

MANEJO FORESTAL Y POLÍTICAS NACIONALES EN LA CAMPA, HONDURAS

Catherine Tucker*

Resumen

Las políticas nacionales han sido reconocidas como herramientas para fomentar un mejor manejo forestal como parte de los esfuerzos de desarrollo sostenible. No obstante, la planificación y puesta en práctica de políticas globales no siempre ha tomado en cuenta las variaciones locales que influyen los resultados. Este artículo señala lo importante que es comprender la interacción de los contextos locales con las políticas nacionales como un factor crítico para lograr un manejo forestal sostenible. El estudio de La Campa, Honduras, revela que la gente ha respondido estratégicamente a las políticas basadas tanto en sus prioridades y necesidades de subsistencia como en su contexto ambiental, socioeconómico y político. La discusión enfoca en las principales actividades implicadas en la transformación forestal para investigar los vínculos entre la política nacional, la toma local de decisiones y las transformaciones de los bosques. El análisis indica que las políticas verticalistas que no se acomodan a las necesidades locales conducen a la resistencia y al incremento en la deforestación. La conclusión sostiene que si se diseñan políticas flexibles, involucrando a los grupos locales en la creación de políticas y coordinando las políticas medioambientalistas con otras políticas nacionales, se ayudaría a promover el manejo forestal sostenible.

Abstract

FOREST MANAGEMENT AND NATIONAL POLICIES IN LA CAMPA, HONDURAS

National policies have been recognized as tools for encouraging better forest management as part of sustainable development efforts, but the macro-level policy planning and implementation has often ignored local variations that influence outcomes. This article stresses the importance of understanding the interaction of local contexts with national policies as a critical factor for achieving sustainable forest management. The case study of La Campa, Honduras, reveals that people have responded strategically to policies based upon their subsistence needs and priorities, and their environmental, so-

* Ciudadana estadounidense, con un doctorado en antropología de la Universidad de Arizona - Tucson. Coordinadora de investigación y antropóloga ecologista en el Center for the Study of Institutions, Population, and Environmental Change (CIPEC) de la Indiana University. Realiza investigaciones sobre el estudio longitudinal de la transformación forestal en Honduras occidental y sobre silvicultura comunitaria en Oaxaca y Michoacán, México. La autora agradece la ayuda de Lori Webber, Fei-chi Tuang y Rebecca Jeong por su esmerado análisis de las fotografías aéreas. Los fondos para la investigación fueron aportados por la National Science Foundation (Grant #SBR-9307681), el Comins Fund, el University of Arizona Graduate College, el Social and Behavioral Sciences Research Fund de la University of Arizona y el CIPEC. Traducción de Guisela Asensio Lueg.

cioeconomic, and political context. The discussion focuses on major activities implicated in forest transformation to investigate the linkages between national policies, local decision-making, and forest transformations. The analysis indicates that top-down policies that do not accommodate local needs lead to resistance and increased deforestation. The conclusion argues that designing flexibility into policies, involving local groups in policy-making, and coordinating environmental policies with other national policies would help to promote sustainable forest management.

INTRODUCCIÓN

El papel que desempeñan las políticas en influenciar el manejo forestal ha ganado importancia en Mesoamérica, ya que la región ha experimentado una de las tasas más altas de deforestación en el mundo. La destrucción forestal plantea problemas inmediatos debido a su asociación con la erosión del suelo, la destrucción de cuencas, la escasez de leña y al aumento en el riesgo de inundación.¹ Igualmente conlleva mayores implicaciones para la biodiversidad, el cambio climático global y la supervivencia de las culturas indígenas. En muchos casos, las políticas del gobierno han contribuido a la deforestación. Las políticas de detrimento han incluido arreglos de contratos madereros y estructuras de fijación de precios, leyes de tenencia de tierra y de títulos de propiedad, políticas de crédito agrícola y programas de construcción de caminos. Se le pueden atribuir otros problemas a las leyes forestales inapropiadas o inadecuadas y a un mal cumplimiento de las mismas.² Como resultado, los intereses medioambientales internacionales y las agencias donadoras han recurrido a políticas alentadoras que promueven el desarrollo sostenible de los recursos forestales.

Diseñar y realizar políticas para promover el manejo forestal sostenible presenta varias dificultades. Como se descubriera en un estudio de la deforestación en Centroamérica, muchas políticas que estaban supuestas a promover la conservación y siembra de árboles condujeron a un resultado adver-

¹ María Fernanda Paz, *De bosques y de gente: aspectos sociales de la deforestación en América Latina* (Cuernavaca, Morelos: Universidad Nacional Autónoma de México, 1995), pp. 9–10; y Peter Utting, *Trees, People, and Power: Social Dimensions of Deforestation and Forest Protection in Central America* (London: Earthscan, 1993), pp. 6 y 31.

² Véanse World Bank, *The Forest Sector* (Washington, D. C.: The World Bank, 1991); Utting, *Trees, People, and Power*, pp. 15–45; SECPLAN, *Perfil ambiental de Honduras 1989* (Tegucigalpa: SECPLAN, DESFIL y USAID, 1989), pp. 18–19; y Anthony Anderson, editor, *Alternatives to Deforestation: Steps Toward Sustainable Use of the Amazon Rain Forest* (New York: Columbia University Press, 1990).

so. En México, las vedas de extracción de madera destinadas a proteger los bosques han sido asociadas con el aumento en la tala.³ Estos resultados contraintuitivos pueden ser atribuidos a una serie de factores. Los creadores de las políticas tienden a utilizar perspectivas globales que están supuestas a aplicarse por igual a todos los niveles de utilización y manejo forestales. Este énfasis pasa por alto las discontinuidades que suelen existir dentro y entre los niveles nacional y local de toma de decisiones. Las suposiciones que hacen las personas que toman las decisiones, así como los economistas y científicos, pueden ignorar las relaciones fundamentales y los derechos tradicionales que moldean la forma en que las poblaciones locales utilizan los bosques, o pueden asumir que las relaciones y derechos son uniformes.⁴

Además, las políticas forestales nacionales diseñadas aparentemente para la sostenibilidad con frecuencia son el resultado de un complejo proceso de negociación entre poderosos grupos de interés, quienes enfatizan sus propias preferencias a la exclusión de los que utilizan los bosques y no tienen poder político. Incluso cuando el proceso político conduce a una política medio ambientalista bien planificada, ésta puede ser minada por otras políticas si los legisladores no logran coordinar las leyes y programas.⁵ Por ejemplo, las contradicciones entre las leyes ambientalistas y los programas de desarrollo agrícola han comprometido los intentos de Honduras de mejorar el manejo forestal. En toda Mesoamérica existen con frecuencia lagunas entre la ley escrita y su aplicación. Estas pueden verse agravadas por las respuestas locales a la difusión y cumplimiento de la política.

Adicionalmente, los efectos de las políticas forestales sobre los bosques tienden a ser analizadas globalmente. Esto es indispensable para el análisis de la política. Sin embargo, surgen problemas cuando los datos globales se utilizan como base para interpretar los resultados de la política en un nivel específico. Los datos globales impiden ver claramente las variaciones importantes y dan la impresión de que las políticas tienen impactos uniformes. Es más probable que éstas tengan impactos variables sobre las formas en que las poblaciones utilizan los bosques, ya que los escenarios varían en sus contex-

³ Utting, *Trees, People, and Power*, pág. x; Leticia Merino y Gerardo Alatorre, "Las condiciones de los aprovechamientos forestales en los casos de distintas comunidades de México", en *El manejo forestal comunitario en México y sus perspectivas de sustentabilidad*, Leticia Merino, coordinadora (Cuernavaca, Morelos: Universidad Nacional Autónoma de México, 1997), pp. 45 y 111.

⁴ William Ascher, *Community and Sustainable Forestry in Developing Countries* (San Francisco: ICS Press, 1995), pág. 30.

⁵ Ascher, *Community and Sustainable Forestry*, pág. 155.

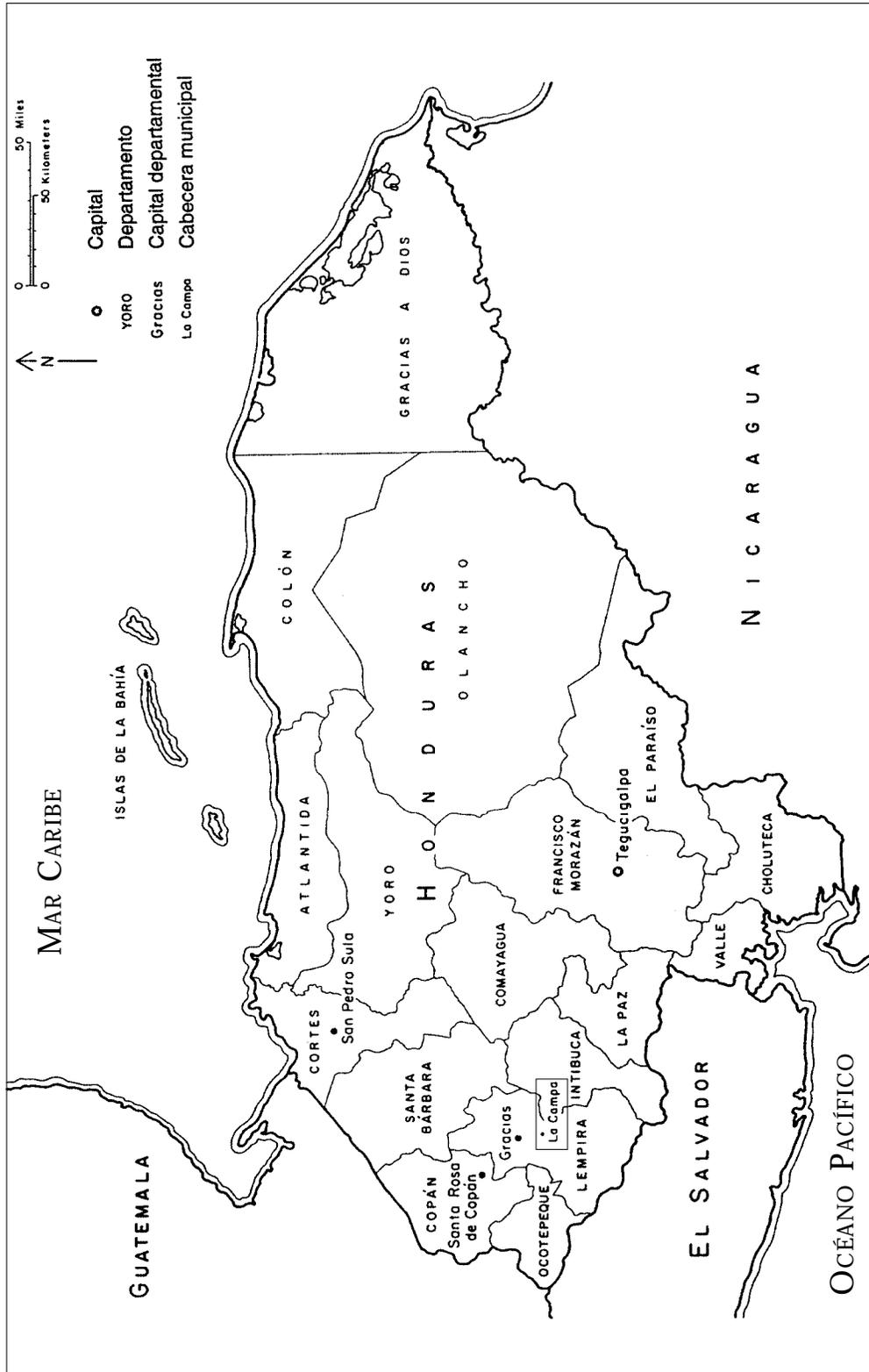


FIGURA 1. LA CAMPA EN EL CONTEXTO NACIONAL DE HONDURAS

tos ecológicos, económicos, políticos y socioculturales.⁶ Dadas estas complejidades, el entender los contextos locales y las interacciones con las políticas nacionales constituye un elemento crítico para lograr el manejo forestal sostenible.

