



# Los bosques: ¿el Estado les resta importancia?

## El caso de Guatemala

*La deforestación es hoy el problema ambiental más sobresaliente de la región centroamericana, situación que causa preocupación a nivel mundial. Muestra de esto es el surgimiento del Plan de Acción Forestal Tropical (PAFT), la política de deuda por naturaleza incentivada por el Banco Mundial y, otras iniciativas internacionales y regionales.*

Esta preocupación se eleva a niveles políticos. Un ejemplo es el Convenio Centroamericano de Biodiversidad (CCAD, 1992a), suscrito en 1992 por los presidentes centroamericanos. En esta ocasión los mandatarios afirmaron: "estamos convencidos que para mejorar la calidad de vida de los pueblos del istmo es preciso propiciar el respeto a la naturaleza y a la ley; fomentar la consolidación de la paz, la utilización sustentable y el rescate de los recursos naturales".

Sin embargo, un examen detallado de la asignación de recursos, en el caso concreto del gobierno de Guatemala, es incoherente a la anterior afirmación. El análisis que a

continuación se presenta, expone que para el organismo ejecutivo los bosques no son tan importantes, como contrariamente se pretende afirmar en los foros políticos. Esta percepción se fundamenta con datos oficiales.

**"La posición geográfica de América Central la ubica en la frontera sur del mercado de productos forestales más grande del mundo"**

### Ventajas regionales

La región centroamericana posee características ecológicas y económicas que determinan un gran potencial forestal aún no aprovechado. El hecho de estar ubicada en una región tropical que a la vez es una zona de transición entre las dos masas continentales de las Américas, y la diferencia de altitud que varía desde el nivel del

mar hasta los 4 000 metros, ha determinado la gran variedad de climas y ecosistemas, algunos incluso capaces de albergar especies de latitudes boreales. Las tasas de crecimiento de la masa forestal son además altas, por la distribución anual horas/luz y la variación anual de la temperatura.

Por otra parte, encontramos ventajas económicas vinculadas con la exportación, que cobran más importancia en la coyuntura económica que vive la región, producto del "ajuste estructural". Su posición geográfica la ubica en la frontera sur del mercado más grande del mundo. Además, la región tiene al menos 4 000 km de ventaja con respecto a los principales exportadores de productos forestales de América Latina, es decir, Brasil y Chile.

### Antecedentes

Guatemala tiene una extensión territorial de 108 889 km<sup>2</sup>, con una población de 9,2 millones de habitantes en 1990 (PAFG 1991). La palabra Guatemala proviene del nahuatl "Gauhtemalan", que signifi-

Claudio Cabrera Gaillard



El 60% de los suelos de Guatemala son de vocación forestal. (Foto A. Vera).

fica "tierra de árboles". Es un país donde el 60% de los suelos son de vocación forestal. No obstante, se estima que actualmente 30 000 km<sup>2</sup> de estas tierras están desprovistas de cobertura boscosa y se dedican a ganadería extensiva y cultivos de subsistencia. Los esfuerzos por reforestar éstas áreas han sido poco exitosos; se estima que en los últimos 15 años la reforestación total acumulada no supera las 20 000 hectáreas, aproximadamente un tercio de la extensión que se deforesta en un sólo año (CCAD 1992b).

Una de las razones que ha conducido a esta situación es que los gobiernos no han visto las ventajas y posibilidades que ofrecen los bosques. Más bien se ha incentiva-

do el cambio de uso de la tierra transformando los ecosistemas naturales en agroecosistemas. El caso del café en 1871 muestra claramente, que cuando existe voluntad política, el Estado puede incentivar la actividad productiva que desee. En Guatemala a finales del siglo XIX en la llamada "Reforma Liberal" se utilizaron las siguientes medidas en el campo cafetalero: ley de jornaleros (como medio de coacción para conseguir mano de obra para la cosecha de café); expropiación de tierras comunales o municipales, con el fin de entregar tierras para la producción cafetalera a particulares; y el otorgamiento de créditos e incentivos a la producción, exportación y desarrollo de la infraestructura necesaria.

En cambio, en el sector forestal, las presiones políticas y sociales, producto del problema agrario del país, determinaron que al inicio de la década de los setenta se gestara una política de colonización de tierras forestales estatales, cuyo común denominador fue el aumento de la deforestación.

### **Dificultades intrínsecas del sector forestal**

Tal vez la principal dificultad del sector forestal, en materia de competencia económica con otros sectores -agropecuario e industrial- es que en el proceso productivo el tiempo juega un papel muy importante, ya que el proceso de producción forestal desde la plan-

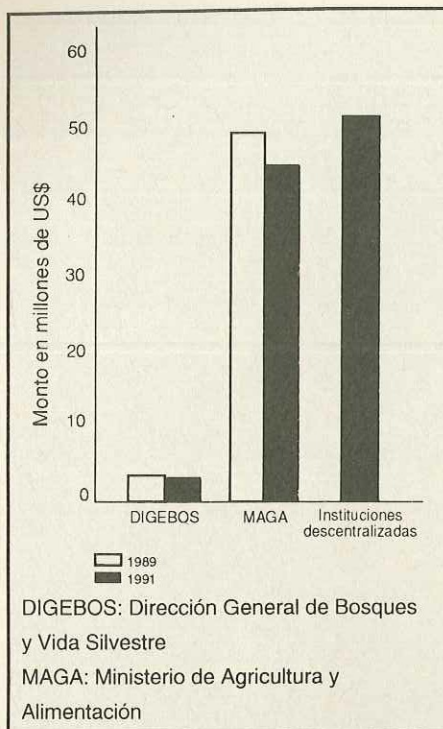


Figura 1. Presupuestos asignados a instituciones del sector agrícola en Guatemala en 1989 y 91.

Fuente: Guatemala 1991, 1992.

tación hasta la cosecha necesita períodos largos de crecimiento (3-50 años). Al momento de la inversión, este elemento se paga en amortizaciones. Esto evidencia la particular importancia de los créditos con condiciones preferenciales para la producción forestal.

Otra dificultad del sector es que en la mayoría de los casos los bienes y servicios no monetarios (paisaje, protección del suelo, biodiversidad) que generan los bosques no son aspectos que les interesen a la mayoría de los inversionistas, ya que, desde su punto de vista, no les reportan ganancias efectivas a corto plazo. Tal vez sea ésta una de las razones por las cuales el Estado debe velar por la producción de estos bienes y garantizar dichos servicios y no

dejarlos a disposición del libre mercado.

## Presupuestos

A pesar de lo anteriormente expuesto, en Guatemala la administración estatal otorga poca importancia al sector forestal. Como un ejemplo de esto, se analiza a continuación la distribución de las asignaciones presupuestarias del Estado.

En 1989, el presupuesto de la Dirección General de Bosques y Vida Silvestre (DIGEBOS) fue 6,8 % del presupuesto total del Ministerio de Agricultura y Alimentación (MAGA). En 1991 la misma cifra fue 8,1 (Fig. 1). Es cierto que el porcentaje de la DIGEBOS aumentó, pero el valor absoluto disminuyó en aproximadamente 100 000 US\$ (Guatemala, 1992). Estos cambios fueron producto de las políticas de ajuste estructural. Además, DIGEBOS no ha tenido en los últimos años la capacidad de utilizar más que 70 % de los fondos asignados (Guatemala, 1990).

En Guatemala hay nueve instituciones descentralizadas ligadas al MAGA, cuyos presupuestos ascendieron en 1991 a 52 millones de US\$, que es un poco más del presupuesto general del MAGA. Estas instituciones son:

- Instituto Nacional de Transformación Agraria (INTA);
- Instituto de Ciencia y Tecnología Agrícola (ICTA);
- Escuela Nacional Central de Agricultura (ENCA);
- Instituto Nacional de Cooperativas (INACOOOP);
- Empresa de Productos Lácteos (PROLAC);

- Oficina Reguladora de la Importación de Trigo (ORIT);
- Banco Nacional de Desarrollo Agrícola (BANDESA);
- Gremial de Trigueros;
- Instituto Nacional de Comercialización Agrícola (INDECA).

De las instituciones mencionadas solamente la ENCA, que forma dasónomos a nivel técnico, brinda algún aporte al sector forestal, hecho que deja aún más evidente la mínima asignación de recursos al sector.

## Política crediticia del sector primario

La eliminación del bosque ha sido estimulado por las políticas crediticias, que proporcionan préstamos que favorecen la habilitación de tierras para la producción agrícola y ganadera. El Banco Nacional de Desarrollo Agrícola (BANDESA) otorgó en 1991 créditos por 52 millones de US\$, de los cuales más del 90% fue para realizar actividades agropecuarias y el restante para actividades artesanales. No se tomaron en cuenta líneas de crédito para el sector forestal.

Los únicos créditos otorgados por el Estado al sector forestal han sido a través de fideicomiso para forestación y reforestación, otorgados por la Corporación Financiera Nacional (CORFINA). Estos créditos suman alrededor de 6 millones de US\$ en los últimos cuatro años, equivalentes a 1,2 millones por año, es decir 2,8% de los créditos otorgados por BANDESA al sector agropecuario (Serrano, 1992).



Según el Banco Central, para 1989 se otorgaron créditos al sector agropecuario (público y privado) por un valor de 89,6 millones de US\$. Esto significa que el sector forestal ha recibido en los últimos años aproximadamente 2,2% del total de créditos otorgados al sector agropecuario, tomando en cuenta que el sector privado no ha aportado créditos al sector forestal.

Para terminar de agravar el problema, los programas de ajuste estructural que se implementan en Latinoamérica, llevan como un elemento fundamental la eliminación de subsidios, con el objeto de evitar los desequilibrios macroeconómicos. Como se expuso anteriormente, sin una transferencia de recursos financieros al sector forestal, llámese subsidio o de otra manera, es imposible que los bosques, el manejo forestal y el sector en general puedan competir con otros usos de la tierra y con otros sectores de la economía.

## Conclusiones

Los datos expuestos confirman que en la práctica las políticas macroeconómicas y sectoriales promueven principalmente las actividades agropecuarias y no las forestales. Además, aparte de la

falta de fondos, el sector forestal nacional carece de claridad y consistencia en las políticas en relación con la conservación, manejo y recuperación de los bosques. Ambos aspectos inciden directamente en el actual estado de los recursos forestales y los otros elementos ligados al mismo: suelo, fauna y agua.

**"Se debe dar prioridad a la producción forestal aumentando la asignación de recursos a las dependencias afines"**

En forma general se puede decir que para conservar los bosques se pueden preservar como parques nacionales o áreas silvestres, o hacerlos producir sustentablemente, con el fin de valorar los bienes que se generan dentro del ecosistema, de manera que se presenten como una opción atractiva para los inversionistas. Para lograr esto, es necesario que los políticos y decisores tomen conciencia de los bienes y servicios a perpetuidad que ofrecen los recursos forestales.

Guatemala es un país de vocación forestal. Se le debe dar prioridad a la producción forestal, planificando mejor el presupuesto y aumentando la asignación de recursos a las dependencias afines. De no ser así los bosques de Guatemala y, en los demás países donde la situación es parecida, están condenados a desaparecer sin que puedan competir con otros usos de la tierra.

Es necesario recalcar, además, que el desarrollo forestal no puede ser visto aisladamente, sino que se le debe asignar los recursos financieros de acuerdo con un programa global de desarrollo. De igual importancia es la coherencia entre la política macroeconómica y el régimen del sector forestal. Las disposiciones macroeconómicas, de jerarquía superior, determinan la viabilidad de las políticas sectoriales. 🌿

*Claudio Cabrera Gaillard  
Consultor Forestal  
Plan de Acción Forestal/Guatemala  
Avenida de Las Américas, 20-12 Zona 13  
Ciudad de Guatemala, 01003 Guatemala  
Tel: (502) 2 - 34 0546  
Fax: (502) 2 - 31 8309*

## Literatura citada

- COMISION CENTROAMERICANA DE AMBIENTE Y DESARROLLO. 1992a. Convenio centroamericano de biodiversidad. CCAD-UICN. 13 p.
- COMISION CENTROAMERICANA DE AMBIENTE Y DESARROLLO. 1992b. Concesiones forestales a gran escala: caso Guatemala. 45 p.
- GUATEMALA. DIRECCION GENERAL DE BOSQUES Y VIDA SILVESTRE (DIGEBOS). 1990. Memoria de Labores 1989. Guatemala. 67-92 p.
- GUATEMALA. UNIDAD SECTORIAL DE PLANIFICACION AGROPECUARIA Y DE ALIMENTACION. 1991. Resumen del presupuesto asignado 1990-1991.
- GUATEMALA. MINISTERIO DE FINANZAS PUBLICAS. 1992. Proyecto de presupuesto general de ingresos y egresos del Estado: ejercicio fiscal 1991.
- PLAN DE ACCION FORESTAL PARA GUATEMALA (PAFG). 1991. Resumen Ejecutivo. Guatemala, República de Guatemala. 21 p.
- SERRANO, J. 1992. Informe del primer año de Gobierno al Congreso de la República. Guatemala.