

# Barreras a la legalidad en los sectores forestales de Honduras y Nicaragua

Arnoldo Contreras-Hermosilla

## Conclusiones

- En Honduras y Nicaragua los madereros, industrialistas, comunidades e individuos tanto del sector público como privado no solo son confrontados por un número de restricciones a la legalidad sino también se les presentan incentivos que conducen a actuar ilegalmente.
- El marco legal y político es la fuente de varios fracasos en el acatamiento a la ley. Este marco a veces es confuso, incoherente y difícil de cumplir. En otros casos da lugar a oportunidades para una interpretación arbitraria de las reglas y corrupción. Los castigos por quebrar la ley son normalmente insignificantes y por consiguiente no actúan como un disuasivo importante.
- Estos efectos son agravados por la falta de capacidad estatal para la prevención, detección y cumplimiento de la ley. El financiamiento y la dotación de recursos humanos de las agencias encargadas del monitoreo y cumplimiento de la ley son inadecuadas. El dominio pleno legal sobre la propiedad no es algo común. Los intereses creados, tanto políticos como económicos, tienen gran influencia sobre la contratación y promoción del personal estatal afectando negativamente su desempeño e integridad. La comunicación y coordinación entre las distintas agencias gubernamentales es deficiente. Los altos niveles de corrupción afectan tanto al poder judicial como a la policía.
- El monitoreo y cumplimiento de la ley del sector forestal es también difícil de lograr debido al conocimiento inadecuado que existe tanto de los recursos del bosque, como de quiénes son los dueños del mismo, y cuáles son los cambios que ocurren en él en el transcurso del tiempo. La tala ilegal no se detecta, y a menudo no se dispone de la información para procesar con éxito a los principales transgresores de la ley.
- La falta de detección, la dificultad para procesar a los transgresores, la corrupción y la indulgencia en cuanto a castigos para los actos criminales en contra de los bosques, así como otras limitaciones de la gobernabilidad, contribuyen a crear grandes incentivos para operar de manera ilegal.

## Tala y comercio ilegal: un problema de mucha envergadura

Las encuestas y los estudio de casos en Honduras y Nicaragua demuestran que la tala y el comercio ilegal de productos forestales predominan en ambos países (del Gatto, 2002, Alcocer, 2002, Nicambiental, 2002). La tala y comercio ilegal tienen como resultado pérdidas cuantiosas para el erario gubernamental, genera una mala adjudicación de los escasos recursos económicos, y causa daños tanto al medioambiente como también en los impactos para mitigar la pobreza<sup>1</sup>. Ya que el gobierno en ambos países es el principal dueño de los bosques y simultáneamente carga con la responsabilidad principal para el manejo apropiado de todos los recursos del bosque, ya sean públicos, privados o aquellos controlados por la comunidad, la magnitud de la tala ilegal señala una desintegración fundamental en la gobernabilidad del sector.

Por lo tanto, no es sorprendente encontrar que la mayoría de las condiciones que favorecen ilegalidades en los sectores forestales de Honduras y Nicaragua pueden ser vinculadas a las debilidades de la administración pública del bosque y de otras instituciones gubernamentales. Como en la mayoría de las economías de bajos ingresos, Honduras y Nicaragua comparten el rasgo común de una amplia brecha entre las responsabilidades del estado y su capacidad de efectuarlas.

Esta nota examina los rasgos del ambiente socio-económico, político e institucional que trabajan en contra de la gobernabilidad en el sector forestal de estos dos países. Éste es un primer paso en el diseño de acciones correctivas. Este documento muestra que los problemas de gobernabilidad del sector son similares, aunque operan con una fuerza diferente, en ambos países.

## Marco político y legal inadecuado

Muchos de los problemas de hacer cumplir la ley son creados e incluso inducidos por un marco de política gubernamental inadecuada en Honduras y Nicaragua. En ambos países el sistema legal está afectado

por varios problemas que conducen a algunos actores a actuar ilegalmente a la vez que en otros crea poderosos estímulos hacia el crimen forestal.

