



## Resumen de investigación

# Los impactos del AVA en grupos vulnerables



En la tercera ronda de negociación sobre el Acuerdo Voluntario de Asociación (AVA) Honduras-Unión Europea, que tuvo lugar en Tegucigalpa en enero de 2015, se solicitó apoyo para el desarrollo de un estudio que abordaría los impactos del AVA en los grupos vulnerables. En respuesta a esta petición, y con el apoyo de la Unión Europea y la organización Forest Trend, la Fundación Democracia sin Fronteras (FDsF), junto con Progressio Latina y el Monitoreo Forestal Independiente (MFI), formó un Equipo Técnico Coordinador para llevar a cabo dicha tarea, cuyos resultados se presentan en este boletín.

## Contexto del Sector Forestal en Honduras

Según estadísticas del Banco Central de Honduras, en el año 2014 el sector forestal movió, en términos nominales, unos 54,000 millones de lempiras (alrededor de US\$ 2,550 millones), de los cuales el 96% se genera en el sector de manufacturas (i.e. producción de madera y productos de madera) y solo el 4% restante es generado en la silvicultura (i.e. extracción primaria de madera).

Un análisis en términos reales muestra la crisis en la que se ha mantenido el sector en los últimos 15 años. En el caso de la silvicultura, esta pasó de representar en promedio un 4.8% del valor agregado bruto (VAB) del sector agropecuario en el período 2000-2004, a 3.9% en el quinquenio 2005-2009; y bajó a 2.8% en el último quinquenio 2010-2014. Una medición similar para producción de madera y manufacturas de madera muestra que su participación del VAB manufacturero del país cayó desde 2.5%, en el quinquenio 2000-2004, hasta representar menos del 1% en los últimos cinco años. En consecuencia, el sector forestal, sumando actividades de silvicultura y de producción y procesamiento de madera, ha bajado en más de la mitad su contribución a la economía nacional, al pasar de aportar el 1.4% del PIB a precios básicos en 2000-2004 a únicamente 0.6% en los 5 años recientes.

En términos de empleos, no se cuenta con estudios específicos recientes sobre el sector; sin embargo se estima que en 2011 la actividad forestal en Honduras generaba más de 70,000 empleos directos, lo cual representaría un 2.2% de la PEA ocupada en dicho año.

**El sector forestal, sumando actividades de silvicultura y de producción y procesamiento de madera, ha bajado en más de la mitad su contribución a la economía nacional, al pasar de aportar el 1.4% del PIB a precios básicos en 2000-2004, a 0.6% en los 5 años recientes.**



## Identificación de grupos vulnerables

Según la Guía de usuarios para el análisis de impacto sobre la pobreza, del Banco Mundial, en cualquier evaluación ex ante del impacto de un cambio en una política pública, se trata de ver sus efectos distributivos sobre diversos grupos, particularmente sobre aquellos sectores en pobreza o que sean vulnerables al empobrecimiento. En tal sentido, como parte del proceso de definición del AVA-FLEGT para Honduras, se organizó un taller<sup>1</sup>, en donde se identificaron y caracterizaron 5 grupos vulnerables:

**1 Pequeños productores de café.** Son aproximadamente 120 mil familias registradas y 10 mil que no están registradas y ejercen la actividad. Se ubican en 15 de los 18 departamentos del país; y se han organizado en 4 asociaciones de productores y de cooperativas, regidas por el Instituto Hondureño del Café (IHCAFE).

**2 Cooperativas de bosque latifoliado.** Se han organizado 34 cooperativas y 9 empresas comunitarias agroforestales de bosques latifoliados, ubicadas en las zonas del litoral Atlántico y los departamentos de Colón, Yoro y Gracias a Dios.

**3 Cooperativas agroforestales de pino.** Agrupan a las cooperativas agroforestales, empresas asociativas del sistema forestal afiliadas a la Federación Hondureña de Cooperativas Agroforestales (FEHCAFOR), la Federación de Productores Agroforestales de Honduras (FEPROAH) y la Asociación Campesina Nacional (ACAN). Suman aproximadamente 7 mil familias ubicadas en los departamentos de Atlántida, Colón, Comayagua, Copán, Choluteca, El Paraíso, Francisco Morazán, Intibucá, La Paz, Olancho, Ocotepeque, Santa Bárbara y Yoro.