El caso de La Campa, al oeste de Honduras (Figuras 1 a 3), sirve como ejemplo de los diversos impactos que las políticas nacionales, particularmente aquellas supuestas a alentar el manejo forestal sostenible, pueden tener en las poblaciones que dependen de los bosques para subsistir. Las tradiciones de La Campa de distribución ejidal de tierras y de manejo forestal en la propiedad común no se han conformado bien con las suposiciones de la mayoría de los creadores de políticas en cuanto a la tenencia de tierras o de los derechos de uso de los bosques. La puesta en práctica de las políticas medio ambientalistas y de desarrollo económico ha tenido la tendencia de minar los arreglos tradicionales y ha tenido un impacto importante en la toma de decisiones de la gente y en el grado de explotación sufrida por los bosques municipales. La experiencia de La Campa indica la importancia de reconocer las condiciones y restricciones locales que moldean los impactos de las políticas en las transformaciones forestales. Este estudio enfocará en las interrelaciones entre las políticas nacionales y las actividades responsables en mayor grado de la deforestación en La Campa. Primero, la discusión trata la influencia de las políticas forestales sobre la tala agrícola, la cual representa la intervención más extensa en el bosque. Segundo, explora las políticas que alentaron la extracción de madera y resina y las ramificaciones que tuvo para la población un período en el que el gobierno era el propietario de los bosques. Tercero, el estudio considera las políticas que estimulan la producción de café, un factor importante para la tala reciente de los bosques en el municipio. Finalmente, la conclusión indica las lecciones que implican las experiencias de La Campa en los procesos futuros de creación de políticas que se refieran al manejo forestal sostenible.

CONSIDERACIONES TEÓRICAS

Según la definición de la Brundtland Commission, el desarrollo ambientalmente sostenible “satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades”.⁷ Balancear los intereses medio ambientalistas con el desarrollo econó-

⁶ Marianne Schmink, “The Socioeconomic Matrix of Deforestation”, en *Population and Environment: Rethinking the Debate*, Lourdes Arizpe y otros, editores (Boulder, Colorado: Westview Press, 1994), pág. 256.

⁷ World Commission on Environment and Development [Brundtland Commission], *Our Common Future* (New York y Oxford: Oxford University Press, 1987).

mico representa un desafío complejo. Los patrones tradicionales de desarrollo económico han sido predicados bajo la suposición de que los recursos naturales deben ser transformados para promover el crecimiento económico, el cual es integral para mejorar la calidad de vida de la gente que habita las regiones en desarrollo.⁸ Las intenciones de fomentar el desarrollo y aliviar la pobreza han sido a menudo asociadas con la degradación forestal. Igualmente problemática ha sido la tendencia de las iniciativas de desarrollo económico de reforzar la distribución no equitativa de riquezas y recursos y de contribuir con la marginación de los pobres, tanto del área urbana como de la rural.⁹

Los programas de desarrollo han reconocido que los derechos de tierras representan un elemento importante en la promoción de mayor seguridad para las poblaciones pobres y en el estímulo potencial del manejo sostenible. Los programas de privatización han sido una expresión típica de esta perspectiva, bajo la suposición de que un título privado constituye el mayor incentivo para que el propietario maneje la tierra sabiamente. Sin embargo, los estudios de la propiedad común han mostrado que, bajo ciertas condiciones, los grupos pueden cooperar para lograr el manejo forestal sostenible. En varias partes de Centroamérica, los bosques comunales constituyen un elemento notable en la tenencia de bosques. En México, los ejidos y las comunidades indígenas son propietarios del 80 por ciento de los bosques con los que aún cuenta la nación.¹⁰ Las comunidades con bosques comunitarios varían grandemente en el manejo de sus recursos naturales. Parece que algunas estuvieran logrando un manejo sostenible mientras que otras evidencian una rápida deforestación. Para muchas de estas comunidades, los recursos forestales representan un componente crítico para su subsistencia y supervivencia cultural, así como una base potencial para el desarrollo económico.

Los bosques comunales pueden proporcionarle muchos beneficios a la población, incluyendo el control de la base de recursos, ganancias de los productos comerciables y conservación de las cuencas, vida silvestre y otros servicios ambientalistas. En contraste con los bosques privados, los comunales pueden resultar en un acceso más equitativo y una distribución más justa

⁸ Martha Geores, *Common Ground* (Lanham, Maryland: Rowman and Littlefield Publishers, Inc., 1996), pág. 1; y Michael Todaro, *Economic Development in the Third World*, 4ª edición (New York: Longman, 1989).

⁹ Utting, *Trees, People, and Power*, pp. 16–17 y 34–37.

¹⁰ Bruce Cabarle, Francisco Chapela y Sergio Madrid, “Introducción”, en *El manejo forestal comunitario en México*, pág. 19.

de los escasos recursos. Cuando las comunidades locales practican el manejo forestal de manera inteligente tienden a ser más efectivas que las agencias gubernamentales nacionales en el control de bosques. También se ha mostrado que la destrucción de los derechos comunales, incluso por parte de los programas de desarrollo bien intencionados, pueden hacer más pobres a los pobres y concentrar los recursos en manos de una minoría.¹¹

Para las entidades gubernamentales de mayor rango, el manejo comunitario puede resultar en beneficios tales como ahorro en los costos de aplicación de las leyes forestales y reducción de gastos en los títulos de propiedad y la burocracia asociada con la administración de la propiedad privada.¹² Ya que los gobiernos nacionales se han dado cuenta del potencial de reducción de costos de la propiedad común, se han creado políticas para alentar el manejo de los bosques comunales. Sin embargo, estudios en México y partes de Centroamérica sugieren que dichas políticas probablemente no sean efectivas sin las condiciones favorables dentro de las comunidades y en el contexto más amplio.

Es probable que los arreglos de propiedad común surjan y resistan cuando las instituciones gubernamentales de mayor rango les otorguen reconocimiento y derechos legales o, como mínimo, que no les presenten oposición.¹³ Los estudios de los bosques comunales en México indican que las comunidades exitosas suelen tener una organización local sólida, perciben el bosque como un valioso recurso renovable y venden los productos que de ellos extraen para tener una ganancia (motivando así el manejo sostenible para mantener esta fuente de ingresos).¹⁴ El estudio de una región del occidente de Guatemala descubrió que a pesar de la alta densidad demográfica y de las demandas de tierras cultivables, la gente previno la deforestación de los bosques comunales a través del cumplimiento de un reglamento local de extracción. Una economía diversificada contribuyó a la protección forestal exitosa.¹⁵

¹¹ Utting, *Trees, People, and Power*, pp. 34–35 y 49–50.

¹² Carlisle Ford Runge, “Common Property and Collective Action in Economic Development”, en *World Development* 14: 5 (1986), pp. 623–624.

¹³ Véanse Margaret McKean y Elinor Ostrom, “Common Property Regimes in the Forest: just a Relic from the Past?”, en *Unasylva* 46: 1 (1995), pp. 3–15; y Elinor Ostrom, *Governing the Commons* (Cambridge: Cambridge University Press, 1990).

¹⁴ Leticia Merino, “La heterogenidad de las comunidades forestales en México”, en *El manejo forestal comunitario en México*, pp. 133–145.

¹⁵ Utting, *Trees, People, and Power*, pp. 57–81.

Sin embargo, en ambas naciones las presiones del mercado y los procesos de cambio han ejercido demasiada presión sobre el manejo comunal y han minado los arreglos tradicionales.

En La Campa, los procesos de transformación forestal están relacionados con las interacciones entre la determinación de la comunidad de mantener los bosques comunales y las influencias contradictorias de las políticas nacionales, la integración del mercado y la intervención de organizaciones nacionales. La historia revela ramificaciones problemáticas de las políticas nacionales así como la inadecuada realización de la política. Incluso cuando las iniciativas macro políticas han restringido sus opciones, la gente de La Campa ha trabajado para mejorar su calidad de vida. Ya que no tiene la oportunidad de participar en la creación de la política, la gente ha respondido a la legislación en la manera que ha considerado más conveniente para mantener o mejorar su forma de vida. En el proceso, ha mostrado resistencia, interpretación estratégica y conformidad selectiva con las políticas nacionales.

DESCRIPCIÓN DEL ÁREA

La Campa se encuentra en el departamento de Lempira, al occidente de Honduras (Figura 2). La región cuenta con pocos recursos naturales. El terreno montañoso del departamento, la distancia de los principales centros urbanos y sus contribuciones relativamente pequeñas a la economía nacional complican los esfuerzos para mejorar las deficientes redes de transporte, el sistema inadecuado de enseñanza y los insuficientes servicios de salud. Estas deficiencias se reflejan en el índice de mortalidad infantil de Lempira, el cual es el más alto de Honduras (75 defunciones por cada 1,000 infantes en 1985).¹⁶ La población, en su mayoría rural, depende principalmente de la producción de subsistencia de maíz y frijol, aunque las cosechas muchas veces no son suficientes. Los estudios estiman que el 60 por ciento de los niños sufren de desnutrición debido a las dietas limitadas y a la escasez de comida.¹⁷

Los estudios nacionales afirman que solamente el 3 por ciento de las tierras del occidente de Honduras son adecuadas para la agricultura intensiva. La Campa cumple con las condiciones biofísicas características de la re-

¹⁶ Leticia Rodríguez de Simons, *Diferencias geográficas de la mortalidad infantil en Honduras* (Tegucigalpa: Unidad de Docencia e Investigación en Población, Universidad Nacional Autónoma de Honduras, 1990), pág. 22.

¹⁷ Ministerio de Salud Pública de Honduras, "Informes regionales de la Encuesta Nacional de Nutrición" (Tegucigalpa: Ministerio de Salud Pública, 1987), citado en Manuel Chávez Borjas, *Cómo subsisten los campesinos* (Tegucigalpa: Editorial Guaymuras, 1992), pág. 58.

