

Barreras a la legalidad, buen gobierno del sector forestal e impacto sobre la pobreza en Nicaragua

Denis Pommier, IRAM

Introducción

Nicaragua es importador neto de productos de origen forestal mientras su territorio tiene un elevado potencial para la producción. Actualmente, la mayoría de sus bosques se encuentran degradados, sub y malaprovechados, mientras el proceso de concentración de la propiedad de la tierra en beneficio de la ganadería extensiva, amenaza a corto plazo los últimos espacios de bosques primarios de la región.

Esta situación se refleja dramáticamente en los más altos niveles de pobreza para la mayoría de la población rural, resultado a la vez de una democracia frágil que busca consolidar un estado capaz de hacer respetar los derechos humanos fundamentales para la mayoría de la población (alimentación, educación, salud). Ante las evidencias, se reconoce hoy que las políticas públicas de gestión de la tierra y los bosques no han logrado detener su destrucción, ni tampoco incentivar el aprovechamiento de madera como una actividad de importancia económica y social.

Nuevos elementos de reflexión surgen de los estudios de campo en Bilwi, El Castillo y Rosita, donde observamos y analizamos concretamente los impactos económicos y sociales que tiene la creciente comercialización de los bosques y de los árboles sobre el desarrollo nacional, regional y local de Nicaragua. Múltiples iniciativas de familias campesinas e indígenas pobres demuestran que es posible avanzar en un «mejor gobierno» para la gestión de los recursos naturales, un desafío mayor para la sociedad nicaragüense.

Tala ilegal, producción forestal no controlada? De qué estamos hablando.

Las leyes actuales prescriben el levantamiento de impuestos y el control técnico de la autoridad pública sobre la extracción y el comercio de la madera, proveniente tanto de las áreas de bosques nacionales, como de los espacios privados (árboles en finca) y comunitarios.

El productor debe solicitar permiso para tumar arboles, y es el Estado quien otorga

el derecho de explotar fijando medidas técnicas de manejo (volumen, especies, etc.) y es el mismo, quien establece y cobra los impuestos sobre la madera extraída. La ley se aplica mediante un conjunto de reglamentos, procedimientos, formularios, inspecciones, llevados a la práctica por distintas instituciones públicas y por la propia población.

Cuando demasiadas personas burlan la ley, es que las mismas presentan «fallas» en su concepción y aplicación. Desde el punto de vista de los productores pobres dueños de árboles el costo de la permisología (dinero y tiempo) y los impuestos se vuelven barreras a la legalidad que los perjudican doblemente: sus actividades están siendo criminalizadas y la remuneración de su trabajo se mantiene a niveles bajísimos.

Otra falla común es la facilidad que la misma aplicación de la ley ofrece a los actores más pudientes para contornar sus obligaciones fiscales, ambientales, así como las normas de prevención y regulación.

- Así los fuertes negociantes que trafican con madera cortada ilegalmente tienen prioridad de compra en caso de subasta legal de esta misma madera, la que es rematada a precios cómodos, más una multa.
- Intermediarios que trabajan para la industria nacional se encargan de comprar centenares de permisos domiciliarios, que son a menudo aprovechados para extraer más del volumen permitido, dentro y fuera de las áreas autorizadas.

Las consecuencias de la violación de la ley pueden ser muy variables para la sociedad, dependiendo de la gravedad de la infracción o del delito. Así, la destrucción furtiva de un árbol en finca no tiene el mismo impacto social y económico que la depredación de la Caoba y el Cedro Real en extensos territorios.

El mayor daño se produce cuando las propias autoridades responsables de aplicar las leyes, proceden a violarlas, sea por incapacidad o por corrupción, incentivando los cortes perjudiciales al

Ilegal versus Legal – Analizar los efectos de la aplicación de la ley

El permiso comunitario otorgado a determinadas comunidades indígenas de Bilwi para extraer madera es ilegal ante el reglamento forestal 45-93. Sin embargo, este tipo de permiso es reconocido por las autoridades locales que regulan la actividad forestal en el municipio (INAFOR, alcaldías y líderes comunales).

Esta situación muestra claramente que los actores locales logran, cuando están organizados, forzar evoluciones en la aplicación de la ley, favorables a sus intereses.