<sup>1</sup> El taller tuvo lugar en Tegucigalpa, en octubre de 2014, bajo la coordinación de la FDsF.

**4 Pequeños artesanos, carpinteros y ebanistas (talleres).** Se trata de microempresas familiares (talleres) que operan principalmente basándose en el trabajo familiar no remunerado y con niveles de producción no sostenida e informal. En su mayoría no están registrados y en algunas zonas están organizados. Los departamentos donde se da mayor concentración de estas microempresas familiares son Atlántida, Colón, Cortés, Olancho, Francisco Morazán y Copán.

**5 Pueblos indígenas y afrodescendientes.** Entre ellos están los pueblos pech, misquito, maya chortí, tolupán, garífuna, negro de habla inglesa, tawahkas, náhuatl y lenca. Se estima un total de 1.8 millones entre todos los pueblos mencionados, equivalente al 20% de la población total del país. Se encuentran distribuidos en 16 departamentos en 144 municipios. La estructura organizativa macro denominada Confederación Nacional de Pueblos Autóctonos de Honduras (CONPAH) fue creada en 1992, e integra a representantes de los pueblos indígenas y negros de Honduras: FITH (Tawahka), ONILH (Lenca), FETRIPH (Pech), FETRIXY (Xicaque), NABIPLA (Criollos), MASTA (Miskitos), FINAH (Nahuas), OFRANEH (Garífuna), CONIMCHH (Chortís).

## Análisis de los Canales de Transmisión

La metodología de medición de impactos ex ante mediante el Análisis de los Canales de Transmisión sobre los medios de vida (EIMV) fue desarrollada por Forest Trend y está basada en el concepto de la teoría del cambio, en donde primero se definen los alcances de más largo plazo del proceso y luego, mediante un mapeo hacia atrás (en retrospectiva), se va estableciendo los vínculos causales entre ese objetivo último con los objetivos intermedios y las acciones específicas para minimizar los impactos negativos sobre los grupos vulnerables, cuyo bienestar interesa proteger.

La metodología EIMV es básicamente cualitativa, con participación directa de los actores involucrados, con los aportes de profesionales y expertos conocedores del sector, y complementada con información estadística secundaria.

El proceso de la metodología EIMV involucra las siguientes fases:

- » **Fase 1.** Identificación de los grupos vulnerables
- » **Fase 2.** Análisis de los posibles impactos sobre esos grupos vulnerables
- » **Fase 3.** Identificación de las causas y desarrollo de acciones de mitigación para minimizar esos impactos sobre grupos vulnerables
- » **Fase 4.** Desarrollo de un plan de monitoreo

Aplicando la metodología de EIMV se identificaron los posibles vínculos que los efectos potenciales de la implementación de las medidas derivadas de un AVA podrían tener con relación a los canales de transmisión. Para efectos de llevar a cabo el ACT, se consideraron finalmente 5 canales: i) Precios y costos, ii) transferencias, iii) acceso a activos, bienes y servicios, iv) empleo y v) autoridad/poder.

## Identificación de medidas en el marco del AVA-FLEGT

Se espera que la implementación de un AVA-FLEGT para Honduras conlleve la ejecución de las siguientes medidas en el mediano y largo plazo:

- a. Aplicación de la normativa forestal vigente. Lo cual implicará reducción de la tala ilegal y mejora en las recaudaciones fiscales para los gobiernos locales y para el Estado.
- b. Disminución de trámites y burocracia, con la consecuente reducción en los tiempos dedicados y costos asociados a estas actividades.

- c. Mayor reconocimiento e implementación de los derechos de los pueblos indígenas y afro hondureños (PIAH).
- d. Aplicación del sistema para asegurar la legalidad de la madera, reforzado con auditorías administrativas y monitoreo independiente.
- e. Mayor seguridad en la tenencia de la tierra, lo que disminuirá los conflictos y facilitará su expedita resolución.
- f. Cumplimiento de las garantías sociales y laborales de los trabajadores, contempladas en la legislación hondureña.
- g. Mayor transparencia sobre operaciones de aprovechamiento y comercialización de madera, mediante sistemas modernos de acceso a la información y procesos de rendición de cuentas.
- h. Mayor participación y cambios institucionales, derivados de contar con espacios de participación reforzados (Plataformas, CCF, etc.) y una mayor participación de mujeres y jóvenes.