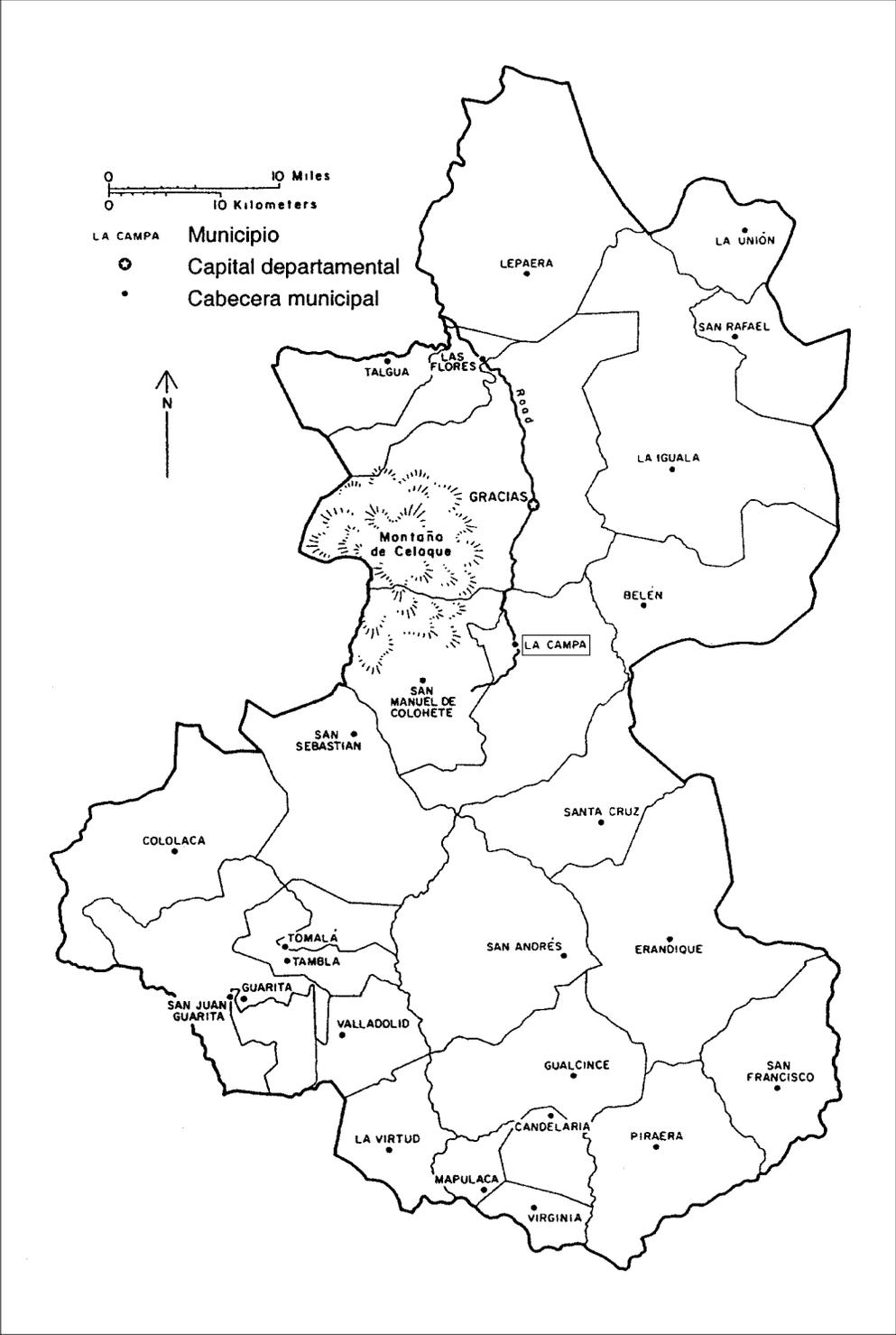


FIGURA 2. MUNICIPIO DE LA CAMPA EN EL DEPARTAMENTO DE LEMPIIRA

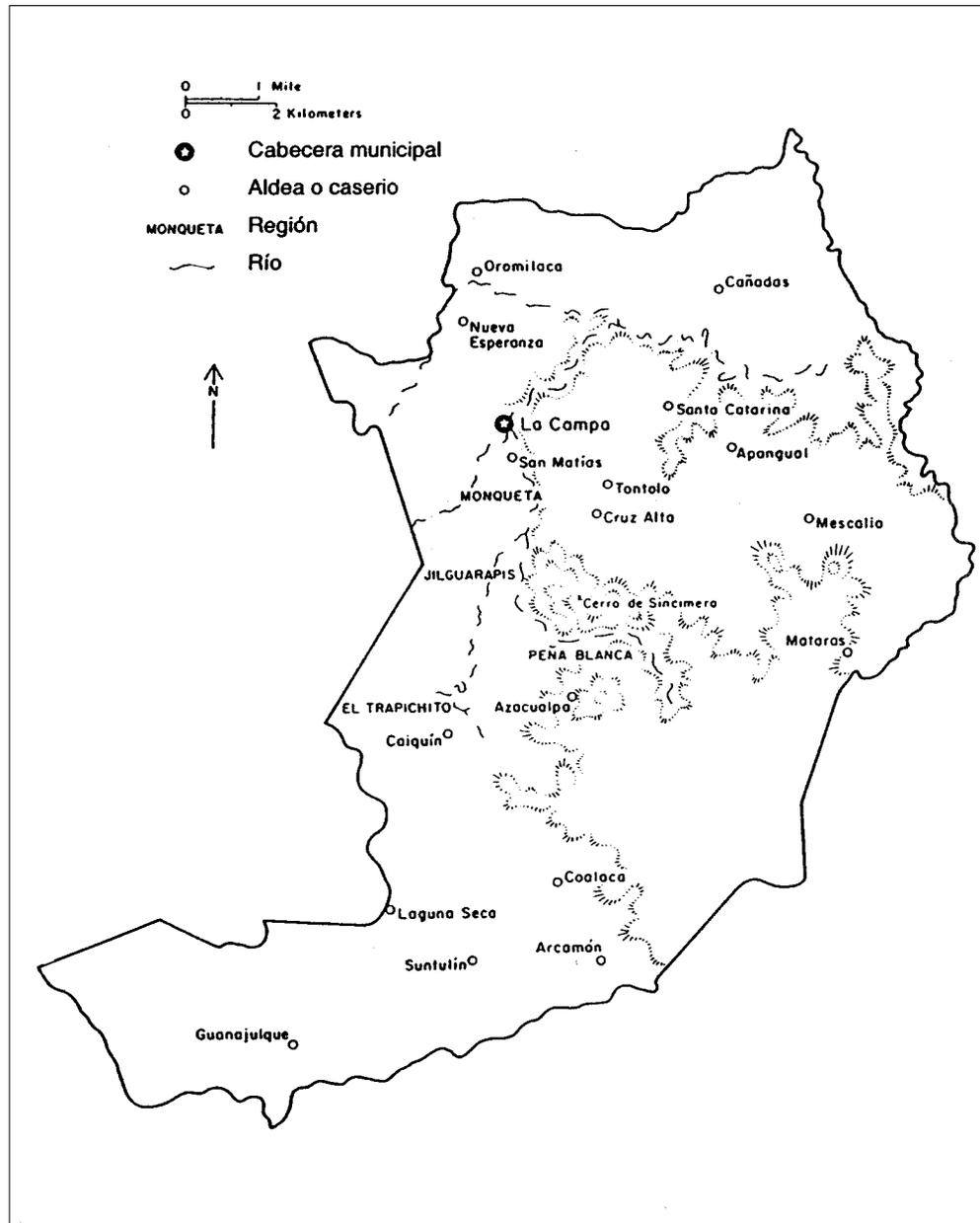


FIGURA 3. MUNICIPIO DE LA CAMPA

Nota: El mapa muestra los límites del municipio de La Campa hasta septiembre de 1994, cuando los ejidos de Caiquín se separaron para formar un nuevo municipio, San Marcos de Caiquín. La línea divisoria entre los dos municipios ha estado en disputa desde que los topógrafos del gobierno supuestamente incluyeron parte de los ejidos de La Campa en el territorio de San Marcos. Los nuevos límites forman una línea que va aproximadamente de este a oeste entre Peña Blanca y Azacualpa. Están pendientes los resultados de una nueva medición.

gión más amplia: laderas con un promedio de treinta a sesenta grados de inclinación y suelos fértiles poco profundos con escasos nutrientes.¹⁸ La base de subsistencia ha sido caracterizada históricamente por la agricultura de limpia y quema. Los bosques de pino representan el recurso natural más importante de La Campa y gran parte de la deforestación puede ser atribuida a la extracción de madera así como a las talas para agricultura. A diferencia de otras partes de Honduras, la crianza de ganado no ha constituido un factor importante en la deforestación.¹⁹ La mayoría de familias tienen unas pocas cabezas de ganado, o ninguna, y muchos de estos animales pastan en los claros de los bosques en los escasos zacatales que crecen entre los pinos.

El municipio de La Campa (Figura 3) está compuesto por siete asentamientos, una cabecera municipal que lleva el mismo nombre y varios caseríos.²⁰ La mayoría de la población es descendiente de los indígenas lencas, quienes han sido asimilados en gran parte por la cultura ladina dominante, aunque siguen practicando su artesanía tradicional y las ceremonias religiosas que reflejan su herencia indígena. Ubicado a sólo 16 km de Gracias, la cabecera del departamento, La Campa ha experimentado recientemente avances en los sistemas de transporte, educación y salud. Muchas de estas mejoras se le pueden atribuir al compromiso de la población de obtener mejor educación y mejores servicios de salud. Por ejemplo, la cabecera municipal construyó una escuela secundaria, ejerció presión sobre los representantes del Congreso para que les concediera reconocimiento y personal y atrajo estudiantes de los municipios vecinos. La mayor parte de los asentamientos del municipio han aprovechado los programas de las organizaciones no gubernamentales (OnG) y gubernamentales para establecer nuevos centros de salud, construir escuelas primarias y desarrollar sistemas de agua potable.

A pesar de la infraestructura mejorada, mucha gente dice que todavía le es difícil satisfacer sus necesidades básicas. Una encuesta socioeconómica conducida en 1994 confirmó que muchas familias luchan para alimentar a sus miembros; 56 por ciento de los encuestados indicaron que no habían cosechado lo suficiente para alimentar a sus familias durante todo el año. Estas familias dependen de trabajos temporales y de la venta de cerámica (una artesanía tradicional) para obtener suficientes ingresos para alimentarse hasta la próxima cosecha.

¹⁸ Noé Pineda Portillo, *Geografía de Honduras* (Tegucigalpa: Editorial E. S. P., 1984), pp. 109–110.

¹⁹ Véase Billie DeWalt, “The Cattle are Eating the Forest”, en *Bulletin of Atomic Scientists* 39: 1 (1983), pp. 18–23.

²⁰ Esto refleja la situación actual. En 1994, los ejidos de Caiquín se separaron de La Campa para formar un nuevo municipio, San Marcos de Caiquín.