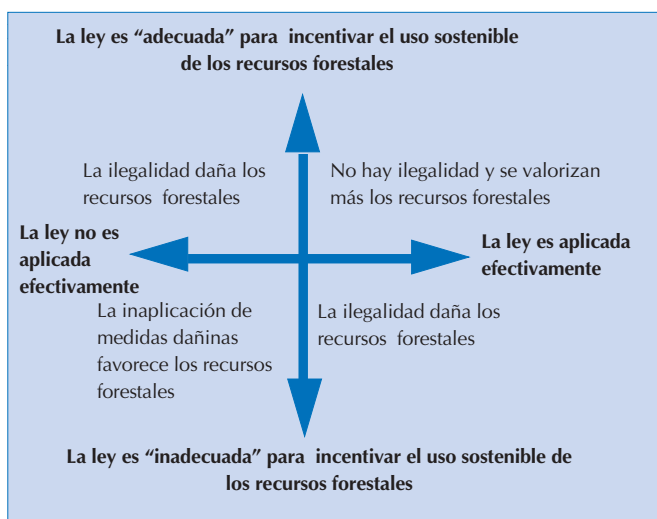
La ilegalidad en este caso puede tener diferentes efectos para la población. Comunidades que agregan valor al bosque, lo protegen y trabajan en la producción de madera pueden impactar positivamente sobre los recursos forestales y aumentar su nivel de vida. En cambio, un mal gobierno local puede generar depredación del bosque y mayor empobrecimiento de la población.

interés nacional. En este caso, no sólo se destruye el bosque, sino la credibilidad de las instituciones en su gestión del interés común.

Esta problemática puede ser analizada desde dos perspectivas con el fin de comprender cuáles son los efectos socioeconómicos en la población y la nación. Por un lado, hay que preguntarse si la ley es adecuada a la realidad y por otro, observar cómo es aplicada en la práctica.

Así cuando la ley es poco adecuada pero se aplica (el mecanismo de la subasta por ejemplo que no constituye un castigo serio para el infractor), todo es legal, pero los efectos sobre desarrollo nacional son negativos.

En cambio, ciertas infracciones a la ley no constituyen amenazas para la gestión sostenible del bosque y por tanto se debería buscar cómo enriquecer el marco legal validando prácticas que contribuyen al



los campesinos pobres a pesar de ser actividades ilegales, mientras otras prácticas legales pueden tener impactos negativos de cara al interés nacional.

En Nicaragua la mayor parte de la tala es parcial o totalmente ilegal, volviéndose masivamente destructora de los bosques en las últimas décadas, principalmente a causa de la colonización en el frente pionero hacia el este. Parte de esta producción sale furtivamente de las zonas de extracción hacia los centros de consumo dentro y fuera del país sin cumplir con ningún requisito legal (información, autorización, derechos, normas), es madera ilegal. Otra parte, la más importante, inicia un proceso de legalización *a posteriori* mediante subasta, gestión de diferentes permisos (corte, transporte) y el pago de ciertos impuestos y multas.

Una parte minoritaria de la producción forestal de Nicaragua se enmarca dentro de la legislación vigente desde el corte, cumpliendo con la formalidad requerida (planes de manejo, autorización de corte, permisos de transporte, pago de impuestos). Sin embargo, el mero hecho de estar autorizado no garantiza que se cumpla con la ley, y no siempre tiene un impacto positivo sobre los recursos forestales y sobre la población rural. Por ejemplo, la compra sistemática de permisos comunitarios y domiciliarios por los empresarios permite contornar el requisito del plan de manejo.

Es muy prematura evaluar cuánta riqueza extraída de la madera termina en manos de mafias criminales o terroristas. La inseguridad persistente en el este del país, la actividad narcotraficante y la presunta existencia de importantes buzones de armas, hacen de esta región y del país, un espacio vulnerable para sus operaciones. Recientes declaraciones del ministro de defensa de Nicaragua acreditan la idea de la existencia de "narco-aldeas" en la región atlántica del país y ponen en evidencia la cooperación del ejército nicaragüense en el marco del plan Colombia.