Las medidas y sus efectos esperados sobre los canales de transmisión identificados por el equipo técnico fueron trasladados a una matriz que relaciona dichos efectos con cada uno de los grupos vulnerables. Esta matriz inicial fue presentada y discutida en un taller con expertos del sector forestal, quienes con base en su conocimiento y experiencia en el sector, contribuyeron significativamente a definir la dirección y la magnitud o peso relativo del efecto sobre cada uno de los grupos vulnerables identificados.

La metodología utilizada consistió en determinar, a partir del efecto potencial de las medidas del AVA-FLEGT y el consecuente cambio esperado en el canal de transmisión correspondiente, si eso implicaría o no un efecto directo en el corto plazo para cada grupo vulnerable y la magnitud de dicho efecto, y si también podrían esperarse efectos secundarios en el mediano/largo plazo.

## La crisis del gorgojo descortezador del pino

En el año 2013, en los municipios de Gualaco y La Unión, en el departamento de Olancho, aparecen los primeros brotes de la plaga que a la fecha afecta, según el Informe del Comisionado Nacional de los Derechos Humanos, 953,349 hectáreas de bosque de pino a nivel nacional, siendo los departamentos de Olancho y Yoro los más afectados.

De acuerdo con los reportes del Instituto Nacional de Conservación Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre (ICF), se ha controlado el 74% del bosque infestado en fase 3, unas 291,273 hectáreas.

Unas 3 mil personas han participado en el control de la plaga, que obligó al Gobierno a decretar una emergencia nacional e invertir unos 220 millones de lempiras.

La pérdida de bosques de pino, las posibilidades de incendios forestales, el incremento de la erosión de los suelos y el cambio de uso de los terrenos afectados son las consecuencias directas de esta crisis.

## Defendamos el bosque, defendamos la vida

El asesinato de Berta Cáceres, dirigente indígena y ambientalista, ha provocado un rechazo mundial. Las profundas debilidades del sistema de justicia del Estado de Honduras se han cobrado una nueva víctima. Y como si no fuera suficiente, pocos días después, en el departamento de Cortés, fue asesinado Nelson García, miembro de Consejo Cívico de Organizaciones Populares e Indígenas de Honduras (COPINH), instancia que lideraba Berta Cáceres.

Son centenares de campesinos e indígenas quienes de manera arbitraria son juzgados por defender sus tierras y sus recursos naturales. El Estado hondureño ha sido incapaz de asegurar el respeto a la vida, como en los casos de Berta Cáceres, Nelson García y muchos otros.

La gobernanza del sector forestal requiere de diálogo constructivo para asegurar el respeto a los derechos humanos de las personas.



## Conclusiones y recomendaciones

Los resultados del Análisis de Canales de Transmisión, al considerar el conjunto de medidas identificadas, conducen a las conclusiones siguientes:

**1** Sin duda un AVA-FLEGT mejorará la gobernanza en el sector forestal hondureño, pero también dará la oportunidad de recuperar la importancia de dicho sector en la economía, en términos de su aporte en valor agregado, empleo y generación de divisas.

**2** En un análisis ex ante de los impactos potenciales del AVA-FLEGT en los grupos vulnerables en Honduras, se identifican tanto efectos positivos como adversos en los canales de transmisión. El efecto neto dependerá de las magnitudes en que se manifiesten dichos comportamientos. No obstante, para fines de este estudio, el objetivo final es identificar medidas para mitigar los impactos negativos sobre esos grupos vulnerables y asegurarse que el efecto neto final sea positivo.

**3** La implementación del AVA traería como consecuencia de corto plazo una disminución de la cantidad de madera ilegal en el mercado nacional. A su vez, la menor existencia de madera ilegal produciría cambios potenciales en 3 direcciones: i) aumento en el precio promedio y volumen de

madera legal; ii) aumento en precios de productos acabados; y iii) cambios en el empleo.