MÉTODOS

Este estudio abarca el trabajo de campo conducido durante un período de cinco años (1993–1998) en La Campa. Los métodos de recolección de datos incluyeron (1) entrevistas formales e informales a los residentes, funcionarios gubernamentales y representantes de las instituciones nacionales y OnG; (2) estudios demográficos, socioeconómicos y de utilización de tierras de las familias de La Campa en 1994 y 1997; (3) investigación en los archivos municipales y nacionales; y (4) inspecciones de los campos agrícolas y bosques con agricultores, expertos locales y botanistas. El análisis de las fotografías aéreas (del Instituto Geográfico Nacional de Honduras) proporciona la base para estimar los cambios en la utilización de tierras y en las extensiones boscosas del municipio entre 1954 y 1980.²¹ Los análisis continuos de las imágenes detectadas a distancia (Thematic Mapper) de 1987 y 1996 pronto ofrecerán datos más recientes acerca del cambio de las extensiones boscosas del área.

AGRICULTURA DE SUBSISTENCIA

Hasta los últimos años de este siglo, los agricultores confiaban únicamente en la agricultura de limpia y quema para efectuar sus siembras. Debido a la pobreza del suelo y a la topografía, los campos raramente podían ser cultivados por más de uno o dos años, después de los cuales eran abandonados durante largos períodos para que descansaran. Como consecuencia, los valles y las laderas más suaves eran limpiados, cultivados y abandonados repetidamente. Las áreas más empinadas y menos accesibles casi no experimentaron intervenciones, pero con base en la presencia de sucesiones secundarias e informes de los residentes, parece que la mayor parte de tierra municipal ha sido limpiada en varias ocasiones para fines agrícolas. La agricultura de subsistencia sigue constituyendo la principal actividad económica para los lacamperos y ha sido responsable del mayor porcentaje de transformación forestal a lo largo de la historia del área.

Las fotos aéreas de 1954 y 1980 indican que aproximadamente el treinta por ciento del área está constituido por claros, en forma de lotes domésticos, campos, pastizales (tanto naturales como hechos por el hombre) o suce-

²¹ Para reducir los errores relacionados con la distorsión en las orillas de las fotografías aéreas, solamente se utilizaron las áreas del centro de las fotos traslapadas para estimar el total del área talada y la boscosa para cada año. Los datos de las fotografías aéreas cubren el 53 por ciento del municipio, ya que las rutas de vuelo de las fotos de 1980 no incluyeron el área completa.

sión secundaria temprana, para cada uno de estos años (Cuadro 1). En términos del área total afectada con el transcurso del tiempo, la tala agrícola ha tenido un impacto más significativo en los bosques que cualquier otra actividad en la región. El bosque virgen (o aquél que se supone es virgen) ahora ocupa menos de sesenta hectáreas. A pesar de la extensa área forestal influenciada por la agricultura de subsistencia, debe notarse que a lo largo de la mayor parte de la historia de La Campa, los campos que han sido limpiados y quemados representaban únicamente pequeños trastornos temporales.



© Catherine Tucker

VISTA HACIA EL SUR DEL CENTRO DE LA CAMPA, CABECERA MUNICIPAL

Las leyes y políticas forestales nacionales tuvieron poco impacto en los bosques de La Campa antes de la década de 1970. Las políticas forestales anteriores a 1972 tenían el propósito principal de regular el otorgamiento de concesiones madereras, controlar y recolectar impuestos por la exportación de madera y supervisar las industrias forestales comerciales que operaban en territorio nacional. Los gobiernos municipales administraban sus tierras ejidales, entre las que generalmente se incluían los bosques comunales, sin interferencia del nivel nacional. En 1939, la legislatura pasó las primeras leyes que trataban sobre los principios del manejo forestal y conservación del

CUADRO 1
ACTIVIDADES RELACIONADAS CON LA TALA FORESTAL Y EL ÁREA AFECTADA,
LA CAMPA, 1954–1998

Actividad	Área afectada (hectáreas)	% del área estudiada (11,300 hectáreas)*
Tala de 1954 ^a	3,437	30.4
Tala de 1980 ^a	3,137	27.8
Extracción de madera (1974–1987) ^b	1,519	13.4
Extracción de resina (1974–1987) ^b	725 ^c	6.4
Extracción de resina (1996–1998) ^d	725 ^c	6.4
Producción de café (1998) ^e	175	1.5

* Esto representa el área cubierta por las fotografías aéreas disponibles. Incluye parte del municipio de San Marcos de Caiquín, que formaba parte de La Campa hasta septiembre de 1994. El área total actual de La Campa es de aproximadamente 11,000 hectáreas, estando pendientes los resultados de una nueva medición de los límites con San Marcos de Caiquín.

^a Basado en el análisis de las fotografías aéreas en blanco y negro correspondientes a 1954 y 1998, del Instituto Geográfico Nacional de Honduras. Las cifras representan el área que no estaba cubierta por bosques para los años con fotografías aéreas disponibles. Incluyen talas agrícolas, pastizales y asentamientos, dado que no se pudo distinguir fácilmente estos tipos de claros. Las cifras no representan todas las actividades agrícolas humanas para los años mencionados, porque no fue posible diferenciar los bosques de las áreas con árboles jóvenes cultivados.

^b Fuentes: Archivos de la COHDEFOR, Unidad de Manejo de Gracias y los Archivos Municipales de La Campa. Ambas fuentes presentaron registros incompletos para el período de 1974 a 1987; por consiguiente, esta área ha sido subestimada.

^c En ambos casos, la COHDEFOR determinó el área que se apartaría para extraer resina. La cifra de 1974 a 1987 representa el área total de diferentes unidades de extracción de resina que fueron concedidas sucesivamente durante el período de 13 años; el área determinada de 1996 a 1998 fue concedida como una sola unidad.

^d Fuente: *Cooperativa Agroforestal Indígena Lenca San Matías*, La Campa, 1997.

^e Fuente: AHPROCAFE, *Junta Local de La Campa*, 1998.

suelo, pero su aplicación y cumplimiento prácticamente no existieron.²² Los informes municipales de La Campa mencionan haber recibido órdenes de prohibir la tala de los bosques en las laderas empinadas y en las fuentes de agua adyacentes, pero parece que estas regulaciones reafirmaron en parte los principios existentes. Las reglas municipales ya restringían la tala y pastoreo alrededor de las fuentes de agua potable. Los campesinos ancianos informaron que la tala en las laderas y alrededor de las fuentes de agua dependía de una serie de factores. Por ejemplo, si anticipaban un año de sequía, sembraban cerca de estas fuentes donde los cultivos encontrarían más humedad. La interpretación estratégica y cumplimiento selectivo de las políticas gubernamentales caracterizaron a La Campa en este período. El estudio de las actas municipales (1921–1996) indica que el consejo municipal de esta región informó diligentemente a los residentes acerca de la política nacional, pero en raras ocasiones hizo cumplir las leyes forestales o cualquier otro mandato que no se ajustara a las realidades locales.

Una publicación del gobierno describe el período anterior a 1974 como la etapa de “dejar hacer y dejar pasar”, en términos de la ley forestal.²³ A pesar de la falta de controles sobre la utilización forestal, los bosques de La Campa sufrieron poca explotación a no ser para propósitos de subsistencia. La densidad demográfica de La Campa era lo suficientemente baja durante las primeras seis décadas de este siglo que la deforestación no se percibía como un problema o, incluso, como una posibilidad. Los campesinos veían los bosques como un enemigo inmutable y perennemente regenerable en la lucha por sembrar y cosechar cultivos —actitud que persiste entre los ancianos, aunque las generaciones más jóvenes expresan una creciente preocupación por proteger los bosques como fuente de leña, madera, agua y plantas medicinales.

Desde finales de la década de 1970, el cultivo extendido de los campos, en asociación con la reducción (o eliminación) de las anteriormente tierras en barbecho, ha reemplazado en gran parte el patrón de talas agrícolas transitorias seguidas por la regeneración forestal. Actualmente, los residentes sostienen el cultivo a través de la aplicación de fertilizantes, a menos que la invasión de malezas lo haga prohibitivo. Los campos de las mejores tierras de los valles han sido arados y plantados anualmente durante más de veinte años. Los campesinos informan que los campos arados generan mayor pro-

²² AFE-COHDEFOR, *Análisis del Sub-sector Forestal de Honduras* (Tegucigalpa: Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal, AFE-COHDEFOR, 1996), pp. 72, 77 y 94.

²³ AFE-COHDEFOR, *Análisis del Sub-sector Forestal de Honduras*, pág. 203.

ducción y fertilidad sostenida, ya que los arados revuelven el material orgánico con la tierra. Debido al proceso de intensificación agrícola, la agricultura de limpia y quema ha disminuido como un factor en la tala de bosques en La Campa. Los datos recolectados en 1994 mostraron que, del total del área sembrada de maíz, solamente el 17 por ciento de la tierra (23.5 de 135.3 hectáreas investigadas) había sido limpiada ese año de bosque o barbecho utilizando el método de limpia y quema; el 83 por ciento había sido sembrado durante varios años.

Las políticas nacionales no parecen ser factores motivantes para la intensificación de la agricultura de subsistencia en La Campa. Los intentos del gobierno de reducir los incendios forestales relacionados con la agricultura de limpia y quema no se introdujeron en La Campa sino hasta 1974, cuando la Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal (COHDEFOR) inició un esfuerzo para restringir las quemas agrícolas con el objeto de reducir la incidencia de incendios forestales. Los intentos de la COHDEFOR de eliminar los métodos de limpia y quema en La Campa produjeron principalmente resentimiento. Actualmente, los campesinos consideran que la agricultura de limpia y quema es el medio más eficiente de despejar las tierras en barbecho y los bosques para sembrar. La intensificación agrícola parece estar más estrechamente relacionada con el crecimiento demográfico y con la mayor disponibilidad de fertilizantes. Entre 1961 y 1988, la población casi se duplicó, aumentando de 2,927 a 5,545 residentes.²⁴ El área de terrenos agrícolas disponibles para cada individuo fue esencialmente dividida en dos. Las entrevistas con los campesinos de La Campa indican que la escasez de tierra boscosa adecuada para la agricultura hizo que la intensificación fuera necesaria, mientras que los fertilizantes químicos disponibles les permitieron recientemente extender el cultivo de los suelos pobres. Los programas agrícolas de apoyo (a través de las OnG y el Instituto Nacional Agrario (INA)) respaldaron la intensificación al demostrar cómo aplicar fertilizantes químicos, proporcionar créditos para la compra de fertilizantes y enseñar los métodos de conservación de suelos.

²⁴ Véanse Dirección General de Estadística y Censos, *Censo nacional de Honduras, abril 1961* (Tegucigalpa: Dirección General de Estadística y Censos, Secretaría de Economía y Hacienda, 1964); y Dirección General de Estadística y Censos, *Censo nacional de población y vivienda 1988* (Tegucigalpa: Dirección General de Estadística y Censos, Secretaría de Planificación, Coordinación y Presupuesto, 1990).