Al final tenemos tres grandes familias de productos forestales en los mercados: los que provienen de cortes ilegales, parte de los cuales son legalizados en el camino y la madera que cumple con los requisitos legales, desde el corte.

El comercio de esta madera genera dinámicas diferenciadas para los pobres, en términos de acumulación o al contrario de

empobrecimiento, así mismo en cuanto a los efectos sobre la gobernabilidad.

Impactos económicos y medioambientales

Ciertamente, la ilegalidad trae beneficios inmediatos para la gente pobre. Tumar una parcela e incendiarla para venderla empastada a los ganaderos no es un mal negocio. Encontrar quien compre 50 o 100 árboles de su finca puede ser muy importante para financiar la sobrevivencia familiar, cuando no existe ninguna institución pública o privada que brinde préstamos. El empleo generado por las empresas madereras, aunque muy mal remunerado, también contribuye al sustento de muchas familias pobres. Sin embargo, los estudios de casos revelan también altos costos para los pobres y para la nación :

- Los productores de madera (sean estos obreros forestales o productores de árboles) reciben una fracción muy desigual del valor creado (entre 5 y 10%), sea o no legal la extracción.
- Los bosques estudiados se encuentran en proceso de degradación y destrucción (en particular las poblaciones de la Caoba y Cedro) a causa de prácticas inadecuadas y en particular de los incendios no controlados.
- Los recursos forestales están subaprovechados, en particular los productos no maderables.
- La conversión de bosques a pastizales es acompañada de un proceso de concentración de la tierra que favorece un uso extensivo, es decir que hay poco valor agregado por unidad de superficie. Este proceso expulsa constantemente a campesinos pobres y amenaza severamente las reservas Bosawas e Indio-Maíz.
- Los productores que actúan legalmente están sometidos a una competencia desleal frente a las actividades ilegales.
- Los ingresos públicos (a nivel comunitario, municipal y nacional) disminuyen cuando aumenta la defraudación fiscal.
- Los sobornos son recursos que no caen en las manos del productor, y por tanto no serán invertidos en la gestión del bosque.

El costo de la tala ilegal para el país ha sido estimado en cerca de 100 millones de dólares anuales.

Impactos sociales

La pobreza generalizada de la población, aunque no se debe únicamente a la tala ilegal, tiene impacto social considerable, tanto a nivel familiar y comunitario como institucional, actuando en forma de un círculo vicioso que refuerza sus impactos negativos, fundamentalmente :

- A nivel familiar encontramos malnutrición, inseguridad alimentaria, alta vulnerabilidad a las enfermedades y bajo nivel de acceso a la educación y la información, todos ellos factores de desintegración de los hogares y de aumento de la carga de trabajo de las mujeres.
- A nivel comunitario, los conflictos en torno a la tierra, especialmente aquella dotada de un capital forestal natural, generan una inseguridad crónica en torno a los derechos de los productores. Las comunidades indígenas sufren abusos de poder de parte de sus líderes, muchos de los cuales miran ahora el bosque natural como una fuente de enriquecimiento personal y abandonan de hecho su cosmovisión ancestral en

relación con la gestión del espacio. La debilidad de mecanismos sociales locales para prevenir y resolver estos conflictos, conlleva una agravación de la violencia de los mismos. En Rosita, la actividad persistente de diferentes grupos armados que obtienen parte de sus medios cobrando a los productores y comerciantes, complica aún más el panorama. La inseguridad en el cumplimiento de los contratos entre productores y comerciantes, es evidenciada por numerosos casos de estafas, usurpación de propiedades y agresiones. La justicia no es ni eficaz ni accesible para los más pobres.

- A nivel institucional, se manifiestan tanto en El Castillo como en Rosita, conflictos abiertos entre el poder municipal y el INAFOR, en torno al cobro y repartición de los impuestos, lo que facilita la defraudación y malversación de los recursos captados. A la vez, algunos funcionarios públicos están amenazados por mafias organizadas, mientras otros son vulnerables a la corrupción directa.

La actual política de recaudación alimenta un círculo vicioso entre los comerciantes de madera, el INAFOR y las alcaldías, dado que el presupuesto de estas instituciones depende del producto de las multas y aranceles relacionados con permisología.