**4** La puesta en práctica de sistemas de verificación de la legalidad, mayor pago de impuestos y tasas, mayores controles internos para permitir la trazabilidad y el cumplimiento en los derechos laborales, repercutirían en mayores costos de producción, afectando negativamente a todos los grupos vulnerables en consideración, disminuyendo las ganancias o nivel de rentabilidad de aquellos productores de madera que operan con visión de negocio y resultando en pérdida de beneficios sociales en las zonas de los grupos forestales comunitarios (GFC) y PIAH que destinan sus excedentes a obras de beneficio colectivo en sus comunidades. Este efecto negativo sería de magnitud importante para las cooperativas de bosque latifoliado, los talleres de carpintería y depósitos de madera.

**5** Se espera que con la implementación del AVA se produzca una simplificación en los trámites administrativos relacionados con el sector forestal, tanto en cuanto al número de trámites en sí, como en la facilidad para su presentación y seguimiento y en lo referente a los tiempos para su resolución. Esto traería como consecuencia una reducción en los costos de transacción que favorecería por igual a todos los grupos vulnerables.



**6** Los procesos de regularización y resolución de conflictos sobre los grupos vulnerables identificados, utilizando la metodología del Análisis de Canales de Transmisión (ACT) y asumiendo que dichos procesos serán llevados a cabo en forma efectiva al momento de la implementación del AVA, traerían como consecuencia dos impactos principales: 1) reducción de los costos de operación y de transacción para el manejo y aprovechamiento forestal, y 2) ambiente más favorable para inversión en manejo forestal sostenible, que a su vez tiene que ver con varios canales de transmisión, por ejemplo el de acceso a bienes y servicios, el de empleo y el de impuestos y transferencias.

**7** Un mayor reconocimiento de los derechos de los PIAH (por ejemplo a través de una ley especial que defina los procedimientos para su implementación en la práctica) representaría un cambio social enorme para todos los PIAH del país, que potenciaría su empoderamiento, lo que a su vez permitiría desarrollar procesos más efectivos de titulación y saneamiento de sus territorios. Un efecto directo a corto plazo de este reconocimiento podría ser el desarrollo de empresas forestales comunitarias indígenas de acuerdo a normas internas; pero los beneficios potenciales podrían ir mucho más allá, por cuanto la puesta en marcha del derecho a la libre determinación en sus territorios podría contribuir substancialmente a la conservación y gobernanza de los recursos forestales, tal y como ha sido documentado a partir de experiencias en Honduras y otros países.

**8** Se esperaría que con la implementación del AVA en Honduras y sus vinculaciones con otras iniciativas en proceso como REDD, Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación de los Bosques, se propicien cambios en el marco legal para descentralizar los acuerdos de Pagos por Servicios Ambientales (PSA). Este cambio está directamente vinculado al mecanismo de transmisión identificado como cambio en términos de las relaciones de autoridad o poder: otorgaría

un mayor peso en la capacidad de negociación de los grupos vulnerables ante otros grupos de interés que también se benefician de los productos y servicios que genera el bosque, y ante otras instancias nacionales como la Comisión Nacional de Bienes y Servicios Ambientales, que actualmente funciona de forma centralizada. Sin embargo, para que este cambio en la legislación sobre los PSA surta mayor efecto, es recomendable complementarlo con acciones de capacitación que fortalezcan la capacidad de concienciación de los líderes de los grupos vulnerables y sus comunidades.

**9** La garantía en el cumplimiento de las obligaciones laborales y sanitarias, establecido como el quinto principio de las tablas de legalidad propuestas en la Tercera Ronda de negociación sobre el AVA-FLEGT entre Honduras y la Unión Europea, produciría un aumento en los costos de contratación (salariales y no salariales) de la mano de obra en el sector forestal, que afectaría negativamente a todos los grupos vulnerables, con mayor énfasis a las cooperativas de bosque latifoliado y de bosque de pino, disminuyendo su rentabilidad. En las comunidades PIAH, sin embargo, se prevé un aumento en los ingresos por parte de sus habitantes que son empleados por grupos y empresas del sector forestal.

**10** Una vez implementado el AVA, se podrá verificar la legalidad de la madera en todas las instancias, para lo cual los grupos vulnerables también tendrán que implementar los controles y llevar los registros correspondientes. Además se habrá regularizado la tenencia de la tierra en todos los sectores. Ante tales circunstancias, se esperaría una mejor posición de los grupos de interés para participar del canal de transmisión de acceso a recursos, bienes y servicios, particularmente en cuanto al acceso a asistencia financiera y técnica, lo cual mejoraría la capacidad productiva y organizativa de las organizaciones de producción, con impacto altamente positivo en los grupos forestales comunitarios, PIAH y talleres de carpin-



tería; a su vez, despertaría mayor interés de parte de pequeños propietarios de bosque, y en menor medida de productores de café, para involucrarse más activamente en el manejo forestal.

