost importance to improve future policies.

In the mechanisms of control the governments seek to establish strict controls on harvesting native forest and to relax the control in case of forest plantations. The forest owners acknowledge the effort, but at the same time express their dissatisfaction on the slowness of the process. Privatization of the controls may result positive as, according to the results of the study, the independent forestry professionals seem to be more sensitive to the problems of forest owners than government officers.

As far as the incentives are concerned, the results of the study are quite black and white; the opinions on the fiscal incentives are quite negative whereas the opinions on cost sharing (donations) are positive. The unanimous opinion on the credit as an incentive is that even in case of soft credits, there is not much demand. Concerning the indirect incentives (e.g. education, training, extension, information and research) the situation is equal in all the countries; some services are provided, but there is no holistic programme planned and coordinated by the government.

Keywords: Forest policy; forest production; forest plantations; private ownership; forest incentives; Central America

Al conjunto de medidas tomadas por el sector público para dirigir el sector forestal se le conoce como política forestal. Tradicionalmente, la preocupación principal en la formulación de políticas forestales ha sido el suministro de madera para el futuro y las oportunidades de empleo que el bosque ofrece. Sin embargo, en las últimas décadas se presta más atención a los productos y servicios no maderables del bosque, incluyendo agua y aire, así como la calidad del ambiente y la biodiversidad.

La oportunidad del sector público de participar en el ámbito forestal se da, básicamente, a través de dos opciones: la administración de bosques nacionales y el control ejercido sobre el manejo de bosques privados. Los propietarios privados son los principales actores del sector forestal de Centroamérica, ya que solo en Honduras y Panamá hay bosques nacionales; en los otros países, aparte de las áreas protegidas y de conservación, casi no hay bosques nacionales.

Este estudio forma parte del programa de investigación sobre el proceso de toma de decisiones de los dueños de bosques para participar en la producción forestal. Dicho programa es ejecutado entre la Universidad de Helsinki y el Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE) con financiamiento de la Academia de Finlandia. La investigación se completará en el 2006, pero las tesis de Korhonen (2000), Piotto (2001), Porcar i Castell (2002), Könönen (2003) y Suazo (2003) ya revelan algunos resultados.

El objetivo del programa es realizar un diagnóstico de las políticas forestales en Centroamérica y su impacto en el manejo de bosques naturales productivos y plantaciones forestales en manos del sector privado.



Foto: Kari Leppänen

En Centroamérica se da la tendencia de liberar la cosecha de plantaciones forestales y controlar el aprovechamiento de los bosques naturales mediante planes de manejo

Antecedentes

El proceso de toma de decisión es complejo, ya que se ve afectado por muchos factores internos y externos al propietario mismo. Por definición, la política forestal ejercida por el sector público, aunque quizás no tan eficiente como se esperaría, pretende generar un impacto en este proceso. Según la teoría de Ajzen y Fishbein (1980) sobre la toma de decisiones razonadas, la intención de un individuo al actuar depende de dos factores: la evaluación de resultados de una acción y la norma subjetiva; es decir, la apreciación de las normas comunes dentro de la sociedad y la motivación personal para cumplir con estas normas. La política forestal puede tener un impacto a través de: los incentivos, que mejoran el resultado económico de la actividad forestal; las leyes, reglamentos y resoluciones forestales, que forman parte de la normatividad de la sociedad; la capacitación y exten-

sión forestal y los mecanismos de control ejercidos por el servicio forestal, que pueden convencer al propietario de cumplir con las normas. Este estudio se enfoca, principalmente, en los incentivos, normas y mecanismos de control.