EXTRACCIÓN DE MADERA

Hasta la década de 1960, La Campa no había tenido ninguna experiencia con la extracción de madera, a no ser por el corte de una cantidad limitada de pinos grandes para fines de construcción. La extracción de hecho ocurrió en varios municipios vecinos y el consejo municipal de La Campa otorgó, entre 1961 y 1969, varias ventas pequeñas de madera a personas de fuera. En 1973, el consejo municipal negoció un contrato maderero con el propietario de un aserradero grande de Gracias, la cabecera departamental. La gente planeaba usar los ingresos para financiar la construcción de escuelas primarias y centros de salud y para mejorar las carreteras y puentes.

Poco después de que el contrato fue establecido, el gobierno pasó el Decreto 103 (Cuadro 2), que nacionalizó los bosques (aunque permitió que la tierra donde se hallaban permaneciera en poder de sus dueños originales), creó la COHDEFOR y estableció un considerable control gubernamental sobre las actividades forestales.²⁵ También anuló los contratos madereros existentes. A la COHDEFOR se le asignaron las tareas de otorgar contratos madereros, establecer los precios de la madera, captar los ingresos provenientes de la explotación de los bosques para su propia operación y la del gobierno y proteger los bosques. La contradicción entre la explotación lucrativa y la protección de los bosques condujo a una aproximación pragmática y limitada al asunto de la conservación forestal.

La Campa sintió rápidamente los efectos del Decreto 103. El gobierno departamental y la oficina regional de la COHDEFOR difundieron los cambios a la política a través de publicaciones y visitas oficiales. El aserradero arregló nuevos contratos para la madera de La Campa a través de la COHDEFOR. La creación de la COHDEFOR resultó en un precio más bajo para la madera de La Campa del que el consejo había negociado. La COHDEFOR pagaba 5 lempiras por metro cúbico; el contrato de La Campa había estipulado 20 lempiras por metro cúbico. Bajo el nuevo contrato, el aserradero no tenía que proporcionar madera aserrada para proyectos municipales como se había acordado originalmente. Además, el municipio perdió el derecho de controlar las actividades de extracción de madera y la COHDEFOR despidió a los guardias forestales que el municipio había designado para supervisar la extracción de madera.

²⁵ AFE-COHDEFOR, *Análisis del Sub-sector Forestal de Honduras*, y Denise Stanley, "Demystifying the Tragedy of the Commons: The Resin Tappers of Honduras", en *Grassroots Development* 15: 3 (1991), pp. 26–35.

CUADRO 2. LEGISLACIÓN HONDUREÑA RELACIONADA CON EL MANEJO FORESTAL Y LAS TRANSFORMACIONES
(LEYES SELECCIONADAS, 1902–1994)

Decreto Ley	Fecha	Título	Contenido de interés
Decreto Ley 62	1902	Ley Forestal	Instituyó el sistema de concesión forestal y los procedimientos relacionados con el transporte y exportación de madera.
Decreto Ley 28	1939	Ley de Bosques	Estableció los principios para la protección forestal, reforestación y conservación de suelos.
Decreto Ley 59	1949	—	Estableció los precios para la venta de madera de las tierras públicas.
Decreto Ley 184	1953	—	Creó el Departamento Forestal bajo la Dirección de Recursos Naturales del Ministerio de Agricultura.
Decreto Ley 117	1961	Ley Forestal	Enmarcó todas las regulaciones forestales existentes bajo su mandato, introdujo la idea de reservas forestales, designó los pantanos de mangle del Golfo de Fonseca como la primera área forestal protegida.
Decreto Ley 85	1972	Ley Forestal	Anuló el Decreto Ley 117, estableció la Administración Forestal del Estado (AFE) y estableció nuevos conceptos forestales como la inalienabilidad de los bosques públicos, la regulación de la extracción de madera de los bosques públicos y privados y métodos de producción forestal y bosques de usos múltiples sostenibles.
Decreto Ley 103	1974	Ley de la Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal (COHDEFOR)	Creó la COHDEFOR como una institución semi autónoma responsable del desarrollo, manejo y administración forestal, nacionalizó los bosques, encargó a la COHDEFOR la tarea de captar ganancias de las actividades forestales para apoyar los programas nacionales; eliminó el sistema de concesión forestal (anulando 24 artículos del Decreto Ley 85).
Decreto Ley 170, Acuerdos 346, 347, 406	1974–1975	Ley de Reforma Agraria	Tuvo como objetivo reformar la tenencia de tierras, promover la asistencia técnica y entrenamiento en agricultura y modernizar la organización de los negocios agrícolas. Proporcionó a los campesinos sin tierras los medios legales para reclamar la tierra que los grandes propietarios no utilizaban, aliviando así las tensiones sobre la distribución de tierras, aunque también conduciendo a la tala de bosques.

Decreto Ley 78-82	1982	Ley de Protección a la Empresa Cafetalera	Declaró a las tierras productoras de café exentas de la Ley de Reforma Agraria.
Acuerdo 634-84	1983	Reglamento General Forestal	Consolidó los Decretos Ley 85 y 103 (constituyendo la ley forestal actual con excepción de los artículos anulados por el Decreto Ley 31-92).
Decreto Ley 175-87	En efecto en 1984 1987	—	Para el mejoramiento de caminos estableció un pago anual para los municipios productores de café, proporcional a su producción.
Decreto Ley 146-92	1992	Ley del Fondo Cafetalero Nacional	Creó el Fondo Cafetalero Nacional (FCN) y estableció un programa para retenir las exportaciones de café durante la baja en los precios, para vender después.
Decreto Ley 31-92	1992	Ley para la Modernización y Desarrollo del Sector Agrícola	Devolvió el control de los bosques a los propietarios de las tierras, reorganizó la COHDEFOR y redujo sus responsabilidades. Redefinió el AFE, exigió la reforestación después de la extracción de madera, concedió a los propietarios de bosques el derecho de establecer los precios de la madera (anulando varios artículos del Decreto Ley 103).
Acuerdo 1039-93	1993	Reglamento al Capítulo VI, Aspectos Forestales, de Decreto Ley 31-92	Definió, según el tipo de tenencia, las responsabilidades de los propietarios de los bosques para la reforestación de aquellos de donde se había extraído madera, y estableció los principios para el manejo, explotación, comercialización y transporte de los productos forestales, con respecto al Decreto Ley 31-92.
Decretos Ley 134-90, 48-91, 177-91, 018-93	1990-1993	Ley de Municipios y sus Reglamentos	Estableció los derechos municipales para manejar y comercializar los recursos naturales locales, enmarcó las responsabilidades municipales para un manejo sostenible de recursos y el cumplimiento de las leyes forestales.
Decreto Ley 104-93 y Acuerdo 109-93	1993 En efecto en 1994	Ley General del Ambiente y Reglamento General	Definió al Secretario del Ambiente (SEDA) como encargado de aplicar y supervisar todas las leyes e instituciones relacionadas con el medio ambiente, estableció diversas funciones, organizaciones institucionales y coordinación con otras entidades gubernamentales.
Decreto Ley 163-93	1993 En efecto en 1994	Ley de Incentivos a la Reforestación y Protección al Bosque Natural	Bajo criterios específicos, proporcionó beneficios para las personas y entidades privadas que invierten en la protección forestal y en proyectos de reforestación.

Fuente: AFE-COHDEFOR, Análisis del Sub-sector Forestal de Honduras, pp. 94-232.

Durante los siguientes catorce años, la COHDEFOR arregló contratos para los aserraderos que pedían derechos de extracción sobre los bosques de La Campa, y los alcaldes se sintieron obligados a refrendar los contratos. Los funcionarios municipales aseguran que La Campa nunca recibió el pago completo por la madera extraída; los empleados de la COHDEFOR afirman que los pagos se realizaron eventualmente, pero admiten que hubo retrasos. La supervisión deficiente por parte de los técnicos sobretrabajados de la COHDEFOR permitió la tala ilegal de cantidades mayores de las contratadas. Aunque los residentes sabían de la extracción ilegal, no tenían la autoridad de detener a los camiones madereros. Desde el principio, a la gente le desagradó la dominación de la COHDEFOR y estaba particularmente ofendida de que los derechos de gobernar sus bosques como considerara adecuado habían sido sumariamente invalidados. Lucharon por convencer a los técnicos de la COHDEFOR de que los bosques de La Campa no estaban inutilizados ni sin ser reclamados, sino que, de hecho, eran una fuente comunal bien definida que se usaba para extraer leña y madera para la construcción de viviendas y, además, para pastar ganado. La COHDEFOR eventualmente reconoció varias áreas explotadas y degradadas como lotes forestales e intentó por todos los medios restringir el acceso de los residentes a otras áreas forestales.



© Catherine Tucker

ÁREA LIMPIADA PARA EL CULTIVO DE CAFÉ, PREVIA SIEMBRA DEL MAÍZ

A pesar de las tensiones iniciales con la COHDEFOR, ciertos residentes encontraron algunas ventajas. Como parte de la nueva filosofía positiva del gobierno en cuanto a los bosques, a la COHDEFOR se le encomendó incluir a las poblaciones locales en las actividades forestales, de manera que obtuvieran beneficios de esta fuente. A través del Programa Forestal Social, la COHDEFOR organizó grupos para extraer resina, recolectar semillas de pino y para mejoramiento forestal (por ejemplo, limpiar malezas). Los técnicos de la COHDEFOR proporcionaron a los participantes orientación, entrenamiento y pago en forma de alimentos. La extracción de resina atrajo a varias familias pobres. Éstas siguieron las recomendaciones de la COHDEFOR de utilizar la técnica, “resinación a la muerte”, por medio de la cual se extraían las máximas cantidades de resina de los pinos maduros durante un período de tres a cinco años. Después de este tiempo, la COHDEFOR contrató aserradores para talar el área y les concedió un nuevo territorio a los resineros.

A principios de la década de 1980, las ventajas se desvanecieron. El precio de la resina bajó drásticamente y muchos resineros renunciaron. Honduras dejó de proporcionarle fondos al Programa Forestal Social debido a la falta de éxito y las dificultades fiscales. La COHDEFOR sufrió escasez de personal, problemas administrativos e irregularidades en la aplicación de las leyes y eventualmente reconoció que el período de la década de 1980 representó un pésimo capítulo en su historia:

La aplicación de la Ley... fue adecuada de 1974 hasta 1980. A partir de esta fecha se observó un descenso en la capacidad de COHDEFOR, como institución insignia del Sector Forestal, para aplicar la Ley. Se mediatizó la aplicación de la legislación, castigando con alguna rudeza a los sectores más débiles pero dejando en la impunidad a los Sectores poderosos. Para esto contribuyó la falta de seguimiento a los expedientes en los tribunales, al extremo que no se pueden citar ejemplos de casos donde el Estado haya ganado la causa.²⁶

En La Campa, la COHDEFOR multó a un carpintero por el equivalente a US\$ 500 (el ingreso de casi dos años) por cortar cuatro pinos.²⁷ En contraste, los aserraderos fueron citados en repetidas ocasiones por violaciones serias. Sin embargo, la oficina regional de la COHDEFOR nunca impuso multas o censuras (a pesar de la presión que ejercieron los técnicos que emitían las citaciones). En uno de varios casos, atraparon a los trabajadores

²⁶ AFE-COHDEFOR, *Análisis del Sub-sector Forestal de Honduras*, pág. 204.

