

# Barreras a la Legalidad en el Sector Forestal de Honduras

Filippo Del Gatto REMBLAH-COSPE

## Conclusiones

- En Honduras hay importantes barreras a la legalidad en el sector forestal, que terminan por favorecer y perpetuar la ilegalidad. Estas barreras no incluyen solamente los obstáculos efectivos a la legalidad (que dificultan o hacen impracticable el cumplimiento del marco legal), sino también las inducciones o estímulos a la ilegalidad.
- Los obstáculos más relevantes conciernen (i) la confusión e inseguridad sobre la tenencia de la tierra; (ii) 'fallas' en el marco legal; (iii) debilidades institucionales; (iv) falta de información; y (v) factores económicos.
- Importantes estímulos a la ilegalidad son (i) los limitados riesgos penales asociados a los delitos forestales (escasa probabilidad de detección y sanción efectiva); (ii) la vulnerabilidad a la corrupción de las instituciones públicas; y (iii) el contexto local en áreas forestales remotas, con bajos niveles de gobernabilidad y la formación de estrechos vínculos entre diferentes actividades ilícitas.
- La reducción de estos factores daría un fuerte impulso a la *prevención* de la explotación forestal abusiva. Se trata, entonces, de un desafío central para el sector. La coyuntura actual de reforma del sector forestal es una excelente oportunidad para tratar de reducir estas barreras.

## Introducción

En Honduras aproximadamente el 75-85% de las maderas latifoliadas y el 30-50% de la madera de coníferas que circula en el país es producida (o, en menor escala, importada) clandestinamente – sin autorización, fuera de los controles del estado, y sin pagar impuestos. Esto no es todo. También detrás de las operaciones legalmente autorizadas (en regla con el pago de impuestos y registrada en las estadísticas oficiales) pueden en realidad esconderse numerosos actos ilegales, tanto en el bosque como a nivel administrativo. Esto a veces en forma deliberada y planificada (el llamado 'lavado de madera'), y a veces por la efectiva dificultad de cumplir todos los requisitos legales (sobre todo por los altos costos formales e informales asociados a numerosos trámites engorrosos).

Acciones orientadas a reducir esta problemática deben claramente ser basadas en sus causas subyacentes. Estas son múltiples, pero para los fines de este breve documento se pueden dividir en dos tipologías principales: (i) obstáculos a la legalidad y (ii) inducciones o estímulos a la ilegalidad. Los obstáculos son las barreras *en sentido estricto* a la legalidad. El conjunto de factores (inseguridad jurídica, incongruencias normativas, excesivos requerimientos burocráticos, falta de información, etc.) que a menudo hacen económicamente no viable el cumplimiento de las normas vigentes para la producción forestal. Estos, por tanto, pueden ser también vistos como factores que 'empujan' hacia la ilegalidad. Por otro lado, las inducciones a la ilegalidad son incentivos 'perversos' hacia la explotación abusiva: bajos riesgos de detección y penalización, vulnerabilidad a la corrupción, lejanía de los recursos forestales, situaciones locales de desgobierno, etc. Factores que, para así decir, 'atraen' hacia conductas ilegales (o, por lo menos, las rinden menos temibles).

Esta simple diferenciación ayuda a identificar las diversas medidas políticas necesarias para asegurar un mayor cumplimiento del marco legal forestal. En el caso de los obstáculos a la legalidad la atención debe ser orientada hacia la *prevención*, basada en la eliminación, aun

parcial, de estas barreras. Mientras para los estímulos a la ilegalidad las medidas políticas deben enfocar eficazmente *detección* y *supresión* de comportamientos delictivos, claramente en conjunto, aquí también, con la *prevención* de los mismos.

El término 'barrera' en este documento abarca tanto los obstáculos a la legalidad como los estímulos a la ilegalidad. El objetivo es de contribuir a la comprensión de estas barreras, como un primer paso hacia su reducción.

## Obstáculos a la legalidad

Estas barreras se pueden clasificar en cinco grandes grupos: (i) confusión e inseguridad sobre la tenencia de la tierra; (ii) 'fallas' en el marco legal; (iii) debilidades institucionales; (iv) falta de información; y (v) factores económicos (tabla 1).