**11** Asimismo, el contexto con un AVA-FLEGT en funcionamiento propiciaría la reducción de los pagos informales en los distintos eslabones de la cadena productiva forestal, lo cual sería particularmente beneficioso –en términos de reducción de los costos de producción– para las cooperativas del Sistema Social Forestal, de bosque latifoliado y de bosque de pino, puesto que constituyen los dos grupos vulnerables más directamente involucrados en el aprovechamiento y transporte de madera; y, por ende, los más expuestos a las peticiones de “coimas” por parte de funcionarios públicos. También en el caso de los

otros grupos vulnerables habría un efecto positivo, pero de menor tamaño. En el mediano y largo plazo, el efecto potencial podría ser una mayor credibilidad en todo el sector forestal, lo que podría conducir a un ambiente favorable para invertir en el manejo forestal sostenible.

**12** A efecto de minimizar los impactos adversos que se esperaría de la implementación del AVA-FLEGT sobre los grupos vulnerables, y de potenciar más sus impactos positivos, se recomienda un acompañamiento de parte de la comunidad internacional para velar por el cumplimiento de las medidas de salvaguarda que contemple el AVA y para apoyar el fortalecimiento de la capacidad de gestión de los grupos vulnerables con el fin de aprovechar los espacios generados en el proceso de implementación del AVA-FLEGT.



**Tabla 1.** Impacto esperado de la reducción de la oferta de madera ilegal

Situación con AVA	Cambio esperado (Potencial)	Grupos vulnerables	Efecto directo C/P		Efectos secundarios (M-L/P) – Incluyendo cambios de comportamiento	
			Descripción	+/-	Descripción	+/-
Reducción de la oferta de madera ilegal	Aumento de precio promedio y de volumen de venta de madera (bloques, tablas, etc.)	Cooperativas bosque latifoliado (BL)	Mayor producción/ Ingresos	+	Reducción de transformación. Aumenta membresía (Menor deserción)	- +
		Cooperativas bosque de pino	Mayor producción/ Ingresos	+	Riesgo de sobreexplotación	-
		Grupos de forestería comunitaria (GFC)	Mayores beneficios sociales	+	Mayor participación en comercialización y toma de decisiones. Desarrollo de economías locales	+
		Talleres (depósitos)	Menor producción/ Ingresos	--	Riesgo de cierres (Desempleo). Concentración en menos empresas (Integración vertical)	-- -
		Pequeños propietarios (PP)/caficultores	Mayor producción/ Ingresos. Riesgo de sobreexplotación	+ -	Podría incentivar café bajo sombra (Si hay simplificación de trámites)	+
		PIAH	Mayor producción/ Ingresos	+	Incentivo para establecimiento de empresas forestales PIAH	+
	Aumento precios de productos acabados.	Cooperativas bosque latifoliado	Mantiene o aumenta transformación	+	En caso de aumento, podría motivar inversión en transformación	+
		Cooperativas bosque de pino	Mantiene o aumenta transformación	+	En caso de aumento, podría motivar inversión en transformación	+
		Talleres (depósitos)	Mayor precio de venta podría compensar aumento precio madera	+	Incentiva la inversión en transformación	+
		PP/caficultores	No hay efecto	0		
		PIAH	Mínimo efecto	0		
	Impacto en el empleo	Cooperativas bosque latifoliado (BL)	Mayor empleo (Sin balance de género)	+	Mejoramiento de la economía familiar	+
		Cooperativas bosque de pino	Mayor empleo	+	Mejoramiento de la economía familiar	+
		GFC	Mayor ingreso por obtención de empleo	+	Mayor participación femenina en la gestión comunitaria	+
		Talleres (depósitos)	Menos empleo	--	Aumenta desempleo/subempleo local	-
		PP	Mínimo efecto	0		
		Caficultores	Mínimo efecto	0		
		PIAH	Mínimo efecto	0	Mayor participación femenina en la gestión forestal/comunitaria	+



Este proyecto está financiado por la Unión Europea