Un obstáculo notable a la legalidad es el hecho de que algunos de los actores principales perciben que la ley es muy *injusta*. Por ejemplo, en Honduras y Nicaragua, gobiernos sucesivos han ignorado algunos de los derechos tradicionales de los usuarios locales del bosque, quienes son los ocupantes *de facto* de las tierras forestales. En algunos casos, los gobiernos han llegado hasta el colmo de ignorar sus propias decisiones anteriores, por ejemplo, al asignar a terceras personas los derechos a las tierras concedidas a las comunidades indígenas. Naturalmente, las poblaciones afectadas de forma negativa se resisten a tales regulaciones y tienden a operar fuera de la ley (Cuadro 1).

Por medio de estos actos, los gobiernos y sus leyes contribuyen a la creciente incertidumbre al acceso y el *control de la tierra y de los recursos forestales*. La incertidumbre en cuanto a la tenencia de la tierra impide un manejo a largo plazo del bosque, tal como lo requiere la ley, y favorece condiciones que dan lugar a violencia y resolución de conflictos fuera del sistema legal. Los derechos claros sobre la tierra forestal (y, en general sobre la tierra agrícola) son condiciones para la eliminación de los incentivos a la ilegalidad. Las políticas de tenencia de la tierra deben señalar con claridad y estabilidad a los actores principales en el sector para poder eliminar las incertidumbres que potencialmente conlleven a operar fuera de la ley (ver, por ejemplo, conflictos sobre los derechos de los indígenas en Puerto Cabezas, Nicaragua, Ampié Bustos, 2002).

En ambos países hay casos donde las leyes y regulaciones sobre la manejo de recursos forestales exigen a los actores a cumplir reglas *poco realistas*. Por ejemplo, mientras se les solicita a las comunidades rurales preparar planes de manejo forestal altamente técnicos y detallados antes de que se les permita usar sus bosques, tales comunidades son incapaces de entregar estos planes con el nivel de detalle y sofisticación técnica requeridos por ley (Colindres, 2002, Ampié Bustos, 2002). En

### Cuadro 1. Cuando se percibe que la ley es “injusta”

En Honduras, la AFE-COHDEFOR asigna los bosques a las comunidades pobres bajo el Sistema Forestal Social. Sin embargo estas comunidades no pueden legalmente cosechar estos bosques. La tala permitida es administrada por COHDEFOR quienes, después de asignarle a la comunidad un máximo de 1000 m<sup>3</sup> en el caso de los bosques de coníferos y 200 m<sup>3</sup> en el caso de bosques latifoliados, subasta el resto – pero las comunidades casi no se benefician del producto de estas subastas. Por lo tanto no es de sorprenderse que estos lugareños se resistan a las decisiones de COHDEFOR. Tanto las comunidades como las partes a las cuales se adjudican las subastas tienen un potente incentivo para cosechar lo más rápidamente posible la madera preciosa, aunque esto signifique operar fuera de la ley. Las comunidades perciben al sistema legal como injusto, y se incrementa su resistencia a cumplir la ley.

En otro caso, la cooperativa COATLAHL ha funcionado como una entidad sombrilla legal durante más de 20 años, hasta que el gobierno exigió de forma unilateral que cada grupo perteneciente a la cooperativa operara como una entidad individual legal o perdería sus permisos para cosechar. Cualquiera que fuera la razón de este cambio, las comunidades involucradas lo consideraron como excesivamente injusto y arbitrario.

En Nicaragua, surgen muchos conflictos relacionados con el bosque, debido a que el gobierno no ha cumplido con legalizar y hacer cumplir los derechos tradicionales de las propiedades y las tierras indígenas, en particular en las dos regiones autónomas costeras del atlántico, creando, de esta forma, condiciones favorables para la tala ilegal.

(Del Gatto, 2002a; Guillen, 2002)

otros casos, los agricultores que cultivan algunos árboles deben obtener permisos para transportar su madera, pero no se les exige el mismo procedimiento en el caso de productos agrícolas. Las dificultades de obedecer estos requisitos legales y la injusticia que se percibe en el sesgo hacia los productos forestales, conducen poderosamente hacia la tendencia a ignorar los reglamentos. Por otro lado la administración forestal no tiene la capacidad de controlar a miles de agricultores, quienes talan y venden unos pocos árboles en cada caso. Cuando hay una fuerte resistencia de cumplir con las leyes junto a una incapacidad ineficaz por parte del estado de hacer cumplir las leyes, la ley, naturalmente se vuelve poco realista e irrelevante ya que no es posible obligar a las personas a cumplirla (Cuadro 2).