## Confusión e inseguridad sobre la tenencia de la tierra

En Honduras, como en muchos otros países, a menudo la situación *de facto* de la tenencia de la tierra no coincide con aquella *de jure*. Frecuentemente, tierras en teoría nacionales son en realidad ocupadas por campesinos, comunidades o terratenientes, que reclaman derechos (a veces con un cierto grado de legitimidad y a veces sin esta) sobre las mismas. Entonces, cuando la AFE-COHDEFOR aprueba un plan de manejo, subasta un lote de madera o entrega un documento de usufructo, los ocupantes presentes se sienten denegados de sus derechos y tienden a resistir las decisiones de la AFE-COHDEFOR, generando conflictos con aquellos actores a los cuales se les ha adjudicado los derechos de aprovechamiento forestal. Estos ocupantes tienen un incentivo bastante fuerte para explotar los recursos lo más rápidamente posible (desde luego de manera ilegal), antes de que las empresas o organizaciones campesinas autorizadas puedan realizar su trabajo. Por otro lado, estas empresas y organizaciones tienen el mismo incentivo a cortar lo más posible lo más pronto posible, porque el ambiente de posible violencia y falta de control sobre los recursos forestales claramente no garantiza la continuidad del acceso al recurso, ni mucho menos la seguridad de las inversiones necesarias para el manejo forestal.

**Tabla 1. Algunos obstáculos a la legalidad en el sector forestal de Honduras**

Factores	Problemas
Confusión e inseguridad sobre la tenencia de la tierra	Los derechos de propiedad o de usufructo de las tierras y recursos forestales son frecuentemente sobrepuestos, contestados o simplemente no respetados. En estos casos es razonable esperar que habrá una cierta propensión a actuar ilegalmente.
'Fallas' en el marco legal	El marco legal no es 'viable', es decir la proliferación de normas y requisitos es tal que llega a ser económicamente impracticable el cumplimiento de todos.
	El marco legal es confuso o contradictorio.
	La ley no es percibida como apropiada y justa (no se justifica).
Debilidades institucionales	Falta de recursos humanos y financieros.
	Falta de capacitación y motivación del personal.
Falta de información	Limitado conocimiento de los recursos forestales (datos de base), y sobre todo de su evolución a través del tiempo (monitoreo).
	Inadecuado flujo de información entre instituciones gubernamentales y también al interno de cada una, con consecuentes decisiones a menudo contradictorias.
	Limitada diseminación de la información hacia los usuarios del bosque.
Factores económicos	La madera ilegal tiene menores costos de producción respecto a la madera legal, constituyendo una competencia desleal en el mercado. Este problema puede ser visto también como una variación del problema de la insostenibilidad económica de los costos de transacción de la legalidad.

Es claro que incertidumbre y conflictos constituyen un poderoso obstáculo para el manejo forestal. Un sistema estable de claros derechos sobre la tierra o el vuelo forestal es una condición necesaria (aunque claramente no suficiente) para promover la inversión necesaria para el manejo forestal sostenible.

### 'Fallas' en el marco legal

Cuando el nivel de aplicación de un marco legal es mínimo, es plausible pensar que el mismo presenta 'fallas' en su concepción e implementación. Un caso frecuente es cuando el marco normativo no es 'viable'. Es decir, los requerimientos legales son tales que aun aquellos que quieren cumplir con la ley ven que los costos de transacción son insostenibles e injustificados.

#### **Cuadro 1. Un ejemplo de requerimiento injustificado.**

La cooperativa COATLAHL fue fundada en 1977 y el año siguiente obtuvo su personería jurídica. Por más de veinte años esta personería jurídica amparó, de acuerdo a la legislación vigente, todos sus grupos afiliados. Pero al final de los noventas le fue exigido a cada grupo afiliado, bajo la amenaza de parar los permisos de aprovechamiento, de tramitar su propia personería jurídica como *sociedad colectiva mercantil*. Una incongruencia jurídica sin justificación, debida solo a la incompetencia o antojo de uno o dos funcionarios.