Las barreras a la legalidad y los desafíos del “buen gobierno” de los bosques

El aprovechamiento racional de los recursos forestales enfrenta dos barreras hasta ahora infranqueables :

- una legislación fundamentada en conceptos errados, y
- una sociedad que no logra aplicar normas sociales y económicas adecuadas para la gestión del bosque.

El marco legal y las políticas aplicadas desde hace 50 años (y más), no han logrado los objetivos de gestión sostenible de los recursos forestales, tal vez porque simplemente no reconocen derechos apropiados a quienes siembran y auspician árboles. Si el reconocimiento de los derechos de uso de la tierra a largo plazo fuera vinculado al número de árboles sembrados en la finca, habría menos destrucción del bosque y de los suelos en Nicaragua.

La titulación y los procesos de legalización de los derechos sobre la tierra y el bosque enfatizan ahora la propiedad privada y por tanto son insuficientes y hasta dañinos desde la perspectiva del interés común.

La legislación forestal está con ello el cobro de impuestos “a la fuente” de la actividad extractiva y por adelantado. Un paso fundamental consistiría en abandonar el impuesto sobre la renta presuntiva pagado por adelantado, para cobrar simplemente sobre

las ganancias anuales de las empresas, como en el resto de la economía.

La aprobación de los planes de manejo bajo la competencia exclusiva del INAFOR es problemática. El hecho que sea un proceso administrativo fuera del control de la sociedad local, en particular de la alcaldía, lo hace vulnerable a la corrupción y manejo técnico inadecuado.

A la vez la sociedad nicaragüense está agobiada de problemas cotidianos y no tiene fuerza para tener una expresión de peso en la orientación de las políticas nacionales. A pesar de que los nicaragüenses pagan cada día nuevos costos asociados con la mala gestión de los recursos forestales, no están muy conscientes de ello y no creen que su voz sea escuchada. La justicia es demasiado compleja, cara y vulnerable para poder confiar en ella o simplemente acceder a la misma.

Un «buen gobierno» nace principalmente de la gestión eficaz de las organizaciones sociales, cuando procuran encauzar las actividades económicas hacia la satisfacción del bien común, lo que supone un estado de derecho con equidad, la participación directa (por medio de instituciones públicas y privadas legítimas y democráticas), la transparencia (libre circulación de la información y acceso de la mayoría a la misma) y la responsabilización de los actores desde el nivel local. Estamos lejos de estas condiciones en el país.

En las tres regiones de estudio, encontramos también motivos de esperanza, experiencias en curso que pueden dar luces para mejorar el «arte de gobernar» los recursos naturales en general y forestales en particular. Los permisos comunitarios en Bilwi constituyen ciertamente una oportunidad para que las propias comunidades participen más activamente en las decisiones que las conciernen y reconozcan la importancia de fortalecer el control social local sobre los bosques. Las organizaciones de campesinos pobres y medios que integran hoy una visión agroforestal de su actividad en Rosita, facilitando la regeneración del bosque y plantando especies útiles (pimienta) juegan también un papel positivo. Por su lado, las amargas lecciones de corrupción e ineficiencia que aquejaron las empresas asociativas forestales en El Castillo, abren ahora el paso a nuevas modalidades de aprovechamiento económico y social del bosque.

El principal desafío que enfrentan las poblaciones pobres en las regiones estudiadas para revertir el deterioro que sufren, podría ser el fortalecimiento de su control social responsable sobre el uso de los recursos forestales de su territorio. En el escenario de la discusión de una nueva ley forestal, el país necesita urgentemente cambios conceptuales al marco legal actual y mecanismos eficaces para hacer respetar aquellas reglas experimentadas localmente que contribuyen a la perennidad de los recursos naturales y a la vez a la reducción de la pobreza económica y social.

Este documento informativo de políticas ha sido escrito por Denis Pommier, basado en contribuciones de Jaime Guillén, Eduardo Ampíe Bustos y Arnoldo Paniagua. El autor 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). En Nicaragua, el estudio fue implementado por la ONG NICAMBIENTAL con apoyo oficial del Instituto Nacional Forestal (INAFOR). En Honduras, el trabajo fue llevado a cabo en su mayor parte 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). 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.