La metodología que hemos empleado es una sistematización retrospectiva; es decir, el rescate y reconstrucción de una experiencia pasada. Así, se revisó el desarrollo histórico de las políticas relacionadas con el propietario de bosque hasta el año 1990 y se elaboró una descripción detallada de los documentos de política más recientes, como los planes y políticas, las leyes y sus reglamentos y los principales programas de desarrollo. En algunos países centroamericanos no existen políticas formalmente aprobadas y, en otros casos, la política escrita no refleja necesariamente la realidad. Por ello, se consultó con los principales actores acerca de la implementación

de políticas forestales, con el fin de investigar el desarrollo real de tales políticas y conocer los puntos de vista de los distintos actores. La consulta se realizó por medio de una entrevista semi-estructurada a 58 oficiales de gobierno, profesionales independientes y propietarios forestales. Todas las entrevistas fueron grabadas y tardaban entre 15 minutos y hora y media. Entre noviembre 2000 y mayo 2001 se aplicaron las entrevistas, las cuales fueron transcritas para obtener un total de 17370 líneas escritas.

Por tratarse de una investigación cualitativa, cada opinión tiene su propio valor ya que representa una verdad particular indiscutible.

Problemas del propietario forestal centroamericano

Es evidente que la inseguridad es el problema principal que los propietarios de bosque enfrentan al decidir si participan o no en actividades productivas forestales. La causa de esa inseguridad, sin embargo, no es evidente, de acuerdo con las opiniones emitidas por los grupos entrevistados (propietarios, profesionales independientes y oficiales del gobierno).

Por tratarse de aspectos cualitativos principalmente, no se hizo un análisis estadístico de la información

obtenida. Sin embargo, en el Cuadro 1 se presenta el resumen de los resultados del estudio en cuanto a los problemas mencionados por los propietarios forestales en sus actividades productivas. Debido a que el número de entrevistados por categoría es diferente, vale la pena poner más atención a la distribución porcentual de los problemas.

Es interesante ver que la percepción sobre la problemática que enfrentan los propietarios de bosques es muy cercana entre profesionales independientes y los propietarios mismos, y no tanto con la de los oficiales del gobierno. Los profesionales independientes son más sensibles a la problemática de los dueños de bosques que los oficiales del gobierno. En promedio, los propietarios mencionaron 1,7 problemas por entrevista, 1,5 problemas los profesionales independientes y 1,0 problema los oficiales del gobierno.

El resultado más relevante es que, aparentemente, la importancia de la tenencia de tierra es sobrevalorada por los profesionales forestales. Para los propietarios, la seguridad de la propiedad es una variable importante, pero quizás no tanto si se garantiza el aprovechamiento del bosque en otras formas. Por ejemplo, de los 621 propietarios entrevistados durante la segunda fase del progra-

ma Universidad de Helsinki/CATIE, ninguno mencionó los problemas relacionados con la tenencia de la tierra como un obstáculo para el establecimiento de plantaciones forestales (Könönen 2003).

Desarrollo de mecanismos de control

En cuanto a la atención que los servicios forestales ofrecen a los propietarios privados, hay toda una mezcla de situaciones entre los países. En Costa Rica y Panamá se menciona una disminución en la atención al sector forestal productivo debido al énfasis actual en la protección ambiental. En Nicaragua, la corriente es contraria, el Servicio Forestal se convirtió en un ente autónomo, después de depender del Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales; con ello se espera mejorar la atención. En Honduras se reclama que no se presta atención a los dueños de bosques, sino solamente a grupos organizados e industrias forestales. En El Salvador, los oficiales del gobierno sienten que la atención ha mejorado pero sus clientes no comparten esta percepción, aunque reconocen avances en la aprobación de planes de manejo. En Guatemala, todas las partes entrevistadas están de acuerdo en que la atención ha mejorado.

Cuadro 1.

Problemas que enfrentan los dueños de bosques para participar en actividades productivas forestales, según percepciones de oficiales del gobierno, profesionales independientes y propietarios

	Oficiales del gobierno		Profesionales independientes		Propietarios de bosque		Total	
	n	%	n	%	n	%	N	%
Desconfianza a políticas y leyes	4	15	6	35	8	53	18	31
Desconfianza al Servicio Forestal	3	12	6	35	4	27	13	22
Falta de titulación de la tierra	7	27	4	24	2	13	13	22
Falta de cultura forestal	2	8	5	29	3	20	10	17
Mercados de productos forestales	2	8	1	6	5	33	8	14
Expansión de áreas protegidas	4	15	2	12	1	7	7	12
Incendios, plagas y enfermedades	3	12	1	6	1	7	5	9
Larga duración de la inversión	1	4	1	6	2	13	4	7

El desarrollo de mecanismos de control muestra dos corrientes, lo cual resume muy bien uno de los entrevistados:

Hay una tendencia... en todos los gobiernos, a ponerse más riguroso en cuanto al manejo del bosque y menos riguroso y menos regulador en la libre cosecha de las plantaciones, lo cual, en principio, es una tendencia sana.