²⁷ Reportado por el acusado y confirmado por vecinos.

de un aserradero con dos camiones cargados con madera de La Campa cortada ilegalmente. El propietario solamente recibió una carta de la COHDEFOR pidiéndole mayor cooperación.²⁸ El enojo de los lacamperos creció como respuesta a los contratos madereros que no fueron reembolsados, la extracción ilegal y descarada de madera, la deforestación excesiva y los mandatos opresivos de la COHDEFOR, que restringían los derechos de los residentes a utilizar los recursos forestales para satisfacer sus necesidades personales e impedían los asentamientos en las áreas taladas. La gente se rehusó a combatir los incendios forestales, haciendo notar que para ellos no había ninguna ventaja en proteger los árboles para beneficio de la COHDEFOR. En un caso, los residentes evidentemente le prendieron fuego a un área boscosa subcontratada por la COHDEFOR. Incluso en la actualidad, la gente recordó vívidamente su intenso enojo y afirmó que si ellos no podían beneficiarse de sus bosques, entonces nadie más lo haría. Las comunidades rurales de toda Honduras expresaron resentimientos similares hacia la COHDEFOR, los cuales minaron los esfuerzos de protección forestal y contribuyeron a la destrucción de los bosques.²⁹ Finalmente, los lacamperos formaron una organización popular para expulsar a la COHDEFOR y prohibir la extracción de madera y resina en el municipio. La COHDEFOR cometió el error de no tomar en serio a este grupo y siguió otorgando contratos madereros. Eventualmente, el conflicto entre los residentes y la COHDEFOR llegó al punto en que los activistas recurrieron a la acción violenta, incluyendo el sabotaje del equipo de los aserradores; además, cortaron los neumáticos de los camiones madereros, amenazaron a un empleado de la COHDEFOR y bloquearon los caminos con pinos derribados. Estas acciones, seguidas por la mediación del sacerdote local y el gobernador departamental, culminaron en la expulsión de la COHDEFOR del municipio y en el cese de la extracción de madera. La Campa volvió a tener el control sobre sus bosques comunales y prohibió la utilización de los mismos excepto para satisfacer las necesidades de subsistencia de los residentes. La exportación de cualquier producto forestal del municipio fue expresamente prohibida.³⁰

²⁸ Carta de Dasónomo Modesto Antonio Portillo a Sr. Luis Bardales, gerente propietario, aserradero "Bardales", Archivos de la Unidad de Manejo de COHDEFOR, Gracias, departamento de Lempira, 4 de julio de 1983.

²⁹ AFE-COHDEFOR, *Análisis del Sub-sector Forestal de Honduras*, pág. 83; y Ascher, *Communities and Sustainable Forestry in Developing Countries*, pág. 29.

³⁰ Véase Catherine Tucker, "The Political Ecology of a Lenca Indian Community in Honduras: Communal Forests, State Policy, and Processes of Transformation" (tesis de doctorado, University of Arizona, 1996), pp. 299–328.

La mala aplicación de la ley por parte de la COHDEFOR y su propio fracaso en realizar su misión de proporcionar protección y manejo sostenible a los bosques contribuyeron al aumento de resistencia. Quizá más fundamentalmente, los empleados de la COHDEFOR fallaron en comprender los derechos de uso forestal tradicionales y los principios de gobierno comunitario que limitaban la forma de vida y estrategias de subsistencia de los lacamperos. La intervención de la COHDEFOR resultó en la extracción de madera de más de 1,500 hectáreas de los bosques de La Campa (los registros están incompletos debido al daño que los insectos y el agua le causaron a los archivos de la COHDEFOR) (Cuadro 1). Una porción de estas áreas boscosas no se regeneró; las familias ávidas de tierra cercaron terrenos en las parcelas más accesibles para sus viviendas y cultivos y los reclamaron en usufructo.

A pesar de los impactos negativos de la COHDEFOR, es difícil juzgar si los residentes hubieran sido más moderados en el manejo de contratos madereros si el Decreto 103 nunca se hubiera llevado a cabo. Los bosques pudieron haber sido talados bajo los contratos otorgados por el consejo municipal o arrasados para la agricultura. Los residentes hubieran enfrentado intermediarios poderosos y empresarios ansiosos de explotar los recursos de La Campa tan económicamente como fuera posible. Los técnicos de la COHDEFOR intentaron supervisar y controlar las actividades de extracción de madera, incluso cuando moderaron los usos de los lacamperos; los bosques de pinos nunca llegaron a ser recursos con acceso abierto. Ante la actividad ilegal de los aserraderos, los empleados sobretrabajados de la COHDEFOR controlaron las actividades de extracción con la suficiente diligencia para asegurar la supervivencia de los árboles semilleros para regeneración. Trataron de reducir la erosión de los suelos y el daño causado por la maquinaria pesada. Los técnicos locales trataron de aplicar las leyes forestales con justicia y de proteger la capacidad productiva a largo plazo de los bosques de pinos a pesar de los recursos inadecuados. Los guardabosques de la COHDEFOR han sido reconocidos como un grupo altamente profesional que, según se dice, ha tenido éxito en establecer una extracción sostenible en los bosques de pinos de Honduras.³¹

Después de la expulsión de la COHDEFOR, los residentes de La Campa mantuvieron una estricta prohibición sobre la extracción de madera y limitaron la explotación de los bosques a las necesidades de subsistencia de los residentes. Libres del control de la COHDEFOR, los residentes reclamaron tierras forestales de las propiedades comunales que excedían sus necesidades

³¹ William Ascher, "Science and Forestry Policy in Costa Rica and Honduras", informe preparado para el Center for Tropical Conservation and the United States Agency for International Development (USAID), 1993.

de subsistencia. En los años siguientes, los lacamperos siguieron prohibiendo la intervención de la COHDEFOR en sus decisiones sobre el manejo forestal. Además, el consejo invocó al espíritu de las leyes forestales, al exigirles a los residentes que pidieran permiso para cortar árboles y para efectuar talas agrícolas, y puso algunos límites en las áreas sujetas a las actividades de subsistencia.

Luego de su retiro forzado de La Campa, la oficina de la COHDEFOR en el departamento de Lempira decidió negociar con otros municipios que habían estado presionando para poner un fin a los contratos de extracción de madera. Al adoptar un enfoque más conciliador, la COHDEFOR evitó más confrontaciones violentas y logró mantener el papel de asesor incluso en municipios que insistían en una veda de extracción de madera. Sin embargo, La Campa se excluyó a sí misma del control de las leyes nacionales, cuyo objetivo era frenar la explotación de subsistencia de la gente y la transformación de los recursos forestales.

Aunque La Campa se mantuvo separada de la COHDEFOR, la situación de la política nacional empezó a cambiar. En 1991 la legislatura pasó el Decreto 31-92, la Ley para la Modernización y Desarrollo del Sector Agrícola. Con este decreto, el gobierno le devolvió a los propietarios el control sobre los bosques localizados en tierras privadas o ejidales. La COHDEFOR enfrentó la reestructuración y reorganización con énfasis primordial en las actividades técnicas y supervisión de los bosques nacionales. Se le asignó la tarea de aprobar y supervisar los Planes de Manejo Forestal presentados por empresas forestales y propietarios privados, pero ya no podía imponer planes para los bosques privados.³² La nueva ley reflejó la influencia de las presiones económicas internacionales para que Honduras regresara el sector forestal a manos privadas y promoviera el desarrollo del sector agrícola a través de un mayor énfasis en la producción para exportación. La evolución en la filosofía del gobierno reflejó las deficiencias de la COHDEFOR tan ampliamente divulgadas, incluyendo las decepciones del Programa Forestal Social. También implicó una respuesta a las presiones que ejercían los donadores internacionales para que el sector forestal volviera a estar bajo control privado, como parte de las medidas de reajuste estructural destinadas a fortalecer la lúgubre economía de Honduras y reducir el peso de sus deudas.

Durante el mismo período en que se creó el Decreto 31-92, el Congreso Nacional promulgó una serie de revisiones a la Ley de Municipios y sus Reglamentos. Los nuevos decretos reconocieron los derechos municipales de tomar decisiones administrativas con respecto a los recursos naturales que se

³² AFE-COHDEFOR, *Análisis del Sub-sector Forestal de Honduras*, pág. 88.

encontraran dentro de los dominios municipales. La ley exigió que las municipalidades practicasen el manejo sostenible y permanecieran dentro de los parámetros dictados por las leyes de medio ambiente. Sin embargo, los gobiernos municipales obtuvieron de este modo el derecho (impuesto ya por La Campa) de elegir si los recursos naturales debían ser explotados o no y las condiciones bajo las cuales dicha explotación podía ocurrir.

Con estos cambios de política, los motivos que tenía La Campa para oponerse a la COHDEFOR fueron sustancialmente disipados. Los lacamperos se enteraron de las revisiones a la política, a través de seminarios y talleres informativos dirigidos a los representantes municipales de La Campa y de la cabecera departamental y también a través de avisos del gobierno. Recibieron con gusto la noticia de que los derechos sobre los árboles volverían a sus dueños. No obstante, esto creó nuevos problemas para el municipio. Por tradición, los lacamperos reconocen a los propietarios en usufructo de las tierras ejidales como dueños *de facto* de propiedad privada, con la salvedad de que la tierra no puede ser vendida a personas no residentes y que los precios de venta deben reflejar las mejoras hechas a la propiedad en vez del valor de la tierra en sí. Varios lacamperos habían reclamado las tierras boscosas como propiedad privada y en usufructo tras el retiro de la COHDEFOR. Con el poder que les dio el Decreto 31-92 afirmaron que sus bosques eran terrenos privados exentos de las leyes municipales sobre manejo forestal. Un hombre demandó que el consejo le diera el derecho de usar una motosierra para cortar madera en sus bosques. El consejo, que todavía no tenía una copia de la ley, tomó una decisión alternativa. Ya que el bosque en cuestión era propiedad ejidal, el hombre tenía que obedecer la prohibición de vender los recursos forestales fuera del municipio y no podía cortar más árboles de los que requirieran sus necesidades de subsistencia. Sin embargo, dado el reconocimiento que hacía el decreto de los derechos de los propietarios privados al manejo forestal, el consejo decidió que no podía limitar las opciones del hombre en cuanto a la forma de cortar los árboles que necesitara dentro de su bosque en usufructo. Esta interpretación estratégica del Decreto 31-92, el cual no necesariamente hubiera reconocido los derechos de usufructo, le permitió a los miembros del consejo adaptar la nueva ley a las condiciones locales. También reflejó realidades políticas en el municipio; la persona que usaba la motosierra tenía una relación cercana y una influencia considerable en el consejo. Muchos lacamperos se opusieron al uso de motosierras y sospecharon que este hombre encontraría la forma de conseguir ganancias materiales con su utilización, pese a las leyes municipales. Sin embargo, no podían discutir las decisiones del consejo, particularmente cuando nadie estaba completamente seguro del idioma del decreto.