Además, el marco regulador a veces tiende a *confundir* a causa de la proliferación de reglas que a veces son incoherentes y por lo tanto están sujetas a una interpretación arbitraria. Más aún, las leyes son emitidas sin sus reglamentos respectivos, y por lo tanto su aplicación se vuelve incierta porque los actores no saben como cumplirlas. La proliferación de reglas poco claras incrementa la incertidumbre, favorece la corrupción y conduce a operar ilegalmente (Nitaplán, 2002, Guillén, 2002).

Frecuentemente, las leyes también contienen multas, que en muchos casos son «posibles de pagar» y no tienen relación al crimen cometido, involucrando costos substancialmente más bajos que los beneficios potenciales de operar ilegalmente. En estos casos, «el crimen paga». Si la probabilidad de ser descubierto es baja un evento muy probable en ambos países considerado sus débiles sistemas de monitoreo y policía – y las multas son leves, los incentivos hacia la ilegalidad son considerables.

Existen varios otros casos que ilustran el fracaso legal en ambos países, ya sea empujando a ciertos actores actúen ilegalmente o creando condiciones que hacen que la operación ilegal sea una tentación sumamente grande. Por lo tanto, un primer paso para reducir la tala y el comercio ilegal es crear un marco legal y una política adecuada. En el caso de Honduras, una Comisión Parlamentaria que examina las reformas legales del sector forestal consideró por primera vez los aspectos de la ley que afectaba la tala y el comercio ilegal. En Nicaragua, una Regulación Forestal ha sido emitida bajo un Decreto Ejecutivo. Sin embargo, las incertidumbres que se derivan del hecho que un Decreto Ejecutivo no puede abrogar leyes relacionadas, solo ha exacerbado las dificultades para su cumplimiento (Guillen, 2002). Esto es claramente insatisfactorio, pero dentro de un ambiente de desarrollo alentador, Nicaragua ahora está revisando su marco legal general en cuanto al manejo forestal.

### Fracaso de la administración pública

La calidad de las instituciones públicas es un asunto crítico para el progreso y gobernabilidad apropiados (Easterly y Levine, 2002). Sin embargo, las instituciones gubernamentales de Nicaragua y

### Cuadro 2. Cuando la Ley es impracticable

En Honduras, la ley requiere que las comunidades y otros grupos de interés, desarrollen planes de manejo forestal antes de utilizar el recurso forestal. Sin embargo dos problemas surgen. Primero la institución gubernamental no tiene los recursos necesarios para controlar la implementación. Segundo, algunas comunidades no tienen la capacidad técnica para producir estos planes de manejo y el gobierno generalmente no tiene la capacidad de proveer la asistencia técnica requerida. Las comunidades por ende siguen una de tres opciones: primero, si lo tienen disponible, pueden depender de un proyecto de asistencia técnica, para la preparación del plan y de la guía requerida para su implementación. El problema con esta opción es que cuando termina el apoyo técnico externo, la tendencia es el de regresar a las viejas modalidades ignorando a la Ley. Segundo, la comunidad ignora la Ley y continúa explotando los recursos forestales como antes lo hacía. Tercero, la comunidad depende de un préstamo de un intermediario externo para financiar el diseño del plan de manejo forestal. El incentivo para el intermediario, quien ahora tiene acceso al recurso forestal de la comunidad pero no es directamente responsable de su manejo es de operar de forma ilegal, cosechando madera preciosa primero y abandonando el resto. El hecho que la aprobación de un Plan de Manejo Forestal puede tomar mas de dos años representa otro incentivo para operar fuera de la ley.

En Nicaragua, los pequeños productores a menudo están obligados a ignorar la ley. Incluso los pequeños agricultores que cultivan pocos árboles en sus fincas necesitan cumplir con una serie de procedimientos administrativos, para obtener permisos y así sucesivamente, para vender un árbol. Tal y como lo expresa un observador, “El agricultor típico no tiene conocimiento alguno de procedimientos administrativos, no tiene teléfono, está lejos de un centro urbano donde está localizada las oficinas administrativas del gobierno, y el correo no llega a su casa. El cumplimiento de procedimientos administrativos requiere un gran esfuerzo y toma varios días de trabajo. Por lo tanto un sistema legal rural basado en procedimientos complicados y gran cantidad de papeleo está condenado a fracasar”.