Según la visión presentada en la Estrategia Forestal Centroamericana (CCAD 2002), mediante el Sistema Centroamericano de Áreas Protegidas se busca mantener la cobertura de bosques. Con dicho sistema, se cubriría 25 – 30% del territorio regional: 10 - 15% del territorio se dedicaría al manejo forestal sostenible y otro 10 – 15% al establecimiento de plantaciones o bosques secundarios.

Todos los países controlan el aprovechamiento de sus bosques naturales mediante planes de manejo. Para ello se han desarrollado normas que permitan desarrollar planes estandarizados que garanticen el manejo sustentable. En 1997, se inició el proceso centroamericano de criterios e indicadores de ordenación forestal sostenible: el Proceso de Lepaterique (CCAD 1997). A nivel interno, en varios países también se ha avanzado en la búsqueda de sostenibilidad del manejo forestal y en procesos de certificación forestal. Es evidente que la calidad de los planes ha mejorado, pero aún no todos los sistemas vigentes facilitan un control real y, por ende, no se puede verificar si se da o no el manejo sostenible.

Las dudas sobre la sostenibilidad del manejo de bosques tienen implicaciones serias. Esa ha sido la razón por la que, prácticamente, no se ha podido implementar el pago por servicios ambientales en Costa Rica para el manejo de bosques naturales, aunque la Ley Forestal contemple tales pagos.

El aprovechamiento de plantaciones también ha evolucionado para dar más libertad; aunque esa li-

bertad, a veces, es sólo aparente. Por ejemplo, en Costa Rica hay libertad de cosecha de las plantaciones, pero si fueron establecidas con incentivos, ya no tienen tal libertad. De hecho, casi 90% de las plantaciones forestales en Costa Rica se han establecido con algún tipo de incentivo (Araya *et al.* 2003).

tante lo que no se dice. Es sorprendente que ninguno de los 58 entrevistados hizo referencia a la madera ilegal en el mercado centroamericano. El silencio en cuanto a la tala y comercio ilegal es evidente también en los documentos de política. La reciente Estrategia Forestal Centroamericana incluye dos referencias al



Foto: Heisinki Consulting Group Ltd.

En varios países centroamericanos se da una polarización de propietarios forestales en los grupos: empresarios y campesinos. Se recomienda entonces hablar simplemente de productores forestales

Una de las tendencias más claras de los últimos años es la privatización de servicios forestales, incluyendo algunos aspectos del control. Según los resultados de este estudio, la privatización de servicios forestales pudiera ser positiva desde el punto de vista del propietario forestal, ya que los profesionales privados son más sensibles a la problemática de los propietarios que los funcionarios de gobierno.

Para este estudio es importante lo que se dice en las entrevistas y como se dice; pero también es impor-

comercio ilegal, pero en relación con la comercialización de especies de fauna y flora forestal en peligro de extinción, y no como un problema real de la economía nacional (CCAD 2002).

Sin embargo, un estudio de CATIE (Campos *et al.* 2001) estima que la proporción de madera que proviene de la tala ilegal en Costa Rica es aproximadamente 35% del volumen total aprovechado en el país. En Honduras se estima que entre 75 y 85% de las maderas latifoliadas y entre 30 y 50% de la made-

ra de coníferas es producida sin autorización del estado (Del Gatto 2003). Si bien no pretendemos especular al respecto, sí surgen algunas interrogantes: ¿Cuál es la proporción de madera ilegal en los otros países? ¿Por qué no se menciona este problema en las entrevistas?