La proliferación de requisitos claramente incrementa las oportunidades de pagos informales y contribuye a crear una 'jungla' burocrática: confusa, inextricable y a menudo dañina (cuadros 1 y 2).

Los costos de transacción son directamente relacionado con la tardanza de cada tramite. La aprobación de un plan de manejo puede, por ejemplo, tomar más de dos años. Es claro que estos costos perjudican tanto los empresarios madereros como las organizaciones comunitarias. Pero estas últimas resultan más afectadas por estar ubicadas más lejos de los centros de decisión (mayores costos de transporte y alojamiento, etc.) y por la actitud de algunos funcionarios gubernamentales que tienden a priorizar trabajos ligados a intereses influyentes a expensa de los que conciernen grupos más marginados (más dilaciones que implican más inversión de tiempo, etc.).

Una mención a parte merece el problema de los planes de manejo. Estos indudablemente son una herramienta fundamental para una adecuada gestión forestal. Más aun, son un instrumento valiosísimo en luchar contra la tala ilegal, ya que proporcionan la información de base y un programa de intervenciones que posteriormente puede ser utilizado para verificar lo que efectivamente sucede en el bosque.<sup>1</sup> Sin embargo, exigir complejos planes de manejo a comunidades que faltan de los recursos económicos y de la capacidad técnica necesaria puede a menudo volverse en un requerimiento dificultoso de respetar, con severas implicaciones (cuadro 3).

### Cuadro 2. Límites al volumen aprovechable.

De acuerdo al Art. 10 del Reglamento al *Título VI - Aspectos Forestales* de la Ley de Modernización Agrícola, publicado el 20 de Julio de 1993, los grupos campesinos organizados bajo el Sistema Social Forestal que están manejando bosques en áreas forestales públicas no pueden aprovechar el 100% de la corta anual permisible (CAP) establecida en el respectivo plan de manejo forestal, sino solamente 200 metros cúbicos por organización por año en caso de bosques latifoliados, y 1000 metros cúbicos por organización por año en el caso de coníferas. Mientras el volumen remanente de la CAP debe por ley ser adjudicado mediante subasta.

200 metros cúbicos anuales divididos entre 20 o 30 socios no dejan un margen de ganancia suficiente a justificar el involucramiento en el manejo forestal. Más aun, claramente no hay ningún incentivo en proteger un bosque de extracciones ilegales o presiones agropecuarias si uno puede aprovechar solo una pequeña cuota (a menudo menos del 20%) de su producción sostenible. La aplicación de esta norma fue por varios años muy limitada, tanto por sus previsible impactos negativos como por la falta de compradores interesados en las subastas. Desde 1998, sin embargo, se ha iniciado una aplicación más firme de la misma (aunque sin realizar desde entonces una sola subasta de bosque latifoliado). Las implicaciones, como señalan los mismos grupos organizados del Sistema Social Forestal, han sido severas: (i) pérdida de motivación y cohesión de los grupos; (ii) reducción drástica de su membresía y entrada de muchos ex-socios a la extracción ilegal; (iii) influencia creciente de intermediarios internos y externos; y (iv) imposibilidad para los grupos de productores de capitalizarse y reducciones en los ingresos familiares.

### Debilidades institucionales

A la palabra 'instituciones' se pueden dar diferentes connotaciones. Aquí con este término se indica el conjunto de entidades del estado encargadas a diferentes niveles de la aplicación de las políticas y del cumplimiento del marco legal. La falta de presupuesto y la falta de capacitación y motivación del personal contribuyen enormemente a reducir la capacidad operativa de estas instituciones, originando un poderoso obstáculo a la legalidad. A menudo hay unos pocos técnicos encargados de docenas de miles de hectáreas, atascados de trabajo administrativo y además sin fondos para realizar las supervisiones de campo. Es claro que en tales condiciones la capacidad de asistencia técnica, de procesamiento de los tramitología y sobre todo de supervisión y control son extremadamente reducidas.