(Del Gatto, 2002; Nitlapán, 2002)

### Cuadro 3. Cuando se controlan los controladores

Las autorizaciones de AFE-COHDEFOR para los inventarios, permisos de corta, permisos para transporte, etc. requieren de la aprobación de un técnico de dicha institución. Sin embargo, estos técnicos no pueden a menudo desempeñar esta función porque AFE-COHDEFOR no puede financiar el costo de las visitas de campo requeridas para la evaluación necesaria para otorgar los permisos. En cara a esto problema las comunidades y las corporaciones muchas veces deciden cubrir los viáticos y otros “costos de viaje” de los inspectores gubernamentales. Esto presenta una oportunidad muy alta para un sesgo en los informes respecto a los volúmenes y especies de la corta, los sitios de los mismos, etc.

(Del Gatto, 2002a).

Honduras son débiles. Cuando el gobierno es débil, el incentivo es llevar a cabo la tala ilegal y otras prácticas no autorizadas es importante, porque la probabilidad de que ellas sean detectadas y castigadas es baja, mientras que las recompensas pueden ser considerables.

Las administraciones forestales de estos dos países carecen de los recursos financieros y del personal necesario para manejar adecuadamente sus bosques. La falta de recursos financieros es tal que en algunos casos, entidades, privadas supuestamente bajo el control del gobierno, voluntariamente cubren los gastos de tal control (Cuadros 3 y 4).

### Cuadro 4. El cumplimiento de la ley, y los escasos recursos en Nicaragua

La oficina de INAFOR en la Municipalidad de Puerto Cabezas tiene solamente un oficial, dos asistentes y una secretaria y el transporte depende solamente de una motocicleta. Este equipo tiene que hacer cumplir la ley tanto en esta municipalidad como en la de Waspam, con un total de 15,000 kilómetros cuadrados (1.5 millón de hectáreas) pero no tienen la capacidad de poder monitorearla. Cualquier intento de hacer cumplir la ley conlleva el riesgo de la violencia personal, incluyendo la muerte. Los exiguos niveles salariales claramente no contribuyen a crear un mayor aliciente para tomar el riesgo.

(Ampié Bustos, 2002)

En estos casos la propensión para el sesgo y la corrupción es obvia. En otros casos, como se reporta en Nicaragua, la Administración Pública (INAFOR) depende económicamente de las entradas del pago de varios permisos. Por consiguiente INAFOR dedica una cantidad inmoderada de tiempo y atención a esta tarea, en lugar hacerlo en la detección de crímenes forestales y el cumplimiento de la ley. Algunas municipalidades nicaragüenses también están más interesadas en incrementar sus ingresos al cobrar impuesto municipales y otros pagos por servicios, en vez de asegurarse que la madera sea o no legal. Un estudio de la Municipalidad de El Castillo, Nicaragua, reveló procedimientos confusos en el compartir éstas entradas entre INAFOR y la Municipalidad, con quejas de la Municipalidad de que INAFOR no ha transferido el 25% de los ingresos que legalmente le corresponde. Estos conflictos han resultado en una Municipalidad con una carencia de fondos, que ha dado lugar a que ésta otorgue sus propios permisos (ilegalmente y cobrando una cuota), o creando obstáculos para aquéllos emitidos por el INAFOR (con el fin de cobrar multas). La disputa ha incrementado la incertidumbre y ha empujado a algunos actores a

### Cuadro 5. Madera muerta e ilegalidad amplia en el Valle de Paulaya

Durante el 2000 y el 2001 AFE-COHDEFOR extendió una cantidad de permisos de utilización para extraer árboles de “madera muerta” caídos durante el huracán Mitch o debido a cambios en la utilización del suelo. La institución autorizó la extracción de unos 8,700 metros cúbicos de caoba, 93% del cuál se suponía era madera muerta. Sin embargo, la evidencia sugiere que aproximadamente el 80% de la extracción fue ilegal. Los operadores usaron permisos para talar árboles sanos y después ‘legalizar’ la Madera. A pesar del amplio conocimiento de lo que estaba sucediendo en el valle de Paulaya, ésta política continuó sin alteración durante estos dos años, coincidiendo sugestivamente con lo que quedaba del ciclo político (Del Gatto, 2002)

operar fuera de la ley (Paniagua, 2002). Una situación similar puede ser observada en Rosita (Pommier, 2002).