El respeto a las leyes forestales en Centroamérica no es del todo satisfactorio. En parte, esto se debe a que las leyes forestales ponen demasiadas restricciones al manejo forestal, lo cual no motiva a los propietarios a cumplir. Sin embargo, algunos opinan que el problema no siempre es la ley, sino la interpretación selectiva de la misma y su aplicación por parte del servicio forestal. Además, según opiniones expresadas por los dueños de bosques, tampoco se da seguimiento ni hay controles para cumplir con la ley.

Los servicios forestales cuentan con recursos muy limitados para ejercer control; sin embargo, para fortalecer la creación de una norma subjetiva -o sea, el deseo personal del propietario- que busque el cumplimiento de la legislación, tendría que haber una probabilidad real (aunque sea pequeña) de que el propietario sea, efectivamente, controlado y que deba responder ante el servicio forestal sobre el manejo de sus bosques.

Incentivos directos

Entre los entrevistados se dieron opiniones divididas en cuanto a los incentivos directos. Sobre los programas de costos compartidos (donaciones por el gobierno), las opiniones son positivas mientras que sobre los incentivos fiscales son negativas. En todos los países existe la posibilidad de acceder a un crédito, pero siempre de tipo hipotecario. La tierra forestal no se valora muy bien, pero se acepta el vuelo forestal como garantía prendaria. Sin embargo, según los entrevistados hasta ahora no hay evidencia de que los bancos, en realidad, lo acepten. En Costa Ri-

ca, El Salvador y Panamá se otorgan créditos blandos, pero la opinión casi unánime sobre los créditos es que, aunque sean blandos, las condiciones son tan desfavorables que no hay demanda, y mucho menos si se trata de préstamos con tasas normales de interés.

Los incentivos fiscales aplicados en Costa Rica, Guatemala y Panamá han sido demasiado generosos, por lo que han resultado de dos a tres veces más caros para el Estado. Por la misma razón, se han tenido efectos secundarios indeseables, como los beneficiarios que han establecido plantaciones sin un interés real en los beneficios futuros de la inversión, sino solo para evitar el tener que pagar impuestos. En algunos casos, el incentivo ha sido tan generoso que ha justificado la compra de tierra para establecer la plantación, lo cual ha acelerado el traspaso de tierras de campesinos a empresas. Por otra parte, el incentivo no ha beneficiado a los pequeños ni medianos propietarios, ya que estos casi no pagan impuestos.

Según varios estudios, sería problemático depender solamente de un tipo de incentivo. La aplicación de varios incentivos pequeños que tengan el mismo impacto que un incentivo grande sería una alternativa más segura. Steiguer y Royer (1986) se refieren a varias investigaciones que identifican los diferentes roles de los costos compartidos e impuestos como incentivos. Según Brooks (1986), *“Una óptima intervención del mercado requiere de una combinación de intervenciones que ofrezcan un nivel adecuado de impacto y una distribución satisfactoria de ganancias y pérdidas”*. Romm *et al.* (1987) dice que *“La diversificación de políticas aumenta su acceso social, mientras que las políticas complementarias aumentan el impacto social”*.

Sin embargo, la aplicación simultánea de varios incentivos puede crear una jungla de incentivos que

podrían salirse del control de los propietarios y quizás, de los profesionales forestales. Los más afectados serían los pequeños propietarios, porque no tienen la capacidad ni la motivación para familiarizarse con los incentivos y sus sistemas de aplicación.

La necesidad de mantener diferentes tipos de incentivos fue ampliamente discutida en un Panel Centroamericano sobre Incentivos Forestales, en el que participaron los gerentes de los servicios forestales y el personal vinculado con el tema. El Panel concluyó en que un incentivo es algo que cada cliente define; algo que parece un incentivo para un propietario forestal puede que no lo sea para otro. Por lo anterior, es necesario mantener la disponibilidad de diferentes opciones de incentivos, tanto directos como indirectos. Cada tipo de incentivo tiene ventajas que deben potenciarse, y desventajas que deben minimizarse (Pereira 2003).