Otro problema es representado por la rivalidad institucional entre diferentes entidades públicas. En los Departamentos de Olancho y Colón, por ejemplo, han habido numerosos choques entre la AFE-COHDEFOR y las municipalidades sobre las competencias o autoridad legal de cada uno. Otro caso ha sido la desconfianza recíproca entre la Fiscalía del Ambiente y la AFE-COHDEFOR. Aunque esta última tiene una responsabilidad institucional central, el problema de hacer cumplir la ley trasciende una sola institución. La Fiscalía del Ambiente, las municipalidades, en Instituto Nacional Agrario, el Banco Central, el sistema aduanero, entre otras, tienen un papel central en crear un contexto favorable para el cumplimiento del marco normativo.

### La falta de información

El impacto de las barreras descritas arriba (tenencia de la tierra, 'fallas' legales y debilidades institucionales) es a menudo exacerbado por la falta de información. A nivel nacional hay vacíos en el conocimiento de las existencias de recursos forestales (su inventario), y sobre todo de como estos recursos evolucionan a través del tiempo (su monitoreo). Estas faltas claramente constituyen una barrera importante a la ejecución de las prescripciones legales, y hacen más difícil la identificación de las operaciones ilegales.

El conocimiento que existe no siempre es diseminado y utilizado adecuadamente. Por ejemplo, frecuentemente el flujo de información entre instituciones gubernamentales es extremadamente lento. El resultado son tomas de decisiones a menudo contradictorias (cuadro 4). Se podría argumentar que a veces el problema aquí no es de canales de comunicación e información, sino de rivalidad institucional (analizada arriba). Sin embargo el resultado es lo mismo: incertidumbre en el manejo forestal y mayor dificultad de detección de operaciones ilícitas.

Este problema además no se da solo entre diferentes entidades gubernamentales, sino también adentro de una misma institución, por ejemplo, entre técnicos de campo y funcionarios centrales. Un flujo más eficaz y ágil de información es por tanto necesario también

### Cuadro 3. Planes de manejo sí, ¿pero cómo y qué tipo de planes?

En Honduras la ley requiere la elaboración de un plan de manejo, aprobado por la AFE-COHDEFOR, para "todo corte o aprovechamiento forestal comercial". Además, establece la responsabilidad legal de la AFE-COHDEFOR para su elaboración y ejecución en bosques nacionales. Sin embargo, la AFE-COHDEFOR no tiene los suficientes recursos económicos y humanos necesarios para ello. Lo mismo vale, comprensiblemente, para las comunidades que reciben a través del Sistema Social Forestal un bosque nacional para su manejo y aprovechamiento, sobre todo considerando que la tendencia ha sido hacia el requerimiento de planes bastantes complejos. La desembocadura de esta situación ha sido comúnmente una de las siguientes tres: (i) una comunidad elabora su plan de manejo gracias al apoyo de un proyecto, sin embargo, después de la terminación del mismo hay una tendencia a regresar a la situación *ex ante*, de dependencia de intermediarios e ilegalidad; (ii) sin apoyo externo la comunidad no logra integrarse en el Sistema Social Forestal y el bosque sigue siendo explotado en forma totalmente clandestina, usualmente bajo la guía de uno o más intermediarios, hasta que se terminan las maderas más valiosas (el 'descreme' del bosque, al cual frecuentemente sigue el desmonte); ó (iii) el plan de manejo es financiado (con la condición de repagar el costo en madera) de parte de un intermediario externo, que de esta forma logra ampararse detrás de una organización local con plan de manejo para obtener acceso al recurso forestal (situación similar al primer caso después de la terminación del proyecto). En el primer y tercer escenario, los intermediarios, logrando el acceso al recurso forestal pero no siendo legalmente responsables de su manejo y aprovechamiento, tienen un fuerte incentivo en operar afuera de la ley, concentrando su interés en las maderas más rentables. Lo mismo pasa en el segundo caso, pero ya con mayores riesgos no existiendo el amparo de un grupo organizado con su plan de manejo.