La aplicación del Decreto 31-92 creó una discusión generalizada entre los grupos medio ambientalistas de Honduras, quienes predijeron que el devolver los derechos a los propietarios privados alentaría la tala forestal, al menos a corto plazo. Los creadores de las políticas que formularon esta ley sostenían que su intención era reducir los incentivos para la deforestación, al proporcionarles títulos de tierras a propietarios responsables, prohibiendo la asignación de títulos privados de tierras nacionales ilegalmente taladas y protegiendo a los dueños de los bosques de la reforma agraria (la cual incluía la expropiación de tierras “no utilizadas”).³³ Subsecuentemente, el gobierno de Honduras formuló el Decreto 163-93, cuyo objetivo era promover la protección forestal proporcionando beneficios para los individuos y otras entidades que protegían bosques o realizaban programas de reforestación. Al parecer, La Campa no cambió actitudes en respuesta al Decreto 163-93. Sin embargo, uno de los incentivos que conllevó este decreto incluyó concursos nacionales para promover y divulgar el manejo forestal inteligente a nivel municipal. En 1995, La Campa ganó el tercer lugar en un concurso que premiaba a los municipios con registros excepcionales de conservación forestal. Irónicamente, el año siguiente, La Campa sufrió una serie de incendios que quemaron más de 200 hectáreas de bosques de pino, la mayoría de los cuales se originaron por el método de talar y quemar los campos.

Durante este período de transformación política, los representantes de un conglomerado de compañías procesadoras de resina contrataron a los antiguos resineros. Debido a la noticia de que los precios de la resina habían subido —y estimulados por generosos préstamos ofrecidos por estas compañías—, los resineros empezaron a presionar al consejo para que aprobara la reanudación de esta actividad en el municipio. A pesar de la considerable resistencia que presentó un amplio sector de la población, el consejo municipal aprobó la propuesta en 1995 con el objeto de recolectar los tan necesarios ingresos provenientes de los impuestos sobre la producción de resina. Los resineros comenzaron a explotar los pinos en las áreas ejidales de donde no se había extraído la madera durante más de veinte años. La COHDEFOR regresó por mandato legal a La Campa en capacidad de asesora y supervisora de los resineros. En 1998 los precios de la resina bajaron otra vez. Los resineros enfrentaron la acumulación de intereses sobre las deudas por los préstamos en los que habían incurrido y, para liquidar las deudas, los empleados de la COHDEFOR recomendaron que el área de donde se había extraído la resina fuera rematada a algún aserradero.

³³ Ian Walker, Jenny Suazo, Alison Thomas y Herold Jean-Pois, “El impacto de las políticas de ajuste estructural sobre el medio ambiente en Honduras” (Reporte final al Postgrado Centroamericano en Economía, ESA Consultores, 1993).

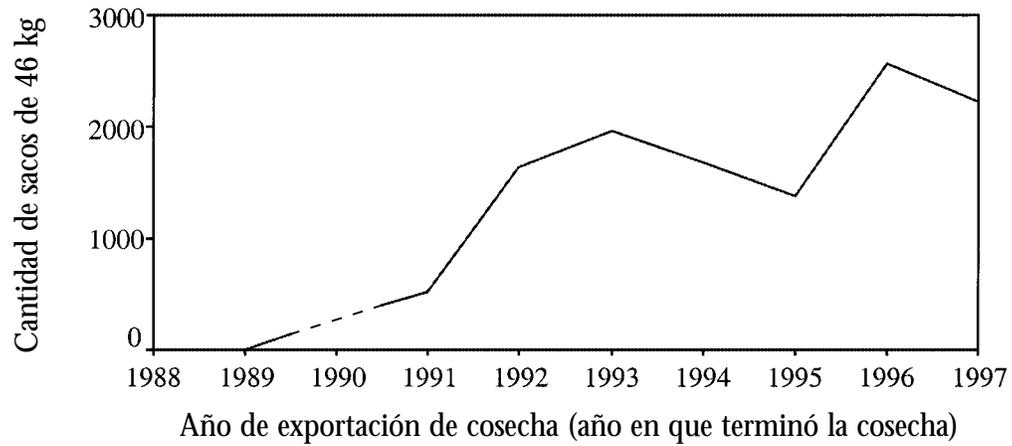


© Catherine Tucker

QUEMA DE TIERRAS PARA PREPARAR LA MILPA

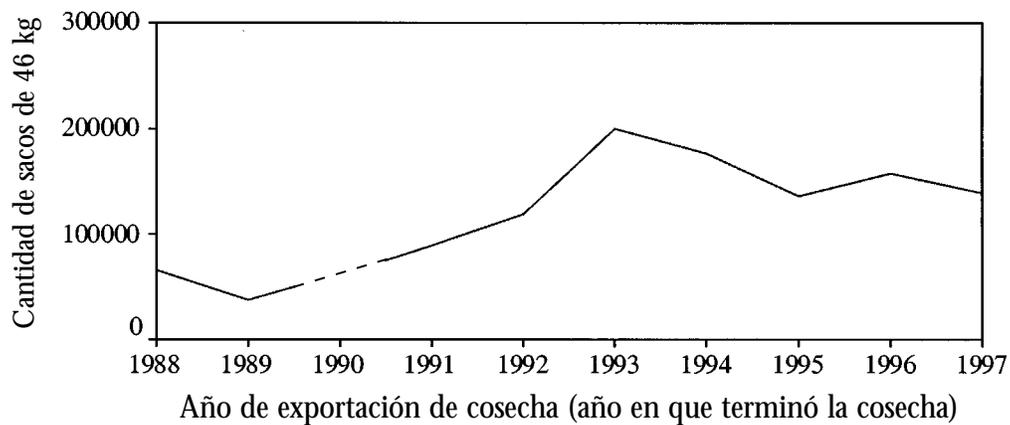
Como esto lo sugiere, los cambios de política pudieron haber reestructurado los poderes de la COHDEFOR, pero todavía tienen que cambiar, fundamentalmente, las actitudes de la organización. Muchos guardabosques consideran que los bosques de pino son recursos que requieren de extracción para un mantenimiento óptimo, lo cual refleja la orientación de producción forestal que se inculca en la Escuela Nacional Forestal, ESNACIFOR. Un empleado de la COHDEFOR explicó que los pinos deben ser cortados periódicamente para estimular la renovación y prevenir la senectud —de lo contrario, el recurso sería desperdiciado. Aunque esto tiene cierto mérito (con lo cual está de acuerdo un segmento de la población de La Campa), ignora muchos otros beneficios (vida silvestre, protección de cuencas, extracción de leña, plantas medicinales, recreación y placer estético) que los bosques en pie pueden proporcionarles a una población. Apenas once años después de prohibir la extracción de madera y de expulsar a la COHDEFOR, el consejo municipal enfrenta un debate renovado sobre la extracción. Deben decidir si la situación amerita ponerle fin a la veda impuesta en 1987 y si los árboles de las tierras ejidales (pertenecientes al pueblo, para el pueblo) deben ser vendidos para aliviar las deudas contraídas por una pequeña parte de la población del municipio.

FIGURA 4
EXPORTACIÓN DE CAFÉ DE LA CAMPA, 1988-1997



Nota: Faltan los datos de la temporada de cosecha 1989-1990
Fuente: IHCAFE

FIGURA 5
EXPORTACIÓN DE CAFÉ DEL DEPARTAMENTO DE LEMPIRA, 1988-1997



Nota: Faltan los datos de la temporada de cosecha 1989-1990
Fuente: IHCAFE

PRODUCCIÓN DE CAFÉ

Hasta ahora la producción de café representa un pequeño porcentaje del uso de la tierra en La Campa (Cuadro 1). Pero de manera similar al resto del departamento de Lempira, el área cafetalera se está expandiendo (Figuras 4 y 5). Hasta años recientes, la producción de café no representó una contribución importante a la economía de Honduras. Sin embargo, actualmente se ha convertido en el principal cultivo de exportación de la nación. Entre 1970 y 1996, la producción nacional de café se expandió en más de un doscientos por ciento.³⁴ Una serie de políticas nacionales, las instituciones resultantes y los grupos que representaban los intereses cafetaleros, han servido para promover la expansión del café. El Instituto Hondureño del Café (IHCAFE), creado en 1971, ha jugado un papel notable en la estimulación y mejoramiento de la producción de café. A través de actividades agrícolas de apoyo y proyectos de investigación, el IHCAFE ha promovido métodos modernos de producción a través de variedades mejoradas de café y aditivos químicos. El Instituto también proporciona asistencia técnica para el mejoramiento de caminos.

Un grupo de pequeños y medianos productores de café fundó la Asociación Hondureña de Productores de Café (AHPROCAFE) en 1967, la cual, desde entonces, ha crecido para representar a la mayoría de cafetaleros hondureños. La institución ha presionado consistentemente al gobierno, con diferentes niveles de éxito, para obtener una legislación favorable (con frecuencia en oposición a los deseos de las fábricas procesadoras de café y de los exportadores). La legislación, debida en parte al AHPROCAFE, incluye el Decreto 78-82. Esta ley protegía a las plantaciones de café de la imposición de la Ley de Reforma Agraria, la cual permitía la redistribución de la tierra en favor de los grupos expropiados y carentes de tierras. Posteriormente, el Decreto 175-87 estableció la devolución de fondos a los municipios productores de café en proporción a su producción; los fondos fueron designados únicamente para el mejoramiento de caminos. Ya que la deficiente red de transporte ha constituido uno de los principales obstáculos para la producción de café, esta legislación ha proporcionado cierto incentivo para aumentar la producción (y para que los municipios promuevan el café como parte de las metas para el mejoramiento de caminos). La meta de mejorar los caminos ha sido promovida por el Fondo Cafetalero Nacional (FCN). Creado en 1992 bajo el Decreto 146-92, el FCN instituyó un programa de compro-

³⁴ Instituto Hondureño del Café, *Boletín Estadístico 1970-1996* (Tegucigalpa: IHCAFE, 1997).

bantes para ayudar a proteger a los productores cuando bajaran los precios del café. Esta innovación ocurrió en respuesta a una caída de precios a principios de la década de 1990. A través del FCN, los productores participantes obtuvieron comprobantes que indicaban una cantidad de café que debía ser almacenada hasta que los precios internacionales mejoraran. Cuando el FCN vendió el café, los productores presentaron sus comprobantes para recibir un reembolso. El FCN también le proporciona a cada municipio productor de café una devolución adicional destinada al mejoramiento de los caminos; los municipios con un potencial alto y una producción baja (incluyendo La Campa) reciben 50,000 lempiras (actualmente alrededor de US\$ 3,700).