Cuando se planifican futuros incentivos, el criterio más importante es que sean realistas. A veces, el gobierno simplemente no está en condición económica de invertir en el desarrollo forestal, como parece ser el caso de Honduras y Nicaragua. En tales casos, es mucho mejor no hacer promesas vacías con la emisión de leyes o reglamentos de incentivos. Por ahora, en Centroamérica hay dos leyes de incentivos que no se aplican: la Ley de Fomento a la Forestación, Reforestación y Protección del Bosque de Honduras y la Ley 58 de 1999 de Panamá, la cual crea el Certificado de Incentivo Forestal para Pequeños Productores Agropecuarios. Ambas leyes despertaron grandes expectativas y mucha frustración porque no se han implementado.

En general, es mucho más común el cumplimiento parcial de los compromisos establecidos en las leyes forestales, con lo cual no se logra el respeto de los propietarios hacia

las leyes. Por ejemplo, en casi todas las leyes forestales promulgadas desde los años 70 se habla de fondos de desarrollo forestal; sin embargo, sólo una pequeña parte están operativos. Este tipo de frustración de los propietarios se puede sentir en las entrevistas.

“En nuestro país el principal incumplidor de la Ley, los delincuentes de la Ley son las instituciones gubernamentales. Son los primeros en violentar la Ley”.

Incentivos indirectos

En cuanto a los incentivos indirectos (formación, capacitación, extensión, información e investigación), la situación es bastante similar en todos los países: hay algunas acciones aisladas pero no existe un programa holístico planificado y dirigido por el gobierno. Una buena parte de estos servicios son prestados por proyectos y ONG.

Varias investigaciones concuerdan en la importancia del papel de los extensionistas en la toma de decisiones sobre el aprovechamiento o inversión forestal (Cubbage y Hodges 1986, Järveläinen 1986, Greene y Blatner 1986, Lönnstedt 1997). Según Boyd (1984), el propietario forestal privado responde mejor a la asistencia técnica que a la donación en forma de costos compartidos.

Los servicios de información están abiertos a todos los propietarios de bosques, incluyendo las empresas, ya sea en forma gratuita o con precios nominales. Este tipo de incentivos favorece más a los propietarios grandes e industriales porque ellos tienen mejores posibilidades de acceso, como lo demuestra Järveläinen (1986). Según el autor, los grandes propietarios usan más los servicios de los extensionistas, asisten más frecuentemente a las reuniones de extensión, leen regularmente revistas profesionales y han recibido más capacitación forestal que los pequeños propietarios. Sin embargo,

este no siempre es el caso: un ejemplo de adopción de variedades modernas de arroz (un resultado de investigación) en Asia muestra que los pequeños productores adoptaron más rápidamente las variedades modernas que los grandes (Hayami 1981).

cionados por los propietarios: el desconocimiento de los mercados. Este tema podría ser un campo potencial para la cooperación a nivel centroamericano.

Los gobiernos podrían apoyar la comercialización de productos forestales también de manera indirecta,



Foto: Helsinki Consulting Group Ltd.

La Estrategia Forestal Centroamericana busca, mediante el Sistema Centroamericano de Áreas Protegidas, mantener la cobertura de bosques entre 25-30% del territorio total

Los incentivos indirectos son las formas más seguras de intervenir, ya que tienen pocos impactos negativos y la única preocupación es su eficiencia. Estos servicios, tradicionalmente, se han considerado como ineficientes, pero esta percepción está mejorando. Además, son beneficios para los propietarios activos y no necesariamente para los propietarios grandes.

Por otro lado, estos servicios son inversiones a largo plazo y, en la situación económica prevaleciente en Centroamérica, es difícil justificar este tipo de inversiones. Uno de los incentivos indirectos de más corto plazo es la información sobre los mercados. Más importante aún, este responde directamente a uno de los principales problemas men-

ta, mediante el apoyo a las organizaciones de propietarios forestales. En las entrevistas, se menciona que tal apoyo se dio en Costa Rica y Panamá a principios de los años 90 y posteriormente en El Salvador.

El problema de los pequeños propietarios no parece, de ninguna manera, resuelto en Centroamérica. En realidad varios entrevistados en Costa Rica mencionaron que la situación del pequeño propietario ha empeorado después de entrar en vigencia la Ley Forestal en 1996. Dicha ley no sólo exige títulos de propiedad para poder aprovechar los pagos por servicios ambientales, sino que también ha puesto énfasis en la conservación del bosque natural, inexistente en las fincas de los pequeños propietarios.