#### Cuadro 4. La titulación de tierras en Sico-Paulaya.

En años recientes el INA (Instituto Nacional Agrario) ha realizado un significativo esfuerzo en la titulación de tierras nacionales en el valle de Sico-Paulaya, tanto a empresas campesinas formadas por nuevos colonos como a 'viejos' habitantes locales. Esto ha sido sin duda un esfuerzo positivo hacia una distribución más equitativa de la tierra en este valle. Sin embargo, la información manejada a nivel local fue que la política del INA era de titular tierras nacionales hasta la cuota de 200 msnm. Pero debajo de esta cuota hay bosques e iniciativas de manejo forestal comunitario. Esto claramente ha empeorado la ya grave inseguridad que rodea el manejo forestal en esta zona, fomentando aun más la 'carrera' a la explotación abusiva de caoba.

entre los diferentes niveles de cada institución. Esto facilitaría considerablemente la tramitología, así como el monitoreo y supervisión interna.

La limitada transparencia hacia el público de varias instituciones representa otra limitante. Unida con la lejanía de los recursos forestales, contribuye a que el público en general tenga solo una idea vaga de lo que está pasando con los bosques del país y de las consecuencias de las actuales formas de explotación. Un público poco informado claramente tiene menor capacidad para ejercer presión sobre las instituciones competentes para 'hacer algo', no solo con relación a la explotación forestal ilícita, sino también respecto a la corrupción que afecta estas mismas instituciones.

Otro punto es la diseminación de la información a nivel de los usuarios. A veces el conocimiento de derechos, responsabilidades y restricciones a la producción forestal es extremadamente pobre a nivel local. Otro caso es cuando no están claramente marcados en el terreno los límites entre la zona núcleo y la zona de uso múltiple de un área protegida. Paralelamente puede haber confusión sobre lo que es permitido y lo que es prohibido en la zona de uso múltiple (como, por ejemplo, ha pasado en la Biosfera de Río Plátano). En estas situaciones puede ser que habitantes locales caigan inconscientemente en actividades ilegales. El otro lado de la medalla es el deliberado aprovechamiento de estas situaciones (usualmente de parte de unos líderes locales o intermediarios externos) para fomentar la tala abusiva.

#### Factores económicos

Algunas análisis hechas para la caoba (*Swietenia macrophylla*) sugieren que el costo de producción y transporte de 1 m<sup>3</sup> de madera ilegal corresponde aproximadamente al 75% del costo de producción y transporte de 1 m<sup>3</sup> legal. Es plausible pensar que una relación económica parecida exista para la gran mayoría de las otras maderas del país, posiblemente con oscilaciones entre el 60 y 80% del costo legal a según de los casos. De hecho, el menor costo de producción de la madera ilegal, y por ende la posibilidad de mayores ganancias, constituye la razón económica fundamental a la base de la tala abusiva. Claramente este ahorro en los costos permite ofrecer la madera en el mercado a un precio menor respecto a la legal.<sup>2</sup> Además la saturación del mercado con madera ilegal reduce la demanda para esta materia prima, con la consiguiente rebaja de los precios de compra. Aunque quieran, los operadores legales no pueden competir en un mercado nacional sesgado por la madera ilegal. Las alternativas parecen ser el mercado de exportación (que sin embargo tiene numerosos requisitos de calidad, cantidad y regularidad difíciles de

cumplir), o una reducción en los estándares de cumplimiento de la ley (en práctica, un desplazamiento hacia la ilegalidad).<sup>3</sup> Estos obstáculos económicos pueden ser vistos también como otra versión del problema de los insostenibles costos de la legalidad, considerado arriba.

#### Estímulos a la ilegalidad

En esta sección se describen brevemente aquellos factores que pueden actuar como 'catalizadores' para comportamientos ilícitos. Estos factores se pueden dividir en los siguientes tres grupos principales: (i) riesgos reducidos; (ii) vulnerabilidad a la corrupción; y (iii) el contexto local (tabla 2).