Aunque el cultivo del café para el consumo familiar evidentemente se remonta al período colonial, los residentes de La Campa nunca lo habían cultivado para venderlo en el mercado hasta que un individuo emprendedor experimentó con plantaciones en la década de 1960. Su éxito (medido en posesiones materiales tales como un generador eléctrico y una camioneta *pick up*) atrajo el interés de muchos lacamperos, pero pocas familias eligieron invertir en el café antes de la década de 1980. Las redes de transporte se limitaban principalmente a veredas, de manera que el reto de exportar café y traer aditivos químicos estaba más allá de los recursos de la mayoría de lacamperos. El café de exportación que se producía tenía que ser acarreado a un municipio vecino para que llegara hasta los compradores (lo cual sigue siendo el caso para los asentamientos más alejados de la cabecera municipal). Probablemente como resultado de este desvío, los registros nacionales no muestran producción cafetalera en La Campa sino hasta 1990. Recientemente, en 1996, el consejo municipal de La Campa luchó por obtener total reconocimiento por la producción de café del municipio. Parte de ésta todavía se le acreditaba al municipio vecino donde se vendía, reduciendo de este modo los fondos para el mejoramiento de caminos que recibía La Campa por su producción de café.

En la década de 1980, los representantes del IHCAFE visitaron el municipio y declararon que por su elevación más alta era adecuado para la producción de café con calidad de exportación. Enseguida hubo oportunidades de entrenamiento y asistencia técnica. Muchos aspirantes y cafetaleros experimentados asistieron a las presentaciones, seminarios y talleres del IHCAFE. Los buenos precios del producto durante mediados de la década de 1990 y el éxito de los nuevos cafetaleros que arriesgaron la inversión, alentaron a muchos lacamperos a lanzarse con entusiasmo a su cultivo. La inversión en café ayudó a La Campa a obtener fondos para el mejoramiento de caminos, lo cual ha sido una de las principales prioridades para la población en general, así como para los cafetaleros. Aunque el cultivo del café requería la tala de bosques montañosos que habían sido designados como lotes forestales comunales, el consejo municipal adoptó una posición neutral. El fervor de los

residentes acomodados por sembrar café, incluyendo a ciertos miembros del consejo, tuvo prioridad sobre el interés de proteger las áreas comunales para las generaciones futuras —un compromiso anterior. Los residentes con menos recursos, para quienes no estaba a su alcance la inversión en el alto costo de la aplicación de aditivos químicos, trataron de expandirse sembrando sin utilizar los aditivos óptimos ni establecer un fondo común con sus parientes y amigos. En un período de cinco años (1993–1998), la tierra comunal de la zona montañosa fue subdividida en parcelas privadas en usufructo reclamadas principalmente para plantaciones de café. Solamente una cuenca protegida permaneció bajo control municipal, y los asentamientos protegieron algunos lotes forestales comunales.

En la actualidad, el proceso de siembra de café continúa. La organización local AHPROCAFE de La Campa informa que sus miembros tienen 175 hectáreas de café maduro que producirán en la temporada 1998–1999, pero esto no toma en cuenta un área significativa de café recién sembrado y en proceso de maduración. Se han reclamado más tierras con la intención de sembrar café de las que realmente han sido taladas. Si los cafetaleros siguen adelante con sus planes establecidos, el área cafetalera aumentará sustancialmente durante los próximos años.

El proceso de expansión del café ha estado vinculado no sólo con la transformación forestal, sino también con la privatización *de facto* de las tierras comunales y con el incremento en la heterogeneidad social en La Campa. Actualmente, allí no hay agricultores sin tierras —solamente algunas viudas y familias encabezadas por madres solteras no poseen derechos de usufructo sobre terrenos agrícolas. Pero con la prisa por sembrar café, las familias más acomodadas han acaparado más terrenos de los que realmente necesitan. Cuando las familias más pobres con derechos de usufructo sobre las tierras de la montaña han enfrentado crisis económicas, les han vendido sus mejores terrenos a los vecinos más acomodados. Entonces estas familias han reclamado las parcelas en usufructo menos deseables en los bosques más altos y han agravado la deforestación relacionada con la expansión del café.

Con la intensificación agrícola y la producción de café, la tierra ha sido eliminada de la reserva comunal y los residentes con mayores recursos han adquirido las mejores tierras. Con el alza de los precios del café a mediados de la década de 1990, los residentes productores de café obtuvieron ganancias sin igual de su inversión y se convirtieron, sin discusión, en la clase social más alta del municipio. Estas circunstancias favorables poco usuales influenciaron a muchos residentes de La Campa a ver el café como la solución a sus problemas económicos. A pesar de la experiencia con los compradores de café intermediarios (conocidos como “coyotes”), a quienes se les sospecha de arreglar los precios del producto puesto en las fincas y de lucrar excesivamente por sus servicios, los lacamperos consideran que el café representa la mejor

ganancia disponible por su trabajo y tierra. Dadas las ventajas económicas observadas entre sus recién acaudalados vecinos (en un área donde la comida sobre la mesa y un piso de cemento significan bienestar económico), las familias de La Campa, de toda la gama de circunstancias económicas, tienen la esperanza de sembrar su propio café.

La producción de café para La Campa presenta una mezcla de ventajas y desventajas. La Campa todavía tiene que experimentar los problemas —como la contaminación del agua y las enfermedades causadas por el contacto con químicos— que la producción de café con una aplicación intensiva de aditivos y la deficiencia en el manejo de desechos les han impartido a las áreas con experiencias más largas. No obstante, la gente puede minimizar estos problemas. El IHCAFE está promoviendo métodos más seguros para tratar los productos de desecho a fin de proteger los suministros de agua, y ofrece talleres para enseñar la aplicación segura y el uso mínimo de los pesticidas y herbicidas por fumigación. Entretanto, La Campa tiene un pequeño grupo de productores que emplean métodos orgánicos para evitar riesgos de salud, problemas del medio ambiente y la carga de las deudas asociada con los aditivos químicos. En el presente, el café ha contribuido a mejorar el estilo de vida de quienes tienen una mejor posición económica en el municipio. En cierto grado, la riqueza se ha difundido a través del mejoramiento de caminos, incremento de opciones de transporte y redes de parientes y amigos que constituyen una red de seguridad entre sí mismos. Probablemente será más difícil escapar de los riesgos de depender de la producción de café, pero la gente prefiere pensar lo contrario. Con el optimismo que surgió de su exitoso debut, muchos expresan confianza en que los días de volatilidad en los precios del café han terminado para siempre.

CONCLUSIONES

No es de sorprender que las experiencias de La Campa con las políticas nacionales y con la transformación forestal revelen que la gente ha sido motivada por las complejas presiones y prioridades que caracterizan su forma de vida, en vez de por la meta singular de proteger sus bosques. En el caso de la agricultura tradicional y las leyes forestales históricas, la falta de cumplimiento y la aparente inaplicabilidad de la mayoría de las políticas alentó a los lacamperos a apoyarlas retóricamente, pero no en la práctica. Cuando se enfrentaron a la intervención del gobierno y a la expropiación de sus recursos forestales bajo la COHDEFOR, los lacamperos al principio decidieron adaptarse a la situación. Debido a que la COHDEFOR continuaba restringiendo a los lacamperos de sus derechos tradicionales a los bosques, y los bosques sufrían una degradación en aumento, la gente recurrió a la resistencia pasiva

y abierta. En el caso de la producción de café, la gente aceptó con entusiasmo las políticas, asistencia técnica y programas, ya que ofrecían la tan deseada oportunidad de mejorar su forma de vida, la cual se basaba en los recursos agrícolas existentes.

Su respuesta a las políticas ha surgido consistentemente de una estimación generalmente cautelosa de sus mejores alternativas para satisfacer las demandas de subsistencia, prioridades personales y metas comunitarias dentro de sus limitadas opciones. En resumen, los lacamperos han aceptado una política nacional cuando ésta es congruente con sus intenciones, han ignorado o se han resistido pasivamente a una política cuando ésta va en contra de sus intereses inmediatos y se han opuesto vigorosamente a una política (o a su manifestación local) cuando la misma representa una amenaza intolerante. Sus acciones no han conducido consistentemente al manejo sostenible de sus recursos forestales, incluso cuando profesaron un compromiso con dicho propósito.

El estudio de La Campa sugiere que las políticas medioambientales nacionales deberían incluir cierto grado de flexibilidad para adaptarse a las realidades locales. La imposición de políticas inflexibles y uniformes no promete mucho para la protección de los recursos naturales. Como lo sugiere el caso de La Campa, las organizaciones que tienen la tarea de aplicar las leyes forestales podrían en realidad minar la ley y estimular la destrucción de los bosques si no pueden reconocer las necesidades locales. El manejo en forma conjunta de recursos naturales constituye una alternativa prometedora para los enfoques verticalistas de diseño y realización de políticas. Como un derecho democrático fundamental, los grupos que dependen de los bosques deberían ser incluidos en el diseño de las políticas que influenciarán sus derechos y formas de vida. Ningún enfoque proporciona una panacea, pero el manejo forestal sostenible no es factible si los grupos que dependen de los bosques son excluidos del proceso de la política. Esta preocupación debería ser particularmente clara en el caso de los bosques que incluyen una alta biodiversidad, especies en peligro de extinción e importantes funciones hidrológicas.

La creación de políticas flexibles e inclusivas debería reducir el potencial de confrontaciones violentas e incrementar la posibilidad de descubrir estrategias administrativas razonables para los usuarios locales, siempre que también cumplan con las metas nacionales de protección forestal. Idealmente, un enfoque de este tipo alentaría a las poblaciones locales a utilizar los bosques en formas que representen beneficios económicos sin caer en la deforestación. Esto podría fortalecer los arreglos de propiedades comunes, y la gente podría obtener el poder de conservar o adoptar enfoques que proporcionen beneficios en una forma equitativa.

Para Honduras, los esfuerzos recientes por legislar políticas medioambientales efectivas todavía no han mostrado resultados claros. Los resultados del programa de incentivos (Decreto Ley 163-93) están por verse; la información aún es escasa. Dentro de La Campa, la protección forestal ha tenido menos prioridad que la expansión del café, por lo que el futuro de sus bosques es incierto. Sin alternativas económicas que hagan que la preservación de los bosques sea más gratificante que su destrucción, parece poco probable que los lugares como La Campa estén dispuestos o puedan revertir la transformación forestal en los años venideros. Esta situación resalta la importancia de diseñar políticas económicas para complementar, en vez de minar, las políticas medio ambientalistas.

La devastación causada por el huracán Mitch complica la situación. Aunque La Campa sobrevivió las lluvias del huracán con daños mínimos, un municipio vecino sufrió un serio derrumbe y mucha gente perdió sus hogares y cosechas. Varias víctimas han pedido que La Campa les conceda tierras en los bosques comunales para rehacer sus vidas; la petición (si se concede) implicaría el asentamiento en uno de los bosques mejor preservados. El resto de la nación enfrenta circunstancias aún más desafiantes. Grandes extensiones de bosques han sido dañadas y las necesidades a largo plazo de las víctimas del huracán excedieron los recursos de los esfuerzos de auxilio. Existe el potencial para una deforestación acelerada mientras la gente lucha por sobrevivir. Entretanto, el gobierno nacional debe desarrollar incentivos económicos para estimular la recuperación. Dadas las circunstancias, reconstruir la nación podría plantear más demandas sobre los recursos naturales renovables.