En Guatemala, donde ha habido grandes avances en el sector forestal en la última década, la Ley Forestal de 1996 establece que el programa de incentivos debe asignar una cuota dada para pequeños propietarios. Sin embargo, un profesional independiente afirma que el cambio positivo en el sector ha beneficiado a los grandes propietarios privados, pero no tanto a los pequeños.

“Para el propietario que tiene una finca grande definitivamente ha sido un cambio positivo. Pero las personas que tienen áreas pequeñas no han sentido mayores cambios, pues para realizar un proceso de manejo tienen que seguir todo un proceso de contratar a un técnico, de hacer el plan, y con áreas pequeñas esto no es rentable”.

La forma sostenible de facilitar las actividades productivas forestales entre los pequeños propietarios es promover la cooperación. Sin embargo, mientras tal proceso no se dé, es necesario tener un cuidado especial para que los pequeños propietarios no sean completamente excluidos de las actividades forestales.

Recomendaciones

La seguridad sobre la tenencia de la tierra casi ha sido la respuesta estándar que se da cuando se habla del factor dominante en la formación de relaciones entre el propietario y su tierra. Y tal respuesta es cierta cuando se evalúan los impactos negativos de la inseguridad de tenencia de la tierra sobre las inversiones y cultivos a largo plazo. Por otro lado, Jaramillo y Kelly (1999) reconocen que aunque existe inseguridad sobre la tenencia de la tierra en todas partes de América Latina, hay muy pocas investigaciones empíricas sobre el impacto real del aumento de la seguridad.

Por ello, se recomienda que mientras no haya estudios que determinen el impacto de la tenencia de la tierra en la toma de decisiones

sobre el uso de la misma, los profesionales forestales deben seguir en la búsqueda de otras soluciones que permitan mejorar la seguridad de cosecha de los propietarios forestales. De cualquier forma, el proceso de titulación de tierras en América Latina es tan complicado, que es poco probable que se pueda resolver rápidamente y definitivamente.

En varios países hay graves riesgos de polarización, y por ende de fragmentación, del poder de los dueños de bosques: los grandes propietarios son representados y defendidos por los gremios industriales, mientras que los pequeños y medianos quedan sin apoyo de los grandes. Este riesgo existe en toda la región, pero parece más evidente en Costa Rica y Guatemala.

En general, la polarización de los propietarios forestales en dos grupos: empresarios y campesinos, hace daño al grupo de propietarios en su totalidad. Cabe aclarar que en Centroamérica, por empresario forestal no se entiende necesariamente el dueño de una entidad jurídica dedicada a la actividad forestal, sino una persona natural que participa en distintas fases de la producción forestal.

La polarización mencionada deja por fuera a una buena parte de propietarios forestales que, aunque tengan sus títulos de propiedad en regla, son demasiado pequeños como para ser empresarios, pero demasiado grandes para ser campesinos. Un propietario puede tener intereses comunes con los industriales, pero a lo mejor puede tener más en común con otros propietarios, independientemente de qué tan grande sea su finca, o de cuán claro esté el título de su tierra. Aunque existan propietarios grandes, hay muy pocos que son lo suficientemente fuertes como para entrar en el negocio del procesamiento de productos forestales en forma competitiva; por ello, se vuelve necesario que los propietarios busquen la cooperación entre ellos.

Se recomienda, entonces, no usar tanto las palabras “campesino” y “empresario”, sino más bien hablar simplemente de productores forestales.

En todos los últimos procesos de política forestal (p.ej., formulación de las nuevas políticas y/o leyes en Costa Rica, El Salvador, Nicaragua y Honduras) se ha dado un alto nivel de participación. Los procesos de Costa Rica y Honduras se consideran hasta ejemplares (CCAD 2002). En este momento, funcionarios y propietarios que participan en la formulación de políticas forestales están de luna de miel. No obstante, hay que tener mucho cuidado de que el proceso no acabe en divorcio, especialmente en lo que respecta a los largos procesos de aprobación de nuevas leyes forestales en El Salvador, Honduras y Nicaragua.