##### Riesgos reducidos

Es razonable suponer que la propensión a cumplir actos ilegales sea tanto mayor cuanto mayor sean los beneficios económicos realizables y cuantos menores sean los riesgos de descubrimiento y condena. En otras palabras, si los riesgos ligados a la explotación ilegal son mínimos, es claro que no hay motivos para cambiar (aunque se reduzcan o eliminen los obstáculos a la legalidad analizados en la sección anterior). Para evitar esto un primer elemento clave es la previsión de penas adecuadas en el marco legal. Una simple multa administrativa para el transporte de madera ilegal no constituye un desincentivo para hacerlo. Un segundo elemento central es aumentar las probabilidades de ser capturado y condenado – la capacidad de *detección y supresión* de estas actividades ilícitas. Pero claramente esta no depende solo de la AFE-COHDEFOR, sino también de otras instituciones externas al sector forestal. El rol de la Policía Nacional Preventiva y de la Fiscalía del Ambiente es evidentemente fundamental. Lo mismo vale para aquellas instituciones encargadas de controlar exportaciones e importaciones. Igualmente, si el *poder judicial* es ineficiente o vulnerable a la corrupción, es poco probable que los delitos forestales sean condenados apropiadamente. Factores que de una forma u otra disminuyen la capacidad de detección y penalización terminan a menudo actuando como un incentivo a la ilegalidad.

##### La vulnerabilidad a la corrupción

Instituciones públicas vulnerables a la corrupción son claramente menos capaces de cumplir sus funciones y perseguir el interés público. La posibilidad de reducir los riesgos de la tala ilegal a través de actos de corrupción constituye un poderoso estímulo en infringir la ley.<sup>4</sup> Desafortunadamente, el sector forestal de Honduras tiene varias características que lo hacen vulnerable a este problema: (i) la lejanía del recurso y su extensión sobre amplias superficies; (ii) su valor económico y las altas ganancias asociadas a su explotación abusiva; y (iii) la crónica falta de recursos financieros y humanos de las instituciones competentes.

Debido a la lejanía de los bosques, los funcionarios gubernamentales que realizan visitas de control tienen un amplio margen de discreción (sin supervisión alguna) en certificar el apego a la ley en la ejecución de operaciones de aprovechamiento. Al mismo tiempo, las limitaciones de recurso humano frecuentemente crean una situación de monopolio de los empleados en el desarrollo de sus funciones. La falta de supervisión además reduce la responsabilidad de rendir cuenta (*accountability*) sobre las decisiones tomadas (a sus jefes, a otras instituciones públicas o a representantes de la sociedad civil). El efecto acumulativo de estos factores se puede comprender

Estímulo	Problema
Riesgos reducidos	Le ley no prevé penas adecuadas.
	Limitadas capacidades de detección y penalización.
La vulnerabilidad a la corrupción	Excesivo poder de discreción, monopolio y falta de responsabilidad hacia otros (accountability) de funcionarios públicos.
	Falta de transparencia e información.
El contexto local	Traslapes con otros negocios ilícitos y desintegración social.

‘capturando’ la capacidad de influenciar la toma de decisión en las instituciones publicas (cuadro 6).

La falta de transparencia puede ser vista como una variación de la falta de responsabilidad hacia otros. Por ejemplo, las instituciones gubernamentales no son obligadas a reportar públicamente sus decisiones, ni tampoco ingresos y gastos, prioridades y resultados, etc. Cuando la información es concentrada en unos pocos es más probable el abuso de la misma para intereses personales. Este es un problema común también a nivel comunitario, donde frecuentemente el conocimiento de la tramites legales y de

analizando la siguiente simple formula:  $C = D + M - R$  (corrupción (C) igual a discreción (D) más monopolio (M) menos responsabilidad (R) hacia otros). Es decir, la corrupción tiende a ser tanto mayor cuanto mayor es el poder de discreción de funcionarios públicos, tanto mayor cuanto mayor es su monopolio en la toma de decisiones y tanto mayor cuanto menor es su responsabilidad de rendir cuenta a otros de su operado. Es claro entonces que el sector forestal constituye un campo resbaladizo, donde los funcionarios devienen vulnerables a presiones y ‘regalías’ de parte de intereses creados (cuadro 5). Esta debilidad es exacerbada por el hecho que frecuentemente las inspecciones son llevadas a cabo en áreas remotas y difíciles por empleados a menudo solos. En tales condiciones es extremadamente difícil oponerse a los intereses de grupos locales de presión y poder. Un problema central entonces está en un sistema de control que no involucra otros actores de la sociedad civil.