En las áreas de expansión de la frontera agrícola, prácticamente no existe presencia del gobierno y hay poderosos intereses privados, que de hecho, controlan la utilización de recursos. Estas áreas también son refugios seguros para el crimen organizado, incluso grupos criminales involucrados en el tráfico de drogas (Colindres, 2002). En Honduras, el incremento del flujo de dinero creado por el tráfico de drogas ha aumentado la capacidad de los grupos ilegales de acceder y explotar los valiosos recursos del bosque.

En ciertas áreas de Nicaragua la presencia de grupos armados después de la desmovilización, hace que el control gubernamental en las áreas forestales sea prácticamente imposible. En estas condiciones, hacer cumplir la ley es una tarea peligrosa e indeseable para el mal pagado personal gubernamental.

En algunos casos las prácticas de la gestión forestal pública son aberrantes. Por ejemplo, la inseguridad de la tenencia de la tierra resulta a menudo en que las poblaciones locales talen ilegalmente los bosques públicos como un mecanismo para establecer la ocupación y obtener titulación de la tierra de parte del gobierno (Colindres, 2002). Irónicamente, en estas situaciones, un acto ilegal provee el fundamento para legalizar la tenencia de la tierra.

En Honduras incluso los acuerdos entre el gobierno y las comunidades están sujetos a cambios arbitrarios y por lo tanto no disfrutan de la confianza de los partidos involucrados. Por ejemplo, los derechos de tala no son seguros y las perspectivas de cambio son inciertas. Así, el gobierno puede derogarlos unilateralmente por razones que no son claras necesariamente para las comunidades afectadas. Naturalmente, las comunidades tienden a ver estos acuerdos como transitorios y sujetos a ser cancelados arbitrariamente por parte del gobierno. En estas condiciones, los compromisos legales de manejo forestal a largo plazo son descartados a favor de un inmediato pero ilegal beneficio del uso del bosque.

El fracaso de la gobernabilidad de la administración forestal pública a veces es agravado por la confusión administrativa de quién tiene la responsabilidad, la autoridad y para qué fin. En Nicaragua las responsabilidades y autoridad del gobierno central están a menudo en conflicto con decisiones tomadas en las regiones autónomas. Frecuentemente, hay funciones que se traslapan entre los gobiernos centrales, regionales o municipales, y no existen vínculos administrativos claros entre varios Ministerios u otras instituciones

### **Cuadro 6. Los gobiernos actúan también de forma ilegal**

Las autorizaciones para cosechar recursos forestales, concedidas por los gobiernos locales en varias comunidades en Bilwi, Nicaragua, están en contra del Reglamento Forestal 45-93. Pero este tipo de permiso se extiende y es reconocido por las autoridades locales a cargo de hacer cumplir la ley, incluyendo la oficina local de INAFOR, la Municipalidad y los líderes comunitarios. Esta situación anómala muestra que determinados actores locales organizados también pueden tergiversar la ley para favorecer sus propios intereses.

Pommier, 2002

estatales, que juegan un papel en el cumplimiento de la ley, tales como la policía, y el poder judicial. Estas condiciones crean oportunidades tanto para los oficiales públicos corruptos y los intereses corporativos para «romper la ley, ya sea sin intención debido a la confusión de funciones o debido a procedimientos poco claros, o intencionalmente al explotar estas incoherencias» (Global Witness, 2002).