En El Salvador, el proceso de formulación de la Ley Forestal tardó casi diez años y unas 30 versiones de anteproyecto, hasta que la Ley fue finalmente aprobada en el 2002. El proceso ocasionó cierto cansancio entre los oficiales del gobierno y representantes del sector privado. Sin embargo, la aprobación política de la Ley se logró sin mayores cambios de contenido, así que finalmente los que participaron en el proceso quedaron más o menos satisfechos. En Nicaragua, la necesidad de una nueva ley forestal fue reconocida ya en 1993, cuando se emitió el Reglamento Forestal. La Ley de Conservación, Fomento y Desarrollo Sostenible del Sector Forestal fue aprobada en el 2003, después de múltiples cambios en el proceso de aprobación política.

En Honduras, el proceso está en camino, pero si la aprobación de la ley tarda mucho, o si cambia mucho el contenido de la propuesta consensuada, habría desmotivación y descontento entre quienes participaron en la formulación de la ley. Si la Ley fuera aprobada, Honduras tendría una oportunidad histórica única en Centroamérica en el establecimiento de un proceso completo de políti-

ca forestal, pues primero se definió la política forestal del estado, y después una ley forestal con otros instrumentos legales, instituciones correspondientes, planes estratégicos y programas de desarrollo.

En el caso de Nicaragua, el proceso quizás no sería tan completo ya que recientemente se reestructuraron las instituciones del sector en el país, incluyendo un nuevo Instituto Nacional Forestal. Un resultado claro de las entrevistas es que, para conservar la confianza de los propietarios, es primordial que haya continuidad en las políticas; por eso, no es conveniente hacer cambios frecuentes en la legislación e institucionalidad del sector. Sin embargo, el desarrollo de políticas forestales se debe ver como

un proceso cíclico de retroalimentación y adecuación de las políticas. La principal recomendación para las nuevas políticas –según los entrevistados– es tomar en cuenta el sector agropecuario y el medio ambiente.

En la región se ha generado bastante experiencia en este campo; es necesario, eso sí, fortalecer el intercambio de experiencias positivas entre los países. Aún países que no se consideran muy fuertes en lo forestal, como El Salvador y Panamá, han acumulado muchas experiencias que pueden servir a sus vecinos. Primero, se han estrechado las relaciones del sector forestal con el poder económico en sus países, incluyendo entidades bancarias y aseguradoras. También, ya desde hace mucho tiempo, se

ha sentido la necesidad de tomar en cuenta a otros sectores en la planificación forestal. Además, las estrategias actuales en cuanto a los incentivos indirectos son más realistas.

Los procesos recientes de política forestal han demostrado que Costa Rica, Guatemala, Honduras y Nicaragua poseen organismos con poder de convocatoria, incluso fuera del sector forestal, capaces de dirigir procesos políticos participativos. Sin embargo, los resultados de las entrevistas revelan que los contactos con otros sectores aún son bastante esporádicos. En realidad, los entrevistados hicieron muy pocas referencias a otros sectores; por ello se requiere un esfuerzo especial para mantener esta discusión intersectorial. 

Literatura citada

- Ajzen, I; Fishbein, M. 1980. Understanding attitudes and predicting social behavior. Englewood Cliffs. New Jersey, EU, Prentice-Hall Inc. 278 p.
- Araya, MV; Canet, G.; Sevilla, L. 2003. Los incentivos forestales en Costa Rica. In Pereira, L. (Ed.). Incentivos forestales en Centroamérica. Memoria del Panel Centroamericano sobre Incentivos Forestales. Guatemala, Escuela Nacional de Ciencias Forestales / Programa Regional Forestal de Centroamérica. pp. 41–57.
- Boyd, R. 1984. Government support of nonindustrial production: The case of private forests. Southern Journal of Economics 51:89 - 107
- Brooks, D. 1986. Evaluating the regional and distributional impacts on forestry cost-share payments. In Tikkanen, I. (Ed.) 1986. Analysis and evaluation of public forest policies. Silva Fennica 20(4): 319 - 330.
- Campos, J; Camacho, M; Villalobos, R; Rodríguez, C; Gómez, M. 2001. La tala ilegal en Costa Rica. Un análisis para la discusión. Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE). (<http://www.catie.ac.cr/news/notas/nota21.htm>)
- CCAD. 1997. Informe de la reunión de expertos sobre criterios e indicadores de ordenación forestal sostenible en Centroamérica, Tegucigalpa, Honduras 20 – 24 de enero 1997. Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo. 33 p.
- CCAD. 2002. Estrategia Forestal Centroamericana (EFCA). Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo. Centroamérica. 68 p.
- Cubbage, F; Hodges, D. 1986. Public and private technical assistance programs to nonindustrial private forests in Southern United States. In Tikkanen, I. (Ed.) 1986. Analysis and evaluation of public forest policies. Silva Fennica 20(4): 376 - 384.
- Del Gatto, F. 2003. Barreras a la legalidad en el sector forestal de Honduras. REMBLAH-COSPE. (<http://www.odi.org.uk/talailegal>)
- Greene JL; Blatner KA. 1986. Identifying woodland owner characteristics associated with timber management. Forest Science 32(1): 135 - 146.
- Hayami, Y. 1981. Assessment of green revolution. Economic Development and Cultural Change 30(1): 169 – 176.
- Jaramillo, C; Kelly T. 1999. Deforestation and property rights. In Keipi K. (Ed.) 1999. Forest resource policy in Latin America. Inter-American Development Bank. Washington DC., EU. p. 111 – 134.
- Järveläinen, V-P. 1986. Hakkuumahdollisuuksien käyttöön vaikuttavat tilakohtaiset tekijät maan länsi- ja itäosissa. Summary: Factors affecting the use of allowable cut in western and eastern part of Finland. Folia Forestalia 707. 64 p.
- Könönen, A. 2003. An investigation on the motives and obstacles to private on-farm tree planting comparing literature on the developing world to the findings of an empirical study in Central America. Mag. Sc. Thesis. University of Helsinki, Helsinki, Finland, 95 p. + Anexos.
- Korhonen, K. 2000. The silvicultural state of planted forests in Southern Costa Rica as affected by farmers' motivation for reforestation: Evaluation of forest incentive programs. Thesis submitted for an Mag. Sc. Degree in Silviculture. University of Helsinki, Helsinki, Finland, p. 71 p. + Anexos.
- Lönnstedt, L. 1997. Non-industrial private forest owners' decision process: A qualitative study about goals, time perspective, opportunities and alternatives. Scandinavian Journal of Forest Research 12: 302 - 310.
- Pereira, L. (Ed.) 2003. Incentivos forestales en Centroamérica. Memoria del panel centroamericano sobre incentivos forestales. Guatemala, Escuela Nacional de Ciencias Forestales / Programa Regional Forestal de Centroamérica. 61 p.
- Piotto, D. 2001. Plantaciones forestales en Costa Rica y Nicaragua: comportamiento de las especies y preferencias de los productores. Thesis Mag. Sc. Turrialba, Costa Rica, CATIE. 129 p. + Anexos.
- Porcar i Castell, JA. 2002. El desarrollo de plantaciones forestales en El Salvador, desde un punto de vista silvícola y socioeconómico. Tesis de Maestría. Universidad de Helsinki, Helsinki, Finlandia, 79 p. + Anexos.
- Romm, J; Washburn, C; Tuazon, R; Bendix J. 1987. Public subsidy and private forestry investment: Analyzing the selectivity and leverage of a common policy form. Land Economics 63(2): 153 - 167.
- Steiguer, J, de; Royer, J. 1986. Increasing forestry investments by means of public policy programs. In Tikkanen, I. (Ed.) 1986. Analysis and evaluation of public forest policies. Silva Fennica 20(4): 354 - 357.
- Suazo, DA. 2003. Evaluación socioeconómica de plantaciones forestales en cuatro departamentos de Honduras. Tesis de Ingeniería en Ciencias Forestales. Siguatepeque, Honduras, Escuela Nacional de Ciencias Forestales. 72 p.