Para reducir la vulnerabilidad la corrupción es entonces necesario aclarar el poder de discreción,<sup>5</sup> reducir las situaciones de monopolio en la toma de decisiones y aumentar la responsabilidad hacia otros de los funcionarios públicos (monitoreo inter- e intra-institucional y control social).

Cabe mencionar que el monopolio no es solo un problema de los funcionarios gubernamentales. Actos ilegales, y particularmente la corrupción, tienden a ser más frecuentes donde hay una concentración de poder político y económico en pocas manos. Cuando existe esta concentración de poder, hay un mayor riesgo que intereses influyentes logren el control de un sector, a menudo

#### **Cuadro 5. El pago de ‘viáticos’.**

Una autorización de la AFE-COHDEFOR (para un inventario, un permiso de aprovechamiento, una guía de transporte, etc.) necesita de un dictamen favorable de parte de un técnico de la institución. Sin embargo, la AFE-COHDEFOR a menudo falta del presupuesto necesario para pagar los viáticos al técnico que debe realizar esta supervisión. Para no parar los tramites frecuentemente son los mismos ‘dueños’ de la madera (comunidades, intermediarios o empresarios) que deciden pagar el costo de los ‘viáticos’ (que en ocasiones pueden incluir otras ‘regalías’). La vulnerabilidad a la corrupción o, como mínimo, el sesgo en las evaluaciones de los volúmenes extraídos, de las especies cortadas y de los sitios de aprovechamiento son claramente muy altos en tales situaciones.

los derechos de aprovechamiento es concentrado en uno o dos líderes locales, a menudo aliados de intermediarios externos, mientras este conocimiento falta totalmente a los niveles inferiores o afuera de las estructuras formales.

#### **El contexto local**

Remotas zonas rurales del país, donde se encuentra la mayoría de los recursos forestales más valiosos, han visto en años recientes el desarrollo de una creciente economía ilícita, con negocios aparentemente desligados (narcotráfico, robo de ganado, tala ilegal, tráfico de animales silvestres y otras actividades criminales) que a menudo se traslapan e interconectan entre si.

Los impactos negativos de otras actividades delictivas no se limitan solamente al flujo de dinero ilícito en la producción forestal. Sino, sobre todo, contribuyen a crear un contexto de normas, valores y

#### **Cuadro 6. El aprovechamiento de *madera muerta de caoba* en el valle del Río Paulaya.**

El bienio 2000-2001 ha visto una intensa explotación forestal en el valle del Paulaya, en coincidencia con la política de la AFE-COHDEFOR de otorgar permisos de aprovechamiento de *madera muerta*, es decir, de árboles ya derribados por causas naturales (el huracán Mitch) o por el cambio de uso del suelo con fines agrícolas y pecuarios. Desde el punto de vista estrictamente jurídico, entonces, esta no fue una producción clandestina e ilegal, sino se basó en su mayoría en regulares permisos de la AFE-COHDEFOR. En total fue autorizado el aprovechamiento de 8,696 m<sup>3</sup> de madera de caoba, de los cuales el 93% fue de madera muerta. La extracción en el campo, empero, correspondió muy poco a lo autorizado. La evidencia sugiere que alrededor del 80% de la producción fue fraudulenta. Es decir, los permisos de aprovechamiento de madera muerta han sido una mascara para legalizar madera cortada ilícitamente. Esto no es nada nuevo – se sabía desde el inicio. Desde el inicio y continuamente durante estos dos años hubo un flujo de información y evidencia anecdótica sobre lo que en realidad estaba ocurriendo. Sin embargo, la política de la madera muerta en el valle del Paulaya se mantuvo en pie por el entero bienio (hasta el cambio del ciclo político y por ende de la administración forestal). ¿Porqué, aun conociendo los impactos negativos, no se hizo nada para cambiar esta política? ¿Qué pasó? ¿Hubieron intereses y presiones que a través de ‘favores’ lograron ‘blindar’ esta política?

actitudes que admite e incluso estimula el cumplimiento de actos delictivos. El respecto de la ley, entonces, llega a ser simplemente una opción ignorable cuando no favorece intereses personales.