Desgraciadamente, las prácticas corruptas prevalecen en ambos países. Transparencia Internacional coloca a Honduras y a Nicaragua en la posición 71 y 81 en su encuesta de las percepciones de corrupción de 102 países del año 2002 (Transparency International 2002). Honduras está por lo tanto al mismo nivel de Rusia, la Costa de Marfil y Zimbabue, y después de Panamá, El Salvador y Uzbekistán. Nicaragua está incluso en una situación peor, pues está al mismo nivel de Venezuela, Guatemala y Albania. Según este índice, Nicaragua es uno de los países más corruptos en América Latina situado justo arriba de Haití y del país más corrupto en la región, Ecuador. Recientes estudios llevados a cabo por el gobierno hondureño con el apoyo del Banco Mundial confirman que el Poder Judicial y la Policía Nacional, ambas entidades claves para hacer cumplir la ley en el sector forestal se encuentran entre las instituciones más corruptas (WBI, 2001). Estos estudios han resultado en la creación de un Consejo Nacional Anticorrupción, y la preparación de una Estrategia Nacional Anticorrupción que se espera dé unos resultados concretos (CAN, 2002). En Nicaragua, la corrupción está ampliamente extendida alcanzando altos niveles del gobierno, aunque existen varias medidas encaminadas a tratar de remediar esta situación. Dado el nivel de corrupción gubernamental, no resulta sorprendente que las encuestas en ambos países identifiquen esta como una de las causas más prominentes de la tala y el comercio ilegal (ver, por ejemplo, Ampíé Bustos, 2002).

### **Conocimiento imperfecto y manejo de conocimiento poco satisfactorio**

Difundiendo de manera más amplia el conocimiento sobre las condiciones en que se encuentran los recursos forestales y cómo están siendo manejados pudiera incrementar la transparencia y hacer difícil de ocultar la tala ilegal y otras actividades ilegales. Desafortunadamente, es escaso el conocimiento público en cuanto a recursos forestales y las formas en que son manejados en ambos países. Muy pocas veces existe una idea clara en cuanto a los volúmenes comerciales existentes, la calidad de los bosques, la distribución de las especies y la situación geográfica de recursos madereros. Los inventarios forestales son imperfectos, obsoletos o no existen. Como ya se ha mencionado, la administración forestal pública no tiene los datos necesarios para controlar la implementación de planes de manejo forestal para darle seguimiento

a la evolución de recursos forestales o hacer cumplir la ley.

Los gobiernos pueden teóricamente tener límites claros en papel de sus parques nacionales y reservas, pero estos límites raramente se comprueban en el sitio. Los campesinos o las empresas que entran en estas tierras pueden ni siquiera saber que están entrando ilegalmente. En todos estos casos, no existe una línea de base que permita el supervisar los cambios en la condición forestal. Madereros y otros usuarios del bosque pueden entrar a los suelos forestales y extraer árboles preciosos u otros productos, y estas intervenciones pueden pasar inadvertidas por largos periodos de tiempo. En todas estas condiciones, es difícil supervisar cambios y recoger la evidencia necesaria para arrestar, acusar y procesar a aquéllos que no cumplen con la ley.

Monitorear la cantidad y calidad de productos forestales es también difícil porque los productos pocas veces son homogéneos. Por ejemplo, las especies de madera pueden ser clasificadas erróneamente (intencionalmente) y su calidad puede ser difícil de determinar.

Más aún, la administración forestal pública en ambos países es menos que transparente cuando se trata de la información sobre los planes de manejo forestal y su aplicación. Por ejemplo, no es fácil en Honduras el acceso público a la información sobre los planes de manejo forestal. Esta situación no anima un desarrollo de mecanismos sociales de control. En algunos casos, las municipalidades en Honduras han denunciado acuerdos entre los guardabosques profesionales y los industriales que infravaloran la disponibilidad de madera en tierras comunitarias para evadir impuestos. El público y las ONGs vigilantes encuentran difícil verificar la veracidad de estas declaraciones, simplemente porque muchos archivos son inaccesibles al público (Colindres, 2002).

### **Los costos de operar legalmente**

Debido a las políticas, los fracasos legales e institucionales detallados arriba, la tala y comercio ilegal son actividades rentables. Una de las barreras principales para operar legalmente es la diferencia en el costo entre la madera legal y la ilegal. Aunque es difícil obtener datos completamente verificables, el análisis llevado a cabo en Honduras sugiere que los costos de producción y transporte de madera ilegal puedan ser aproximadamente el 75% del costo de la madera legalmente talada (del Gatto 2002a). Los Estudios en el Río San Juan en Nicaragua muestran resultados similares (Paniagua, 2002). Y otros análisis en Bilwi, Nicaragua, muestran que las diferencias entre el costo de la producción aumentan para las especies de mayor valor (por ejemplo, comparando la caoba con el pino). En otras palabras es más alto el incentivo financiero para operar ilegalmente en la madera preciosa. Sin embargo, en ambos casos las recompensas son sustanciales al operar ilegalmente. Si un maderero de caoba evade el 60 por ciento de los impuestos y el 50 por ciento de los planes de manejo forestal y los permisos de transporte, la ganancia financiera por metro cúbico de madera aserrada oscila entre aproximadamente \$119 y \$200-250. En el caso del pino, el salto en las ganancias comerciales va de aproximadamente \$29 a \$41 por metro cúbico de madera aserrada (Ampíé Bustos, 2002).

Este sustancial incentivo financiero para operar ilegalmente continuará a menos que esta relación se invierta, y que los costos de la madera ilegal excedan los de la madera legal. Ya que la madera legal conlleva intrínsecamente costos más altos debido a la necesidad de acatar los planes de manejo forestal, la obtención de permisos de

transporte, etc., el costo de la madera ilegal necesita ser aumentado a través de una probabilidad más alta de detección y multas más severas ya sean financieras o de otro tipo. También es probable que tales acciones mejoren el precio del mercado para los operadores legales, reduciendo el efecto de bajas de precio en un mercado inundado de madera ilegal. Simultáneamente, mediante la simplificación de los procedimientos administrativos y un aumento en el realismo, la lógica y la estabilidad de las reglas gubernamentales, podrían reducir los costos de un manejo forestal legal.

## Conclusión

De lo anterior es evidente que hay numerosos y complejos factores que crean grandes barreras para hacer cumplir la ley, así como poderosos incentivos para actuar fuera de la ley en los sectores forestales de Nicaragua y Honduras. Los gobiernos de ambos países están haciendo grandes esfuerzos para racionalizar su marco administrativo, político y legal, y por lo menos en el caso de Honduras, tratar de simplificar los procedimientos y lograr que la ley sea más realista, operacional, justa y menos vulnerable a la corrupción. En ambos los países hay también iniciativas en todo el gobierno para combatir la corrupción administrativa, y estos esfuerzos beneficiarán, por supuesto, los bosques y a las personas que dependen de ellos.

Sin embargo, la tarea de mejorar el cumplimiento de la ley en el sector forestal es de tal magnitud que es dudoso que los gobiernos solos puedan lograr algo. Se necesita apoyo de los donantes internacionales, apoyo que debe ir más allá del énfasis puesto en el pasado en soluciones tecnológicas (por ejemplo en cuanto a qué especies son mejores para sembrar, cómo los caminos para el transporte de madera pueden ser construidos mejor, etc.) y dar mucho más énfasis a apoyar la gobernabilidad. Esto implica una mejor comprensión de las relaciones de poder, motivaciones y áreas de influencia, además de una relación más cercana con las fuerzas políticas que empujan la reforma. En el pasado, los donantes y las agencias de asistencia han sido renuentes de hacerlo. Sin embargo, ahora existe una creciente conciencia a nivel mundial que la introducción y la diseminación de mejores tecnologías no pueden por sí solas resolver los problemas del sector. La agenda para la reforma también requiere de movilización política y de acción por parte de los actores tanto dentro y (lo que es más importante) fuera del gobierno, tales como el sector (industrial) privado, ONGs, grupos consumidores en países importadores, comunidades y del público en general.

## Reconocimientos

Este documento informativo de políticas, ha sido escrito por Arnoldo Contreras-Hermosilla, basado en contribuciones de Ibis Colindres, Denis Pommier, Filippo Del Gatto y Jaime Guillen. El autor principal acepta la responsabilidad por cualquier mala interpretación del trabajo de los autores nacionales. Este documento surge de un estudio diagnóstico sobre la tala ilegal en Honduras y Nicaragua financiado por el Departamento Internacional de Desarrollo del Reino Unido (DFID), el Banco Mundial, y la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (ACDI). El estudio fue implementado en su mayor parte en Honduras por la Red de Manejo de Bosque Latifoliado Hondureño (REMBLAH) con apoyo oficial de la Administración Forestal del Estado AFE-COHDEFOR y la Federación Hondureña de Cooperativas Agro Forestales (FEHCAFOR). En Nicaragua, el trabajo fue llevado a cabo por la ONG NICAMBIENTAL con apoyo oficial del Instituto Nacional Forestal (INAFOR). El estudio fue coordinado por el Overseas Development Institute (ODI) del Reino Unido, y recibió apoyo de asistencia técnica de la Organización de Alimentos y Agricultura (FAO) de las Naciones Unidas.

## Referencias

- Alcocer, G. *Estimación de los costos económicos de la tala y el comercio ilegal para la economía nacional de Nicaragua*. Managua, Nicaragua.
- Ampié Bustos, E. 2002. *La producción forestal no controlada en el Municipio de Puerto Cabezas, Región Atlántico Norte*. Nicambiental, Managua, Nicaragua.
- CAN 2002. *Estrategia Nacional Anticorrupción*. Consejo Nacional Anticorrupción, Honduras. [http://www.worldbank.org/wbi/governance/honduras/pdf/hon\\_estrategia-ac.pdf](http://www.worldbank.org/wbi/governance/honduras/pdf/hon_estrategia-ac.pdf)
- Colindres, I. 2002. *Contexto social, institucional y político del sub sector forestal en Honduras*. Informe del consultor. Tegucigalpa, Honduras.
- Del Gatto, F. 2002. *La producción forestal no controlada en Honduras. ¿Qué es? ¿Cuánto es? ¿Y Cuánto cuesta? Unas respuestas preliminares*. Informe del consultor. Tegucigalpa, Honduras.
- Del Gatto, F., 2002a. *Barreras a la legalidad en el sector forestal de Honduras*. Informe del consultor, Tegucigalpa, Honduras.
- Easterly, W. y R. Levine, 2002. *Trópicos, Gémenes y Cosechas: Cómo las Dotaciones Influyen en Desarrollo Económico*. Documento de Trabajo. "Tropics, Germs and Crops: How Endowments Influence Economic Development, NBER Working Paper 9106". El Buró Nacional de Investigación Económica. "National Bureau of Economic Research", Massachusetts, EEUU.
- "Testigo Global" *Global Witness*, 2002. *Monitoreo Forestal Independiente y Apoyo al Cumplimiento de la Ley Forestal*. "Independent Forest Monitoring and Support to Forest Law Enforcement", Londres, Reino Unido.
- Guillén, J. 2002. *Documento borrador sobre marco político e institucional del sector forestal en Nicaragua*. Informe del consultor, Managua, Nicaragua.
- Nicambiental, 2002. *El caso del Municipio de Rosita Raan*. Nicambiental, Managua, Nicaragua.
- Nitaplán, 2002. *Los árboles en finca. Un segmento forestal demasiado importante para no ser tomado en cuenta*. Nitaplán, Managua, Nicaragua.
- Paniagua, A. 2002. *La producción forestal no controlada: enfoque de cadena y opciones para el desarrollo forestal participativo en el Municipio de El Castillo, Río San Juan, Nicaragua*. Informe del Consultor. Managua, Nicaragua.
- Pommier, D. 2002. *Gobernabilidad del sector forestal e impacto sobre la pobreza*. Informe del consultor. Managua, Nicaragua.
- Transparencia Internacional, 2002. *Índice de percepción de corrupción 2002*. Transparencia Internacional. "Corruption Perceptions Index 2002. Transparency International.", Berlín
- WBI, 2001. *Diagnósticos de gobernabilidad de Honduras*. Instituto del Banco mundial, "World Bank Institute", <http://www.worldbank.org/wbi/governance/honduras/>

## Notas

- 1 Inicialmente, las comunidades pobres pueden beneficiarse de la tala ilegal de los actores locales. Sin embargo, ante la eminente escasez de los recursos forestales, estos actores locales tienden a ser desplazados por los grupos de interés externos más poderosos y son alejados de sus fuentes de recursos de sustento.