## Conclusiones

Resumiendo, hay poderosas barreras a la legalidad en el sector forestal, que terminan por favorecer y perpetuar la ilegalidad. Su reducción daría un fuerte impulso a la *prevención* de la explotación forestal abusiva. Se trata, entonces, de un desafío central para el sector. No es nada fácil, pero hay señales positivas. En la actualidad hay tres importantes leyes en proceso de elaboración y aprobación: la nueva Ley Forestal, la Ley de Participación Ciudadana y la Ley de Información Pública. Además, recientemente (Agosto 2002) ha entrado en vigor la Ley de Simplificación Administrativa.

La coyuntura actual representa entonces una excelente oportunidad para tratar de solventar, o por lo menos reducir, las barreras analizadas. La importancia de una estrecha colaboración entre el poder legislativo, las instituciones gubernamentales y los múltiples actores de la sociedad civil (empresa privada, comunidades, ONGs, etc.) para lograr este resultado no puede ser sobre-enfatizada.

## Notas

- 1 Para más información sobre este punto ver también el documento "Estrategias para reducir las barreras a la legalidad en el sector forestal" (Contreras-Hermosilla y Global Witness, 2003), en el sitio Internet [www.talailegal-centroamerica.org](http://www.talailegal-centroamerica.org).
- 2 Cabe mencionar también que no siempre la madera ilegal tiene un precio de venta menor en el mercado (aunque sí tiene menores costos de producción y transporte). De hecho, la insostenibilidad económica del manejo forestal y por ende el abandono de estas experiencias reduce enormemente la oferta legal de madera. Por tanto la madera ilegal llega a ser la principal (a menudo única) fuente de abastecimiento. Sin competencia de la madera legal no hay necesidad de bajar los precios.
- 3 Las bajas ganancias crean una natural reacción hacia la reducción de costos, que a menudo se traduce en cortar los costos ligados al cumplimiento del marco legal, entonces hacia una menor legalidad. Por otro lado, ganancias mayores pueden representar un incentivo hacia más legalidad, siempre y cuando exista un sistema suficientemente eficaz de monitoreo y control, sin este las altas ganancias pueden también favorecer más extracción ilegal.
- 4 Cabe recordar que la corrupción no actúa solo como un estímulo hacia la ilegalidad, sino también como obstáculo a la legalidad. La presencia de un contexto corrupto a menudo hace que el cumplimiento de los requisitos legales sea aun más engoroso y caro. Por ejemplo, en Honduras hay abundante evidencia anecdótica que también los operadores que tratan de seguir estrictamente la legalidad deben a menudo realizar algunos pagos informales para no atrasar los trámites.
- 5 Cabe subrayar que la discreción en el ejercicio de sus propias funciones es a menudo fuente de motivación para los funcionarios públicos. Como analizado anteriormente la falta de motivación puede constituirse en una barrera a la legalidad. Entonces reducir el poder discreción pudiera tener efectos negativos. Por ello es recomendable clarificar este poder de discreción y monitorearlo, pero no reducirlo.

Esta *nota política* ha sido escrita por Filippo Del Gatto con el apoyo de Ibis Colindres, Adrian Wells, Michael Richards, y Arnoldo Contreras-Hermosilla. Proviene de un diagnóstico sobre la tala no controlada en Honduras y Nicaragua financiado por el Departamento para el Desarrollo Internacional (DFID) del Reino Unido, el Banco Mundial, y la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI). El estudio ha sido ejecutado por la Red de Manejo del Bosque Latifoliado de Honduras (REMBLAH) y patrocinado por la Administración Forestal del Estado - Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal (AFE-COHDEFOR) y la Federación Hondureña de Cooperativas Agroforestales (FEHCAFOR); coordinado por el Overseas Development Institute (ODI) del Reino Unido; y apoyado con la asesoría técnica de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO).