

CENTROAMÉRICA EN EL LÍMITE FORESTAL

Desafíos para la Implementación de
las Políticas Forestales en el Istmo



2005 PROARCA/APM, Programa Ambiental Regional para Centroamérica, Componente de Áreas Protegidas y Mercadeo Ambiental, Proyecto USAID-CCAD, The Nature Conservancy (TNC). 12 Avenida 14-41, Zona 10 Colonia Oakland Guatemala 01010, Guatemala.

Programa Ambiental Regional para Centroamérica, Componente de Áreas Protegidas y Mercadeo Ambiental. Centroamérica en el Límite Forestal /PROARCA/APM - UICN, Rodríguez Quirós, Jorge, San José, Costa Rica, 2005. Número de páginas p. 204; 8 X 10.5 c.m.

Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, de parte de los miembros del Consorcio de PROARCA/APM, USAID y CCAD juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

Esta publicación fue posible a través del apoyo de la Oficina Regional para el Desarrollo Sostenible de la Misión E-CAM de la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos y The Nature Conservancy, bajo los términos del Acuerdo de Donación No. 596-A-00-01-00116-00. La opinión expresada aquí es la de sus autores y no necesariamente refleja el punto de vista de la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos.

Recopilación técnica: Jorge Rodríguez Quirós

Fotografías: Yamil Sáenz y otros

Edición: Gabriela Hernández

Diseño e impresión: INFOTERRA Editores





CENTROAMÉRICA EN EL LÍMITE FORESTAL

Desafíos para la Implementación de
las Políticas Forestales en el Istmo



Programa Regional Ambiental para
Centroamérica PROARCA



UICN – Unión Mundial para la Naturaleza





El Componente de Áreas Protegidas y Mercadeo Ambiental del Programa Regional para Centroamérica (PROARCA/APM) es una iniciativa de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD) asistido financieramente por la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID). Esta iniciativa de cinco años (2001-2006) está siendo ejecutada por The Nature Conservancy (TNC). Su objetivo general es contribuir al manejo ambiental mejorado en el Corredor Biológico Mesoamericano (CBM), para lo cual se enfoca en dos componentes:

Resultado Intermedio 1 (IR1): Mejoramiento de la gestión en áreas protegidas comprende tres campos de acción para mejorar o asegurar la viabilidad de la biodiversidad en los paisajes funcionales clave. 1) El desarrollo de alianzas efectivas para la gestión en áreas protegidas que impulsa el apoyo a un marco legal y de políticas orientadas al manejo mejorado (servicios ambientales, conservación en tierras privadas y co-manejo) y el fortalecimiento de instituciones y organizaciones (gobiernos, ONGs, comunidades). 2) Para lograr el mejoramiento de la gestión financiera en áreas protegidas, se trabaja en la planificación, la gestión financiera y en el aumento de la inversión complementaria. 3) La aplicación de mejores prácticas de manejo se promueve a través de la adopción y aplicación de metodologías para la planificación ecoregional, la planificación para la conservación de sitios, la metodología de efectividad de manejo, y la definición de indicadores para el monitoreo biológico y el Sistema Centroamericano de Áreas Protegidas (SICAP), entre otros.

Resultado Intermedio 2 (IR2): Mercadeo ambiental de productos y servicios "amigables" con el medio ambiente. Trabaja en dos campos de acción dentro de los sectores productivos de forestería y turismo sostenible para reducir las amenazas sobre la biodiversidad en los paisajes funcionales clave. 1) El incremento de la disponibilidad de productos amigables se promueve a través de la divulgación de los requerimientos, opciones y beneficios de la adopción de mejores prácticas de producción. 2) Se trabaja en desarrollar alianzas efectivas para la comercialización de productos y servicios amigables, a través de la divulgación de información sobre la oferta y demanda de productos y el fortalecimiento de las capacidades de los productores para participar en mercados innovadores.

El proyecto da énfasis en dos áreas consideradas como paisajes funcionales clave dentro del Corredor Biológico Mesoamericano, y que a la vez representan cuatro áreas prioritarias del Convenio de Biodiversidad de Centroamérica:

1. Golfo de Honduras (Belice, Guatemala, Honduras)
4. Amistad—Cahuita—Río Cañas (Costa Rica, Panamá)

Los trabajos a nivel de los paisajes funcionales desarrollados por PROARCA/APM servirán de casos para sistematizar métodos y experiencias y así contribuir al desarrollo de políticas regionales

En un límite peligroso	5
Antecedentes y justificación	7
I. Centroamérica en el Límite Forestal	9
II. Desafíos para la implementación de la Política Forestal en Guatemala	37
III. Desafíos para la implementación de la Política Forestal en Belice	67
IV. Desafíos para la implementación de la Política Forestal en Honduras	81
V. Desafíos para la implementación de la Política Forestal en El Salvador	95
VI. Desafíos para la implementación de la Política Forestal en Nicaragua	113
VII. Desafíos para la implementación de la Política Forestal en Costa Rica	135
VIII. Desafíos para la implementación de la Política Forestal en Panamá	153



En un límite peligroso



Centroamérica continúa deforestando a un ritmo de 48 hectáreas por hora, lo que equivale a entre 375,000 y 400,000 hectáreas por año.

Esta cifra alarmante no ha cambiado en los últimos diez años. A este paso, la región apenas cuenta ya con un 36.5% de cobertura forestal y se acerca peligrosamente a un límite de destrucción de los recursos naturales en que se toque fondo. Es momento, por lo tanto, de poner freno a esta situación y tomar medidas urgentes para detener y revertir esta debacle forestal.

Una región que posee el 7% de todas las especies del planeta, muchas de las cuales no se encuentran en ninguna otra parte del mundo, no debería cometer la insensatez de seguir destruyendo sus bosques. Los gobiernos centroamericanos han hecho esfuerzos por aumentar las áreas protegidas, por generar políticas y estrategias para fomentar la conservación y la reforestación, entre otras iniciativas, pero en la práctica estos compromisos no están deteniendo la deforestación.

Ha habido avances importantes en diferentes aspectos de la legislación y la institucionalidad ambiental regional, pero queda el sinsabor de no poder reconocer los mismos avances en el terreno. Las condiciones macroeconómicas, sociales y ambientales en general y con excepciones muy puntuales, indican que los anhelos y las metas de la agenda regional de desarrollo sostenible expresadas en la ALIDES están aún lejos de ser logradas.

Ante esta situación y con el genuino interés de contribuir a un diálogo abierto, transparente y productivo, a través de la Estrategia Forestal

Centroamericana (EFCA), se ha generado la oportunidad de realizar una reflexión sobre el estado de situación en materia de política forestal, pero ubicándonos dentro del contexto mayor del desarrollo sostenible; no simplemente para concluir que los avances han sido escasos, sino para tratar de identificar acciones que lleven a resolver los obstáculos más importantes que impiden un avance significativo de la agenda regional en este campo.

El presente documento, presenta esas reflexiones sobre la política forestal a nivel regional y nacional, pero también contiene una serie de propuestas y acciones prácticas para trabajar en el gran desafío de asegurar la sostenibilidad ambiental en los países centroamericanos, mediante la preservación y crecimiento de su base de recursos naturales y, a la vez, la mejora de su competitividad con el aprovechamiento de esta misma base de recursos.

Este trabajo se ha realizado bajo la dirección de la Estrategia Forestal Centroamericana (EFCA), apoyada por el Comité Técnico de Bosques de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD) y con el respaldo financiero y técnico de la UICN-Mesoamérica y de PROARCA/APM.

Este informe regional se basa en los estudios individuales realizados en los siete países del área y será presentado en una reunión intersectorial de Ministros de Agricultura y de Ambiente de la región. El objetivo es que las autoridades políticas respalden e impulsen la agenda forestal que acá se propone, para superar los desafíos existentes y hacer del recurso forestal un factor competitivo para el desarrollo de Centroamérica.



Antecedentes y justificación



Uno de los grandes hitos de la última década en Centroamérica fue el Plan de Acción Forestal Centroamericano (PAFT-CA), el cual permitió alcanzar un consenso en la región y una agenda común en los temas forestales. Bajo el auspicio de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD), este fue un proceso que se desarrolló en la primera mitad de los noventa, y sirvió de plataforma metodológica para el análisis de otras iniciativas relacionadas con los bosques que se iban articulando en el tiempo y en el espacio.

Producto de este esfuerzo, entre 1995 y 1997 se realizó una investigación y consulta en los siete países de la región sobre políticas forestales, con el respaldo político de la CCAD, bajo la Dirección del Consejo Centroamericano de Bosques y Áreas Protegidas (CCAB-AP) y con el apoyo de los Servicios Forestales. Asimismo, se publicó el documento de "Políticas Forestales en Centro América: Análisis de las Restricciones para el desarrollo del Sector Forestal".

Pese a estos avances, Centroamérica ha centrado su atención en otras prioridades de orden socioeconómico, lo cual ha hecho que la prioridad política y económica se enfoque en áreas cuya acción no está del todo compatibilizada con el sector ambiental, y sobre todo el sector forestal. Como consecuencia de éste viraje, se han perdido los espacios logrados anteriormente y esto ha traído un incremento de la deforestación en la región, similar a los niveles existentes a principios de la década de los 90, cuando la deforestación alcanzó la suma de 416,000 hectáreas por año.

Por otro lado, la agenda política en cada uno de nuestros países ha venido restando importancia a los

bosques y el rol que éstos juegan en la contribución para elevar la calidad de vida de las poblaciones rurales en Centroamérica. Por ello, es urgente retomar el tema forestal como un elemento estratégico para contrarrestar la vulnerabilidad económica, social y ambiental de la región. Las condiciones creadas por el Plan de Acción Forestal de los Trópicos para Centroamérica y por la Estrategia Forestal Centroamericana (EFCA), indican que sería muy conveniente realizar un análisis de las políticas forestales, a la luz de los avances existentes. Esto, con el fin de identificar las nuevas barreras que hacen que el sector forestal no despegue y proponer acciones que permitan convertir rápidamente el manejo, conservación y desarrollo del recurso bosque en una herramienta de desarrollo sostenible en la región y en un elemento fundamental para el combate a la pobreza en las zonas rurales.

En tal sentido, la Estrategia Forestal Centroamericana (EFCA), apoyada por el Comité Técnico de Bosques de la CCAD y con el respaldo financiero y técnico de la UICN-Mesoamérica y de PROARCA/APM, se ha propuesto realizar un análisis de las políticas forestales existentes en los siete países de la región. El objetivo de este análisis es "identificar las barreras existentes, principalmente aquellas que impiden la adopción de mejores prácticas de manejo y la certificación forestal, así como la participación indígena y campesina; para lograr de esta manera un mayor apoyo político y buscar las estrategias y planes que permitan remover las restricciones identificadas".

El organismo responsable de la ejecución de los acuerdos que se logren bajo el presente proyecto es el Comité Técnico de Bosques de la CCAD.



Centroamérica en el límite forestal

1. Centroamérica Forestal



El recurso natural

El istmo centroamericano es un puente delgado entre océanos y un embudo para el flujo de especies entre América del Norte y Sudamérica. Su historia geológica es relativamente reciente y se ha caracterizado por una intensa actividad tectónica y volcánica. Se ubica en la franja de tierras afectadas por el paso de ciclones y huracanes. Así, sequías e inundaciones han marcado su historia.

Esta región se caracteriza por su gran biodiversidad e importantes reductos de bosque tropical húmedo. Se estima que su cobertura forestal es en el 2005 de 20,064 millones de hectáreas (36.5% del territorio). En Centroamérica se encuentra el 8% de la superficie de los manglares del mundo, y la segunda barrera de arrecifes del planeta; también posee cerca del 12% de las costas de Latinoamérica y del Caribe. Estas costas albergan casi el 22% de la población de la región, y producen al menos US\$750 millones por concepto de actividades pesqueras, dan trabajo directo a más de 200,000 personas y son habitadas por al menos 250,000 indígenas que dependen directamente de sus recursos.

El recurso hídrico

Debido a sus climas tropicales cálidos, el istmo dispone de una riqueza hídrica superior a la de muchos países en desarrollo. Los niveles de precipitación promedio anual son relativamente altos, llegando en algunas partes hasta los 7,500 mm. Aparentemente, no se justifica una presión sobre la disponibilidad de agua para la

población existente. Sin embargo, el agua de lluvia se distribuye desigualmente a lo largo de la región, los asentamientos humanos han afectado los mantos acuíferos y las prácticas agrícolas insostenibles han disminuido la capacidad de "cosechar" agua.

En general, las partes altas de las cuencas hidrográficas están formadas por acuíferos volcánicos, los cuales por su ubicación geográfica y extensión, representan la principal fuente de agua potable, riego, y agua subterránea de la región. Estos acuíferos son también los más vulnerables, por ser suelos muy porosos y estar expuestos a la influencia humana. Su ubicación coincide con las zonas más densamente pobladas, lo que incrementa el riesgo de contaminación por el crecimiento urbano en sus áreas de recarga. Se calcula que estos acuíferos volcánicos abastecen de agua potable al 75% de la población centroamericana, en particular las áreas metropolitanas de Ciudad de Guatemala, Tegucigalpa, San Salvador, Managua y San José.

La deforestación

Según los últimos informes recabados en los países de la región, la deforestación ha alcanzado entre 375,158 Has y 416,158 Has. por año en el primer quinquenio de la presente década. Esto indica que en los últimos diez años no hemos sido capaces de superar este mal, ya que para la década de los 90 la tasa de deforestación identificada para la región registró la cantidad de 48 Has. por hora, lo que es igual a una tasa de destrucción de 416,000 Has. anuales (ver Cuadro No.1).

La reforestación

El desarrollo de plantaciones sigue siendo bastante débil en la región. Los únicos países que han logrado mantener un programa de reforestación en forma permanente son Guatemala y Costa Rica, por lo que el resto de países podrían retomar estas experiencias para la implementación de programas más sostenibles (ver Cuadro No.1).

La tala ilegal

Por ser una actividad ilegal, la tala se vuelve difícil de cuantificar; sin embargo, existe información que sugiere que en la región esta actividad supera en mucho el volumen autorizado oficialmente (un promedio de 3,0 millones de metros cúbicos anuales).

En Costa Rica, por ejemplo, el Plan Nacional de Desarrollo Forestal estimó que el 25% de la madera que el país consume provenía de la tala ilegal, y según las estadísticas forestales suministradas por la Oficina Nacional Forestal (ONF) ésta alcanzó el 15% en el período 2004-2005. En Guatemala, estimaciones realizadas en el 2003 señalan que la tala ilegal con fines de producción maderable representa del 30% al 50% del volumen de madera comercial cosechado por año. En Honduras, según algunos estudios, sobrepasa el 60% de los aprovechamientos forestales legales, principalmente en el bosque latifoliado. Sin embargo, es criterio de la Comisión Interventora de la COHDEFOR que ésta supera el 80% de dicha corta. En Nicaragua, algunos estudios indican que la tala ilegal supera el 100% del volumen de aprovechamiento autorizado legalmente.

Estado de la conservación de los recursos naturales y las áreas protegidas

En Centroamérica se han declarado legalmente más de 557 áreas protegidas (AP), que ocupan aproximadamente un 22.5% de la superficie terrestre y acuática de Centroamérica (Fuente: Memorias del Primer Congreso Centroamericano de AP, CCAD, Managua, Nic. 2003, 2004). Entre éstas, existen 43 sitios establecidos utilizando categorías de manejo o denominaciones reconocidas internacionalmente. Además, existen otras 38 categorías propias de los países, en las que predominan:

- Parque Nacional (99).
- Refugio de Vida Silvestre (98).
- Reserva Natural (66).

Desde hace algunos años, se han diseñado Sistemas Nacionales de Áreas Protegidas (SINAP), con diferentes

estructuras institucionales, marcos legales, políticas y mecanismos de operación y manejo.

La realización de actividades extractivas inapropiadas, la invasión de tierras, la deforestación asociada, los incendios forestales, el avance de la frontera agrícola y la falta de recursos humanos y medios materiales para su efectivo manejo, son los factores que mayor amenaza representan para la estabilidad y existencia de las APs. Los procesos que ponen en peligro la biodiversidad a largo plazo, como consecuencia directa e indirecta de los factores anteriormente mencionados, son la pérdida y fragmentación de los hábitats, incrementando los procesos de deterioro ambiental, la degradación de los ecosistemas y mayores niveles de vulnerabilidad ambiental y social.

Las pérdidas de cobertura vegetal de los bosques, estimadas en alrededor del 2.1% anual, contribuyen a profundizar las condiciones de pobreza y vulnerabilidad de los habitantes de la región.

A pesar de las amenazas antes descritas, las áreas protegidas siguen siendo un recurso natural de enormes potencialidades para el desarrollo sostenible de Centroamérica. El conjunto de bienes y servicios ambientales que generan las APs, incluyendo agua para distintos usos, biomasa forestal, productos no maderables, recursos genéticos, estabilización micro climática, prevención de riesgos naturales, por mencionar algunos, pueden traducirse en beneficios económicos concretos que distribuidos equitativamente pueden contribuir a mejorar el bienestar y el ingreso de la población, especialmente a nivel rural.

Las APs ofrecen, además, otros potenciales de gran significación para otros sectores económicos como el turismo en sus diferentes modalidades e intensidades, el desarrollo científico-técnico, especialmente biotecnológico, así como oportunidades recreativas y educativas para la población, entre otras.

El total de áreas protegidas en Centroamérica que se encuentran bajo régimen de propiedad privada son 257 unidades, con una superficie de 317,232 hectáreas, como se muestra en el cuadro adjunto. Esto muestra que el 46% de las áreas protegidas de la región está en manos privadas, pero únicamente ocupa el 2.5% del total de superficie bajo el sistema de áreas protegidas a nivel regional que es de 12,968.608 has.

Cuadro No.1

Áreas Protegidas Privadas en Centroamérica		
País	Unidades	Extensión Ha
Belice	5	122,538
Costa Rica	77	54,480
El Salvador	12	8,743
Guatemala	51	21,607
Honduras	40	48,000
Nicaragua	23	5,864
Panamá	49	56,000
TOTAL	257	317,232

Por otro lado, alrededor de 200 áreas protegidas de Centroamérica se encuentran bajo gestión compartida, de las casi 600 que existen en la región. Esto indica que prácticamente la tercera parte de las áreas en protección del istmo se están administrando con ayuda de la sociedad civil.

En Belice existen 35 áreas protegidas bajo la modalidad de gestión compartida, en Costa Rica 10, en El Salvador 36, en Guatemala 42, en Honduras 28, en Nicaragua 9 y en Panamá 14, según los últimos datos suministrados por los Directores de Áreas Protegidas de cada país. Esto suma un total de 174 áreas protegidas en toda Centroamérica que son administradas por mancomunidades, ONGs, municipalidades, grupos científicos, grupos étnicos o la empresa privada, entre otros actores distintos al gobierno.

El consumo de leña

En Centroamérica se consumen alrededor de 39 millones de metros cúbicos de madera para leña y carbón. Esto es 13 veces más que el volumen autorizado oficialmente para abastecer la industria forestal existente en la región (Ver Cuadros 2 y 4), lo cual nos hace pensar que en la región existe un promedio de consumo de carbón y leña de aproximadamente un metro cúbico per cápita. Un porcentaje variable es utilizado por la población como fuente de energía para la preparación de sus alimentos. Sin embargo, otro porcentaje nada despreciable se orienta a la producción de energía, contribuyendo fuertemente a la balanza energética de los países de la región. En casos como el de Honduras, se indica que del 65% al 70% de la energía consumida en el país viene de la leña. Además, dada la crisis existente del café, se puede asumir que un gran porcentaje de esta leña proviene del bosque natural o bien de áreas en donde la vegetación se encuentra en algún grado de recuperación.

Analizando la información de los Cuadros 4 y 5 de este capítulo, podemos observar que en Centroamérica existe una tendencia hacia el uso y consumo de la leña, aspecto fundamental en estos momentos, cuando el precio del petróleo ya alcanzó la suma de US\$63 por barril (agosto 2005), con una tendencia a seguir subiendo. Esto hace prever que continuará la presión por el uso de leña y es necesario implementar sistemas que permitan contrarrestar y reducir este consumo.

En la región existen suficientes investi-gaciones, tales como la realizada por el Ing. René Núñez Suárez, inventor salvadoreño que desarrolló la "Turbo Cocina", que hace posible que una estufa utilice sólo el 10% de madera comparado con las estufas tradicionales. Con este tipo de mecanismos sería posible bajar la demanda de leña para consumo familiar. Pero también podríamos pensar en ir mucho más allá, aprovechando el Mecanismo de Desarrollo Limpio del Protocolo de Kyoto, para desarrollar en cada uno de los países de la región proyectos dentro-energéticos que propicien la cogeneración de energía eléctrica renovable.

Incendios forestales

En la región se reportan incendios forestales de distinta magnitud todos los años, pero existen condiciones que tienden a reforzar su aparición y agravar sus efectos. Entre 1996 y 2001, Honduras y Nicaragua fueron los más afectados por incendios, sin que ello signifique que los demás países han estado exentos de sus consecuencias, pues acumularon en ese período 104,900 episodios de este tipo. Sólo entre 2000 y 2001, se reportaron casi 34,000 incendios, de los cuales Honduras y Nicaragua concentraron más de 9,000 (CCAD, 2002).

Entre las principales causas de los incendios se encuentran:

- Las quemas agrícolas y de potreros, especialmente durante la época seca o verano.
- Las actividades de los cazadores.
- Los pirómanos.
- Los rayos.

Independientemente de su origen, estos eventos afectan tanto a bosques abiertos como a áreas protegidas, y lo más usual es que se deban a una de las tres primeras causas mencionadas.

Desde una perspectiva más estructurada, la CCAD (1998, 2001) establece causas institucionales, políticas,

CENTROAMÉRICA EN EL LÍMITE FORESTAL

agropecuarias y forestales, detrás de este problema. Entre las causas institucionales y políticas se alude al uso de sistemas de detección inapropiadas, débiles estructuras organizativas para la prevención y el combate de los incendios, marcos legales desactualizados o del todo inadecuados y serias deficiencias en la coordinación entre instituciones y entre las políticas sectoriales y extrasectoriales. A ello se agrega la escasez o carencia de personal capacitado y equipo.

Por otro lado, entre las causas agropecuarias se menciona el cambio de uso de la tierra y la agricultura de subsistencia, actividades que se realizan en forma espontánea y que se caracterizan por la ausencia de control por parte de las instancias del Estado. También las prácticas de cosecha de los cultivos industriales, en los que la quema es parte del proceso tradicional de producción, y la ganadería extensiva, cuya demanda por tierras tiene en el fuego una de sus principales herramientas para la toma y resguardo de los pastos sobre la ocupación forestal natural o controlada de los terrenos. Pero finalmente, la

falta de un buen manejo sostenible de los bosques y las debilidades en las regulaciones y en el control de sus recursos juegan un papel definitivo.

La certificación forestal

La región ha manifestado una tendencia creciente en materia de certificación forestal. En febrero de 1999, se encontraban solamente 90,000 hectáreas de bosque certificados, cifra que se incrementó en octubre del 2000 a 160,078 hectáreas y en noviembre del 2001 a 398,971 hectáreas. Según el último corte, en agosto del 2003 se tenían 537,781 hectáreas de bosque certificadas en Centroamérica; es decir, cinco veces más que en 1999. Guatemala se ubica como el país con el mayor número de sitios certificados, con un total de 16 sitios y con la mayor cantidad de hectáreas certificadas con 435,090 hectáreas.

En lo que respecta al tipo de bosque que ha sido certificado, el bosque natural encabeza con el 85% del total de hectáreas certificadas. Le siguen las plantaciones forestales y los bosques con plantaciones mixtas.

Cuadro No. 2							
Situación del Recurso Forestal en Centroamérica							
	Belice	Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Costa Rica	Panamá
Superficie (Km²)	22,966	108,798	21,040	112,492	130,642	50,100	75,516
Población (Miles)	266.4	12,000	6,500	6,900	5,484	4,262	3,253
Cobertura Forestal	1,721	4,046	202	5,400	3,200	2,131	3,364
Miles Has	79%	37.2%	9.6%	48.0%	24.5%	46%	45%
Deforestación (Has)	36,000	50,000 a 60,000	4000 a 7,000	80,000 a 100,000	150,000	8,000 a 16,000	47,158
Volumen Autorizado M³/año	60,145	800,000	300,000	759,000	210,720	446,363	95,000
Plantaciones Forestales (Total Has)	3,000	133,000	3,000	37,112	5,513	52,038	42,124
Consumo de Carbón y Leña Per Cápita	0.47	1.00	1.26	0.65	1.06	0.81	0.38

Fuente: Situación de los Bosques del Mundo 2005. FAO Informes Nacionales CCAD-EFCA-UICN.

Cuadro No. 3					
Situación de las Áreas Protegidas en Centroamérica					
País	Número de áreas protegidas	Porcentaje del número de áreas SICAP	Extensión Has	Porcentaje de superficie SICAP	Porcentaje del Territorio
Belice	74	13.3	1,071,664	8.3	47.2
Guatemala	123	21.7	3,197,579	24.6	29.4
Honduras	76	13.6	2,220,111	17.1	19.7
El Salvador	3	0.5	7,110	0.05	0.33
Nicaragua	76	13.6	2,242,193	17.3	17.0
Costa Rica	155	27.8	1,288,834	9.9	25.2
Panamá	50	9.0	2,941,386	22.7	26.0
Total	557	100	12,968,608	100	25.4

Fuente: Programa Estratégico Regional de Áreas Protegidas PERCAP. CCAD 2005

Cuadro No.4					
Consumo de Leña y Carbón en Centroamérica (En miles de metros cúbicos)					
PAIS	Consumo de Leña y Carbón		Consumo per cápita - M³	Población que utiliza leña (%)	
	2001	2002	2003		
Belice	126	126	126	0.47	---
Guatemala	14,540	14,870	15,207	1.0	60
Honduras	8,732	8,720	8,710	1.26	29 (urbano)
				100 (rural)	
El Salvador	4,518	4,518	4,518	0.65	38.6
Nicaragua	5,756	5,791	5,827	1.06	64.3
Costa Rica	3,486	3,474	3,463	0.81	11.8
Panamá	1,280	1,264	1,248	0.38	20.7
TOTALES	38,438	38,763	39,099		

Fuente: GEO Centro América 2004: Segundo Informe sobre Desarrollo Humano 2003. PNUD

Cuadro No.5							
Importancia de la leña y su consideración en las políticas energéticas							
Participación de la leña en la oferta energética total (2002)							
País	Energías renovables relacionadas con leña dentro de la OTE						
	Leña no Sostenible	Leña Residencial	Leña Agropecuaria	Leña Industrial	Carbón Vegetal	Total Leña Sostenible	Total Leña
Costa Rica	0.2%	1.1%	-----	0.1%	0.2%	1.4%	1.6%
El Salvador	3.7%	23.5%	-----	1.2%	0.4%	25.1%	28.8%
Guatemala	39.3%	1.6%	-----	0.4%	0.3%	2.3%	41.6%
Honduras	4.3%	30.1%	-----	1.2%	-----	31.3	35.8%
Nicaragua	5.0%	37.9%	-----	0.3%	1.4%	39.6%	44.6%
Panamá	2.3%	16.0%	-----	0.6	0.2%	16.8%	19.1%

Fuente: Ana María Majano, Programa de Políticas Energéticas para el Desarrollo Sostenible. INCAE. 2005

2. La agenda ambiental centroamericana

La preocupación por el ambiente como objetivo regional es bastante tardía en Centroamérica, pese a que ya en la década de los años sesenta se esbozan los primeros intentos por concretar iniciativas centroamericanas dedicadas a la gestión de asuntos ambientales (como el Comité de Regional de Recursos Hídricos –CRRH- o el Comité Coordinador de Instituciones de Agua Potable de Centroamérica, Panamá y la República Dominicana –CAPRE-). Antes de 1989, año en que se funda la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD), fueron principalmente las agencias de cooperación internacional las que tomaron las iniciativas en esta materia, y casi siempre como parte de un esfuerzo por mejorar las prácticas productivas en el ámbito agropecuario. Tal es el caso de las políticas recomendadas por la Comisión Kissinger y, casi simultáneamente, por el Instituto para el Ambiente y Desarrollo (IIED) (Leonard, 1987).

La década de los noventa, terminada la fase más aguda de los conflictos armados, fue mucho más fructífera en

materia ambiental debido a tres factores principales. El primero fue el fin de la Guerra Fría, que permitió la adopción de una agenda inclusiva, cada vez menos condicionada por los temas de seguridad. El segundo fue la promulgación en 1991 del Protocolo de Tegucigalpa que creó el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), lo cual permitió la recuperación del espacio regional como objeto de políticas públicas de todos los Estados del área; y el tercero la convocatoria de la Cumbre de Río (1992) y su seguimiento.

Estas circunstancias permitieron en pocos años la entrada en funcionamiento, entre otras instancias, de la CCAD (fundada en 1989 pero activa desde 1990); la aprobación del "Convenio para la Conservación de la Biodiversidad y Protección de Áreas Silvestres en América Central" (1992) y su principal instrumento, el Sistema Centroamericano de Áreas Protegidas (CICAP); la creación del Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres Naturales en Centroamérica (CEPREDENAC); la formación de Comisiones Nacionales de Desarrollo Sostenible; la

suscripción del "Convenio para el manejo y conservación de los ecosistemas naturales forestales y el desarrollo de plantaciones" (1993) y la firma de la que llegaría a ser el marco estratégico del SICA: la Alianza para el Desarrollo Sostenible (ALIDES), constituida en Managua, Nicaragua en 1994.

La ALIDES ha sido paradigmática en varios sentidos. Por una parte, fue la primera iniciativa en el mundo que recogió y articuló en una propuesta admitida por los Estados Partes, la visión emanada de la Conferencia de Río sobre ambiente y desarrollo. Por otra, se constituyó en lo que en algún momento se denominó la "plataforma principal para el desarrollo de Centroamérica", una estrategia para lograr en la región istmica un modelo de crecimiento "balanceado y armonioso", capaz de concentrar los esfuerzos de los países miembros del SICA en la búsqueda de respuestas integrales y creativas a los problemas históricos del área (Leal, 1998).

En 1999 se dio a conocer el Plan Ambiental para la Región Centroamericana (PARCA), cuyo objetivo principal era el de facilitar una articulación estratégica entre desarrollo y conservación del patrimonio ambiental centroamericano. El aporte más significativo del PARCA fue la búsqueda de estándares ambientales que permitiesen una gestión ambiental más efectiva y actualizada; enfoque que permitía superar el estrecho ámbito de la creación de leyes ambientales que predominó durante los primeros años de ALIDES.

Este nuevo espíritu ambientalista, más sofisticado y flexible, también se vió reforzado por el establecimiento de la propuesta del Corredor Biológico Mesoamericano (CBM) entre 1977 y 2000. Esta iniciativa fue originalmente financiada con recursos del Global Environmental Facility (GEF), pero logró el apoyo posterior de donantes interesados en dotar las áreas protegidas centroamericanas de mayor viabilidad por medio de su articulación territorial. También se propuso atender las necesidades de las poblaciones más pobres y excluidas de Centroamérica, ubicadas precisamente en los alrededores de dichas áreas.

Algunas iniciativas regionales

El núcleo de las iniciativas ambientales en Centroamérica lo constituyen las actividades y esfuerzos por mejorar la gestión ambiental que han tenido lugar en el proceso de integración centroamericana. En dicho proceso la Dirección General del Medio Ambiente del Sistema de

Integración Centroamericana (SICA) y particularmente la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD), como entes oficiales de la política ambiental centroamericana, han desempeñado un papel preponderante.

1. El Plan Ambiental de la Región Centroamericana (PARCA)

Con el fin de afrontar los principales retos ambientales de la región, la Dirección General del Medio Ambiente del Sistema para la Integración Centroamericana (DGMA-SICA) se propuso la elaboración de un conjunto de objetivos y una estrategia de largo y mediano plazo, que permitiera aunar esfuerzos en la difusión e implementación de un modelo de sostenibilidad en Centroamérica.

Es así como, desde 1998, se desarrolló un amplio proceso de consulta que involucró profesionales de la Dirección General, expertos regionales en recursos naturales y medio ambiente, consultores externos y profesionales de la CCAD. Las propuestas que se generaron a través de dicho proceso fueron presentadas a los Ministros responsables del ambiente y del manejo de los recursos naturales para conocer así sus posiciones respecto a la misma y analizar sus posibilidades reales de ser incorporadas a la agenda política centroamericana. Todo este proceso dio como resultado la promulgación del Plan Ambiental de la Región Centroamericana (PARCA) en 1999.

El PARCA está conformado por un conjunto de principios y lineamientos que orientan las acciones concebidas a través de áreas estratégicas. Asimismo, el documento indica los instrumentos requeridos para la ejecución de la agenda propuesta. Se han dispuesto dos tipos de áreas estratégicas: la de carácter regional (bosque y biodiversidad, agua, producción limpia y desarrollo institucional para la gestión ambiental) y las de naturaleza internacional referente a la incidencia de la política ambiental centroamericana en el escenario mundial (cambio climático, comercio y medio ambiente, biodiversidad y cooperación internacional). Las áreas estratégicas fueron concebidas como instrumento de trabajo, cuestión por la cual no se bastan por sí mismas, si no más bien deben ser complementadas con instrumentos de planificación de corto plazo y con un trabajo de coordinación adecuado.

2. Corredor Biológico Mesoamericano (CBM)

El CBM constituye un concepto de desarrollo para las zonas de conectividad y áreas protegidas entre el sur de México y

la península del Darién en Panamá, albergando una enorme diversidad biológica en la región definida como Mesoamérica, formada por los ocho países (México, Belice, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá) y con una población de más de 35 millones. El concepto del CBM integra conservación y uso sostenible de la biodiversidad, en un marco general de desarrollo.

La iniciativa regional del Corredor Biológico Mesoamericano, después de seis años de gestión (1998-2004), está en una etapa de consolidación. La CCAD ha preparado un Programa Estratégico Regional, el cual fue aprobado en la Reunión de Ministros realizada en Managua, Nicaragua, en julio del 2005. Este Programa articula los esfuerzos de la cooperación existentes y los potenciales. El proceso de formulación del Programa tomó en cuenta las experiencias de la primera etapa de la iniciativa, siendo de especial consideración las condiciones institucionales de cada país. Para ello, el Comité de Enlaces Ministeriales de la CCAD aprobó un plan de trabajo que incluyó la participación de los Comités Técnicos en diferentes actividades de sistematización, análisis y planificación estratégica, complementadas con consultas a actores del sector público y privado que están involucrados en la concreción de esta importante iniciativa.

3. Plan Puebla Panamá

En el año 2001, se lanzó el Plan Puebla Panamá (PPP) como un marco regional programático para potenciar el desarrollo económico, reducir la pobreza y acrecentar la riqueza del capital humano y el capital natural de la región mesoamericana, dentro de un contexto de respeto a la diversidad cultural y étnica. El PPP está enmarcado dentro de ocho iniciativas, siendo una de ellas la Iniciativa Mesoamericana de Desarrollo Sustentable (IMDS).

Esta iniciativa tiene los siguientes objetivos generales:

- Establecer un acuerdo regional sobre gestión ambiental regional y desarrollo sustentable, que comprenda metas, acciones nacionales y regionales, así como un portafolio de proyectos de inversión y cooperación técnica.
- Apoyar el desarrollo e implementación de un marco institucional moderno que garantice la calidad ambiental y la sostenibilidad de bienes regionales ambientales públicos, mediante el fortalecimiento de las capacidades de gestión de las autoridades nacionales y regionales.
- Asegurar la calidad de las inversiones de todas las iniciativas del PPP mediante la homologación de

normas y procedimientos ambientales y reducción de riesgos ante fenómenos naturales.

- Promover el desarrollo sostenible de las áreas naturales terrestres y costero marinas multinacionales de la región mesoamericana.

La IMDS se basa en los principios del CBM y las prioridades ambientales establecidas a nivel regional a través del Plan Ambiental de la Región Centroamericana (PARCA) y la sostenibilidad ambiental del PPP.

4. La Estrategia Forestal Centroamericana (CCAD/EFCA)

La CCAD/EFCA fue aprobada durante la XXXIV Reunión de Ministros de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD), celebrada en octubre del 2002. La misión de la CCAD/EFCA es la de constituirse en un foro permanente de reflexión y acción para impulsar el desarrollo forestal sostenible en Centroamérica. Su objetivo estratégico es apoyar a los países del área a implementar los principios, acciones y acuerdos del Foro y Panel Intergubernamental de Bosques (IPF/IFF), así como posicionar al sector forestal como agente importante para contribuir al desarrollo económico, social y ambiental de los países de la región, aportando significativamente a la reducción de la vulnerabilidad y el alivio a la pobreza.

La CCAD/EFCA persigue que para el año 2005 todos los países centroamericanos hayan revisado o actualizado sus políticas forestales y sus Programas Nacionales de Desarrollo Forestal, que permitan a mediano plazo (10 años) sentar las bases económicas, sociales y biofísicas para el uso, manejo y conservación de los bosques de la región, y que para el 2025 el Istmo cuente con un 45 a 50% de cobertura forestal.

Los propósitos de la CCAD/EFCA son:

- Retomar la agenda política forestal en Centroamérica.
- Aumentar la cobertura forestal de la región.
- Restaurar los bosques degradados.
- Fortalecer el Sistema Centroamericano de Áreas Protegidas (SICAP).
- Impulsar al sector forestal centroamericano hacia una mayor competitividad y proyección como estrategia de reducción de la vulnerabilidad y combate a la pobreza.

La Secretaría Ejecutiva de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD), a través de los proyectos regionales como el Proyecto de Consolidación del Corredor Biológico Mesoamericano (PCCBM), viene

desarrollando un proceso para reordenar los diferentes comités técnicos y los diferentes programas estratégicos regionales dentro del Plan Ambiental Regional para Centroamérica (PARCA). Entre esos comités y programas figuran: el Programa Estratégico Regional de Trabajo en Áreas Protegidas (PERTAP), el Programa Estratégico Regional para la Conectividad del Corredor Biológico Mesoamericano (PERCON-CBM) y la Estrategia Forestal Centroamericana (CCAD/EFCA), todos ellos contenidos en el PARCA dentro del Eje de Patrimonio Natural de Centroamérica y más directamente, dentro de la Estrategia Regional de Biodiversidad. En tal sentido, se hace necesario armonizar la CCAD/EFCA

como Programa Regional Estratégico (PERFOR), al PERCON-CBM y al PERTAP, e integrarla a la Estrategia Regional de Biodiversidad contenida en el PARCA.

Imagen de la 40ª Reunión Ordinaria del Consejo de Ministros de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD), celebrada el 28 de julio en la ciudad de Granada, Nicaragua.



3. La participación social en el manejo sostenible del bosque

El 11% de los bosques del mundo (420 millones de hectáreas) son manejadas por comunidades. En países en desarrollo, esa cifra corresponde al 22% de los bosques.

El promedio de cobertura forestal en Centroamérica es de 36.5% del territorio, pero a pesar de estos recursos, 3 de cada 5 centroamericanos viven en condiciones de pobreza, y dos de cada cinco en indigencia o pobreza extrema. Las áreas rurales concentran el 71% de la pobreza.

El bosque es visto por las comunidades como una alternativa viable para mejorar sus condiciones de vida. Por lo tanto, el tema de la participación comunitaria en la formulación y revisión de las políticas y la legislación forestal se ha venido tratando en la región desde hace más de dos décadas con buenos resultados. No obstante, es necesario seguir trabajando en estos temas.

En algunos países romper los mitos de que las organizaciones comunitarias no tienen capacidad de negociación, o en el peor de los casos derecho a participar de los beneficios que otorgan los bosques a sus usuarios, se ha venido rompiendo gracias al esfuerzo de las comunidades organizadas que han mostrado con sus experiencias su capacidad no solo de generar desarrollo sino también capacidades locales que tienen un impacto directo en mejoras en sus comunidades. También es importante reconocer los aportes de diferentes organismos internacionales, agencias de cooperación internacional y funcionarios de las instituciones del Estado que han creído y apostado por estos procesos.

Centroamérica es quizás una de las subregiones que más ha avanzado en el manejo comunitario de los recursos forestales por diferentes coyunturas que se han dado en los países. Aún así, si bien se han establecido espacios donde se toman las decisiones que inciden directamente sobre las políticas relacionadas con los bosques, todavía falta mejorar los mecanismos de participación de las organizaciones comunitarias. Estos mecanismos deben funcionar en dos vías: la primera hacia las estructuras de las instituciones de los Estados y la otra mejorando las capacidades locales para insertarse en estos espacios.

El terreno para avanzar en este campo en Centroamérica es muy fértil. Hay buena voluntad por parte de las direcciones de las instituciones responsables de garantizar el buen manejo de los bosques. También los organismos internacionales han venido cambiando su relación de cooperación hacia los países de manera que se pueden canalizar los recursos de manera más equitativa y adecuada para las comunidades, y en las comunidades se han generado una serie de capacidades que les permite mejorar su participación, con una base propositiva y gestiona.

Pero quizás lo más importante es que la relación vertical que se daba entre todos los sectores ha ido cambiando hacia una relación más equitativa y respetuosa, convirtiendo a los diferentes actores en socios y no en competidores por recursos o por poder.

La idea de que el bosque da para todos se ha venido consolidando, y esto es muy valioso para comunidades

cuyo único medio de vida es este recurso y es a partir de él que pueden desarrollarse y mejorar sus condiciones de vida, sin dañar su entorno.

Hoy día son más los que creen que los bosques manejados por comunidades organizadas y responsables, mantienen su biodiversidad y potencial productivo al tiempo que son una herramienta eficaz para combatir la pobreza de las zonas rurales de Centroamérica.

Las luchas por incluir en los discursos políticos el manejo forestal comunitario se ganó hace más de una década y éste concepto se puede encontrar en los planes nacionales forestales de todos los países o en sus estrategias. La nueva lucha tiene que ver ahora con la capitalización del acceso de las comunidades a los bosques en verdaderas mejoras para sus vidas.

Las barreras de participación de las comunidades en las instancias donde se formulan las políticas y legislación relacionada con los bosques se puede analizar en tres dimensiones: el Estado, las propias organizaciones comunitarias y la cooperación internacional.

La primera dimensión tiene que ver con elementos externos a las organizaciones campesinas e indígenas y directamente relacionados con el Estado:

- Las estructuras de coordinación y toma de decisión de las instituciones rectoras de los recursos naturales están centralizadas en las capitales de los países, lejos de donde están los bosques.
- No se reconoce el verdadero aporte de las organizaciones campesinas en términos de desarrollo social, humano, económico y ambiental a los procesos de cada país.
- Existen demasiadas trabas en los procesos legales relacionados al manejo de bosques, lo que hace que las organizaciones se desgasten en luchar con el Estado, sus productos sean menos competitivos y se fomente la tala ilegal.
- Las políticas relacionadas al manejo de los bosques son muy cambiantes.
- Las instituciones rectoras de los recursos naturales no son vistas como un ente articulador de los diferentes subsectores relacionados sino más bien una barrera en sí mismas para el desarrollo local.
- Las instituciones rectoras de los recursos naturales no tienen capacidad para asumir todas las responsabilidades que por ley les corresponde lo que las hace lentas y poco equitativas.
- Existe poca credibilidad de la sociedad civil en las instituciones rectoras de los recursos naturales.

La segunda dimensión corresponde a asuntos internos de las organizaciones campesinas e indígenas:

- La mayoría de los grupos se encuentran en zonas alejadas, con difícil acceso, por lo que su capacidad de movilidad es muy limitada.
- Las organizaciones en la mayoría de los casos están atravesando serias crisis, principalmente por las trabas para las operaciones forestales o la falta de acceso a capital para financiarlas.
- Se ha perdido liderazgo y la buena imagen de sus principales dirigentes.
- La incidencia política no es servicio reconocido, por lo que la gente debe dedicarse a trabajar para sobrevivir y dejar de lado las luchas.
- Los espacios que se han ganado en las instancias de toma de decisión no se han capitalizado en beneficios concretos para los grupos de base.
- En la mayoría de los casos el trabajo tanto de dirección de las organizaciones como de incidencia política está recargado en una sola persona.
- Existe un alto nivel de desinformación de las organizaciones con respecto a la legislación y las políticas sobre bosques, generalmente solo se conoce las responsabilidades y no los derechos.

La tercera dimensión identificada corresponde a las Agencias de Cooperación Internacional y Organismos Internacionales:

- En la historia de cooperación de Centroamérica, y aún hoy día, no se ha podido lograr una coordinación interinstitucional que empuje hacia un solo proceso de desarrollo, por lo que existen duplicidad de esfuerzos y contradicciones en muchos casos.
- Los procesos de los países se han inclinado por los intereses de la cooperación y no por las necesidades reales de los mismos.
- Apuntan a la innovación en nuevos temas sin resolver cuellos de botella, que impiden el avance.
- Se ha gastado mucho dinero en proyectos pero no se ha logrado fortalecer realmente la capacidad local hacia la auto sostenibilidad, sino más bien se ha generado una alta dependencia.

Campesinos hondureños reunidos para analizar aspectos relacionados con su participación en actividades forestales y de manejo de recursos naturales.



4. Aspectos macroeconómicos en Centroamérica¹

Centroamérica ha experimentado en los últimos 50 años diferentes modelos de desarrollo. Las políticas de sustitución de importaciones y de fomento a las exportaciones, al igual que los programas de ajuste estructural, marcaron el período de transición hacia una mayor apertura económica. La entrada en vigencia del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos (CAFTA) podría representar la consolidación del proceso de apertura comercial.

A partir de los aportes de la Agenda para la Competitividad del Siglo XXI y los esfuerzos, todavía incipientes, que se han venido perfilando en cada país por formular e implementar agendas nacionales para el fortalecimiento de la competitividad de sus economías, se pueden identificar algunas ventajas comparativas que presentan la región, las cuales se deberán transformar en competitivas si es que se desea aprovechar las oportunidades existentes como el CAFT. A continuación se comentan algunas de estas ventajas.

Ventajas Comparativas de la Región

La ubicación geográfica

La proximidad de la región a los Estados Unidos, su principal socio comercial, le brinda a los países centroamericanos una ventaja. Es necesario invertir más recursos en el mejoramiento y expansión de la red vial, aeropuertos, puertos, energía, telecomunicaciones, y las diferentes formas de transporte.

El Proyecto del Corredor Logístico, contemplado en el Plan Puebla Panamá, se constituye en una iniciativa que bien podría convertir la proximidad de la región con Estados Unidos en una ventaja competitiva. La articulación de cooperación y financiamiento internacional alrededor de ese proyecto, así como la asignación de mayores recursos públicos y privados en cada país, ayudará en ese sentido. Con respecto a la inversión privada, ésta podrá fomentarse en tanto exista un marco regulatorio y concesionario, con reglas claras que le permitan a los inversionistas

privados participar en la construcción y administración de obras de infraestructura física.

Recursos naturales

La presencia del 7% por ciento de la biodiversidad mundial en Centroamérica así como importantes recursos hídricos, minerales, geotérmicos y marítimos representan una ventaja comparativa.

Para aprovechar esas ventajas se necesita contar con un marco legal adecuado. Esquemas como los parques nacionales y el establecimiento de áreas protegidas son fundamentales para la conservación y buen uso de los recursos naturales. La participación de la empresa privada, a través de los mecanismos de comanejo, representan esquemas en donde ya existe una buena experiencia en la región, lo cual facilita su implementación. Por otro lado, el CAFTA también se vuelve una buena oportunidad para revisar y modificar, si fuese necesario, la normativa ambiental existente y establecer mecanismos regulatorios para la preservación de la riqueza natural de los países, a la vez que se vuelven una fuente de ingresos importantes por el turismo que atraen y el desarrollo de productos farmacológicos.

La diversidad cultural

Países como Guatemala tienen una población multicultural que se traduce en una ventaja comparativa para el desarrollo del turismo y la producción para los mercados étnicos, entre otros aspectos. Los países de la región pueden aprovechar esa ventaja comparativa en el tanto se respete y se proteja la diversidad cultural, permitiéndole a los diferentes grupos gozar de sus derechos constitucionales y contar con los espacios y las oportunidades para ejercer sus responsabilidades sociales y participar en el quehacer nacional.

Estabilidad democrática

Para una mayor atracción de inversión, entre otros aspectos, los países deben contar con un sistema político democrático y estable, y hacer un mayor

esfuerzo para controlar y erradicar la corrupción. El establecimiento de reglas comerciales y posiblemente de códigos de conducta en algunos sectores productivos, con sus respectivas certificaciones, obliga a los países a luchar contra la corrupción, promover la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión pública así como al fortalecimiento de las diferentes instancias de control político y financiero.

Elementos para una agenda de desarrollo humano sostenible

Los lineamientos antes citados, están orientados a la transformación de ventajas comparativas en competitivas. Adicionalmente, los países de la región tienen la oportunidad y la obligación de fortalecer la competitividad de sus economías de forma tal que el esfuerzo sea sostenible e incluyente. A continuación se presentan algunos lineamientos que se enmarcan en el contexto de lo que podría ser una agenda para el desarrollo humano sostenible de los países centroamericanos y que fueran presentados por J. Nowalski y D. Osterlof en el Potencial competitivo de los sectores de Centroamérica y por la misma Agenda para La Competitividad del Siglo XXI.

Estabilidad macroeconómica

El análisis por país muestra que el crecimiento económico ha sido modesto y no sostenido; persisten déficit públicos que atentan contra la estabilidad económica y que emiten señales poco claras para los inversionistas nacionales y extranjeros. Ello obliga a una reforma estructural que transforme el carácter regresivo del sistema tributario en uno progresivo, a mejorar los sistemas de recaudación y resolver los problemas de evasión con el apoyo de un marco legal expedito, y a la reorientación del gasto público, hacia aquellos rubros y programas que tienen mayor incidencia en la generación de oportunidades económicas, el desarrollo de capacidades y competencias y consecuentemente, en la competitividad de la economía. Las políticas monetarias deberán tener un carácter anti-inflacionario y las cambiarias ser flexibles para no presentar un sesgo anti-exportador. Los sistemas financieros deberán modernizarse para apoyar los esfuerzos empresariales en forma eficiente, bajando los costos de intermediación financiera y con ellos facilitando el acceso del crédito para la inversión productiva, en donde la actividad forestal deberá jugar un rol de importancia.

Competencia y empleabilidad

El desarrollo de un recurso humano competente y polivalente, con capacidad para aprender, para transformar la información y el conocimiento, para innovar y para interactuar y trabajar en equipo es clave para el desarrollo de ventajas competitivas. La formación del recurso humano es de capital importancia para que sectores productivos centroamericanos puedan competir contra sus contrapartes, para lo cual entre otros aspectos, deberán aprovechar las holguras negociadas en el TLC para invertir en la formación del recurso humano.

Eso sin ignorar los rezagos educativos que presentan los países de la región, por lo que los países deberán invertir más recursos del presupuesto nacional para la educación. Los esfuerzos deben complementarse con una adecuación curricular que acerque la educación al mundo del trabajo. Desde muy temprana edad, los niños deberán iniciar con el desarrollo de sus capacidades analíticas y cognitivas, aprender una segunda lengua, informática, matemáticas, y conforme progresen, desarrollar sus destrezas vocacionales.

Las negociaciones que se realizan y cualquier otro instrumento que se adopte para profundizar los procesos de apertura comercial, obligará al desarrollo de nuevas competencias, para que los trabajadores de los sectores en "obsolescencia" puedan mejorar su empleabilidad y obtener empleos en otras actividades.

Modernización y el aparato productivo

Con el objeto de ampliar las oportunidades económicas a lo largo y ancho de los territorios nacionales, se podrán establecer agencias de fomento productivo a nivel local, que apoyen en la creación y funcionamiento de centros de conocimiento para el mejoramiento productivo.

Estos centros podrían brindar servicios de asesoría y de capacitación para las PyMe's, por ejemplo en técnicas de gestión, esquemas de gestión productivas, seguridad ocupacional, control de calidad, informática, innovación tecnológica, producción limpia, diseño de productos, gestión de exportaciones, información de mercados y esquemas de asociatividad. Los programas de acceso al crédito y la tecnología son también fundamentales para el mejoramiento de la capacidad productiva y la competitividad de las PyMe's.

Desarrollo científico-tecnológico

Los países deberán invertir más recursos y en forma paralela, crear condiciones para incentivar la inversión privada; por ejemplo, mediante el establecimiento de parques tecnológicos en diferentes partes de los países. Estos esfuerzos se deben dar en el marco de un sistema nacional para la innovación productiva que articule los esfuerzos investigativos del sector académico y del privado, así como la formación de una base técnico-profesional que facilite el establecimiento de empresarios de alta tecnología. Deberá contarse con servicios modernos de telecomunicaciones (fibra óptica y banda ancha) que faciliten la inversión que contribuya al desarrollo de la ciencia y la tecnología y la transferencia de tecnología de punta.

Índice de Atracción de la Inversión Forestal

Los índices, clasificaciones o puntuaciones financieras juegan un papel determinante para las decisiones de inversión en un sector o producto determinado. En el sector forestal, un índice de inversión permite contar con un análisis de la competitividad internacional para mejorar las decisiones de inversión del capital. Un estudio realizado en el 2005 por el Banco Interamericano para el Desarrollo (BID), elaboró un índice para medir la inversión forestal sostenible² en algunos países latinoamericanos (actualmente este índice está siendo actualizado a solicitud del BID). Los resultados son importantes en el marco del presente documento.

El Índice de Atracción a la Inversión Forestal (IAIF), tiene como objetivo general medir los factores del clima de negocios que determinan la atracción del sector forestal a las inversiones directas (BID, 2005). La construcción del IAIF está basada en un modelo que agrega índices existentes, indicadores específicos y datos relevados a través de encuestas. El modelo está fundamentado en la hipótesis que el nivel de ID en negocios forestales sostenibles es afectado proporcional y directamente por la atracción de la inversión en tales negocios. Así, la atracción de la inversión depende de la rentabilidad de los negocios forestales sostenibles; es decir, que cuanto más rentable el negocio, más atractivo será. A su vez, la rentabilidad de los negocios foresto-industriales es afectada por una serie de factores, que pueden limitar o maximizar sus niveles de ingresos o costos. Conocer los

diversos factores y tener clara la influencia e importancia de ellos sobre los negocios foresto-industriales es punto imprescindible para cualquier inversionista.

Además, el IAIF está compuesto por tres subíndices para analizar la atracción de un determinado país a la inversión en el sector forestal:

- a. Subíndice SUPRA Sectorial: se refiere a los factores macroeconómicos y otros que afectan la rentabilidad de los negocios en todos los sectores productivos de un país.
- b. Subíndice INTER Sectorial: relacionado con aquellos factores generados en otros sectores económicos y que afectan la rentabilidad de los negocios foresto-industriales.
- c. Subíndice INTRA Sectorial: factores intrínsecos al sector forestal que afectan la rentabilidad de los negocios foresto-industriales.

En el cuadro No.6 se resumen los principales resultados de los tres índices calculados para el caso de los países centroamericanos. En el índice SUPRA sectorial los países de la región se ubican en una situación más o menos estable en cuanto a indicadores PIB, tasa de interés, tasa de cambio y carga tributaria. Podríamos decir que, con algunas excepciones, la región no enfrenta grandes inestabilidades macroeconómicas, lo cual crea un ambiente macroeconómico sano con potencial para la atracción de las inversiones forestales.

En cuanto al índice INTER sectorial la condición cambia un poco, ya que nuestros países se ubican en una escala intermedia, respecto al resto de países latinoamericanos. Puede decirse que la región se encuentra en una situación en donde no existe una alta integración con el resto de sectores de manera que incentive la rentabilidad de los negocios forestales, pero tampoco existen relaciones que tiendan a su deterioro, más bien puede pensarse que existe el potencial para lograr mejores encadenamientos. Finalmente, en el índice INTRA sectorial, los países de la región ocupan un índice relativamente bajo respecto a países como Argentina, Brasil y Chile, reflejando la baja productividad y por ende la baja competitividad del sector en nuestra región.

² Con base en el análisis de los factores que afectan las ID en el sector forestal y en el examen de los principales índices de competitividad existentes a escala mundial, fue desarrollada una metodología para elaboración de un Índice de Atracción a la Inversión Forestal (IAIF).

³ Procura incorporar los factores que afectan los negocios foresto-industriales más relevantes, mensurarlos y calcular una puntuación final que represente el clima de inversión en negocios forestales sostenibles para cualquier país del mundo.

C A P Í T U L O I

Cuadro No.6

Resultados de los Subíndices SUPRA, INTER e INTRA Sectorial			
PAIS	Clasificación SUPRA	Clasificación INTER	Clasificación INTRA
Belice	65	53	12
Guatemala	75	38	15
El Salvador	77	61	9
Honduras	69	41	16
Nicaragua	71	41	21
Costa Rica	77	51	27
Panamá	71	54	20

Los cálculos de estos Subíndices ubican a los países de Centroamérica en las siguientes posiciones a nivel latinoamericano: Costa Rica en un quinto lugar, le sigue Panamá con un octavo lugar, luego Nicaragua con el onceavo, El Salvador con un décimo séptimo lugar, Honduras con el vigésimo primero, Belice con el vigésimo tercero y por último Guatemala con el lugar vigésimo cuarto.

Facilitación del comercio internacional

El proceso de apertura comercial se ha apoyado, en parte, en la gestión de instituciones públicas creadas

para ese fin. Los países han utilizado esquemas de incentivos fiscales para atraer inversión extranjera directa, han establecido zonas francas, han adoptado regímenes especiales para las exportaciones y han promovido campañas de promoción de exportaciones. También han promovido la imagen de los países, sobre todo en función de sus ventajas comparativas.

Ahora bien, para aprovechar las oportunidades que ofrecen tratados como los firmados o por firmar por la región, será necesario redoblar esfuerzos para generar un clima de negocios atractivo para el inversionista extranjero, regional y nacional. Los incentivos fiscales orientados a la exportación incluidos en regímenes como las zonas francas, tenderán a desaparecer (de acuerdo con la OMC), por lo que los países de la región tendrán que transformar sus ventajas comparativas en competitivas, en desarrollar su infraestructura física y social, a desarrollar la competencia de su recurso humano, a invertir en ciencia y tecnología, y a contar con una institucionalidad eficiente, con un marco regulatorio ágil y con una gama de incentivos nuevos y orientados a la producción, que haga a los países del istmo atractivos para la inversión extranjera o nacional.

ASPECTOS SOCIOECONÓMICOS EN CENTROAMÉRICA 2005

	Guatemala	Honduras	El Salvador	Nicaragua	Costa Rica	Panamá	Belice
Población (miles)	12,700	7,347	6,875	5,483	4,322	3,228	266
Extensión (Km ²)	108,890	112,090	21,040	129,494	51,100	78,200	22,960
Densidad de población	116	62	318	43	71.4	42	13
Índice de Desarrollo Humano	0.649	0.672	0.72	0.667	0.834	0.791	0.737
Índice de Competitividad	80	97	53	95	50	58	
Índice de Libertad Económica	87	121	24	67	50	58	
PIB 2005 (Millones de US\$)	26,978	7,864	16,602	4,740	19,558	14,531	1,104
PIB per cápita (US\$) 2005	1966	1,069	2,410	821	4526	4,689	4,120
Tasa de Crecimiento PIB 2005	3.1	4.0	2.5	3.5	3.2	3.5	3.3
Déficit Público	-1.9	- 2.7	- 2.8	- 3.5	- 5	- 2.7	
Inflación 2005	7.0	8.7	4.0	7.0	11.0	2.5	
Tipo de Cambio 2005	8.6	18.9	8.8	16.6	468.1	----	
Gasto en educación como % del PIB (2002-03)	1.7	--	2.5	3.1	5.1	4.5	5.2
Años promedio de escolaridad de adultos (2000)	3.5	4.8	5.2	4.6	6.0	8.6	---
Tasa de alfabetismo en mayores de 15 años (%)	69.9	80	79.7	76.7	95.8	92.3	76.9
Tasa de alfabetismo en el grupo de 15 a 24 años (%) 2004	80.1	88.9	88.9	86.2	98.4	96.1	84.2
Esperanza de vida al nacer (años)	67.1	70.4	70	68.8	77.7	74.3	72
Tasa Bruta de mortalidad Infantil 2001 (X1000 nac.)	42.1	33.1	29.2	32.6	11.2	22.2	32.2
Pobreza total (PNUD 2003)	56.2	71.6	45.5	45.8	22.9		
Pobreza Extrema (PNUD 2003)	15.7	53.0	19.8	15.1	6.8		
Exportaciones US\$ mill (2002)	2,744.7	1,178.6	2,992.0	596.3	5,252.9		
Importaciones US\$ mill (2002)	6,078.0	2,685.4	5,190.2	1,636.4	6,961.8		

Pago por servicios ambientales

Al igual que los convenios para evitar la doble imposición, podría resultar provechoso para el área negociar en los tratados de libre comercio (sobre todo con los Estados Unidos) acuerdos sobre pago de servicios ambientales. La formulación y puesta en práctica de programas de esta índole no sólo beneficiaría a todos los países, sino que representaría una opción viable de desarrollo rural, tanto en los sectores agrícolas, como en los no agrícolas.

Fondos de inversión social

Las naciones centroamericanas, al igual que muchas otras dentro y fuera de la región latinoamericana, han emprendido diversas iniciativas para combatir la pobreza y mejorar la distribución del ingreso. Al inicio de la década de los noventa se crearon los fondos de inversión social, como una medida para compensar el efecto de las

políticas de ajuste estructural sobre las condiciones de vida de la población. Aunque todos fueron concebidos como programas temporales, continúan vigentes una década después y no existe una evaluación de resultados que permita emitir un juicio sobre su impacto en la reducción de la pobreza.

Otros recursos de cooperación internacional para la atención de los grupos más desprotegidos provienen del Fondo Especial para la Transformación Social de Centroamérica (FETS), un instrumento independiente y separado del patrimonio del BCIE para financiar los esfuerzos de reducción de la pobreza que lleva a cabo los países. El FETS canaliza recursos de distintas fuentes hacia programas y proyectos dirigidas a la población desprotegida. Los fondos se distribuyen a través de diversos canales, como gobiernos, organismos regionales, cooperativas y otras instancias públicas y privadas.

5. Los retos de la agenda regional de desarrollo sostenible

Al llegar al año 2005, Centroamérica ha transcurrido por una década cuyos esfuerzos han estado marcados por un fuerte discurso orientado a resaltar las bondades y a asumir compromisos con el desarrollo sostenible. En efecto, luego de la Cumbre de la Tierra de 1992, la región entró en un proceso de diálogo político que condujo a la firma de la Alianza para el Desarrollo Sostenible, a la puesta en vigencia de una serie de instrumentos jurídicos de carácter vinculante en diversas materias (biodiversidad, áreas protegidas, bosques, cambio climático, ozono, etc.) y al desarrollo de un número aún más abundante de documentos de políticas y estrategias en estas áreas.

A pesar de lo anterior, y sin dudar en momento alguno que ha habido avances importantes en diferentes aspectos de la legislación y la institucionalidad regional, queda el sinsabor de no poder reconocer los mismos avances en el terreno. Las condiciones macroeconómicas, sociales y ambientales en general y con excepciones muy puntuales, indican que los anhelos y las metas de la agenda regional de desarrollo sostenible expresadas en la ALIDES están aún lejos de ser logradas.

Ante esta situación y con el genuino interés de contribuir a un diálogo abierto, transparente y productivo, a través de la Estrategia Forestal Centroamericana se genera la oportunidad de realizar una reflexión sobre el estado de situación en materia de política forestal, pero ubicándonos dentro del contexto mayor del desarrollo sostenible; no simplemente para concluir que los avances han sido escasos, sino para tratar de identificar acciones que lleven a resolver los obstáculos más importantes que impiden un avance más significativo de la agenda regional en este campo.

Los retos regionales en la actualidad nos deben llevar a responder a la inquietud de si es prudente continuar fortaleciendo los marcos jurídicos vigentes (Acuerdos Regionales y Globales de medio ambiente y recursos naturales) que de por sí incorporan disposiciones en diferentes materias del ámbito ambiental que suponen compromisos de ejecución por parte de nuestros países, o más bien debemos concentrar los esfuerzos políticos de los próximos años en encontrar mecanismos para convertir en acciones de gobierno los lineamientos de política que acertadamente han sido emitidos en diferentes

esfuerzos previos y que en muchos casos coinciden con los compromisos jurídicos asumidos, y que están plenamente en vigencia.

A este respecto, nuestra posición se inclina hacia la segunda opción fundamentalmente por dos razones:

- a) El problema de la agenda de desarrollo sostenible consiste fundamentalmente en la falta de acción concreta⁴.
- b) Nuestra región ha iniciado procesos de negociación de tratados internacionales de libre comercio dentro de los cuales ha asumido o asumirá responsabilidades claras de aplicación de la legislación ambiental vigente, para lo cual no está debidamente preparada.

La institucionalidad regional tiene por delante un reto fundamental en el corto plazo, que se refiere al establecimiento de condiciones políticas adecuadas para avanzar en la búsqueda de los principios y objetivos comunes en los ámbitos político, y jurídico. La indefinición en estas dos dimensiones lógicamente pesa mucho sobre los alcances del accionar regional en otras materias como la social, cultural y ambiental.

Pero los compromisos ambientales y en cualquier otro ámbito de la acción regional, no dejarán de ser más que una lista de buenas intenciones mientras no se defina, de una vez por todas, el interés de los diferentes países y gobiernos por constituir un verdadero sistema de integración, y éstos revelen claramente su compromiso con la posibilidad de delegar parte de su soberanía en los órganos de la integración, a efecto de que puedan actuar realmente como entes legislativos y ejecutivos, y eso se plasme en las normas jurídicas regionales de forma clara. También es necesario que se fortalezcan los mecanismos jurisdiccionales, de implementación y de solución de controversias.

El problema estratégico que sigue sin resolverse a nivel regional es la transformación de las orientaciones políticas y jurídicas acordadas en acciones concretas de gobierno, a nivel nacional en cada uno de los Estados Miembros, que permitan finalmente brindar los servicios esperados por el ciudadano. Y este no es un problema particular de la agenda ambiental o de desarrollo sostenible, sino del Sistema de la Integración como un todo.

La dinámica de la comprensión de los problemas regionales más relevantes, como es el caso de la pobreza rural, han llevado de alguna manera a la necesidad de poner más atención al tema desde diversas perspectivas. Algunas autoridades de la región han manifestado en forma reiterada la realidad de que los límites entre las agendas sectoriales son cada vez más difíciles de identificar, particularmente cuando se enfoca el problema de la pobreza; y cuando se dialoga sobre recursos naturales, ambiente y agricultura, en muchas ocasiones se cae en puntos comunes. No en balde el sector ambiental surgió, jurídica e institucionalmente de la institucionalidad agrícola. La discusión en el futuro parece que debe dirigirse a la necesidad de ir definiendo el marco para una política agroambiental regional, que potencie esa experiencia histórica y jurídica y la ponga a disposición de los anhelos de búsqueda del desarrollo sostenible, y no de un sector.

Pero por supuesto todo dependerá de la comprensión que se vaya teniendo del papel de lo ambiental en las estrategias nacionales y regionales de desarrollo, y se comprenda de una vez por todas que esta materia no puede ser sectorizada o fragmentada, sino incorporada transversalmente en el accionar jurídico, político y operativo de las instituciones.

Con fundamento en lo anterior, es nuestro criterio que la acción regional de los próximos años debe atender fundamentalmente los siguientes retos en la agenda del desarrollo sostenible:

Necesidad de un replanteamiento del desarrollo sostenible y lo ambiental dentro de la agenda y la institucionalidad regional

Al igual que sucede en muchos países, al interior del Sistema de Integración Centroamericana el posicionamiento de los temas ambientales y de desarrollo sostenible dentro de la agenda política nacional está en estado embrionario. A pesar de los grandes avances que se observan en el discurso político (muchos países han emitido políticas y estrategias, incluso en los Planes Nacionales de Desarrollo) construido sobre la base de los lineamientos de la Cumbre de Río (1992) y que se reflejan en forma bastante coherente y comprensiva en la Alianza para el Desarrollo Sostenible, no sucede lo mismo con la

⁴ El lema de Johannesburgo 2002 (II Cumbre de Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible) fue precisamente "Haciendo realidad el desarrollo sostenible". La II Cumbre claramente estableció que la Agenda XXI y las demás orientaciones derivadas de Río están en plena vigencia, y que el problema central radica en la ausencia de acciones claras para convertirlas en realidad.

incorporación de las decisiones regionales en los procesos de planificación nacional de los países; ni tampoco de manera transversal en el accionar de los restantes órganos de la integración centroamericana.

En efecto, la acción regional se ha caracterizado por un enfoque fragmentado y no por una visión unitaria que defina un rol claro para la política ambiental dentro de las estrategias regionales de desarrollo, y mecanismos claros de incorporación de acciones dentro de los sistemas formales de planificación de la política pública en cada uno de los Estados miembros.

La delimitación de lo ambiental es sumamente relevante para efectos de implementación, tanto a nivel nacional como regional, ya que no es lo mismo pensar en una política ambiental cubriendo una amplitud de temas (agendas verde, azul, café o marrón, amarilla, gris) que una centrada únicamente en algunos de estos temas. Una de las grandes dificultades para avanzar, por ejemplo en la agenda verde, se refiere a la dicotomía de competencias existentes a nivel formal entre ministerios o agencias de gobierno sobre temas tradicionalmente considerados dentro de lo ambiental: bosques, áreas protegidas, política forestal, que en algunos casos están dentro del ámbito de los Ministerios de Agricultura, los cuales formalmente no participan de la CCAD sino del CAC. Por otra parte, desde la perspectiva de la "naturaleza" de la institucionalidad desarrollada para impulsar la agenda ambiental, hay diferencias notables: mientras unos países han optado por esquemas de "planificación y coordinación estratégica" donde los procesos de política son centrales, otros combinan esa labor con competencias en la prestación de servicios o administración de recursos naturales.

Mecanismos para incorporar las decisiones regionales en la política ambiental y la institucionalidad nacional

Hasta ahora, a pesar de que los Presidentes centroamericanos han emitido instrucciones precisas tanto a la CCAD como a las autoridades de los países para que adopten medidas de diferente naturaleza en una variada gama de temas ambientales⁵, lo cierto es que la ansiada armonización no ha pasado de ser un simple formalismo.

El procedimiento genérico que se ha seguido para promover la incorporación de los lineamientos de

política aprobados por el Consejo de Ministros de la CCAD, consiste en una invitación a los gobiernos de los países de la región a tomar nota de los mismos y velar por su implementación a nivel nacional, que es una especie de consideración estándar que se incorpora generalmente en las resoluciones de aprobación de tales lineamientos. Pero no existe un mecanismo de seguimiento, rendición de cuentas y mucho menos de coerción para garantizar lo anterior. Esta es una de las imperfecciones que resultan de un proceso de integración regional que no termina de alcanzar el grado de voluntad y madurez política requerida para ser considerado como tal y asumir plenamente las consecuencias políticas y jurídicas de la empresa en que se ha involucrado.

Aunque la premisa anterior es consistente con las orientaciones de la planificación estratégica y con los principios de los sistemas de planificación pública, una vez más, el reto fundamental con que se enfrentan las acciones regionales es con el nivel de voluntad política para incursionar en los temas ambientales desde una perspectiva integral y unitaria, lo cual tiene a su vez como punto de partida la clarificación de las relaciones de autoridad, dirección y coordinación política en materia ambiental.

Como consideración final sobre este particular, debemos indicar que si bien es cierto la CCAD y su marco normativo son relativamente novedosos en su creación, también lo es el hecho de que la agenda internacional relacionada con los temas ambientales y de desarrollo sostenible ha evolucionado considerablemente en los últimos 12 años: se han firmado una gran cantidad de instrumentos internacionales ambientales en diversas áreas y recientemente se efectuó la II Cumbre de la Tierra (Johannesburgo, 2002). La alianza para el desarrollo sostenible recoge una serie de principios contenidos en estos procesos, pero no ha sucedido lo mismo con el marco jurídico de la CCAD, que requiere así un remozamiento, el cual debe necesariamente incluir un proceso de reglamentación a profundidad de sus actuaciones políticas, técnicas y administrativas.

Una agenda ambiental focalizada en prioridades

Del encuadre estratégico del Plan de Negocios del CBM se derivan directamente las áreas prioritarias que fueron definidas a efecto de focalizar el trabajo

⁵ En este sentido, por ejemplo, ALIDES contiene una serie de disposiciones que implican acción tanto a nivel regional como nacional.

futuro a nivel regional: armonización de políticas, valorización de los recursos naturales e instrumentos económicos, comunicaciones, producción ecoeficiente, información estratégica y gestión de áreas naturales. Las acciones en materia de armonización de políticas deben enfocarse en unas pocas áreas prioritarias para maximizar su avance y dotar a las autoridades y a miembros de la comunidad regional e internacional de mecanismos de seguimiento del avance. Fundamentalmente, se trata de crear espacios de reflexión a los diferentes niveles de la planificación estratégica, para la reafirmación de los compromisos políticos, garantizar la comprensión de las políticas por parte de todos los actores y crear condiciones que faciliten la posterior implementación de las mismas a través de acciones concretas a nivel regional y nacional. La intersectorialidad de los diálogos será una de las premisas orientadoras, de manera que se vayan creando condiciones para mejorar el posicionamiento de los temas ambientales y de desarrollo sostenible en las agendas políticas regionales y nacionales, que proporcionen mejores condiciones de viabilidad a las propuestas.

Con respecto al tema de valoración de recursos naturales e instrumentos económicos, se parte del reconocimiento de que el posicionamiento político de los temas ambientales en la agenda regional y nacional depende, en gran medida, de las demostraciones que podamos hacer respecto de la contribución de los bienes y servicios originados directa o indirectamente en el CBM a la economía nacional y regional. Para llegar a lo anterior se deben fortalecer las actividades de investigación y formación de tomadores de decisiones, profesionales y personal clave, en la utilización de las herramientas metodológicas que brindan los análisis de los diversos instrumentos económicos, en particular la valoración de los recursos naturales; de manera tal que se vaya creando una cultura de valoración, que pronto se vea reflejada en una nueva manera de preparar y analizar los sistemas de cuentas nacionales.

El conocimiento riguroso y amplio de la valoración de recursos naturales es una pieza fundamental para fortalecer la capacidad de regulación, supervisión y aplicación de normas ambientales, tal y como lo establece el objetivo ambiental número cuatro de ALIDES. Los instrumentos económicos, y en particular la valoración de los recursos naturales, deben constituirse

en la base para garantizar la sostenibilidad financiera de la agenda de desarrollo sostenible en general y de la agenda ambiental en particular, tanto a nivel regional como nacional. En materia de política forestal, el tema es particularmente relevante, puesto que todo indica que las corrientes de cooperación internacional están dejando claramente de lado las formas tradicionales de cooperación para dar paso a un nuevo enfoque en el que los mecanismos financieros novedosos deben asumir un papel preponderante, tanto a nivel internacional como nacional. Este tema ha sido ampliamente discutido en el marco del Foro de Bosques de las Naciones Unidas, incluyendo una Reunión Internacional de Expertos efectuada en Costa Rica en marzo del 2005.

Algunos países de la región ya han desarrollado experiencias concretas en este campo, que deben ser debidamente aquilatadas, para favorecer la definición de políticas regionales en esta materia. Por otra parte, este conocimiento es básico para desarrollar capacidad adecuada para aprovechar eficientemente las oportunidades que se abren a nivel internacional de tener acceso a recursos financieros y tecnológicos, en particular dentro del marco del Mecanismo de Desarrollo Limpio del Protocolo de Kyoto. La Estrategia Forestal Centroamericana y las actividades conexas que se desarrollan con el apoyo de FAO-Holanda-UICN han tomado desde ya una iniciativa concreta en este sentido. Pero sin duda alguna, el futuro de la agenda de desarrollo sostenible de la región, al igual que en otras partes del mundo, dependerá en gran medida de la capacidad que pueda generarse para la movilización de recursos financieros internos y externos para el desarrollo de las acciones requeridas.

Se requiere asimismo un esfuerzo regional en el campo de la comunicación social, que ayude a desarrollar y fortalecer la imagen del CBM como fuente de riqueza y de mejoramiento de la calidad de vida para los habitantes de la región y aumentar el sentido de pertenencia y responsabilidad colectiva de su manejo, conservación y desarrollo sostenible. Niveles elevados de conciencia sobre el CBM permitirán dar mayor fortaleza política y de negociación a la CCAD para acometer con éxito los retos de este plan, particularmente en las relaciones intersectoriales que se requieren para mejorar el posicionamiento de la agenda ambiental dentro del más amplio contexto del desarrollo sostenible.

La transparencia que una política adecuada de comunicaciones brinda a la acción institucional regional y nacional es una condición para mejorar la gobernabilidad y generar actitudes positivas de la población en general hacia la ICBM, siendo además una herramienta básica para mejorar la participación ciudadana en las acciones orientadas a la consolidación de la agenda regional.

Por otra parte, las acciones regionales de política deben tender a fortalecer los vínculos entre las actividades de conservación y de desarrollo, a través de una adecuada promoción de la producción ecoeficiente, que permita a la población una oportunidad de mejorar su calidad de vida no pensando únicamente en el enfoque tradicional del "no uso" de los recursos naturales, sino más bien fomentando su desarrollo y aprovechamiento sostenibles. Desarrollar esta área estratégica permite aumentar la conciencia de que producir en forma amigable con el corredor es "buen negocio" y contribuye con el aumento de la oferta exportable en calidad y valor, así como con la generación de riqueza y el combate de la desigualdad.

Para lo anterior se requieren acciones orientadas a aumentar el conocimiento y la capacitación en producción sostenible y comercialización de productos y servicios ambientales, con especial énfasis en los medianos y pequeños productores. También se necesita desarrollar instrumentos novedosos que optimicen y faciliten los esfuerzos de distintas organizaciones que apoyan a los medianos y pequeños productores en sus esfuerzos por lograr formas de producción consistentes con el desarrollo sostenible y que a la vez exploten las riquezas de la base de recursos naturales de la región. Un sistema regional de acreditación y certificación de producción ecoeficiente que facilite la identificación y promoción de la oferta exportable de productos ecoeficientes, mecanismos para la promoción de formas de producción amigables con la naturaleza y la inserción y el desarrollo de nuevos mercados para productos y servicios producidos sosteniblemente, son otros de los requerimientos.

El Plan de Negocios del CBM, además, elabora sobre la pertinencia de continuar los esfuerzos para consolidar un sistema de información que utilice la mejor tecnología disponible y se convierta en un

elemento estratégico para la toma de decisiones, sin dejar de lado por supuesto la consolidación del sistema regional de áreas protegidas.

Como se deriva de lo anterior, es evidente que hay un viraje reciente en la perspectiva de análisis de los temas ambientales de la región. De un enfoque muy orientado por las agendas temáticas sustantivas se pasa a una combinación entre ésta y los temas de gerencia (armonización, comunicación, información), evidenciando una preocupación por impactar no sólo en el recurso mismo sino en las capacidades para mejorar la efectividad de las políticas.

Pero lo cierto también es que, a más de dos años de acuñado el Plan de Negocios, son pocas las acciones que se han forjado en la dirección prevista. Sin duda los temas de administración interna de la CCAD y su relación con el SICA, los procesos de negociación de libre comercio y la atención requerida por el Plan Puebla Panamá han tenido más incidencia que el marco político superior.

Avances en la construcción de la transversalidad: agendas conjuntas en ambiente, salud y agricultura

Dentro de este marco de búsqueda de respuestas a una gestión más ordenada, vale la pena resaltar al menos dos iniciativas que abrigamos la esperanza de que, con las debidas correcciones, se vayan constituyendo en el germen de la transversalidad que se pretende dar a la variable ambiental dentro de la agenda regional. Nos referimos a las iniciativas por construir agendas conjuntas entre los entes regionales encargados de los temas de salud y agricultura, con los de ambiente.

Pero antes conviene tener como marco referencial el planteamiento sobre la transversalidad que el INCAE-CLACDS ha presentado a consideración de la CCAD. Básicamente se trata de que en cada proyecto o iniciativa se identifiquen y consideren los elementos de prevención, mitigación o compensación de los impactos ambientales, así como el aprovechamiento de las oportunidades para incluir la variable ambiental como un elemento de competitividad, mediante un proceso de tres fases:

- 1) Caracterización de las acciones ambientales a incorporar.
- 2) Identificación y evaluación de las acciones incluidas en los proyectos, de manera que se permita

identificar las fortalezas y debilidades, contrastándolas con los elementos definidos en el punto 1.

3) Vinculaciones de las acciones identificadas con otros componentes o proyectos.

A la par de la propuesta del esquema⁶, se reconoce la necesidad de un amplio esfuerzo político para lograr que las acciones ambientales sean adecuadamente insertadas en los restantes proyectos e iniciativas, debiendo darse prioridad a las acciones relativas a evitar el daño en los recursos naturales, y consecuentemente a fortalecer la capacidad de aplicación de la legislación en todos los países y en su armonización a nivel regional. Si bien es cierto lo anterior es un planteamiento que responde a un programa concreto, puede perfectamente servir como referencia para el accionar futuro de la CCAD y el mismo SICA.

Es claro que los enfoques integradores van a ser de gran relevancia política en el futuro: las tendencias del diálogo político internacional dentro del marco de las Naciones Unidas lleva necesariamente a los países a fortalecerlos, pues los marcos estratégicos avanzan en ese sentido. Así por ejemplo, dentro de la agenda revisada de la Comisión de Desarrollo Sostenible (2003-2005) se plantea en análisis conjunto de temas estrechamente relacionados, con la intención de

involucrar autoridades provenientes de diversos sectores: agua y saneamiento, recursos hídricos, asentamientos humanos, etc.

Por otra parte, iniciativas como la Cumbre del Milenio⁷, de la cual se han derivado una serie de Objetivos y Metas con las cuales muchos de nuestros países han asumido compromisos de cumplimiento, y que tienen como objetivo central reactivar la acción internacional contra la pobreza, sirven hoy en día como marco de referencia para la orientación de las acciones de apoyo llevadas a cabo por el Sistema de las Naciones Unidas, y en gran medida están también orientando las corrientes de cooperación internacional bilateral.

Reviste especial importancia, en este sentido, la orientación que ha seguido la agenda conjunta entre los Consejos de Ministros de Agricultura (CAC) y Ambiente (CCAD). La revisión de la temática analizada en las reuniones intersectoriales sostenidas deja entrever algo muy relevante: la naturaleza transversal de los temas de discusión. Si bien resulta difícil entresacar de una acta la riqueza de los análisis y la discusión circundante, es claro que el concepto que se maneja no es el de una agenda agregada, donde a los temas de ambiente se le suman los de agricultura, sino que se ha hecho un esfuerzo por identificar áreas en las cuales hay preocupaciones comunes, para intentar encontrar soluciones de la misma naturaleza, incluso pensando en

⁷ OBJETIVOS Y METAS DEL MILENIO

- **OBJETIVO 1: ERRADICAR LA POBREZA EXTREMA Y EL HAMBRE**
 - Meta 1: Reducir a la mitad el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a un dólar por día.
 - Meta 2: Reducir a la mitad el porcentaje de personas que padecen de hambre.
- **OBJETIVO 2: LOGRAR LA ENSEÑANZA PRIMARIA UNIVERSAL**
 - Meta 3: Velar por que, para el año 2015, los niños y niñas de todo el mundo puedan terminar el ciclo completo de enseñanza primaria.
- **OBJETIVO 3: PROMOVER LA IGUALDAD ENTRE LOS SEXOS Y LA AUTONOMÍA DE LA MUJER**
 - Meta 4: Eliminar las desigualdades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria, preferentemente para el año 2005, y en todos los niveles de enseñanza antes del fin del año 2015.
- **OBJETIVO 4: REDUCIR LA MORTALIDAD INFANTIL**
 - Meta 5: Reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad de los niños menores de 5 años.
- **OBJETIVO 5: MEJORAR LA SALUD MATERNA**
 - Meta 6: Reducir, entre 1990 y 2015, la mortalidad materna en tres cuartas partes.
- **OBJETIVO 6: COMBATIR EL VIH/SIDA, LA MALARIA Y OTRAS ENFERMEDADES**
 - Meta 7: Haber detenido y comenzado a revertir, para el año 2015, la propagación del VIH/SIDA.
 - Meta 8: Haber detenido y comenzado a revertir, para el año 2015, la incidencia de la malaria y otras enfermedades importantes.
- **OBJETIVO 7: GARANTIZAR LA SOSTENIBILIDAD DEL MEDIO AMBIENTE**
 - Meta 9: Incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales y revertir la pérdida y degradación de los recursos del medio ambiente.
 - Meta 10: Reducir a la mitad (respecto a 1990), para el año 2015, el porcentaje de personas que carezcan de acceso sostenible a agua potable y saneamiento básico.
 - Meta 11: Haber mejorado considerablemente, para el año 2020, la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios.
- **OBJETIVO 8: FOMENTAR UNA ASOCIACIÓN MUNDIAL PARA EL DESARROLLO**
 - Meta 12: Desarrollar aún más un sistema comercial y financiero abierto, basado en normas, previsible y no discriminatorio.
 - Meta 13: Atender las necesidades especiales de los países menos adelantados.
 - Meta 14: Atender las necesidades especiales de los países sin litoral y los pequeños Estados insulares.
 - Meta 15: Encarar de manera general los problemas de la deuda de los países en desarrollo.
 - Meta 16: En cooperación con los países en desarrollo, elaborar y aplicar estrategias que proporcionen a los jóvenes un trabajo digno y productivo.
 - Meta 17: En cooperación con las empresas farmacéuticas, proporcionar acceso a los medicamentos esenciales en los países en desarrollo.
 - Meta 18: En colaboración con el sector privado, velar porque se puedan aprovechar los beneficios de las nuevas tecnologías, en particular de las tecnologías de la información y de las comunicaciones.

la necesidad de incorporar otros sectores del diálogo regional (salud, comercio, energía). Este enfoque marca la diferencia radical con respecto a la agenda en materia de salud y ambiente.

Consideraciones finales

A manera de conclusión, y con el objeto de reforzar nuestra posición sobre la escasa relevancia que otorgamos a la actualización del marco jurídico regional en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible, consideramos apropiado que en el diálogo regional del futuro se consideren los siguientes elementos, que a nuestro juicio son más relevantes a efecto de buscar el cambio en el terreno y no seguir únicamente con el discurso político:

- a) En términos generales, es necesario continuar construyendo una acción colectiva, tanto a nivel formal (a través de la institucionalidad regional) como social (mediante la movilización y participación de los diferentes sectores y actores de la sociedad civil y el sector privado), que conduzcan a consolidar una visión y liderazgo colectivo que progresivamente supere las condiciones y divisiones históricas que se presentan en los ámbitos político, social y económico.
- b) Debemos ponernos de acuerdo en torno al concepto de soberanía que queremos construir: si es regional, hay que dejar de lado las idiosincrasias y asumir el compromiso de una soberanía compartida. De ello dependen los avances que logremos en términos de armonización de legislación, instituciones y agendas.
- c) A pesar de que no se han tomado pasos concretos –particularmente en materia de ambiente– para hacer valer herramientas jurídicas para favorecer la incorporación de las decisiones políticas en la gestión pública a nivel nacional, es claro que dichas herramientas existen y están previstas en el ordenamiento jurídico vigente a nivel regional. En ese sentido, el Consejo de Ministros del Sector (Agricultura, Ambiente, o Salud, según corresponda), de conformidad con las respectivas competencias atribuidas expresamente en los tratados regionales, especialmente en el Protocolo de Guatemala, actuando sectorial o intersectorialmente, puede tomar la iniciativa propia, o siguiendo las propuestas de la Secretaría General (y las respectivas subsecretarías), del Parlamento Centroamericano, o del Consejo de Ministros de Integración Económica, de

dictar reglamentos comunes, que podrán ser aplicados en forma directa e inmediata por los Estados miembros; o bien resoluciones, que establezcan directrices o principios generales para ir alcanzando la armonización de las respectivas legislaciones nacionales⁸.

- d) Además del mecanismo para regionalizar las decisiones e incorporarlas al marco jurídico interno, queda siempre la alternativa de que cada país individualmente emita "Decretos Ejecutivos", mediante los cuales se convierta en directrices los acuerdos del Consejo de Ministros. Obviamente esto tiene que ver más con la voluntad política que con la norma misma.
- e) Se debe avanzar más rápidamente hacia las visiones intersectoriales, de manera que se mantenga el "tono" con las orientaciones de la agenda internacional, pero principalmente para continuar siendo un mercado atractivo para las corrientes de la cooperación internacional. Además, sabemos en la actualidad que muchas de las respuestas a las necesidades de avance de un sector de la política nacional no dependen enteramente del mismo, incluso en muchos casos, dependen sobre todo de decisiones que se tomen en otros sectores.
- f) No hay duda de que en la actualidad los esfuerzos internacionales tienen una inclinación especial por atender los retos de la lucha contra la pobreza. Las poblaciones rurales centroamericanas siguen siendo víctimas de esta condición, a pesar de la riqueza de los recursos naturales existentes. Se hace necesario realizar esfuerzos para permitir un acceso más equitativo de las poblaciones a la riqueza.
- g) Las iniciativas de desarrollo, y los planes particulares o sectoriales, deben incorporar desde el inicio la dimensión ambiental como parte de su diseño. La consolidación de la agenda regional ambiental en los planes nacionales de desarrollo debe incorporar procesos de apropiación y generar condiciones facilitadoras del diálogo intersectorial.
- h) Finalmente, las estrategias regionales en el ámbito de que se trate, pero particularmente en materia de ambiente y desarrollo forestal, deben incorporar como parte integral de las mismas una estrategia de financiamiento, que facilite la toma de decisiones de inversión entre los diversos actores, e identifique los mecanismos más apropiados para atraer los recursos financieros a los objetivos nacionales que se persiguen.

6. Centroamérica: un desafío forestal que debemos superar

Centroamérica posee una participación sobresaliente de recursos naturales tomando en cuenta su tamaño. Un 7% de todas las especies del planeta residen en la región, y una parte significativa de éstas no se encuentran en ninguna otra región del mundo, pero la realidad es que los centroamericanos no nos damos o no queremos darnos cuenta de ello y continuamos destruyendo la región a un ritmo de 48 hectáreas por hora, lo que equivale a entre 375,000 y 400,000 hectáreas por año.

La región, está llegando al límite de un proceso destructivo en donde debe decidir si desea revertir el proceso destructivo aprovechando todas las ventajas comparativas y competitivas antes descritas. Podemos establecer un ejemplo comparativo con la situación que enfrentaba Costa Rica en 1983, cuando su cobertura forestal bajó a un piso histórico de 21% y este país debió decidir si seguía deforestando sus bosques o tomaba medidas urgentes para revertir esa debacle natural. La decisión tomada fue la segunda y Costa Rica ha logrado subir su cobertura forestal a un 45% (2005), con el objetivo de continuar incrementando esta cifra hasta llegar al 75% de cobertura que señala su vocación forestal. En un punto de inflexión similar se encuentra Centroamérica actualmente, cuya cobertura forestal es apenas de un 36.5% a nivel regional y el ritmo de deforestación continúa a pasos agigantados (48 hectáreas por horas como se ha mencionado). Por lo tanto, la región debe decidir si frena esta destrucción de sus recursos naturales y revierte el proceso, o sigue el camino de El Salvador en donde a pesar de un crecimiento anual de 5% del PIB (1996), no se creó riqueza neta cuando se tomaron en cuenta los costos de daños ambiental y a la salud humana.

Uno de los desafíos más grandes de Centroamérica será el de asegurar su sostenibilidad ambiental mediante la preservación y crecimiento de su base de recursos naturales y a la vez, la mejora de su competitividad mediante el aprovechamiento de esta misma base de recursos. En otras palabras, Centroamérica está obligada

a maximizar el flujo de ingresos (o interés) proveniente de sus recursos naturales (capital), sin deteriorar el "inventario" de estos recursos ("principal"), para lo cual se requiere que se cumplan tres condiciones:

- Minimizar el desperdicio de recursos escasos por contaminación ambiental.
- La producción, sean cultivos agrícolas, silvícola, o turismo, debe ser suficientemente flexible para ser ajustada constantemente a las cambiantes condiciones del mercado mundial y elevar las ventajas competitivas; y
- Parte de las ganancias provenientes del éxito empresarial deben ser canalizadas de vuelta a la protección, la regeneración y la mejora de la base del recurso que sostiene la productividad y las utilidades.

1. La Centroamérica a la cual aspiramos⁹

La Centroamérica que deseamos construir en los próximos 20 años, es una región en donde la gran mayoría de sus ciudadanos disfruten de bienestar social y progreso económico, y que contribuya decisivamente a mantener los procesos económicos, políticos y ambientales que hacen posible ese bienestar.

Se aspira a una Centroamérica reconocida por el resto del mundo como una región económicamente próspera, en donde el gobierno y el sector privado trabajen en forma coordinada para mejorar el entorno empresarial, y en donde progrese una economía dinamizada por un conjunto de clusters empresariales competitivos a nivel global.

Es una región cuyos países tengan entornos políticos democráticos vigorosos, estructuras sociales cada vez más equitativas e integradas, y con recursos naturales que sean usados de forma eficiente y con respeto a los equilibrios ambientales.

Una Centroamérica en donde coexistan los procesos de desarrollo nacional soberanos con una perspectiva común del desarrollo regional que se base en la libre cooperación y coordinación entre naciones, y que sea

⁹ Centroamérica en el Siglo XXI. INCAE.

eficaz en la reducción de las brechas con respecto a las naciones de mayor desarrollo en el mundo.

2. Una base natural sostenible para el desarrollo

El futuro competitivo y el potencial de desarrollo de Centroamérica están estrechamente relacionados con el ambiente natural. La exitosa incorporación de los factores ambientales en la estructura competitiva de la región hará que su clima de negociación sea más atractivo para los inversionistas extranjeros, orientará los sectores de agricultura, silvicultura y turismo hacia mercados más valiosos y ofrecerá nuevas oportunidades comerciales en los mercados futuros de cambio climático. Vincular el ambiente y la competitividad no resolverá los problemas ambientales de la región, pero contribuirá de manera significativa a aumentar la dotación de recursos naturales de la región y su importancia económica.

Los terrenos agrícolas de alta calidad, la amplia precipitación, una variedad de condiciones climáticas, amplias áreas forestales de elevado valor biológico y de retención de agua, zonas costeras productivas, biodiversidad única y temporadas de cultivo durante todo el año, constituyen un grupo reconocido de ventajas competitivas únicas en el mundo. Recordemos que Centroamérica posee una participación sobresaliente de recursos naturales, pues el 7% de todas las especies del planeta residen en la región y muchas de ellas no se encuentran en ninguna otra región del mundo.

3. Código de Conducta

Se aspira a que Centroamérica ofrezca una plataforma competitiva que atraiga y apoye la inversión extranjera de alta calidad por medio de reglas ambientales y compromisos políticos de claro cumplimiento, y que se apliquen de manera equitativa. También se pretende que aplique estándares de desempeño ambiental de clase mundial, a nivel interno y externo, para todas las empresas que hacen negocio en la región.

A continuación se presenta una serie de lineamientos o código de conductas que deberá adoptarse a nivel de los países de la región:

- El respeto y aprovechamiento de la vitalidad y diversidad de la tierra y de los bosques de manera sostenible.

- Responsabilidad intergeneracional con el desarrollo sostenible.
- El respeto a la vida en todas sus manifestaciones.
- El respeto a la pluricultura y diversidad étnica de la región.
- Frenar y revertir el proceso destructivo de los recursos naturales de la región.
- Reducir las brechas entre los niveles de pobreza de los países de forma significativa.
- Todos los países han decidido que la educación es una prioridad estratégica, y esa decisión debe reflejarse en las prioridades y en la eficiencia del gasto público.
- Ofrecer mayores alternativas de participación de los grupos organizados campesinos, indígenas y mujeres en el manejo, uso y conservación de los recursos forestales, en forma sostenible.
- Se esperan que las naciones de la región, en un futuro muy cercano, adopten estándares ambientales para productos y procesos que sus clientes de países más exigentes van a asumir como sus propios estándares en tres o cinco años. No hacerlo limitará, a nivel de mercado, las exportaciones centroamericanas a nichos de mercado de menor precio. A nivel de la política comercial, hará que las diferencias ambientales se conviertan en barreras comerciales no arancelarias insuperables.
- En sus estrategias para atraer las empresas líderes de clusters críticos, los países deben investigar los requisitos ambientales específicos, las expectativas y deseos de las principales empresas líderes del mundo y sus principales proveedores, e invertir tal como corresponda. Desarrollar un clima de negocios correcto creará, junto con los regímenes fiscales, los sistemas educativos y la logística, condiciones deseables para las empresas internacionales de alta calidad.
- Cada país deberá trabajar a corto o mediano plazo para incorporar estándares ambientales estrictos pero flexibles en su estrategia de promoción de inversiones. Esto enviará señales importantes a los inversionistas internacionales sobre la seriedad de los deseos de Centroamérica de ser una región legítimamente competitiva.
- Mejorar el compromiso y el desempeño ambiental de los sectores financieros ayudará a los clusters a estar al día con las tendencias actuales y las nuevas oportunidades de mercado.

Una tarea sin visión es
sumamente aburrida

Una visión sin tarea es
sumamente frustrante

Una visión con una tarea
es lo que puede cambiar
a Centroamérica

4. Compromiso con el sector forestal

Como lo indica la Estrategia Forestal Centroamericana (CCAD/EFCA), la región debe avanzar en un proceso que en el mediano plazo (2010) le permita sentar las bases económicas, sociales y biofísicas para el uso, manejo y conservación de los bosques de la región, que hoy cubren únicamente el 36.5 del territorio (20,064 millones de hectáreas), y que se destruyen a un promedio de alrededor de 375,000 hectáreas por año. El objetivo es que para el año 2025 el istmo haya revertido el proceso destructivo del bosque y se alcance en la región una cobertura forestal de alrededor de 50%, al menos, la cual está más acorde con el uso potencial de las tierras de la región.

5. Actividades a nivel regional en el sector forestal

5.1- Consolidar el sistema de áreas protegidas de la región

El turismo de sol y arena está perdiendo terreno ante el ecoturismo, el turismo cultural y el turismo de aventura en los mercados mundiales de turismo. Aunque el mercado total para estos destinos alternativos representa actualmente sólo el 5% de la participación total del mercado, la demanda está creciendo a una tasa de 25% a 30% al año en comparación con un rango de 4% para el turismo tradicional de sol y arena.

Ante esta tendencia de la demanda, Centroamérica tiene una ventaja comparativa gracias a su rico patrimonio natural y cultural, su ubicación geográfica, su herencia cultural, y su elevada concentración y accesibilidad de atractivos. La diversidad de climas, topografía y ecosistemas de la región ofrece actividades únicas basadas en la naturaleza y el ambiente. Los bosques, playas y

volcanes, junto con los sitios culturales históricos de primera clase, podrían diferenciar claramente la posición competitiva de la industria turística de Centroamérica ante el mundo.

Sin embargo, los recursos que constituyen la ventaja comparativa y competitiva de Centroamérica son frágiles y están amenazados por el uso excesivo, la deforestación, la caza ilegal, el desarrollo turístico mal planificado y una serie de impactos directos e indirectos de otros sectores de la economía. La degradación o la destrucción continua de los recursos reducen el potencial competitivo.

Una considerable porción del territorio de Centroamérica está oficialmente protegida, como se puede apreciar en el capítulo del estado de conservación del recurso, en este mismo informe, y constituye el núcleo de los atractivos naturales y culturales de la región. Este esfuerzo refleja en forma muy positiva las metas y aspiraciones de los países.

Sin embargo, debido a la situación financiera de los países, en más del 80% de las principales áreas protegidas con potenciales altos de atractivos turísticos no existe servicios básicos. Recientes encuestas realizadas entre 5,000 visitantes a Guatemala y Costa Rica mostraron que los turistas estaban anuentes a pagar tarifas de admisión significativamente mayores para aumentar la disponibilidad de agua, servicios sanitarios, mapas de sitio, guías y, lo más importante, mejorar la contemplación de la fauna silvestre.

Pareciera estar claro que nuestro reto es: si queremos potenciar el turismo ecológico en la región requerimos mejorar la base ambiental, consolidando el Sistema Centroamericano de Áreas Protegidas (SICAP), abriendo las posibilidades de participación de la empresa privada a través de un comanejo debidamente oficializado y, de ser posible, incrementar el sistema a un 30% del territorio centroamericano. Esto permitiría cubrir aquellas regiones ecológicas menos protegidas y mantener la base ecológica para la protección de ese 7% de todas las especies del planeta que nos hace definitivamente diferentes y nos puede poner en una posición competitiva ante el mundo, especialmente si aprovechamos experiencias como

la del Instituto de Biodiversidad en Costa Rica (INBio) lo cual nos permitiría poner a disposición de la biotecnología estas riquezas, con un amplio beneficio para nuestra gente y la protección de nuestro patrimonio natural.

5.2- La reforestación y el manejo de bosques secundarios

Como se ha indicado a lo largo de este mismo documento, en Centroamérica existen más de 13 millones de hectáreas de tierras que deberían estar preferiblemente en uso forestal y hoy están siendo subutilizadas en otras actividades (ganadería y agricultura, ambas de subsistencia), con una consecuente sobreutilización y deterioro de los suelos y de su capacidad productiva. Además, existen 39 millones de metros cúbicos de madera que se destinan a leña para consumo familiar e industrial, y una gran parte de ella proviene de bosques de primer y segundo crecimiento, incidiendo tremendamente en la tasa de deforestación que hoy alcanza alrededor de 48 hectáreas por hora.

En este sentido se considera conveniente que en Centroamérica se trabaje en tres direcciones para atacar el problema de la deforestación y, a la vez, aprovechar la función económica y social del recurso forestal:

1. Cocinas ahorrativas: Existe suficiente experiencia en la región para utilizar nuevas tecnologías en cocinas de muy alto rendimiento calorífico y que utiliza un 10% de la leña que consume una cocina tradicional. Los gobiernos de la región podrían desarrollar un programa económico a favor de aquellas personas que en su casa y en la industria utilicen estos sistemas de ahorro de leña.
2. Proyectos dendroenergéticos: Centroamérica tienen ya alguna experiencia con proyectos dendroenergéticos y un mayor desarrollo e implementación de este tipo de proyectos vendría a equilibrar la balanza energética en nuestros países, ofreciendo soluciones de producción de energía renovable en momentos en que los precios del petróleo a nivel mundial están llegando a máximos históricos. Estos proyectos incluso podrían ser financiados en parte o totalmente a través del Mecanismo de Desarrollo Limpio del Protocolo de Kyoto.

3. Cobro y pago de servicios ambientales: Aprovechando la experiencia del Plan de Incentivos Forestales (PINFOR) de Guatemala, y la de Costa Rica en cobro y pago de servicios ambientales, Centroamérica puede desarrollar un programa de recuperación de tierras para su antiguo uso, el forestal, mediante proyectos de reforestación y manejo de bosques secundarios, que permita abastecer de materia prima en más de un 50% a la industria forestal maderera de la región, con productos proveniente de estas plantaciones y del bosque secundario. En mucho de los casos esta acción deberá ir acompañada de una reingeniería del parque industrial existente, de manera de adecuarlo a las condiciones de la nueva materia prima, aspectos que ya se ha realizado en Costa Rica y que Panamá muy pronto lo estará realizando.

5.3- El manejo del bosque natural

En Centroamérica existe una cantidad considerable de bosque natural que se encuentra fuera de las áreas protegidas y que hoy esta siendo destruido producto principalmente del avance de la frontera agrícola y que terminan siendo utilizados en ganadería extensiva. Este bosque bien manejado, podría ser la base para desarrollar una industria forestal orientada a cubrir las necesidades de vivienda en la región, llenar ciertos nichos internacionales en donde por las características de la misma madera podríamos ser competitivos, y al desarrollo de empresas de ecoturismo.

Actualmente la industria forestal de la región tiene una demanda de aproximadamente 3 millones de metros cúbicos, los cuales bajo una buena planificación podrían ser abastecidos entre un 50% y un 75% por plantaciones forestales y de un 50% a un 25% provenir de bosque natural manejado sosteniblemente.

5.4- La Estrategia Centroamericana para el Manejo de Plagas Forestales y el Combate al Fuego

Acompañada de las acciones anteriores y en forma paralela, se debe desarrollar una estrategia regional de manejo del fuego que permita reducir los impactos negativos que originan los incendios y las plagas forestales sobre los ecosistemas, y fomentar el manejo de las plagas y enfermedades, así como el manejo del fuego, a través de una amplia

participación e integración de esfuerzos de los países centroamericanos en forma planificada y coordinada.

5.5- Actividades a nivel regional en lo social

Algunas de las principales conclusiones del análisis de las barreras existentes para lograr la participación de las organizaciones comunitarias en la formulación y revisión de políticas forestales en Centroamérica, indican que en muchos casos los proyectos de cooperación han creado conflictos en los procesos internos de las organizaciones, y en otros son el origen de las crisis en la que viven los grupos en la actualidad. Los proyectos, lastimosamente, no han logrado crear agentes de cambio y desarrollo en los grupos sino más bien un nuevo conglomerado de indignancia hacia la cooperación.

Aunque en el discurso de la mayoría de los países la forestería comunitaria es un eje de trabajo, lo cierto es que éste sigue siendo un subsector marginal, mientras que las instituciones trabajan sobre todo en función de los sectores industriales y comerciales.

Por otro lado, no se ha logrado institucionalizar los planes nacionales forestales en los países donde existen como lo que son: el plan de país en materia de bosques. Por el contrario, éstos son vulnerables a los cambios de gobierno, sufriendo interrupciones en los procesos y teniendo que iniciar de nuevo las negociaciones según el período electoral. Además, en su gran mayoría, las instituciones encargadas de regir los recursos naturales o de apoyar la protección tienen serios cuestionamientos por corrupción en todos sus niveles.

La revisión de la normativa para los planes de manejo y planes operativos es una cuestión vital pues, entre otros problemas, el Estado no tiene suficiente personal ni recursos para las labores de control. Es necesario invertir en la formación de capacidades locales para el buen manejo de los bosques pasando desde los aspectos técnicos, administrativos y contables.

Es importante reconocer que Centroamérica vive un momento coyuntural favorable para convertirla en la punta de lanza en el manejo forestal comunitario. Este momento hay que aprovecharlo y lograr acuerdos que desemboquen en mejoras en las condiciones de vida de la gente, de sus comunidades y de la protección de

los bosques. Los bosques son uno de los mejores mecanismos en los países centroamericanos para combatir la pobreza y al mismo tiempo apoyar el cumplimiento de la Meta del Milenio que apunta hacia el desarrollo sostenible.

Propuesta de mecanismos de solución relacionados con el Estado, tendientes a aumentar la participación social en las actividades forestales:

- **Descentralización:** Si bien el tema de bosques tiene una alta dimensión política, si se lograra una verdadera descentralización en la toma de decisiones con respecto a los asuntos productivos, esto facilitaría enormemente una participación real de la gente en la formulación y revisión de políticas forestales en cada país.
- **Cuantificación de los aportes:** Es necesario cuantificar los aportes, principalmente en términos económicos, de las organizaciones campesinas a la economía de cada país, cuantificar la generación de empleos fijos y temporales, la inversión social que hacen en las comunidades y la inversión que dirigen para la protección de los bosques contra los incendios, la tala ilegal y las plagas forestales.
- **Simplificación de los planes de manejo:** Debería facilitarse las condiciones de participación mediante la simplificación de los planes de manejo y operativos, así como su revisión y aprobación, y dar más responsabilidades a la gente pero también facilitarles el trabajo.
- **Estabilidad:** Debería buscarse no una oficialización con el gobierno de turno sino una oficialización a través de un marco superior que les de un carácter de convenio internacional.
- **Información y acción conjunta:** Es conveniente socializar la responsabilidad que tienen las instituciones estatales en términos de fomento de los grupos comunitarios y desarrollar planes de acción conjuntos que permitan un buen posicionamiento del sector social.
- **Modernización:** Dentro de los planes nacionales forestales debe trabajarse en una estrategia de modernización y competitividad de las instituciones relacionadas con la actividad forestal, que cada año son más débiles y cuentan con menos recursos para

CENTROAMÉRICA EN EL LÍMITE FORESTAL

afrontar sus responsabilidades, de modo que ayuden a desentrabar la dinámica del sector productivo y no seguirla obstaculizando.

- **Monitoreo:** Es necesario fomentar los mecanismos de control social o auditoría social, además de los sistemas de monitoreo independiente, sobre todo en lo que se refiere al aprovechamiento de la madera.

Propuesta de mecanismos de solución relacionados con asuntos internos de las organizaciones campesinas e indígenas:

- **Fortalecimiento organizativo:** Fortalecer las organizaciones gremiales para que puedan hacer una buena representación de sus bases.
- **Simplificación de trámites:** Simplificación de la normativa referente a los planes de manejo y los planes operativos; crear convenios con bancos de desarrollo para que financien la actividad.
- **Liderazgo:** Fomentar programas de renovación y entrenamiento constante de líderes y técnicos en las organizaciones.
- **Disminuir trabas:** Disminuyendo las trabas en el aspecto productivo podrá lograrse una buena dinámica en este campo.
- **Incidencia:** Trabajar en la concientización de los socios de los grupos para que reconozcan la incidencia como un servicio a considerar dentro de sus costos de producción.
- **Facultad y recursos:** En los espacios de coordinación y toma de decisiones, las organizaciones realmente no están facultadas para asumir un nivel alto de responsabilidad; estos espacios se reducen generalmente a la transferencia de información. Hay que trabajar en función de que los planes y acciones que se acuerden en estos espacios, estén dotados también de recursos para llevarlos a la práctica.
- **Formación humana:** La formación de capacidades humanas en todos los niveles de las organizaciones es fundamental para mejorar las condiciones administrativas, financieras y técnicas de los grupos.
- **Apoyo en el campo:** Las instituciones de gobierno deben acercarse más al trabajo con los sectores en el

campo, e inclinar la balanza hacia el trabajo más operativo y no burocrático.

Propuesta de mecanismos de solución relacionados con las agencias de cooperación internacional y organismos internacionales:

- **Institucionalidad regional:** El Comité Técnico de Bosques, enmarcado dentro de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo, debe convertirse en el ente articulador de la política de desarrollo forestal de Centroamérica y punto de coordinación con la cooperación internacional, con apoyo de la EFCA y ACICAFOC.
 - **Agenda regional clara:** Debe revertirse la tendencia de que los países se adaptan a las políticas de cooperación y aclarar las agendas de desarrollo para que la cooperación invierta en función de ellas.
 - **Resolver lo primero:** En la actualidad se fomentan temas "nuevos" como mecanismos innovadores de financiamiento o recuperación del paisaje forestal, dejando sin resolver temas como manejo de bosques, transformación y desburocratización de los procesos estatales, entre otros. Es necesario regresar a los temas de base para poder avanzar hacia los nuevos.
- Σ Cooperantes informados: Los cooperantes antes de aprobar un determinado proyecto deben conocer el proceso que lleva la organización e invertir en función del mismo, asegurando que al finalizar este van a dejar una capacidad instalada con posibilidad de continuar sin el mismo.

5.6- Actividades a nivel regional en lo financiero

Por los rezagos que enfrentan los países de la región en los ámbitos económico, social, ambiental y político, por la carencia de suficientes recursos financieros para apoyar las transformaciones estructurales que requiere Centroamérica y por la premura de los tiempos que imponen tratados comerciales como CAFTA para el desarrollo de una competitividad sostenible y equitativa, es fundamental contar con el apoyo financiero y técnico de la comunidad cooperante.

En este sentido, con la idea de establecer un esquema que permita articular la cooperación internacional en función de necesidades más apremiantes que enfrenta la región y aprovechar al máximo el impacto

que tratados como CAFTA podrían tener en el desarrollo económico y social de los países del istmo, se propone la revisión de los Fondos de Inversión Social existentes en los países y además revisar el Fondo Especial para la Transformación Social de Centroamérica (FETS). La idea es orientarlos hacia un Fondo de Cohesión Social, que podría continuar ligado al Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), y fortalecer sus recursos con fuentes financieras bilaterales y multilaterales.

Dichos recursos se destinarán a financiar programas de reconversión productiva en algunos sectores productivos sensibles, al fortalecimiento y desarrollo de la competitividad de sectores productivos que potencialmente se puedan beneficiar de estos tratados, al fortalecimiento de PyMe's, a la creación de condiciones que posibiliten encadenamientos productivos ligados al sector exportador, al desarrollo de competencias para la fuerza laboral, al mejoramiento de las condiciones laborales ambientales, y al desarrollo de una infraestructura física, social y virtual adecuada al desarrollo científico y tecnológico necesario para la innovación productiva. En general, serán programas orientados a generar mayores oportunidades económicas y el desarrollo del capital social que ayude a la lucha por erradicar el flagelo de la pobreza; que genere condiciones para la sostenibilidad del desarrollo humano en Centroamérica.

5.7- Actividades a nivel regional en cobro y pago de servicios ambientales

El reconocimiento creciente del valor de los bosques para conservar la naturaleza y para proveer bienes y servicios esenciales para el desarrollo local, nacional e internacional viene motivando un movimiento global en favor del Manejo Forestal Sostenible (MFS). Éste se entiende como el cuidado y el uso de los bosques y de las tierras forestales de manera que se pueda mantener su diversidad biológica, productividad, capacidad de regeneración y vitalidad, así como su potencial de proporcionar, ahora y en el futuro, los beneficios ecológicos, económicos y sociales a niveles local, nacional y global, sin causar daño a otros ecosistemas.

Sin embargo, el cambio hacia la sostenibilidad tiene un costo que todavía no está siendo suficientemente cubierto (internalizado) para garantizar el buen manejo y la conservación de las áreas forestales.

Los países de la región cada vez más, se vienen involucrando en la identificación y aplicación de mecanismos financieros adaptados a sus propias condiciones, para ampliar la disponibilidad de financiamiento hacia el uso sostenible y la conservación de los bosques. Entre ellos, Costa Rica tiene un liderazgo en el área de mecanismos innovadores para la conservación y el uso sostenible de los recursos forestales, tales como el cobro y pago por servicios ambientales.

Tales experiencias prácticas proveen importantes lecciones que pueden contribuir a generar, en un corto plazo, los conocimientos necesarios para aumentar la disponibilidad financiera hacia el manejo sostenible de los bosques. A través del intercambio de estas experiencias y conocimientos, se espera crear una mayor capacidad local para la diseminación de mecanismos financieros para el desarrollo forestal. Existe la expectativa que esta acción permitirá en el futuro generar los recursos financieros necesarios para cubrir la brecha existente entre las prácticas forestales no sostenibles y las prácticas sostenibles.

5.8- Otras actividades a nivel regional prioritarias.

Es mandato del Comité Técnico de Bosques de la CCAD que todas las acciones regionales identificadas y en especial estas denominadas como prioritarias, deberán enfocarse en acciones concretas dirigidas a solucionar los problemas de los grupos meta más pobres de la región.

• Estrategia Centroamericana para el Manejo del Fuego 2005 – 2015

Reducir los efectos negativos que originan los incendios forestales sobre los ecosistemas naturales, la biodiversidad, el desarrollo socioeconómico y fomentar acciones sobre el manejo del fuego en una forma racional, que permita una amplia participación e integración de esfuerzos de la sociedad civil y de las instituciones gubernamentales y no gubernamentales.

• Sistema de información y monitoreo de los bosques de Centroamérica.

Completar los esfuerzos que realizan los gobiernos de la región a través de los Servicios Forestales para desarrollar un sistema de información y de monitoreo de los bosques de Centroamérica, que permita conocer como están cambiando y ofrecer alternativas

para revertir el proceso destructivo, mejorando la situación económica y social de los pobladores de las zonas de la región.

- **Proyecto Bosques y Cambio Climático con énfasis en el consumo de leña como solución al incremento de los precios de los hidrocarburos.**

Coadyuvar a los esfuerzos nacionales para la restauración, conservación y manejo sostenible de los ecosistemas forestales aprovechando las oportunidades que se presentan dentro de la Convención Marco sobre Cambio Climático, tanto en materia de mitigación con proyectos dendro-energéticos como de adaptación.

- **Restauración de las tierras boscosas degradadas de Centroamérica.**

Contribuir a la mitigación de la vulnerabilidad ambiental, social y económica de Centroamérica, a través de la generación de planes de acción nacionales y una estrategia regional sobre recuperación, rehabilitación y restauración de tierras boscosas degradadas incorporando el enfoque de ecosistema mediante el manejo del paisaje.

- **Análisis de los impactos transfronterizos del comercio ilegal de productos forestales en Centroamérica.**

Identificar lineamientos y directrices para uso de los países de Centroamérica que contribuyan a mitigar los impactos transfronterizos del comercio ilegal de productos forestales.

- **Gobernanza un mecanismo de participación comunitaria.**

Posicionar al sector forestal en los países de la región como agente de desarrollo económico, social y ambiental, articulando los planes nacionales forestales a las estrategias del combate a la pobreza.

- **Conservación y manejo de bosques nubosos de Centroamérica.**

Fortalecer los esfuerzos nacionales y regionales que se realizan para lograr la conservación y manejo adecuado de los bosques nubosos presentes, con el fin de que estos continúen brindando los bienes y servicios, principalmente del agua.

Bibliografía

Banco Interamericano de Desarrollo, BID. Estudio sobre Inversión Directa en Negocios Forestales Sostenibles. Brasil, 2005.

Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD). Estrategia Centroamericana para el Manejo del Fuego 2005-2015.

Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD). Estrategia Regional para Sanidad y Manejo Forestal en América Central. CCAD-FAO, 2004.

CCAD-EFCA-UICN. Serie de Estudios. Desafíos para la implementación de la política forestal en los países de la región. Centroamérica, 2005.

CCAD-EFCA-UICN. Serie de Estudios: Informes nacionales sobre Criterios e Indicadores para el Manejo Forestal Sostenible. Centroamérica, 2004.

CCAD-EFCA-UICN. Serie de Estudios. Sistematización de las experiencias de cobro y pago de servicios ambientales en la región. Centroamérica, 2004

FAO, Centroamérica frente al Cambio Climático. Serie Centroamericana de bosques y cambio climático. Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo, CCAD 2003.

FAO. Situación de los bosques del mundo, Roma 2005.

FAO. Serie de estudios. Tendencias y perspectivas del sector forestal en América Latina. Documento de Trabajo, Roma 2004.

INCAE. Centroamérica en el Siglo XXI. Una Agenda para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible. INCAE/CLACDS; HIID, 1999.

J. Nowalsky; D. Osterlof. CAFTA/TLC Potencial competitivo de los sectores productivos de Centroamérica. Centro Internacional para el Desarrollo Humano. San José, Costa Rica, 2004.

O. Segura; D. Kaimowitz; J. Rodríguez. Políticas Forestales en Centroamérica: Análisis de las Restricciones para el Desarrollo del Sector Forestal. IICA-Holanda/LADERAS C.A.; CCAB-AP.1997.

PNUD. Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá. Proyecto Estado de la Región. PNUD. San José, Costa Rica, 2003

PNUMA. GEO Centro América 2004: Perspectivas del Medio Ambiente. Observatorio del Desarrollo. Universidad de Costa Rica, 2004.

Secretaría de la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación y la Sequía. Proceso de Implementación en América Latina y el Caribe (1994-2003). Buenos Aires, 2004.



Desafíos para la implementación de la Política Forestal en Guatemala

1. El sector forestal guatemalteco¹

En las últimas dos décadas (1980 y 2000) se han presentado una serie de eventos y procesos que han creado un ambiente alentador a la condición del sector forestal guatemalteco, especialmente con el fortalecimiento del marco institucional y de políticas vinculadas al sector, donde sobresalen la aplicación de algunos instrumentos de política como el otorgamiento de concesiones forestales de El Petén, la creación de incentivos de tipo económico para actividades de reforestación y manejo del bosque natural, el desarrollo de un cluster forestal, el fortalecimiento de los procesos de descentralización y la organización y participación de nuevos actores en el sector.

El sector forestal de Guatemala ha sido definido como "un subsistema del sistema económico nacional, que sobre la base de motivaciones y decisiones socioeconómicas y ambientales desarrolladas en torno de ecosistemas con distintos grados de intervención, cuyo componente dominante son los árboles, genera múltiples bienes maderables y no maderables y servicios ambientales, producto del desarrollo de un conjunto de actividades que se aplican de acuerdo a un régimen de ordenación con objetivos bien definidos que pueden incluir la extracción y aprovechamiento, la protección absoluta o la restauración de tierras forestales degradadas. Estas acciones descansan sobre una plataforma institucional pública y privada que incluye los ámbitos legal, financiero, académico y empresarial y que en conjunto determinan un desempeño que se refleja en las cuentas nacionales". (MAGA/PAFG, 2002).

Bajo ese concepto el sector forestal comprende un conjunto de actores: sector público, sector privado empresarial, ONGs, pequeños, medianos y grandes propietarios individuales, comunidades y grupos de campesinos propietarios colectivos de bosques, comunidades beneficiarias de concesiones forestales otorgadas por el Estado, municipalidades que tienen bajo su dominio tierras y bosques municipales, entre otros. Estos actores se relacionan entre sí por intermedio de las actividades de aprovechamiento, protección, comercialización e industrialización, entre otras; recibe insumos (servicios primarios y secundarios como el transporte, financiamiento, seguros, capacitación, publicidad, comunicaciones y otros) y genera productos para otros sectores en el contexto del sistema económico nacional y global (bienes y servicios forestales).

La importancia económica de los bosques de Guatemala reside, por un lado, en el abastecimiento de bienes maderables, con lo cual se cubre la mayor parte de la demanda del mercado interno de la industria forestal (estimada en alrededor de los 800,000 m³/año), y la demanda de leña como material combustible (estimada en un metro cúbico per cápita por año). Por otro lado, está la provisión de bienes no maderables (flora, proteína, animal) y los servicios ambientales vinculados a los bosques.

En las cuentas nacionales no se tienen cuantificados los aportes en términos económicos de todos los bienes no maderables y servicios ambientales generados por el sector forestal en beneficio de la sociedad

¹Tomado de Informe Nacional de Guatemala. Estudios de Tendencias y perspectivas del Sector Forestal en América Latina Documento de Trabajo. INAB-FAO. 2004.

DESAÍOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA FORESTAL EN GUATEMALA

guatemalteca. Sin embargo, partiendo del estudio sobre la determinación del valor económico del Sistema Guatemalteco de Áreas Protegidas –SIGAP– (CATIE-CONAP, 2000), se ha estimado el valor anual de los bienes no maderables y servicios ambientales del SIGAP en US\$252 millones anuales, de los cuales los bienes no maderables (flora, cacería) representan US\$250 millones anuales; y la función de sumideros de carbono US\$76 millones anuales. Dentro del SIGAP está contenido más del 55% de la cobertura forestal del país.

En el plano social, más del 60% de la población depende de los recursos forestales, especialmente de la leña, utilizada como fuente energética para la cocción de alimentos, principalmente en áreas rurales. Esta situación ha sido corroborada con datos del inventario forestal nacional (FAO-INAB 2004) donde se encontró que para el 65% de los pobladores, uno de los principales usos de los productos y servicios del bosque es la producción de leña. El consumo de leña se estimaba para 1996 en 11 millones de m³/año, que significaba un valor de US\$300 millones de dólares, si ésta tuviera que sustituirse por un derivado de petróleo (MAGA/PAFG, 2000).

Otro de los aspectos importantes del sector es la condición de generador de empleos directos e indirectos ligados a la producción y transformación de productos forestales.

La cobertura forestal del país al año 2002, ha sido estimada en 4,286,650 hectáreas, que representan el

39,4% del territorio nacional y de las cuales el 55.6% se encuentra dentro de áreas protegidas, mientras que el 44.4% se ubican fuera de áreas protegidas (INAB, CONAP; MAGA; UVG, 2004).

El Inventario Forestal Nacional refleja cifras similares de cobertura forestal, con una superficie de 4,046,016 hectáreas (INAB-FAO, 2004). Según esta última fuente, la cobertura forestal por tipos de bosques es de 3,336,435 hectáreas de bosques latifoliados, que representan el 82.6% de la cobertura total; 396,938 hectáreas de bosques de coníferas equivalentes al 9.8% de la cobertura y 312,643 hectáreas de bosques mixtos para un 7.7% del total de bosques.

La posesión o propiedad de los bosques está dividida básicamente en tres tipos de regímenes: bosques de propiedad nacional (1,367,133 hectáreas equivalentes al 33.7%); bosques privados (1,531,133 hectáreas equivalentes a 37.8%); bosques municipales y/o comunales (934,630 hectáreas, equivalentes al 23.1%) (INAB-FAO, 2004).

Respecto al uso de la tierra ha habido un incremento de áreas agrícolas dedicadas a nuevos productos que no son ni los típicos productos de mercado interno en Centroamérica (maíz, frijol, y arroz) ni los cultivos tradicionales de exportación (café, banano, caña de azúcar). Los llamados cultivos no tradicionales que han pasado de 72,000 hectáreas cultivadas en 1979 a 202,000 hectáreas cultivadas en 1999 (PNUD, 2002).

Cuadro No.1			
Categorías de las áreas protegidas de Guatemala por cantidad y superficie			
Categorías	Número	Superficie (ha)	%
Parque Nacional	21	742,4342	22.11
Reserva Biológica	1	18,646	0.56
Biotopo Protegido	6	118,758	3.54
Monumento Cultural	6	7,365	0.22
Monumento Natural	1	1,714	0.05
Refugio de Vida Silvestre	6	142,900	4.26
Área de Uso Múltiple	4	101,154	3.01
Reserva Protectora de Manantiales/Forestal	2	24,707	0.74
Parque Regional	15	33,962	1.01
Reserva Natural Privada	59	24,172	0.72
Reserva de la Biosfera	5	1,109,311	33.04
Zona de Veda Definitiva	36	45,617	1.36
Zona de Amortiguamiento	-----	986,486	29.38
TOTAL	161	3,357,226	100.0

Fuente: Actualización octubre 2005, según base de datos del SIGAP del Departamento de Unidades de Conservación de CONAP

Áreas Protegidas y Biodiversidad

El 30% del territorio guatemalteco está cubierto por áreas protegidas legalmente declaradas. El Cuadro No.1 presenta la distribución de las áreas protegidas en Guatemala en las seis categorías de manejo reconocidas internacionalmente. La categoría con mayor extensión es la de Reserva de Biósfera, donde la Reserva de la Biósfera Maya y la Reserva de la Biósfera Sierra de las Minas son las más representativas.

Respecto a la diversidad de especies, en Guatemala se tienen registradas un total de 7,754 especies de flora nativa. Además, se tienen registros de al menos 1,651 especies vertebradas de las cuales 688 son aves, 435 son peces, 213 son mamíferos, 209 son reptiles y 106 anfibios. Por otra parte, es importante señalar que Guatemala registra 1,171 especies endémicas. (FIPA/USAID, 2002b).

Por otro lado, más de 40 áreas protegidas guatemaltecas se administran actualmente bajo el esquema de gestión compartida y se ha conformado incluso una Mesa de Coordinación de Coadministradores, formada hace varios años. Esta Mesa ha organizado capítulos en cuatro regiones del país: el área del Petén, la región del Altiplano, la región denominada REcosmos y la Mesa de COBISUR.

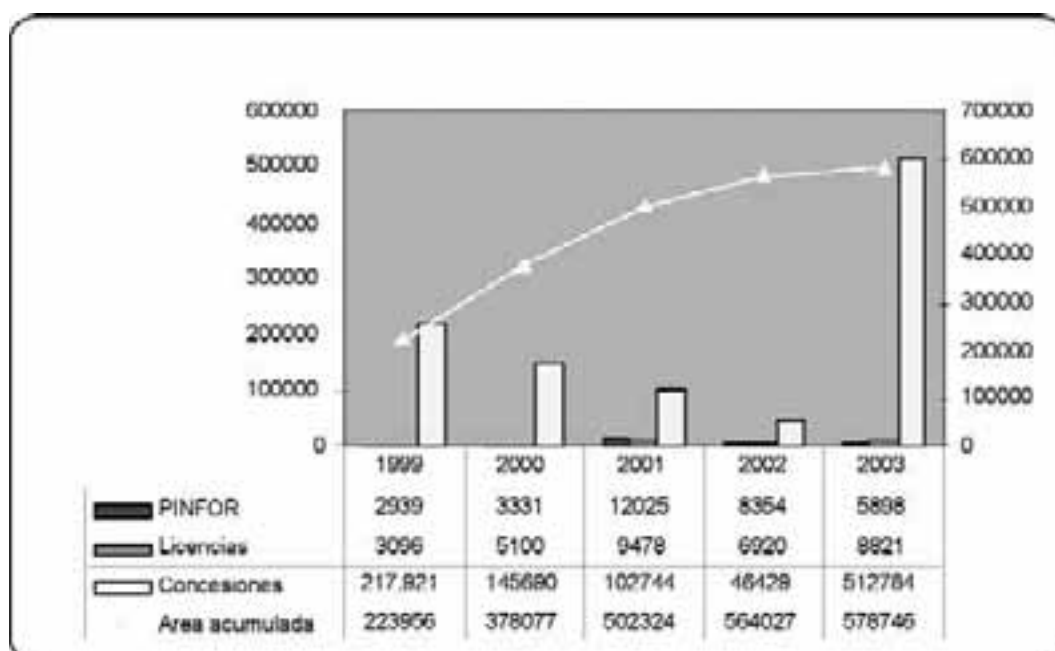
Bosques naturales bajo manejo

En Guatemala se han realizado importantes esfuerzos, en la última década, por apoyar el manejo de los bosques naturales, orientados principalmente a la generación de instrumentos de apoyo como: el desarrollo de modelos simplificados para el manejo de coníferas (modelo Centroamericano para el manejo de bosques de coníferas desarrollado e impulsado por PROCAFOR); el modelo simplificado para bosques latifoliados, elaborado e impulsado por CATIE-CONAP con la elaboración de tablas, curvas y guías de apoyo a la planificación del manejo, capacitación de recurso humano; así como la creación de incentivos de tipo económico (PINFOR, Concesiones forestales, Apoyos Forestales Directos) para el manejo de bosques naturales.

El Programa de Incentivos Forestales (PINFOR) que entró en vigencia en 1997, incluye dos modalidades para apoyar el manejo de bosques naturales: el manejo de bosques con fines de protección y el manejo de bosques con fines de producción. Este Programa ha permitido incrementar el área bajo manejo forestal en los últimos tres años. El 51% de los bosques naturales incentivados con PINFOR hasta el año 2001 tienen como objetivos inmediatos la protección de la masa boscosa (garantizar la provisión de servicios ambientales), y el 49% tiene objetivos de producción de bienes maderables.

Figura No.1

Bosques naturales bajo manejo forestal durante el periodo de 1999-2003



DESAÍOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA FORESTAL EN GUATEMALA

Las Concesiones Forestales de El Petén otorgadas por el Estado a las comunidades y la industria forestal de la región, han contribuido significativamente a incrementar el área bajo manejo forestal en el país.

En la Figura No.1 el área que se muestra bajo manejo con licencias corresponde solamente a bosques sometidos a planes de manejo con una duración mayor o igual a tres años.

Es importante señalar que en Guatemala ha habido avances significativos tendientes al buen manejo de los bosques latifoliados y que el proceso de certificación forestal ha contribuido sustancialmente en este proceso. El 78% del total de área concesionada al año 2002 cuenta con certificación forestal avalada por el Forest Stewardship Council (FSC), y el resto está en proceso de obtener la certificación. Esta situación coloca a Guatemala a la vanguardia de los bosques certificados en Centroamérica.

A finales del 2002 entró en operaciones de campo el Programa Piloto de Apoyos Forestales Directos (PPAFD), como parte del Programa de Apoyo a la Reconversión Productiva Alimentaria, impulsada por el Ministerio de Agricultura Ganadería y Alimentación, a través del cual el Estado otorga incentivos económicos (US\$55/ha durante 5 años) al manejo de bosques con fines de protección. En el marco del PPAFD se incorporaron en el año 2002, un total de 10,000 hectáreas de bosques naturales.

Las estadísticas, tanto del INAB como del CONAP, no muestran con claridad una tendencia definida en torno a los bosques que se someten anualmente a un régimen de manejo forestal "sostenible". El área bajo manejo se incrementó significativamente a partir de 1999 con el otorgamiento de las concesiones forestales de El Petén, las cuales hoy representan la mayor superficie de los bosques naturales bajo algún tipo de manejo y concentran la mayor cantidad de bosque latifoliado. En el caso de los bosques de coníferas y mixtos, el manejo se concentra principalmente en las regiones I (Guatemala), II (Las Verapaces) y IV (Sur-oriental), y en conjunto representan el 80% de los bosques manejados bajo la administración de INAB.

El Estado, a través del Programa de Incentivos Forestales, ha incorporado al manejo forestal sostenible un total de 29,256 hectáreas entre 1998 y 2002 (Base de datos del PINFOR 2003), lo que

representa una tasa de 7,314 ha por año. De mantener esa tendencia, se estima que para el año 2017 se habrán incorporado al manejo forestal sostenible por lo menos 150,000 hectáreas de bosque natural, a través del PINFOR, que vendrán a sumarse a las 500,000 hectáreas de concesiones forestales de El Petén que ya están bajo manejo y a las 50,000 hectáreas que tiene como meta el Programa de Apoyos Forestales Directos para los próximos cinco años.

Plantaciones Forestales

En Guatemala las plantaciones se han venido fomentando desde 1976, a través de diferentes programas y/o proyectos y como producto de esos programas diseñados e implementados por las distintas instituciones: INAFOR (1974-1988), DIGEBOS (1988-1997) y a partir de 1997 por INAB. En un período de 25 años se estima que se han plantado aproximadamente 71 mil hectáreas, sin considerar las plantaciones de hule (*Hevea brasiliensis*) que sobrepasan las 50 mil hectáreas. Los alcances que han tenido los diferentes programas de reforestación se muestran en la Figura No.2.

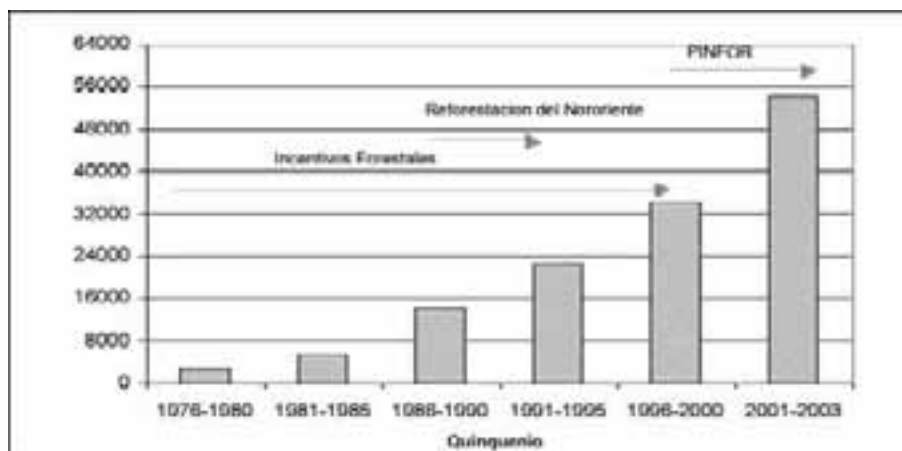
El Programa de Incentivos Fiscales ha sido el de mayor permanencia con más de 20 años; sin embargo, con este Programa solamente se logró plantar alrededor de 20,000 hectáreas, lo cual contrasta con lo alcanzado por el actual Programa de Incentivos Forestales (PINFOR), que en sus primeros cinco años ha rebasado lo logrado por los otros programas, lo cual muestra la efectividad de este instrumento de política.

EL PINFOR, desde sus inicios en 1997, ha generado una dinámica en torno al establecimiento de plantaciones forestales, logrando establecer un total de 33,900 hectáreas al año 2002, que representan una tasa promedio de 5,600 ha/año, duplicando la máxima tasa anual alcanzada por programas de reforestación anteriores.

La tendencia también puede ser influenciada por algunos cambios en los factores sociales o ambientales que pueden generar modificaciones a corto plazo en las actividades inherentes al establecimiento de plantaciones forestales o pueden desplazar el ritmo de plantación hacia una línea de tendencia diferente. Así por ejemplo, si las plantaciones se convierten en una opción viable para los proyectos conexos con la retención de carbono, puede despertar mayor interés en otros sectores (caficultores,

Figura No.2

Superficie reforestada, promedio quinquenal, con programas de INAFOR, DIGEBOS e INAB (desde 1976 al 2003)



azucareros) por los beneficios adicionales que obtendrían por fijación de carbono. Otra opción puede ser el desarrollo de mercados nacionales de servicios ambientales por el vínculo hidrológico forestal.

Los cambios en la cobertura forestal

En relación con el cambio de uso de la tierra, existen diferentes estimaciones sobre la pérdida de cobertura forestal en diferentes períodos; las cifras varían entre 54,000 a 90,000 hectáreas anuales. Una estimación precisa resulta difícil debido a que los métodos utilizados en los estudios más recientes de cobertura forestal difieren considerablemente.

Las últimas estimaciones realizadas por FAO en el 2001, señalan una pérdida anual de cobertura de 53,700 ha. Se considera como realista una cifra entre 50,000 a 60,000 hectáreas por año, pero resulta difícil deducir en qué dirección han sido los cambios en la tasa anual de deforestación; aunque comparando las diferentes categorías de bosques del mapa de cobertura de 1992 contra el de 1999, se visualiza que proporcionalmente la categoría que se está perdiendo más rápidamente es la de coníferas.

Loening y Markussen (2003) generaron un modelo econométrico para explicar el incremento en la deforestación per cápita en Guatemala, en el cual relacionan el área total de las microfincas², la pobreza extrema rural, el rendimiento del maíz como una variable

para la productividad agrícola, el empleo rural no agrícola y la educación, partiendo de una relación lineal entre variables; y encontraron que existe una relación significativa entre el consumo per cápita de recursos forestales y la pobreza rural. Señalan que con una proporción creciente de la población rural en condiciones de extrema pobreza, se da un incremento de la deforestación per cápita a nivel departamental.

El manejo de bosques naturales tomó auge a partir de 1999 con la implementación de la política de otorgamiento de concesiones forestales de El Petén y últimamente con el otorgamiento de incentivos económicos a la actividad a través del Programa de Incentivos Forestales y del Programa de Apoyos Forestales Directos. Esta situación ha contribuido a mantener la cobertura forestal, lo cual es más evidente en las áreas concesionadas en El Petén, como se mencionó anteriormente.

Índice de Atracción a la Inversión Forestal

El Índice de Atracción a la Inversión Forestal (IAIF)³, tiene como objetivo general medir los factores del clima de negocios que determinan la atracción del sector forestal a las inversiones directas (BID, 2005). La construcción del IAIF está basada en un modelo que agrega índices existentes, indicadores específicos y datos relevados a través de encuestas (actualmente este índice está siendo actualizado a solicitud del BID).

² Microfincas = unidades de producción agrícola no mayor de 0.7 hectáreas

³ Procura incorporar los factores que afectan los negocios foresto-industriales más relevantes, mensurarlos y calcular una puntuación final que represente el clima de inversión en negocios forestales sostenibles para cualquier país del mundo.

DESAÍOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA FORESTAL EN GUATEMALA

El modelo está fundamentado en la hipótesis que el nivel de ID en negocios forestales sostenibles es afectado proporcional y directamente por la atracción de la inversión en tales negocios. Así, la atracción de la inversión depende de la rentabilidad de los negocios forestales sostenibles; es decir, que cuanto más rentable el negocio, más atractivo será. A su vez, la rentabilidad de los negocios foresto-industriales es afectada por una serie de factores, que pueden limitar o maximizar sus niveles de ingresos o costos. Conocer los diversos factores y tener clara la influencia e importancia de ellos sobre los negocios foresto-industriales es punto imprescindible para cualquier inversionista.

En el cuadro No.2 se resumen los principales resultados de los tres índices calculados para el caso de Guatemala. En el índice SUPRA sectorial, Guatemala se ubica en una situación más o menos estable en cuanto a indicadores PIB, tasa de interés, tasa de cambio y carga tributaria. Podríamos decir que, con algunas

excepciones, Guatemala no enfrenta grandes inestabilidades macroeconómicas, lo cual crea un ambiente macroeconómico sano con potencial para la atracción de las inversiones forestales. En cuanto al índice INTER sectorial la condición cambia un poco, ya que se ubican en una escala debajo de la intermedia, respecto al resto de países latinoamericanos. Puede decirse que el país se encuentra en una situación en donde no existe una alta integración con el resto de sectores, de manera que incentive la rentabilidad de los negocios forestales, y que debe realizar esfuerzos que tiendan a mejorar esos encadenamientos. Finalmente, en el índice INTRA sectorial, Guatemala ocupa un índice relativamente bastante bajo respecto a países como Argentina y Chile, reflejando la baja productividad y por ende la baja competitividad del sector en el país.

Estos índices sectoriales ubican al país en el puesto 24 a nivel de América Latina y sexto a séptimo a nivel de Centroamérica.

Cuadro No.2		
Índice de Atracción a la Inversión Forestal en Guatemala		
INDICADOR	PUNTAJE	CLASIFICACION
Tasa de crecimiento del PIB	60	19
Tasa de interés pasiva real	92	5
Estabilidad de la tasa de cambio	100	4
Libertad del comercio internacional	54	19
Riesgo político	63	17
Carga tributaria sobre el PIB	81	1
Subíndice SUPRA	75	4
Infraestructura económica	45	16
Infraestructura social	65	25
Regulaciones	25	17
Mano de obra	34	11
Mercado de capitales	22	25
Derecho de propiedad	25	18
Flujos de capital e inversión extranjera	25	23
Políticas agropecuarias	52	13
Restricciones a las plantaciones o a los aprovechamientos	49	13
Subíndice INTER	38	25
Recurso forestal	11	22
Apoyo a los negocios forestales – industriales	16	14
Tamaño del mercado doméstico	8	6
Tierras de vocación forestal	5	23
Acciones adversas	34	18
Subíndice INTRA	15	17
Índice de Atracción de Inversión Forestal (IAIF)	30	24

2. Marco Legal e Institucional

El marco jurídico del sector forestal está definido por varias leyes y reglamentos que inciden directa o indirectamente sobre el sector. Las dos leyes específicas que regulan al recurso bosque son la Ley Forestal (Decreto 106-96) y la Ley de Áreas Protegidas (Decreto 4-86 y sus reformas Decreto 110-96).

La Ley de Áreas Protegidas dio vida, desde 1989, al Consejo Nacional de Áreas Protegidas (CONAP) como órgano máximo de dirección y coordinación del Sistema Guatemalteco de Áreas Protegidas (SIGAP), y con la Ley Forestal se creó en 1996 el Instituto Nacional de Bosques (INAB).

El INAB es el ente rector que vela por la parte operativa y administrativa el manejo de bosques fuera de áreas protegidas; mientras que el CONAP es responsable de asegurar la conservación de niveles socialmente deseables de biodiversidad y la administración de áreas protegidas, quedando bajo su control y supervisión el Sistema Guatemalteco de Áreas Protegidas (SIGAP).

El Instituto Nacional de Bosques (INAB) es una entidad estatal, autónoma, descentralizada, con personería jurídica, patrimonio propio e independencia administrativa. En su nivel superior tiene una Junta Directiva integrada por un representante titular y un suplente de las diferentes instituciones: Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA), quién la preside, Ministerio de Finanzas Públicas (MIFP), la Asociación Nacional de Municipalidades (ANAM), Escuela Nacional Central de Agricultura (ENCA), Gremial Forestal, universidades que impartan estudios forestales y conexos dentro de las profesiones afines, y la Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales de los Recursos Naturales, Ecología y el Medio Ambiente (ASOREMA). La forma en que está integrada su Junta Directiva le ha dado solidez a la dirección institucional y continuidad a las políticas impulsadas.

El Consejo Nacional de Áreas Protegidas (CONAP) es la institución rectora del SIGAP, de la protección y del uso sostenible de la biodiversidad y la vida silvestre en el ámbito nacional. Su propósito es asegurar la permanencia y equilibrio de los bienes y servicios del

patrimonio natural, para el beneficio de las presentes y futuras generaciones. Tiene en su estructura organizativa, en su nivel superior, dos órganos: la Secretaría Ejecutiva que depende directamente de la Presidencia de la República, y el Consejo Nacional que está integrado por siete representantes de las siguientes instituciones: Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales que lo preside, Centro de Estudios Conservacionistas (CECON), Instituto de Antropología e Historia (IDAHE), Ministerio de Agricultura Ganadería y Alimentación (MAGA), Asociación Nacional de Municipalidades (ANAM), y un delegado de las organizaciones no gubernamentales relacionadas con los recursos naturales y el medio ambiente, registradas en el CONAP.

El INAB tiene bajo su administración los bosques fuera de Áreas Protegidas, que suman un total de 19,032 Km² y representan el 44.4% de la cobertura forestal del país, mientras que al CONAP le corresponde la administración de los recursos forestales contenidos dentro de las Áreas Protegidas y éstos ascienden a 23,835 Km² que representan el 55.6% de la cobertura forestal (INAB, CONAP; UVG, 2004).

Además del INAB y el CONAP, el marco institucional del subsector de los recursos naturales y medio ambiente está caracterizado por la interacción de los ministerios de Agricultura, Ganadería y Alimentación y el Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales. Este marco institucional del sector forestal no define con claridad un ente rector que coordine el accionar institucional.

Complementan el marco institucional las 331 municipalidades representadas en la Asociación Nacional de Municipalidades (ANAM), que se apoyan técnicamente en el Instituto Nacional de Fomento Municipal (INFOM), así como los Consejos Departamentales de Desarrollo Urbano y Rural (principalmente en los aspectos referidos a las inversiones en el ámbito del municipio), el subsector de la industria forestal y los actores involucrados: los productores locales, comunidades rurales, Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) y las cooperativas.

DESAÍOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA FORESTAL EN GUATEMALA

El marco institucional creado con la Ley Forestal (Decreto 101-96) establece la participación de las municipalidades en su órgano de dirección y asigna atribuciones a las municipalidades al señalar que serán las que otorguen las licencias para la tala de árboles ubicados dentro de sus perímetros urbanos, para volúmenes menores de diez metros cúbicos por licencia, por finca y por año. Asimismo, en el artículo 58 de la Ley forestal se establece que las municipalidades ejecutarán los sistemas de vigilancia que se requieran para evitar los aprovechamientos ilegales de productos forestales a nivel de cada municipio, con el apoyo del INAB.

Por su parte, el Código Municipal (Decreto 12-2002) define el papel de las municipalidades en la conservación y manejo de sus recursos naturales renovables. Además asigna al Consejo Municipal la competencia de "la promoción y protección de los recursos renovables y no renovables del municipio, y señala como gestión de intereses del municipio y competencias propias del municipio la "promoción y gestión ambiental de los recursos naturales del municipio".

Marco Legal del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales

De acuerdo con la Ley del Organismo Ejecutivo, el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales es la entidad pública encargada de formular y ejecutar las políticas relativas a su ramo, así como de cumplir y hacer que se cumpla el régimen concerniente a la conservación y protección, sostenibilidad y mejoramiento del ambiente y los recursos naturales en el país. También debe tutelar el derecho humano a un ambiente saludable y ecológicamente equilibrado, previniendo la contaminación del ambiente, y disminuyendo el deterioro ambiental y la pérdida del patrimonio natural.

Objetivos

- El Reglamento del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, establece los siguientes objetivos institucionales:
- Formular y ejecutar políticas relativas a su ramo.
- Cumplir y hacer que se cumpla el régimen jurídico concerniente a la conservación, protección, sostenibilidad y mejoramiento del ambiente y los recursos naturales y tutelar el derecho humano a

un ambiente saludable y ecológicamente equilibrado.

- Prevenir la contaminación del ambiente.
- Disminuir el deterioro ambiental y la pérdida del patrimonio natural.
- Ejecutar las políticas en materia de ambiente y recursos naturales, acorde con el Gobierno.

Funciones

La Ley del Organismo Ejecutivo asigna al Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales las siguientes funciones:

- Formular participativamente la política de conservación, protección y mejoramiento del ambiente y de los recursos naturales y ejecutarla en conjunto con las otras autoridades con competencia legal en la materia correspondiente, respetando el marco normativo nacional e internacional vigente en el país.
- Formular las políticas para el mejoramiento y modernización de la administración descentralizada del Sistema Guatemalteco de Áreas Protegidas, así como para el desarrollo y conservación del patrimonio natural del país, incluyendo las áreas de reserva territorial del Estado.
- Formular en coordinación con el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, la política sobre la conservación de los recursos pesqueros y suelo, estableciendo los principios sobre su ordenamiento, conservación y sostenibilidad, y velando por su efectivo cumplimiento.
- En coordinación con el Consejo de Ministros, incorporar el componente ambiental en la formulación de la política económica y social del Gobierno, garantizando la inclusión de la variable ambiental y velando por el logro de un desarrollo sostenible.
- Diseñar, en coordinación con el Ministerio de Educación, la política nacional de educación ambiental y vigilar porque se cumpla.
- Ejercer las funciones normativas, de control y supervisión en materia de ambiente y recursos naturales que por ley le corresponden, velando por la seguridad humana y ambiental.
- Definir las normas ambientales en materia de recursos no renovables.
- Formular la política para el manejo de los recursos hídricos en lo que corresponda a contaminación, calidad y para renovación de dicho recurso.

- Controlar la calidad ambiental, aprobar las evaluaciones de impacto ambiental, practicarlas en caso de riesgo ambiental y velar porque se cumplan, e imponer sanciones por su incumplimiento.
- Elaborar las políticas relativas al manejo de cuencas hidrográficas, zonas costeras, océanos y recursos marinos.
- Promover y propiciar la participación equitativa de hombres y mujeres, personas naturales o jurídicas y de las comunidades indígenas y locales en el aprovechamiento y manejo sostenible de los recursos naturales.
- Elaborar y presentar anualmente el informe ambiental del Estado.
- Promover la conciencia pública ambiental y la adopción del criterio de precaución.

Competencias

El Reglamento Interno del MARN, establece las siguientes competencias:

- Cumplir y hacer cumplir el régimen jurídico del ambiente y de los recursos naturales, dirigiendo las funciones generales asignadas al Ministerio y especialmente las funciones normativas, de control y supervisión.
- Formular, aprobar, orientar, coordinar, promover, dirigir y conducir las políticas nacionales de ambiente y recursos naturales, para el corto, mediano y largo plazo, en íntima relación con las políticas económica, social y de desarrollo del país y sus instituciones de conformidad con el sistema de leyes atinentes a las instrucciones del Presidente y Consejo de Ministros.
- Velar por el estricto cumplimiento de las leyes, la probidad administrativa y la correcta inversión de los fondos públicos, en los asuntos confiados al despacho.
- Ejercer la rectoría sectorial y coordinar las acciones del Ministerio con otros ministerios e instituciones públicas y del sector privado, promoviendo la participación social en su diálogo, con el propósito de facilitar el desarrollo nacional en materia de ambiente y recursos naturales, y así propiciar una cultura ambiental y de conservación y

aprovechamiento racional de los recursos naturales.

- Formular participativamente la política de conservación, protección y mejoramiento del ambiente y de los recursos naturales, y ejecutarla en conjunto con las otras autoridades con competencia legal en la materia dentro del marco normativo nacional e internacional.
- Formular políticas para el mejoramiento y modernización de la administración descentralizada del Sistema Guatemalteco de Áreas Protegidas; así como para el desarrollo y conservación del patrimonio natural del país, incluyendo las áreas de reserva territorial del Estado.
- Diseñar en coordinación con el Ministerio de Educación, la política nacional de educación ambiental y vigilar porque se cumpla.
- Formular la política para el manejo del recurso hídrico en lo que corresponda a contaminación, calidad y renovación de dicho recurso.

Líneas de acción

El Plan Estratégico del MARN, establece las siguientes líneas de acción por ámbito de actividad:

ÁMBITO SOCIAL

Desarrollo de una cultura, conducta y participación social que conserve los recursos naturales y la calidad ambiental.

ÁMBITO ECONÓMICO

Desarrollo de una cultura y conducta económica que aproveche sosteniblemente los recursos naturales y preserve la calidad ambiental.

ÁMBITO INSTITUCIONAL

Desarrollo y fortalecimiento de la gestión pública, privada y civil del ambiente y de los recursos naturales.

ÁMBITO DE CONTINGENCIA

Desarrollo de la capacidad del MARN para la gestión, negociación y ejecución de recursos públicos nacionales y de cooperación externa.

3. La Política Forestal

La Política Forestal para Guatemala fue publicada en 1999, elaborada conjuntamente por el MAGA, el INAB, el CONAP y el PAFG. Esta política constituye el marco orientador para el INAB como organismo especializado rector del sector forestal, de acuerdo con la Ley Forestal, así como para las otras instituciones relacionadas. Complementariamente, el CONAP adoptó y publicó en 1999 la Política Nacional sobre Biodiversidad y el Sistema Guatemalteco de Áreas Protegidas (SIGAP), la cual se involucra sensiblemente en los aspectos del manejo forestal, sobre todo en el ámbito de influencia directa de dichas áreas.

Es importante destacar la complementariedad de ambas políticas, por lo que es fundamental una ejecución muy coordinada entre el INAB y el CONAP, ya que son las instituciones más interrelacionadas para gestionar los recursos forestales en Guatemala.

La Política Forestal para Guatemala se define como "el conjunto de principios, objetivos, marco legal e institucional, líneas de política, instrumentos y situación deseada, que el Estado declara con el propósito de garantizar la provisión de bienes y servicios de los bosques (naturales o cultivados) para el bienestar social y económico de sus pobladores. Adicionalmente establece las orientaciones de comportamiento y actuación, que con el propósito de alcanzar los objetivos o situación deseada, deben observar los diferentes actores del sector forestal."

Las políticas enmarcan las decisiones cotidianas de las autoridades forestales, particularmente del INAB en estrecha coordinación con el CONAP, y comprenden tanto un aspecto formal en relación con la regulación de los actores del sector como un ámbito de acción temático que se traduce en planes, programas, proyectos, actividades y tareas de corto, mediano y largo plazo.

Bajo el anterior marco, las líneas políticas son las siguientes:

- Contribución al fortalecimiento del Sistema Guatemalteco de Áreas Protegidas (SIGAP) y protección y conservación de ecosistemas forestales estratégicos.
- Fomento al manejo productivo de bosques naturales.

- Promoción de la silvicultura de plantaciones.
- Fomento de sistemas agroforestales y silvopastoriles en tierras de vocación forestal.
- Fomento a la ampliación y modernización del parque industrial de transformación primaria y secundaria.
- Contribución a la búsqueda y aprovechamiento de mercados y diseños de productos forestales.

El objetivo general de la política forestal de Guatemala es "incrementar los beneficios socioeconómicos de los bienes y servicios generados en los ecosistemas forestales y contribuir al ordenamiento territorial en tierras rurales, a través del fomento del manejo productivo y de la conservación de la base de recursos naturales, con énfasis en los forestales y los recursos asociados como la biodiversidad, el agua y los suelos; incorporando cada vez más la actividad forestal a la economía del país en beneficio de la sociedad guatemalteca". En tal sentido, presenta una orientación hacia el fomento de la actividad forestal productiva, estimulando la inversión pública y privada así como el desarrollo de la competitividad del sector forestal.

Tanto la Ley Forestal como la Política Forestal contemplan como una prioridad "el fomento del manejo sostenible de los bosques naturales". Por lo tanto, es de esperarse que a futuro se de un mayor fomento al manejo sostenible de los bosques naturales.

Además de las políticas nacionales, se han desarrollado e implementado políticas forestales a nivel municipal en más de 30 municipalidades. El INAB, a través del proyecto para el Fortalecimiento Forestal Municipal y Comunal (BOSCOM), y con el apoyo de la cooperación internacional (GTZ, FINNIDA; PNUD), ha venido trabajando sobre aquellos factores y condiciones que propiciaron la formulación y socialización de políticas forestales públicas y forestales municipales, las cuales tratan de devolverle a las municipalidades y a los grupos organizados de la sociedad civil la posibilidad de participar y decidir directamente sobre sus recursos forestales (CODERSA, 2002).

Política nacional para el desarrollo del Sistema Guatemalteco de Áreas Protegidas

Esta política se define como "la descripción del conjunto de principios, objetivos, marco legal e institucional, líneas

de política, instrumentos y situación deseada, que el Estado declara con el propósito de garantizar la provisión de bienes y servicios ambientales y la conservación de la diversidad biológica para el bienestar social y económico de sus pobladores".

Algunos de los principios de la política de áreas protegidas son los siguientes: respeto a la vida en todas sus formas; oferta sostenible de bienes y servicios ambientales para la sociedad; ordenamiento territorial en tierras rurales; sostenibilidad en el acceso y uso de la biodiversidad.

La Política de Áreas Protegidas tiene como objetivo "mejorar la protección y la utilización sostenible del patrimonio natural y cultural del país, para coadyugar a incrementar la calidad de vida de los guatemaltecos del presente y del futuro". Para alcanzar ese objetivo define las siguientes líneas y estrategias:

- a) Administración integral del SIGAP⁴
- b) Fortalecimiento a la representatividad biológica y cultural del SIGAP.
- c) Fomento del manejo productivo de bienes y servicios ambientales.
- d) Restauración ecológica en espacios naturales degradados.
- e) Aumento de la disponibilidad de información y conocimientos sobre el patrimonio natural y cultural de la nación.
- f) Fortalecimiento y consolidación de la participación de la sociedad civil en la administración del SIGAP.
- g) Consolidación de sistemas e instrumentos de financiamiento para el SIGAP. (CONAP, 1999).

Además de las políticas mencionadas, también influyen directamente sobre el sector forestal dos políticas importantes: la Política Agropecuaria y la Política Ambiental.

Política agropecuaria

En la política agraria, el Fondo de Tierras (FONTIERRAS) plantea la promoción del acceso a la propiedad y uso sostenible de los recursos naturales, así como el desarrollo de planes de reordenamiento territorial y la aplicación de criterios de sostenibilidad económica y ambiental. Se plantea también la creación de jurisdicción agraria y ambiental dentro del organismo judicial, mediante la emisión de una ley correspondiente.

La presentación de los lineamientos de política del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA) para el período 2004-2007, puede influir positivamente al sector forestal, dado que sus objetivos tienen relación con la contribución al acceso de alimentos vía la generación de empleos agrícolas y no agrícolas en el área rural, conservar el recurso hídrico e incrementar el área con reforestación y lograr el uso adecuado de los suelos de vocación forestal.

La Política Agropecuaria contempla ejecutar los dos últimos objetivos, mediante las siguientes acciones:

- a) Promoción de la producción forestal sostenible con fines comerciales.
- b) Ampliación de la cobertura de incentivos forestales.
- c) Promoción del aprovechamiento integral del bosque y generación de valor agregado.

Política ambiental

Guatemala es un país que tradicionalmente ha basado su economía en la agricultura, siendo la mayoría de sus tierras de vocación forestal. Esta paradoja es un claro ejemplo de la importancia de una política ambiental coherente y abordada desde varias ópticas disciplinares. Además, la economía y la cultura guatemaltecas tienen fuertes nexos con la naturaleza, por lo que el aprovechamiento sostenible de la misma se hace urgente (MARN/FIPA USAID, 2002).

En los esfuerzos realizados por superar esta situación de no inclusión del tema ambiental en el quehacer del Estado y detener el deterioro de los recursos naturales, el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales ha formulado la Política Ambiental Nacional y una Agenda Estratégica Nacional de Ambiente y Recursos Naturales 2002-2004, estableciendo mecanismos que permitan a la sociedad crear condiciones para la participación en la solución de problemas que atañen a toda la población guatemalteca (MARN/FIPA USAID, 2002).

El objetivo de la Política Ambiental se establece en el marco de acción de los Acuerdos de Paz, procurando su cumplimiento, y "pretende promover la conservación, protección y mejoramiento del ambiente, previniendo su deterioro, así como el manejo sostenible de los recursos naturales del país; defendiendo el derecho humano a convivir en un ambiente saludable con equidad social, económica, ecológica y ambiental"

⁴ Sistema Guatemalteco de Áreas Protegidas, lo conforman todas las áreas protegidas declaradas y las entidades que las administran.

DESAÍOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA FORESTAL EN GUATEMALA

(MARN/FIPA USAID, 2002). Sin embargo, el tema ambiental es el que menos atención ha recibido por parte de las instituciones públicas. Hay muy pocas políticas formuladas, y menos aún implementadas, para abordar la compleja problemática ambiental del país.

Entre estas podemos mencionar el programa "Vamos Guatemala" que incluye cuatro áreas de acción: "Guate Solidaria", "Guate Crece", "Guate Compite" y "Guate Verde". Se intenta impulsar la activación económica y la armonía social por medio de acciones de rápido y amplio impacto. El programa se enmarca en el Plan de Gobierno 2004-2008 y en los compromisos definidos en los Acuerdos de Paz. Abarca proyectos específicos y medibles que propicien un clima favorable a la inversión productiva y generen beneficios concretos a los hogares guatemaltecos (MARN, 2005).

El área de "Guate Verde" contempla acciones transversales en los ejes económico, productivo y social, los cuales contemplan acciones que mejoren la condición de los recursos naturales y el medio ambiente.

Política de Ecoturismo

En Guatemala, país tradicionalmente agrícola, el turismo ha tomado un auge especial en los últimos tiempos, abriendo las puertas a un nuevo desarrollo que debe ser sostenible económica, ambiental y culturalmente. A través del ecoturismo, Guatemala tiene una buena oportunidad de diversificar su economía, no sólo a nivel macroeconómico sino principalmente brindándole a las personas del área rural la oportunidad de una actividad económica alternativa a los monocultivos y la agricultura de subsistencia (FIPA/EPIQ/USAID, 2003).

El Instituto Guatemalteco de Turismo vio la necesidad de proporcionar un marco general de políticas que incentiven un cambio conductual en la forma de hacer turismo el país, guiando dichas acciones hacia la sostenibilidad, y para ello promulgó en septiembre del 2003 la Política Nacional de Ecoturismo (FIPA/EPIQ/USAID, 2003). Esta Política pretende marcar las pautas del turismo sostenible en Guatemala, evitando las malas prácticas, incentivando la tecnología limpia, rescatando el uso ético del prefijo "Eco" y fomentando el desarrollo sostenible del país en beneficio de las comunidades locales.

Entre los objetivos de ésta política figura el de propiciar la consolidación y desarrollo del ecoturismo, beneficiando a todos los guatemaltecos en los ámbitos económico,

sociocultural y ambiental, tal como lo indican los Acuerdos de Paz. También busca desarrollar y consolidar productos ecoturísticos de iniciativa privada (individual o comunitaria) a través de la conservación y el uso sostenible de los recursos naturales y culturales de Guatemala, orientando los beneficios económicos del ecoturismo hacia las comunidades locales.

Política de Descentralización

La descentralización forma parte de la reforma del Estado, es parte de los Acuerdos de Paz y, sobre todo, constituye una medida que se vincula directamente con los procesos de democratización de la vida social y política del agro guatemalteco. El marco normativo de las políticas de descentralización y desconcentración se encuentra en lo que dispone la actual Constitución Política de Guatemala y en las leyes de descentralización promulgadas en el 2002.

En el marco de la descentralización, el INAB ha impulsado un modelo de administración forestal municipal, fomentando la creación de Oficinas Forestales Municipales. Los resultados muestran que de las 331 municipalidades, el 33% cuenta con este tipo de oficinas. Por su parte, el CONAP ha desarrollado el proceso de otorgamiento de Concesiones Forestales del Petén. Ambos son procesos orientados a descentralizar la administración y manejo forestal, y a fortalecer el poder local.

La existencia de oficinas forestales en las municipalidades ha abierto un espacio en el cual se facilita el acceso de los vecinos a los servicios que en materia forestal está en capacidad de brindar la municipalidad. También constituyen un espacio de comunicación y diálogo con los líderes comunitarios interesados en el manejo de recursos forestales, teniendo como punto de partida las leyes vigentes en materia forestal y la participación de la municipalidad en la administración de tales recursos.

La descentralización, contenida en la Constitución Política de la República de Guatemala, establece que se debe invertir en el desarrollo social del país, a través de la aprobación de un presupuesto nacional que privilegie los gastos sociales y el combate a la pobreza. Éste comprende un porcentaje (10% de los ingresos ordinarios) del presupuesto que por ley debe canalizar el gobierno central a las 301 municipalidades, para concretar la infraestructura y los servicios sociales, incluidas las acciones para aprovechar sostenidamente los recursos naturales (Ferrouki, L.; Echeverría, R.).

Política de fomento a la competitividad: fomento de clusters

El Gobierno de Guatemala junto con los Jefes de Estado de los otros países centroamericanos, promovieron la creación del Proyecto Regional de Competitividad durante la reunión de Presidentes de Centroamérica de 1996, enmarcados en la Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible (ALIDES), y con el apoyo financiero del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE). De tal modo, este tema se ubica en el marco de la agenda de trabajo propuesta por el Gobierno para el período 1996-2000 y en respuesta a las condiciones imperantes en el país.

En Guatemala, dicho proyecto se concretiza en el año 1997 y a principios de 1998 se define la Agenda Nacional de Competitividad, que incluye varias áreas de acción y dos ejes centrales de trabajo. El primero se concentra en áreas prioritarias del clima de negocios, y el segundo en el fortalecimiento de clusters. Posteriormente se definen cuatro sectores prioritarios para el Programa de Competitividad: agroindustria alimenticia, vestuario y textiles, turismo y sector forestal.

El objetivo principal del proceso de desarrollo de clusters forestales es promover las acciones tendientes a elevar la competitividad de las empresas del sector forestal, principalmente las directamente involucradas en la cadena productiva tales como producción de semilla, producción de planta, reforestadoras, silvicultores, industria primaria y secundaria, y comercializadoras. También procura lograr la integración de las empresas de los sectores de servicios, conexos y de apoyo. El proceso de desarrollo del Cluster Forestal enfoca sus esfuerzos en tres áreas: competitividad, promoción de inversiones y promoción de negocios (IDC. 1999).

Política de Participación Comunitaria

Guatemala es un país que ha desarrollado grandes retos con respecto al manejo de los bosques y la participación comunitaria. Las concesiones forestales comunitarias en Petén, han acumulado una buena experiencia y se está tratando de ampliar el manejo adecuado en todo el país.

Sin embargo, el poco peso que tienen los pequeños productores en el sector dificulta un adecuado espacio de participación en el Consejo Directivo del INAB. Aún así, esta institución está haciendo esfuerzos para ampliar las áreas de plantaciones en manos de pequeños productores y que de esta forma ellos lleguen a este espacio de decisión.

Las organizaciones comunitarias de Guatemala se han caracterizado por una fuerte lucha por acceder a los recursos del bosque, siendo impulsado este proceso después de los Acuerdos de Paz. En un plazo bastante corto, han logrado integrar la cadena productiva desde la producción primaria hasta la comercialización certificada.

Los mejores ejemplos de manejo comunitario del bosque se pueden encontrar en el Petén; sin embargo, estas organizaciones se desgastan mucho en luchas con diferentes actores interesados en estos recursos (principalmente extranjeros) que ellos manejan, a pesar de los convenios firmados y de la buena experiencia que han generado. Estas organizaciones tienen un buen grado de consolidación e innovación de sus actividades, pero las constantes luchas por proteger su patrimonio les impide avanzar más rápidamente.

Un recurso social muy valioso en el caso de Guatemala es la Asociación de Comunidades Forestales del Petén (ACOFOP), como ente enfocado a la participación política en lo relacionado al manejo de bosques.

4. El Programa Forestal Nacional

El Programa Forestal Nacional (PFN) plantea un escenario de desarrollo sectorial e intersectorial consensuado con una visión de "Guatemala Forestal" para la próxima década (2002-2012), a partir de una determinación de la situación forestal actual, un análisis de brechas y la definición de la ruta a seguir materializada mediante proyectos, estudios y arreglos institucionales. El programa tiene como finalidad la sostenibilidad de la gestión forestal ambiental, mediante la existencia, permanencia,

mejoramiento y multiplicación de la actividad forestal, productiva y protectiva en el país, como un medio para contribuir al desarrollo económico, social y ambiental de la sociedad guatemalteca.

El PAFG se inicia a finales de 1989, concluye su primera fase de planificación en 1992 con una Mesa Redonda Internacional, y subsecuentemente se articula en dos fases del Proyecto de "Apoyo a la Dirección y

DESAÍOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA FORESTAL EN GUATEMALA

Coordinación del Plan de Acción para Guatemala", suscrito por el Gobierno de Guatemala y la FAO en octubre 1994, y que se inició operativamente al comienzo de 1995.

En diciembre de 1996, mediante el Decreto Legislativo 101-96, se aprobó una nueva Ley Forestal y con ella se creó el Instituto Nacional de Bosques, INAB, como el principal ejecutor de la misma.

Entre 1995 y 2003, Guatemala ratificó diferentes convenios internacionales sobre los bosques, y entre

el 2002 y principios del 2003 se ha realizado una revisión y actualización del PFN que permitió identificar una serie de temas generadores dentro de las áreas temáticas consideradas, los que necesitan ser desarrollados como parte de la agenda nacional durante el fomento e implementación del Plan.

La mayoría de ellos demandan ser sometidos a un proceso de negociación y búsqueda de soluciones o bien ser soportados con estudios especiales que permitan avanzar en la identificación de soluciones.

5. Mecanismos Financieros

En Guatemala, se vienen aplicando diferentes mecanismos financieros de fomento a la reforestación desde hace tres décadas, y en la última década se han puesto en marcha otros mecanismos innovadores de pago de servicios ambientales. Aunque los que han sido aplicados hace mucho tiempo atrás no tenían un enfoque de servicios ambientales, han servido para acumular experiencias valiosas para desarrollar mecanismos de compensación económica de los servicios ambientales que brindan los bosques.

Los mecanismos financieros tradicionales se caracterizan por su enfoque principal en la repoblación forestal para la producción forestal como una actividad económica, por servir de instrumento para el desarrollo de programas forestales integrados (producción de madera y de subproductos del bosque), por contribuir al desarrollo económico del país y por ofrecer asistencia crediticia, entre otros.

La Ley Forestal vigente incluye tanto aspectos tradicionales como innovadores. Los cobros por las Licencias de Aprovechamiento Forestal son un ejemplo de estos mecanismos, aunque no han sido establecidos básicamente por un enfoque ambiental o de servicios ambientales. La mitad de los montos cobrados por estas licencias se transfieren a las municipalidades donde están ubicados los bosques aprovechados. Algunas municipalidades asumen con estos fondos los costos de operación de las oficinas forestales municipales que prestan la asistencia técnica, en un contexto de los servicios ambientales a nivel municipal.

Los mecanismos financieros innovadores se caracterizan, principalmente, por considerar los otros beneficios que genera el bosque, sobre todo los servicios ambientales como protección del suelo, manutención del ciclo hidrológico, la biodiversidad y la conservación del paisaje. También se distinguen por incluir entre los beneficiarios a los pequeños propietarios y productores, a comunidades y municipalidades, cuando éstos contribuyen a mantener la superficie boscosa existente y a la conservación de los bosques naturales en áreas ambientalmente estratégicas.

Igual que en el caso de los mecanismos financieros tradicionales, los Pagos por Concesiones Forestales en Áreas Protegidas se detallan en el inciso E de este capítulo, como un mecanismo de carácter especial.

Mecanismos financieros aplicados

A. Pagos por las Licencias de Aprovechamiento Forestal. Cualquier aprovechamiento forestal de madera u otros productos leñosos podrá hacerse solamente con una licencia que el INAB otorgará dentro del período que se indica en el Artículo 49 de la Ley Forestal vigente. Esta licencia será la autorización para implementar el Plan de Manejo.

La misma ley establece, en el capítulo de Derecho de Corta, artículo 87, un monto equivalente al diez por ciento del valor de la madera en pie, que pagará toda persona a la que se le conceda licencia para aprovechamiento forestal. Este pago debe hacerse efectivo al momento de ser autorizada la licencia.

B. Programa de Incentivos Fiscales (PIF). La Ley Forestal (Decreto 58-74) aprobada en 1974, por primera vez contiene un artículo que permite una deducción de hasta 50% del valor del impuesto sobre la renta a las personas individuales o jurídicas que ejecutaron gastos debidamente comprobados en reforestación y mantenimiento de plantaciones no menores de cinco hectáreas. Con ello, el Gobierno ha tratado de emprender una iniciativa para lograr un crecimiento en el sector forestal y mejorar la economía nacional. El mismo decreto promovió una serie de exoneraciones y exenciones para las personas y empresas que se dedican a la actividad forestal (exoneración de pago de impuestos municipales y de importación de maquinaria relacionada a actividad de reforestación, entrega de tierras nacionales sin costo para su reforestación y otros).

Mediante el Decreto 118-84 se modificó esta Ley Forestal en 1984, ratificando lo estipulado en el Decreto anterior 58-74 en materia de incentivos fiscales a la reforestación.

La siguiente Ley Forestal promulgada en 1989 (Decreto 70-89) mantiene en vigencia el incentivo fiscal a la

reforestación, ampliándolo a actividades de forestación, mantenimiento, protección, prevención y combate de incendios y plagas forestales, así como al manejo de bosques naturales. A la deducción de impuesto sobre la renta se suma el impuesto de circulación de vehículos. Para aquellas personas que transformaron el 50% de su propiedad en una plantación, queda vigente la exoneración del pago del impuesto único sobre inmuebles durante un período de 10 años. El último proyecto aprobado por la anterior administración forestal (Dirección General de Bosques y Vida Silvestre), finalizará en el año 2006. Durante los más de 20 años de vigencia del Programa se han reforestado 18,715.76 hectáreas.

Los montos anuales de los certificados de Inversión Forestal (CIF)⁵ varían entre Q.2,745,582.83 en el año 2002 (equivalentes a US\$351,997.80) y Q.2,253,411.65 en el año 1988 (equivalentes a US\$866,697.79), que suman en total Q.276,747,320.54 (US\$44,978,444.57 aproximadamente).

C. Proyecto Piloto de Forestación de 5 mil hectáreas en el Oriente y Nor-Oriente de Guatemala⁶. Para lograr experiencia suficiente en el manejo de semillas,

Cuadro No.3			
Resumen de Mecanismos Financieros Tradicionales			
Años del - al	Incentivos / Pago	Inversión / Pago Total	Área Reforestada
1974 - 2006	Primer Incentivo a la Reforestación en Guatemala- PIF Decreto 58 -74 (1) Se ha podido deducir del Impuesto sobre la Renta hasta un 50% del valor del impuesto por reforestación y mantenimiento de plantaciones (Área no menor de 5 ha). Cada proyecto ha podido llegar a tener hasta 10 años de vida dentro del PIF (1 año de establecimiento más 9 años de mantenimiento). Certificados de Inversión Forestal (CIF).	Q.276,747,320.54 (2)	18,865 ha
1988 -	Proyecto Piloto de Forestación de 5,000 ha en el Oriente y Nororiente de Guatemala Fideicomiso denominado "Fondo para el Fomento de la Forestación y Reforestación del Oriente y Nororiente de Guatemala". Plazo de fideicomiso 25 años. Fideicomitente: el Estado de Guatemala. Fiduciario: Corporación Financiera Nacional – CORFINA. Créditos.	Q.17,728,000.00 (3)	5,540 ha

(1) Entre 1974 y 2002 cuatro Leyes Forestales (1974, 1984, 1989, 1996).

(2) 1974 hasta abril del 2002 según Menéndez, D. Guatemala. 2002. Evaluación general del programa de incentivos fiscales para la reforestación en Guatemala.

(3) Otorgados durante la vigencia del Programa según CORFINA.

⁵ Fuente: Menéndez D. Guatemala. 2002. Evaluación general de programa de incentivos fiscales para la reforestación en Guatemala. Universidad de San Carlos de Guatemala. Instituto de Investigaciones Agronómicas.

⁶ Fuente de datos sobre montos, áreas: Ing. Baudilio Velásquez. Asesor técnico particular.

DESAÍOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA FORESTAL EN GUATEMALA

plantación, distanciamiento adecuado, demanda de usuarios y ajustes del proyecto, se inició en 1988 un proyecto piloto de 5,000 hectáreas de forestación. Para ello, el Estado de Guatemala constituyó el fideicomiso denominado "Fondo para el Fomento de la Forestación y Reforestación del Oriente y Nor-Oriente de Guatemala", mediante escritura pública número 192 de 21 de abril de 1988, administrado por la Corporación Financiera Nacional-CORFINA (fiduciario).

De 1988 al 1990, se han ejecutado 64 proyectos en igual número de fincas, alcanzando un total de 5,540 ha. El financiamiento lo ha facilitado CORFINA con base en un monto de Q.3,200/ha, incluyendo establecimiento y tres años de mantenimiento de la plantación, con garantías prendarias al inicio, hipotecaria o una combinación de ambas más adelante. El monto total de fondos para otorgar los créditos asciende a Q.17,728,000.00 (sin tomar en cuenta los intereses).

En el Cuadro No.3 se resumen los dos principales mecanismos financieros tradicionales aplicados en el sector forestal de Guatemala: el primer incentivo a la reforestación en Guatemala (PIF), y el Proyecto Piloto de Forestación de 5,000 ha en el Oriente y Nor-Oriente del país.

D. Programa de Incentivos Forestales –PINFOR. El Instituto Nacional de Bosques (INAB), creado a finales de 1996 mediante Decreto Legislativo 101-96, asumió la responsabilidad de otorgar incentivos a los propietarios de tierras de vocación forestal que se dediquen a la ejecución de proyectos forestales. El Decreto indicado crea el Programa de Incentivos Forestales (PINFOR) y establece que el Estado destinará anualmente una partida en el presupuesto de Ingresos y Egresos de la Nación equivalente al 1% del presupuesto de Ingresos Ordinarios, que serán traspasados al INAB, a través del Ministerio de Finanzas Públicas, para otorgar incentivos forestales.

Esta misma Ley establece la vigencia de los proyectos de incentivos fiscales para reforestación que hayan sido aprobados de conformidad con la anterior legislación. Estos tendrán vigencia hasta su vencimiento, lo que para el caso del último proyecto aprobado en 1996 representa una finalización en el año 2006.

De tal modo, el PINFOR es un instrumento de la política forestal que promueve una mayor incorporación de la población guatemalteca a la actividad forestal formal,

incentivando la inversión para el establecimiento y manejo de plantaciones forestales, el manejo sostenido de bosques naturales y la silvicultura con fines ambientales.

Al final de cada año, el INAB realiza la evaluación de la ejecución de las actividades planificadas y aprobadas, para determinar la conveniencia de pagar el incentivo respectivo.

Con base en los fondos asignados al PINFOR, se ha fijado una meta de 285,000 hectáreas de plantaciones y su manejo, así como incorporar al régimen de manejo forestal sostenible 650,000 hectáreas de bosques naturales en el período de duración del Programa que es de 20 años (1997–2017).

El incentivo para la actividad de reforestación ha sido establecido en Q.12,400.00/ha, incluyendo costo de establecimiento más los costos de cinco años de mantenimiento, de los cuales un 91% recibe el usuario y un 9% el INAB por concepto de supervisión.

Los incentivos para el manejo de bosques naturales con fines de producción hasta por cinco años varían, según el área, entre Q.2,807.04/ha (áreas menores a 5 ha) hasta Q.36,450.70 por las primeras 90 ha, más Q.190.98 por hectárea adicional.

El incentivo con fines de protección oscila entre Q.2,660.30/ha (área menor de 5 ha) y Q.32,709.10 por las primeras 90 ha, más Q 175.03 por hectárea adicional.

Hay ocho tipos de beneficiarios: personas individuales, empresas privadas, cooperativas, comunidades, municipalidades, fundaciones (no lucrativas), asociaciones y comités, organizaciones (ONG, OG, etc.).

Según datos del INAB⁷, la Inversión total en reforestación y en manejo de bosque natural de los años 1998 a 2004, suma un monto de 401,148,421 Quetzales (el tipo de cambio ha variado en el mismo período entre Q.6.84 y Q.7.90 por 1 US\$ respectivamente).

Dentro de la Política Forestal de Guatemala, el PINFOR se identifica como el principal instrumento

para promover la reforestación nacional. La política establece como meta de reforestación una tasa anual de 6,000 hectáreas, misma que ha sido superada a partir del tercer año de ejecución (1999), alcanzando en los últimos años 8,000 hectáreas en promedio.

Con respecto al manejo de bosques naturales, la política forestal establece como meta un ritmo anual de manejo de 10,000 hectáreas. A partir del año 2000 esta meta ha sido superada: 19,000 hectáreas de bosque fueron incorporadas al manejo sostenible en el año 2004.

El análisis global (número de proyectos, inversión y superficie) muestra que las empresas privadas, pese a no tener una gran cantidad de proyectos, concentran la mayor inversión otorgada (41%) y la mayor superficie atendida (28%). Mientras tanto, los propietarios individuales, quienes tienen la mayor cantidad de proyectos, han captado una cantidad (40%) de incentivos similar a las empresas.

El programa ha atraído la participación de ocho tipos de beneficiarios, como ya hemos visto. La importancia relativa de cada uno de ellos (en función del número de proyectos, la superficie administrada y los montos recibidos), muestra que los propietarios individuales (pequeños, medianos y grandes) y las empresas privadas son los de mayor participación, y su actuar ha sido constante durante el período 1997-2000.

El Programa de Incentivos Forestales ha cumplido en gran medida con sus metas. Producto de ello son las 40,855 hectáreas de reforestación y las 48,107 hectáreas de manejo de bosques naturales incentivadas.

E. Pagos por Concesiones Forestales en Áreas Protegidas. En 1989, se promulga la Ley de Áreas Protegidas (Decreto 4-89 y sus reformas) y con ella se constituye el Consejo Nacional de Áreas Protegidas (CONAP). Poco después, el Congreso de la República aprueba la creación de la Reserva de la Biosfera Maya (RBM), mediante el Decreto 5-90 y sus reformas, delegando su administración a CONAP.

El Plan Maestro para la RBM se aprueba en 1992, y en él se establece la intangibilidad de las Zonas Núcleo (Parques Nacionales y Biotopos) y la posibilidad de aprovechar los recursos naturales renovables en la Zona de Uso Múltiple (ZUM), bajo la figura legal de concesión forestal.

Asimismo, se establecieron dos tipos de Unidades de Manejo de recursos naturales renovables, de acuerdo al tipo de beneficiario: Concesiones Forestales Comunitarias y Concesiones Forestales Industriales.

En 1994, se otorga la primera concesión a la comunidad de San Miguel La Palotada. Las concesiones comunitarias son de carácter integral y en ellas se permite el aprovechamiento y manejo de recursos maderables y no maderables, bajo la asesoría técnica y el acompañamiento inicial de una Organización No Gubernamental (ONG).

Las concesiones industriales se pueden otorgar a industrias locales de transformación de la madera pero, a diferencia de las concesiones comunitarias, al concesionario industrial sólo se le permite el aprovechamiento de los recursos maderables, pudiendo CONAP extender permisos a terceros para el aprovechamiento de los recursos no maderables. En vez de una ONG asesora, las concesiones industriales deben contar con un regente forestal para garantizar el buen desempeño de la misma.

En ambos casos, se debe obtener la certificación forestal o sello verde y mantenerlo vigente durante el plazo del contrato de concesión, el cual se ha establecido en 25 años.

Hasta el 2004, se habían otorgado un total de 12 Concesiones Forestales Comunitarias por parte de CONAP en la Zona de Usos Múltiples de la Reserva de Biosfera Maya, en Petén, para un área total de 400,830.63 hectáreas; así como dos Concesiones Forestales Industriales con un área total de 132,303.00 ha.

Entre 1994 y 2004, el CONAP había percibido un total de 13,486,762 Quetzales aproximadamente, por concepto de las concesiones forestales, tanto comunitarias como industriales.

F. Programa Piloto de Apoyos Forestales Directos – PPAFD. El PPAFD es un componente del Programa de Apoyo a la Reconversión Productiva Agroalimentaria (PARPA), cuyo organismo ejecutor es el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA). Parte de su financiamiento lo proporciona el BID, con base en el Contrato de Préstamo Número 1153-OC/GU, firmado entre la República de Guatemala y el Banco Interamericano de Desarrollo el 26 de marzo del 2000.

DESAÍOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA FORESTAL EN GUATEMALA

El objetivo general del PPAFD es contribuir a la conservación de los bosques naturales remanentes localizados en las áreas ambientalmente estratégicas, ubicadas en las regiones del Altiplano Central y Occidental del país, por medio del pago directo a los propietarios y poseedores de los mismos, como una forma de garantizar los servicios ambientales que éstos brindan a la sociedad guatemalteca.

El Cuadro No.4 resume los dos mecanismos financieros más innovadores aplicados en Guatemala desde 1997, que son de suma importancia para un futuro mercado de servicios ambientales: el Programa de Incentivos Forestales (PINFOR) y el Programa Piloto de Apoyos Forestales Directos (PPAFD).

Cuadro No.4			
Resumen de Mecanismos Financieros Tradicionales			
Años del - al	Incentivos / Pago	Inversión / Pago Total	Área Reforestada
1977 -	Programa de Incentivos Forestales - PINFOR Decreto Legislativo No. 101 -96 Resolución 4.23.97 Metas 1997-2017: -Plantaciones forestales 285,000 ha -Manejo de bosques nat. 650,000 ha -Manten. de plantaciones 285,000 ha	Q.401,148,421 (1)	40,855.00 ha Reforestación 48,107.00 ha Manejo de Bosque Natural
1988 -	Componente PPAFD Programa Piloto de Apoyos Forestales Directos del Programa PARPA (Ejecutor MAGA) (Convenio Guatemala - BID) En 5 años se espera cubrir 50,000 ha de bosque natural. Pago directo a los propietarios de los bosques naturales remanentes en áreas ambientales estratégicas. Altiplano Central y Occidental del país. Total pagos por servicios ambientales otorgados por servicios ambientales	Comprometidos a entregar en los próximos 4 y 5 años Q.17,900,000.00 y Q.10,300,000.00 Q. 4,430,000.00 (2)	50,000 ha 19,146 ha

(1) Al 30 de septiembre de 2004. Fuente INAB.

(2) Al 30 de septiembre de 2004. Fuente PARPA/PPAFD.

6. Aplicación de buenas prácticas

Criterios e indicadores para el manejo forestal sostenible

En Guatemala, como en otros países de la región, la tendencia es promover iniciativas de desarrollo de criterios e indicadores a nivel nacional y de unidad de manejo, útiles en los procesos de certificación forestal, evaluación de desempeño del manejo en áreas protegidas, y de regulación forestal por parte del servicio forestal.

La Política Forestal y los Criterios e Indicadores. La Política Forestal de Guatemala incluye, dentro de sus principios, uno específico referente a la sostenibilidad en el uso del recurso forestal a través del uso de métodos y técnicas de manejo: planificación, silvicultura, recuperación y protección, para garantizar

la perpetuidad del recurso. En este contexto hay objetivos, líneas e instrumentos que, con una estructura lógica, apuntan a incrementar los beneficios socioeconómicos generados por los bienes y servicios de los ecosistemas forestales.

Uno de los planteamientos de la política es contar con mecanismos que permitan medir, dar seguimiento y evaluación a las diferentes acciones que hacen explícitas las declaraciones de política, de manera que se pueda medir el progreso hacia la ordenación forestal sostenible y, en general, hacia el desarrollo sostenible.

La Regulación Forestal y los Criterios e Indicadores.

La regulación forestal es un instrumento de política que

norma el manejo de los recursos forestales y está explícita en la Ley Forestal y en la Ley de Áreas Protegidas.

La Ley Forestal de Guatemala, Decreto Número 101-96 del Congreso de la República, declara de urgencia nacional y de interés social la reforestación y la conservación de los bosques, para lo cual se propiciará el desarrollo forestal y su manejo sostenible. Esto mediante el cumplimiento de objetivos como: la reducción de la deforestación en tierras de vocación forestal y el avance de la frontera agrícola, la promoción de la reforestación y el incremento de la productividad de los bosques a través de manejo forestal, así como el fomento a la inversión pública y privada en el sector forestal y la conservación de ecosistemas. Dichos objetivos políticos, técnicos y económicos, tienen el propósito de mejorar el nivel de vida de la población, a través del aumento de la provisión de bienes y servicios del bosque.

La regulación forestal respecto a la aplicación de criterios e indicadores de manejo forestal indica lo siguiente:

"El aprovechamiento y manejo sostenido del bosque estará dirigido mediante el Plan de Manejo aprobado por el INAB. Este es un instrumento fundamental en el monitoreo del plan y de las técnicas silviculturales aplicadas a la masa forestal".

Título V. Del aprovechamiento, manejo e industrialización forestal.

Capítulo I: Aprovechamiento y manejo del bosque.

Artículo 48. Aprovechamiento y manejo sostenido del bosque.

La Ley Forestal otorga al INAB la potestad de administrar los recursos forestales fuera de áreas protegidas, a través de la aplicación de criterios de sostenibilidad, los cuales indica que deberán ser explícitos en el reglamento de dicha ley y manifiestos en la formulación e implementación del plan general de manejo.

Por otra parte, la Ley de Áreas Protegidas, que trasciende a lo integral de la biodiversidad, como parte del patrimonio natural de los guatemaltecos, declarándola de interés nacional, en sus objetivos, también persigue asegurar el funcionamiento óptimo de los procesos ecológicos esenciales, lograr la conservación de la diversidad biológica, el alcance de la capacidad de una

utilización sostenida de las especies y ecosistemas, la defensa y preservación del patrimonio natural y el establecimiento de áreas protegidas con carácter de utilidad pública e interés social. Todos estos objetivos apuntan al desarrollo sostenible.

La Ley de Áreas Protegidas, en su Capítulo II, regula la parte de manejo de áreas protegidas, utilizando algunos instrumentos de política como planes maestros y operativos del área, y otros más innovadores como el uso de concesiones de las áreas para el aprovechamiento de sus recursos a través de contratos que aseguren sostenibilidad y compatibilidad en los procesos de conservación.

Lo relativo al manejo forestal está normado en el Título III, Capítulo I, donde se hace referencia al aprovechamiento de la flora y fauna, el cual debe desarrollarse cumpliendo con lo estipulado en esta ley, bajo la premisa de sostenibilidad. También se hace referencia a que el reglamento normará específicamente lo referente al manejo sostenible.

Criterios e Indicadores (C&I). Los criterios e indicadores están conceptualizados como una guía de ordenación. Son directrices para la planificación forestal y una forma práctica de trascender en la búsqueda del desarrollo sostenible, bajo la premisa de que en ningún momento se le considera un estado o condición, sino más bien un proceso dinámico de cambio.

Los criterios e indicadores son una herramienta disponible para los gestores forestales, los políticos y el público, que permiten evaluar el progreso hacia la ordenación forestal sostenible. Esta herramienta tiene la característica de que es producto de una amplia participación, consenso y aceptación por parte de los interesados.

En general, los criterios e indicadores son diseñados para que los actores involucrados en el manejo (sean éstos los decisores de la política, los reguladores, los interesados o usuarios del bosque, entre otros), tengan un apoyo para comprender el objetivo de sostenibilidad y observar los resultados a escala nacional y de unidades de manejo, de las actividades de ordenación forestal.

Cuando los C&I son utilizados adecuadamente, constituyen un instrumento para evaluar la eficacia de los programas gubernamentales y no gubernamentales;

DESAFÍOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA FORESTAL EN GUATEMALA

son un método para dar seguimiento al éxito de los programas forestales nacionales, de planes estratégicos y de planes de manejo y ordenación forestal.

Debe quedar claro que los C&tl no son un modelo para calcular un índice numérico de sostenibilidad. El proceso hacia la ordenación forestal sostenible es el resultado de los constantes reajustes en la política forestal y las asociadas, las inversiones y la ordenación en respuesta a las tendencias de los indicadores.

Las interrogantes que surgen en los países respecto de la aplicación y uso de los C&tl se presentan en varias dimensiones. En algunos casos se analiza porqué es importante utilizarlos en la formulación de la política forestal u otras aplicaciones. En general, se ha demostrado que pueden utilizarse para evaluar el progreso de la ordenación forestal, como también para tomar decisiones a nivel nacional en materia de manejo y regulación forestal.

En Guatemala todavía existe una confusión o escepticismo por parte de diversos actores en cuanto a los usos propuestos de los C&tl de carácter nacional o para unidades de manejo (subnacional). Esta situación surge cuando se plantea si los C&tl son para uso nacional o internacional, al igual que cuando se discute cuál es su trascendencia en los procesos de manejo y regulación, en la búsqueda de la sostenibilidad. Por otra parte, también se plantea cuál es la compatibilidad de los C&tl con las normas técnicas o administrativas de regulación forestal, o cual es la tendencia respecto a los estándares utilizados para la certificación forestal en el territorio nacional.

La Certificación Forestal

Durante el año 2000, INAB inicia un proceso para desarrollar principios, criterios e indicadores para manejo forestal sostenible a nivel de fincas. El PAFG se suma a la iniciativa y con el objetivo de formalizar el proceso, en febrero de 2001 INAB y PAFG conjuntamente hacen una convocatoria nacional a través de la prensa escrita para participar en un taller cuyo objetivo era formalizar, con todos los interesados en el país, una Iniciativa Nacional para el Desarrollo de Estándares Forestales. El resultado de este evento fue la formación del Comité de Dirección de Certificación Nacional (luego denominado Grupo de Trabajo de Estándares de Manejo y Transformación Forestal).

Para junio de 2001 se formalizó el Grupo de Trabajo, denominándose entonces Comisión Nacional de Estándares de Manejo Forestal Sostenible para Guatemala, y se elaboró un plan operativo para los siguientes 6 meses con especial énfasis en las áreas de legalización y normativa, promoción e incorporación, y fortalecimiento y finanzas, buscando la institucionalización de la iniciativa.

A finales de ese mismo año, se acordó la búsqueda del reconocimiento del FSC y el nombramiento de una persona contacto con el Consejo del FSC. También se acordó la formalización de la Comisión como asociación sin fines de lucro, como figura legal, y se preparó un plan de trabajo para los siguientes tres años.

En el año 2002, la iniciativa nacional define claramente su visión, misión, objetivos y estructura organizativa y se consolida con el nombre definitivo de "Consejo Nacional de Estándares de Manejo Forestal Sostenible para Guatemala" (CONESFORGUA), que nace entonces como una organización de la sociedad civil.

La socialización de esta iniciativa se ha venido dando a través de diferentes mecanismos, especialmente talleres nacionales y regionales en los que se ha involucrado una serie de actores vinculados al sector forestal. Estos talleres regionales han permitido la capacitación sobre certificación forestal y cadena de custodia, dirigidos a los grupos organizados del sector forestal, involucrando a las cámaras económica, social y ambiental de CONESFORGUA. Esto ha permitido el fortalecimiento de la CONESFORGUA, mediante la consolidación de grupos regionales y la especialización de socios en certificación de manejo forestal y cadena de custodia.

También se han realizado acciones para divulgar y promover el tema de la certificación forestal mediante el apoyo financiero del Proyecto Inversiones para la Paz; entre ellas la reproducción de material técnico y divulgativo sobre el proceso de certificación forestal y cadena de custodia, dirigido a diversos grupos.

En el año 2004 se generó la Propuesta del Estándar Nacional para Manejo Forestal Sostenible, un instrumento diseñado para certificar manejo de bosques naturales y plantaciones. Dicho estándar está basado en los principios y criterios del FSC, y son los indicadores los que se han desarrollado a nivel nacional con un grupo de expertos nacionales e internacionales.

C A P Í T U L O I I

Estos indicadores fueron sometidos a un proceso amplio de consulta, transparente y participativo, a través de talleres regionales, en los cuales hubo una cobertura geográfica y por tipo de bosques bastante completa.

De acuerdo con el FSC, el estándar borrador considera en su contenido los siguientes aspectos:

- Compatibilidad con los Principios y Criterios del FSC.
- Compatibilidad con las circunstancias locales: sociales, ecológicas y económicas.
- Compatibilidad con los estándares de las regiones vecinas.
- Exhaustivo proceso de consulta.

Se considera que esta propuesta está armonizada; es decir, que se revisaron los estándares aplicables a nivel regional. Es una propuesta aprobada y recomendada por la Iniciativa Nacional, la cual ha implicado el trabajo del equipo, los procedimientos del grupo de trabajo, y decisiones en consenso bajo las premisas de

responsabilidad y transparencia. En la propuesta también se consideran los mecanismos de revisión futura, los cuales son claros para la resolución de disputas, y también esto fue armonizado en concordancia con los estándares aplicables a nivel regional. El paso siguiente es la validación del estándar, en campo y en gabinete.

Es importante señalar que en Guatemala ha habido avances significativos tendientes al buen manejo de los bosques latifoliados y que el proceso de certificación forestal ha contribuido sustancialmente en este proceso. El 78% del total de área concesionada al año 2002 cuenta con certificación forestal avalada por el Forest Stewardship Council (FSC), y el resto está en proceso de obtener la certificación. Esta situación coloca a Guatemala a la vanguardia de los bosques certificados en Centroamérica.

Área de bosques certificados ó en proceso de certificación en Guatemala al año 2003					
No.	Nombre de la unidad de manejo	Tipo de propietario	Superficie (ha)	Situación actual	Año de operación
1	Suchitecos	Comunidad	12217	Certificada	1998
2	San Miguel	Comunidad	7039	Certificada	1999
3	La Pasadita	Comunidad	18217	Certificada	1999
4	Bethel	Comunidad	4149	Certificada	1999
5	La Técnica	Comunidad	4607	Certificada	1999
6	Carmelita	Comunidad	53797	Certificada	2000
7	Unión Maya Itzá	Comunidad	5924	Certificada	2001
8	AFISAP	Comunidad	51940	Certificada	2001
9	Uaxactaún	Comunidad	83558	Certificada	2001
10	Sayaxché	Comunidad	6195	Certificada	2001
11	Arbol Verde	Comunidad	64974	Certificada	2002
12	Laborantes del Bosque	Comunidad	19390	Certificada	2002
13	Paxbán	Industria	64869	Certificada	2002
14	Ecoforest	Industria	2243	Certificada	2001
TOTAL			399119		
En proceso de certificación					
1	La Gloria	Industria	66548	Evaluada	2002
2	Yanahí	Comunidad	493	Planificada	2002
3	La Felicidad	Comunidad	908	Planificada	2002
4	La Lucha	Comunidad	908	Planificada	2002
5	Retalteco	Comunidad	785	Planificada	2002
6	El Esfuerzo	Comunidad	25328	Planificada	2002
7	Custosel	Comunidad	21176	Planificada	2002
8	Cruce La Colorada	Comunidad	20469	Planificada	2002
9	Los Alamos	Comunidad	900	Evaluada	2002
10	Interforest	Industria	5301	Planificada	2003
11	La Colorada	Comunidad	22067	Proyectada	2002
12	Monte Sinai	Comunidad	542	Planificada	2002
TOTAL			165425		

Fuente: Información de representante de SMARTWOOD-Guatemala, 2003.

La tala ilegal

La tala ilegal sigue siendo una de las causas de pérdida de cobertura en Guatemala. Este fenómeno representa un grave problema para el sector forestal del país, pues tiene implicaciones sobre los siguientes aspectos: "causa pérdidas económicas en el país, erosiona los mecanismos formales de gobierno, impacta negativamente sobre los pobres rurales, desincentiva las actividades de manejo forestal sostenible y deteriora el recurso forestal de la región" (Del Gatto, 2002).

En Guatemala no se tienen cifras precisas de lo que representa la tala ilegal. Estimaciones realizadas por Arjona en el año 2003 (Arjona 2003), señalan que la tala

ilegal con fines de producción maderable representa del 30 al 50% del volumen de madera comercial cosechado por año. Cabe señalar que, en algunos departamentos como Petén, la tala ilegal se ha reducido, producto de la aplicación de uno de los instrumentos de la política forestal como lo es el otorgamiento de Concesiones Forestales a grupos comunitarios. De igual manera, ha contribuido la implementación de la política de descentralización con apoyo a los gobiernos locales para fortalecer su capacidad de gestión de los recursos forestales a través de las Oficinas de Administración Forestal Municipal. Sin embargo, aún se tienen evidencias de contrabando de madera principalmente de Petén hacia las repúblicas de México y Belice.

7. Las tendencias y perspectivas del sector forestal

El escenario positivo tiene como premisa fundamental la realización de cambios positivos en el ámbito social y político del país, reflejado en el cumplimiento de los Acuerdos de Paz, la consolidación del Estado de Derecho y el fortalecimiento de la institucionalidad. Los supuestos son que se mantiene la estabilidad macroeconómica y se alcanza la estabilidad política y la seguridad ciudadana, consideradas en la Política Forestal como la piedra angular del desarrollo sostenible, pues se constituye en un requisito para atraer inversiones y para la inserción en la económica global.

En el ambiente sectorial, se parte de la aplicación efectiva de la Política Agraria, la Política Forestal y la integración con el marco de otras políticas vinculadas a ésta, tales como la Política de Áreas Protegidas y Biodiversidad, la Política Ambiental, la Política de Competitividad y la Política de Ecoturismo, entre otras, que son determinantes para el futuro del sector.

La aplicación efectiva de la Política Forestal implica la consolidación de instrumentos que actualmente se están aplicando con cierto éxito como el PINFOR, las Concesiones Forestales, el Sistema de Prevención y Control de Incendios Forestales, el Crédito Forestal y la Certificación Forestal, así como el desarrollo de otros instrumentos que incentiven la innovación tecnológica para generar productos de alto valor agregado y lograr el desarrollo de mercados de bienes y servicios ambientales.

Es fundamental, además, la consolidación de procesos de gestión local (administración forestal municipal, mesas de concertación de política), y la consolidación de los distintos foros o procesos nacionales como el desarrollo de clusters, el Sistema de Educación Forestal y la implementación de los programas, proyectos y acciones contemplados en el Programa Forestal Nacional (PFN).

Un elemento clave para el desarrollo de este escenario positivo es la modernización de la industria forestal hacia una industria primaria y secundaria más eficiente que permita el uso integral de la troza de grandes y pequeños diámetros y la utilización de una mayor diversidad de especies latifoliadas, especialmente de aquellas especies poco conocidas pero potencialmente comerciales, y que además permita innovar productos y bajar costos.

En el ámbito socioeconómico se espera que las políticas de gobierno en las próximas décadas se orienten a disminuir la presión sobre los bosques naturales, atendiendo la demanda de tierras, que se mantenga o disminuya la tasa de crecimiento poblacional y que se atiendan los servicios básicos de la población, además de fomentar y diversificar el empleo rural con actividades agroindustriales y ecoturismo.

El escenario negativo parte de la premisa de que las políticas macroeconómicas y los procesos de cambio orientados a la modernización del Estado, no logren los impactos positivos esperados; que se incumpla con los

Acuerdos de Paz y que no se llegue a consolidar el Estado de Derecho y la institucionalidad en el país; es decir, que no se den las condiciones necesarias para promover la inversión en el sector forestal.

Según un estudio realizado por el Consejo Nacional de Cambio Climático (MARN, 2001) los indicadores económicos de un escenario negativo significan que se tendría un crecimiento en el PIB entre 1 y 2.5%, un déficit fiscal de 2 a 4%, una inflación de 11 a 15%, una tasa de interés activa de 20 a 21%, y una carga tributaria de 9.5%; indicadores que son negativos para la inversión en el sector forestal.

En el ámbito sectorial las premisas giran en torno a una deficiente aplicación de los instrumentos de la Política Forestal, y la falta de integración de ésta con el marco de otras políticas vinculadas al sector forestal, como la Política de Áreas Protegidas y Biodiversidad, la Política Ambiental, la Política de Competitividad y la Política de Ecoturismo, entre otras.

La no consolidación de instrumentos de Política Forestal como el PINFOR, las Concesiones Forestales, la modernización de la industria forestal y la gestión local, son premisas de un escenario negativo. La falta de consolidación del PINFOR puede significar la pérdida de credibilidad y el consecuente abandono de proyectos por parte de los beneficiarios, y por parte del Estado la falta de confianza en la inversión y, por consiguiente, la no asignación de más recursos al sector forestal, en ambos casos con consecuencias nefastas para el sector.

Otra premisa fundamental para el escenario negativo es que persista la desarticulación entre la industria primaria y secundaria y que no se den cambios tecnológicos que modernicen a la industria, lo que implica que el sector forestal enfrentará en el mediano plazo (3-5 años) un escenario crítico. Esto provocaría que la oferta maderable proveniente de las plantaciones no encuentre mercado, provocando una crisis que puede impactar también en los bosques naturales, poniendo en riesgo las inversiones que el Estado ha realizado en las plantaciones con el PINFOR y siendo un desestímulo para incorporar más bosques naturales a un manejo forestal sostenible, porque no permitirá mejorar la rentabilidad del manejo forestal sostenible.

El escenario probable. Este escenario será el resultado de la combinación de la situación actual y de condiciones

que puedan dar origen a los otros dos escenarios positivo y negativo. Tiene como premisa fundamental que se mantenga la estabilidad macroeconómica que ha mostrado el país en los últimos años y que las acciones de gobierno se orienten a generar cambios en el ámbito social y político en cumplimiento de los Acuerdos de Paz, y a la consolidación del Estado de Derecho.

En el ámbito sectorial, las premisas están enfocadas a que las acciones que se implementen para la aplicación de los instrumentos de la Política Forestal, y de otras políticas vinculadas a ésta (como la Política de Áreas Protegidas y Biodiversidad, la Política Ambiental y la Política de Ecoturismo, entre otras), mantengan una tendencia hacia su aplicación efectiva y se logre una armonización y fortalecimiento del marco institucional responsable de su aplicación.

Un elemento clave, para el desarrollo de este escenario es la modernización de la industria forestal hacia una industria primaria y secundaria más eficiente, que permita el uso integral de la troza de grandes y pequeños diámetros y la utilización de una mayor diversidad de especies latifoliadas, especialmente de aquellas especies poco conocidas pero potencialmente comerciales, y que además, permita innovar productos y bajar costos.

Este escenario, al igual que el escenario positivo, depende de tres premisas fundamentales para que llegue a desarrollarse:

- 1) la armonización del marco de políticas e instituciones vinculadas al sector forestal.
- 2) La consolidación de los instrumentos de la Política forestal, con especial énfasis en el fortalecimiento del Programa de Incentivos Forestales, la consolidación del Proceso de Concesiones Forestales; la organización de actores y fortalecimiento de la gestión local.
- 3) El desarrollo tecnológico de la industria forestal y la articulación entre la industria primaria e industria secundaria.

La dinámica y tendencias que ha mostrado el sector forestal en los últimos cinco años, hace suponer que el escenario probable se acercará más al escenario optimista que al escenario pesimista; pero eso dependerá de la estabilidad en las políticas y acciones institucionales que se implementen.

8. Barreras y Fortalezas

Producto del análisis realizado durante la revisión de las políticas forestales, se presentan a continuación las barreras y fortalezas identificadas para el sector forestal en Guatemala.

COMPONENTE	BARRERA	FORTALEZAS
Sector forestal Aporte del SF vía Áreas Protegidas	Armonización e integración de marcos de política, legislación e institucionalización. 30% del ingreso nacional generado por el turismo.	Existe un buen ambiente para integrar la aplicación efectiva de la política forestal, agraria y otras de interés.
Política Forestal	Insuficientes claridad del órgano rector superior, donde no exista dualidad de competencias en la conservación y el manejo productivo de los bosques entre el INAB y CONAP.	Una política con instrumentos que actualmente se están aplicando (PINFOR, Concesiones Forestales, Sistema de Prevención y Control de Incendios y Plagas Forestales, Crédito Forestal, Certificación Forestal, etc.)
Sistema de Información	Necesidad de un sistema de Información Forestal que permita realizar inteligencias de mercados, análisis de coyuntura, comunicación entre productores y comercializadores, integración de esfuerzos institucionales.	Se cuenta con sistema base de información el cual puede constituirse con el apoyo político y financiero, en el sistema de información requerido.
Áreas Protegidas	Consolidación del Sistema Guatemalteco de Áreas Protegidas, particularmente en lo que a uso, acceso y control de recursos de tierra y bosque se refiere.	27.6% del territorio nacional está cubierto por áreas protegidas legalmente declaradas.
Servicios Ambientales	Falta una política de pago de servicios ambientales como estrategia para generar beneficios económicos, principalmente a comunidades ubicadas en las zonas productoras de agua.	Existe una buena experiencia de mecanismos financieros de fomento a la reforestación por más de tres décadas, y últimamente han comenzado a implementarse mecanismos innovadores de pago de servicios ambientales.
Aplicación de Buenas Prácticas		Se cuenta con un buen sistema de criterios e indicadores para el manejo forestal sostenible y además se tiene una estrategia de acción sobre la tala ilegal, ambos requieren ser fortalecidos.
Gobernanza	Consolidar los espacios de diálogo referidos al tema de bosques. Necesidad de fortalecer el poder local a través de la consolidación de la gestión forestal municipal.	Mesas de concertación y Política Forestal de las Verapaces, Concesiones Forestales Comunitarias en el Petén.

9. Principales acciones

Para alcanzar el escenario positivo presentado anteriormente se requiere de la implementación de las siguientes acciones estratégicas identificados en el estudio de Tendencias y Perspectivas del Sector Forestal de Guatemala FAO (2003).

- Armonización e integración de los marcos de política, legislación e institucionalización relativos a los recursos naturales (particularmente los forestales) y de las funciones y actividades que de ellos se derivan. Es imperioso establecer un marco institucional con un órgano rector superior, donde no exista dualidad de competencias en la conservación y el manejo productivo de los bosques entre el INAB y CONAP, ni visiones diferentes o contradictorias, al menos en torno a las distintas funciones del bosque (económicas y ambientales).
- Consolidar la estrategia de desarrollo de clusters forestales, en el marco del Programa Nacional de Competitividad, para superar las limitantes del sector forestal en los siguientes aspectos:
 - a) Especialización de recursos humanos.
 - b) Mercados de capitales adecuados para financiar la producción forestal en el largo plazo a través de plantaciones, alta cobertura de servicios públicos e insumos.
 - c) Servicios de calidad disponibles en forma oportuna, demanda local exigente, competencia sana y vigorosa que motive el mejoramiento continuo y la existencia de estrategias que motiven la innovación constante, entre otros aspectos. Desarrollo de sub-clusters siguiendo criterios regionales (ejemplo: subcluster de Las Verapáces, Izabal, sub-cluster Petén).
- La vinculación financiera y tecnológica entre la acción de producción de materia prima, vía manejo de bosques naturales o de plantaciones y la transformación de productos de madera de alto valor agregado a través de la integración de cadenas productivas o estrategias de desarrollo de clusters, que implica la modernización de la industria forestal. Esto, a su vez, implica abordar el tema de la inversión privada, la educación y la investigación básica y aplicada; esfuerzos que se pueden promover a través del Sistema de Educación Forestal (SEF).
- Consolidar los espacios de diálogo referidos al tema bosques, principalmente con el fortalecimiento del poder local a través de la consolidación de la gestión forestal municipal, que implica apoyar la construcción de capacidades para administración municipal forestal, así como el establecimiento y consolidación de foros de discusión local (a nivel regional) como la Mesa de Concertación y Política Forestal de las Verapáces. Estos serán elementos fundamentales para mejorar la gestión de los recursos forestales.
- La consolidación social, político, técnica, administrativa y financiera del Sistema Guatemalteco de Áreas Protegidas, particularmente en lo que a uso, acceso y control de recursos de tierra y bosques se refiere. En esta acción merece especial atención la consolidación del Proceso de Concesiones Forestales de la Reserva de la Biosfera Maya.
- La vinculación del sector forestal a otros sectores de la economía, como los sectores de turismo, industria farmacéutica, construcción, energía y aguas; para desarrollar el mercado interno. Desarrollar la demanda interna aprovechando el déficit habitacional, otras construcciones, uso de partes y piezas en ingeniería vial.
- El fortalecimiento de la organización de productores forestales para mejorar las capacidades de acceder a la tecnología y a los mercados internacionales. Una de las oportunidades para acceder al mercado internacional es la conformación de alianzas estratégicas con industrias de avanzada que cuentan con la certificación de la cadena de custodia. Los pequeños productores por sí solos difícilmente podrán acceder a estos nichos. Además, la organización social es necesaria para desarrollar esquemas de compensación por Servicios Ambientales que operen a favor de las comunidades rurales.

DESAFÍOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA FORESTAL EN GUATEMALA

- La necesidad de creación y/o fortalecimiento de instancias políticas y técnicas que aborden el tema bosques con la necesaria: a) independencia, b) coherencia conceptual y excelencia técnica, c) visión macro e integral del sector y; d) poder de convocatoria.
- La gestión e implementación de mecanismos alternos y complementarios de financiamiento del sector forestal, especialmente de origen privado, orientado no solo a la creación de materia prima (plantaciones) sino al mejoramiento de procesos de transformación, comercialización y mercadeo de bienes y servicios forestales.
- Implementar una política sobre el pago de servicios ambientales como estrategia para generar beneficios económicos a comunidades ubicadas en las zonas productoras de agua (altiplano occidental). Es necesario establecer el marco político institucional capaz de orientar, coordinar, estimular y controlar un sistema de pago por servicios ambientales, lo cual implica desarrollar los recursos humanos y los mecanismos administrativos, financieros y técnicos que requiere el proceso. La política de pago por servicios ambientales debe ser parte de la institucionalización del nuevo paradigma del desarrollo sostenible, y requerirá de la discusión abierta y amplia del mismo con todos los sectores involucrados de la sociedad. Su aplicación local requerirá de instrumentos específicos que deberán diseñarse en función del servicio de que se trate y de las relaciones locales entre éste y los agentes involucrados. (FIPA-AID. 2002d.)
- La apertura comercial es inminente, por lo tanto es imperativo que el sector forestal identifique los sectores que pueden ser competitivos en dicho escenario. Para el caso de la industria secundaria podrían ser los fabricantes de muebles de exportación y los artesanos ebanisteros, y en el caso de la industria primaria la madera seca dimensionada o productos semielaborados.
- Es necesario realizar acciones de investigación y promoción para fortalecer el mercado de especies con mercado parcialmente desarrollado (MPD) y para abrir mercados a las especies potencialmente comercializables (EPC) y a los productos no maderables. También conviene hacer estudios de valoración de los servicios ambientales vinculados a los bosques y la definición de mecanismos de compensación.
- Desarrollar el Plan Estratégico del Sistema de Educación Forestal como mecanismo para mejorar la situación de la educación forestal en el país.
- Establecer un Sistema de Información Forestal que permita realizar: inteligencia de mercados, análisis de coyuntura, comunicación entre productores y comercializadores, e integración de esfuerzos institucionales.
- Guatemala debe especializarse en la producción y darle mejor calificación al tema de servicios (identificación de mercados, transporte, entre otros), pues éstos representan aproximadamente el 60% de los beneficios del bosque.

Bibliografía

- Banco Interamericano de Desarrollo, BID. Estudio sobre Inversión Directa en Negocios Forestales Sostenibles. Brasil, 2005.
- A. Revolorio. Estudio de Tendencias y Perspectiva del Sector Forestal en América Latina Documento de Trabajo. Informe Nacional Guatemala. Instituto Nacional de Bosques. INAB. FAO, Roma 2004.
- Arjona.C. Primera aproximación a la cuantificación de la madera ilegal en Guatemala. Universidad del Valle de Guatemala. Guatemala. Trabajo de investigación. Guatemala. 2003
- CONAP. Política Nacional y estrategias para el desarrollo del Sistema Guatemalteco de Áreas Protegidas. Consejo Nacional de Áreas Protegidas 1999.
- FAO. Guatemala frente al cambio climático. Serie centroamericana de bosques y cambio climático. Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo. 2003.
- FAO. Situación de los Bosques del Mundo. FAO, Roma 2005.
- FAO./INAB Inventario Nacional forestal de Guatemala. Guatemala. 2004.
- Ferrouki,L; Echeverría,R. Las políticas de gestión forestal descentralizada. <http://www.idr.ca/en> ev
- Gobierno de Guatemala.1996. Ley Forestal. Decreto 106-96. Guatemala
- IDC. Diagnóstico del Cluster Forestal Guatemala. 1999.
- INAB.CONAP-MAGA-UVG-PAFG. Plan de Acción para Guatemala. Mapa de Cobertura Forestal. Escala 1:50,000. 2004.
- MAGA/INAB/CONAP7PAGE. Políticas Forestales de Guatemala. 1999.
- MARN Primera Comunicación Nacional sobre Cambio Climático. Guatemala. 2001.
- M Escobedo. Sistematización de la Experiencia del Proceso Nacional de Criterios e Indicadores para el Manejo Forestal Sostenible. Instituto Nacional de Bosques, INAB. Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo, CCAD. Estrategia Forestal Centroamericana, EFCA. UICN-Unión Mundial para la Naturaleza. Enero 2005
- N.J. Bockor. Sistematización de la Experiencia de Cobro y Pago de Servicios Ambientales. Instituto Nacional de Bosques. INAB. Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo, CCAD; Estrategia Forestal centroamericana, EFCA; Unión Mundial para la Naturaleza, UICN. Enero 2005.
- O. Segura, D.Kaimowitz, J. Rodríguez. Políticas Forestales en Centro América: Análisis de las Restricciones para el desarrollo del sector Forestal. IICA-Holanda/LADERAS C.A; CCAB-AP. 1987
- PFN Agenda Nacional Forestal para Guatemala 2003-2012. Guatemala 2003.



Desafíos para la implementación de la Política Forestal en Belice

1. El sector forestal de Belice

Belice tiene un territorio de 22,966 Km². Desde su independencia en 1981, ha logrado consolidar un sistema estable de gobierno de tres poderes. Para el 2003 la población fue de 266,440 habitantes (estimado a julio 2003), de los cuales alrededor del 46% vive en el área urbana. Ese año la tasa anual estimada de crecimiento fue de 2,44% anual. La densidad poblacional es de 11,6 habitantes por Km² (el promedio en Norte y Centro América es de 22,4 y a nivel mundial 45,8).

La economía de Belice es pequeña y depende principalmente de la agricultura, en particular de la producción de bananos, azúcar y cítricos. En el año 2000, la agricultura contribuyó con el 13% del PIB y el 68% de las exportaciones. Recientemente, la economía se ha diversificado hacia el turismo, otros servicios industriales y la cría de camarones. La actual política

económica en Belice está enfocada a restablecer los altos niveles de crecimiento alcanzados en los años ochenta. La política de expansión monetaria y fiscal, iniciada en 1998 ha logrado un crecimiento de la economía del 6,5% en 1999, 10,8% en el 2000, 4,6% en el 2001 y el 3,7% en el 2002. Los mayores problemas continúan siendo el considerable déficit en el comercio exterior y la deuda externa (estimada en 475 millones de US\$ para el 2001).

Los bosques mantienen una cobertura del 79% del área total de la tierra de Belice (CSO, 2000). El bosque latifoliado ocupa la mayor cantidad del área (con alrededor de un 70%) y el pino ocupa un distante segundo lugar con 2,98% (ver el Cuadro No 1). El 27,02% restante se compone de bambusales, vegetación arbustiva, manglares y palmas.

Cuadro No.1		
Cobertura forestal de Belice (En hectáreas al año 1994)		
Clase de bosque	Área Has	% de la superficie total
Bosque Latifoliado	1,419,000	65.12
Bosque Latifoliado Abierto	12,031	0.55
Bosque de Pino	57,625	2.64
Bosque de Pino Abierto	7,307	0.34
Bosques Latifoliadas no Comercial	84,838	3.89
Bosque Secundario "Guamil"	18,859	0.87
Bambú y Vegetación a la orilla de ríos	11,527	0.53
Vegetación arbustiva a lo largo de la costa	2,483	0.11
Manglares medios y altos	7,820	0.39
Manglares bajos	23,460	1.08
Salinos, suampos, vegetación con palmas y manglares	34,487	1.58
Pantanos	41,963	1.68
TOTAL	1,721,400	79.00

Fuente: Land Information Center, 1994, in NBSAP. 1998

La importancia del sector forestal

Bajo la Dirección del Plan del Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Belice, se ha hecho un importante esfuerzo, consciente y deliberado, para poner por lo menos una porción de cada uno de los ecosistemas principales de bosque dentro de un sistema de áreas de protección. La conservación de la biodiversidad ha ido de la mano con el manejo convencional de la madera y la protección convencional de las cuencas hidrográficas. La meta era conseguir por lo menos el 10% de cada ecosistema del bosque bajo cierta forma de protección. A pesar de que esta meta no se ha alcanzado para todos los tipos de vegetación, actualmente hay una buena representación bajo cobertura protegida de las diferentes áreas que, en muchos casos, excede lo prescrito por el programa.

Con el agotamiento de la madera en tierras nacionales, ha habido un cambio de las actividades de la silvicultura de concesiones en tierras privadas y públicas a las reservas de bosque maderable, los cuales representan los últimos remanentes, de acuerdo con el más reciente inventario nacional.

La variación anual producto del cambio de uso (deforestación) se ha calculado en 36,000 hectáreas anuales¹. Los estudios, en el pasado, han indicado que solamente cerca del 14 % de las tierras forestales son aptas para la producción forestal; de ellas el 4.4% se ubican en terrenos nacionales y el 9.6% restante en áreas protegidas y terrenos privados. Esta categorización de terrenos aptos para el desarrollo de la actividad productiva forestal no se refleja en la política forestal del país.

Los productos no maderables

Los productos no-maderables del bosque requieren atención especial, puesto que tienen gran potencial para el aprovechamiento y el uso como recurso sostenible. Más allá de las aplicaciones (sin embargo no siempre sostenibles), se ha incluido la extracción del látex del zapote (*Manilkara zapota*, fam. Sapotáceas) para la fabricación del chicle y el uso de hierbas medicinales. Otros bienes a partir de los productos no-maderables del bosque son la miel, las materias primas para la artesanía, paja de las palmas del bosque, Xate (*Chamedorea spp.*), las especias, los aceites, productos farmacéuticos, semillas, plantas de semillero del árbol, plantas de orquídea, los postes, las plantas medicinales y las frutas.

En la actualidad, especies como el Xate se están aprovechando ilegalmente en Belice por "Xateros" no beliceños que cruzan la frontera desde el Petén para cosechar Xate en áreas protegidas del país. El aprovechamiento del Xate representa una industria de aproximadamente US\$30 millones en la región. El Departamento Forestal en Belice apenas está en el proceso de otorgar permisos de cosecha a beliceños para el aprovechamiento de esta palma, cuyas hojas son codiciadas para arreglos ornamentales en los Estados Unidos y Europa.

Otra especie que merece atención es la palma para paja (*Sabal mauritiformis*) que tradicionalmente se utilizaba en la construcción de los techos de las casas y otras estructuras rurales. En la actualidad existe una alta demanda de las hojas de esta palma para la construcción de techos de cabañas y otros edificios en la creciente industria turística.

El Sistema Nacional de Áreas Protegidas

La conservación en Belice data desde 1920, y el establecimiento de reservas forestales ha sido parte del manejo y modernización del desarrollo industrial forestal. Cinco de las reservas existentes (Freshwater Creek, Sibun, Silo Grass, Vaca y Columbian River) fueron creadas en 1930 (BELIZE'S INTERIM FIRST NATIONAL REPORT, 1998). La más reciente reserva creada es Terra Nova, en 1994. Hoy día, alrededor del 50% de los bosques estatales son considerados como de protección (Castañeda 1996).

Belice es el país de la región con mayor proporción del territorio destinado a acciones de conservación de la biodiversidad. Cabe destacar la importancia que el país le ha dado a la conservación de recursos marinos y el creciente interés por la conservación del patrimonio cultural (García, 1996).

El Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP) en Belice cuenta con aproximadamente 1,033,220.96 hectáreas, lo que representa alrededor del 45.3% del territorio nacional. De ellas, únicamente el 38.3% (874,568 hectáreas) corresponden a áreas protegidas forestales; el 7% restante corresponde a reservas marinas.

En Belice existen 35 áreas protegidas bajo la modalidad de gestión compartida, que representan el 47% aproximadamente de las 75 áreas protegidas

declaradas en total que tiene el país. Cabe mencionar que en Belice, las áreas protegidas que cuentan con gestión en campo son las que se encuentran bajo este esquema de gestión compartida.

La administración del SINAP, en general, está a cargo del Departamento Forestal del Ministerio de Recursos Naturales, Ambiente e Industria, instancia adscrita directamente al Primer Ministro del país. Pero existen otras dos instancias que pueden declarar y administrar áreas protegidas: el Departamento de Pesca y el Departamento de Arqueología (Manzanero, 1997).

Dentro de las potestades del Departamento Forestal figura el declarar las áreas protegidas según lo considere oportuno. Además, tiene como misión preservar y proteger los principales recursos naturales y culturales del país, a través de mecanismos que permitan el involucramiento de los habitantes y que éstos se beneficien de esa participación, haciendo uso adecuado de los recursos naturales.

Reconociendo la importancia de las áreas protegidas, el Ministerio de Recursos Naturales designó una fuerza de trabajo en Octubre de 2003 para el desarrollo de una política y plan para el Sistema de Áreas Protegidas de Belice. Posteriormente, el gabinete aprobó esta iniciativa que tiene cinco componentes. El primer componente (próximo a ser completado) busca la formulación de una política amplia de Áreas Protegidas, a través de la cual se establece la fundación cualitativa del proceso de planificación. Una versión preliminar de la política, que establecerá principios y criterios para el sistema de áreas protegidas, ya habría sido entregada al Ministerio de Recursos Naturales y posteriormente al gabinete para su revisión y aprobación.

El segundo componente de esta iniciativa de planificación esta desarrollándose actualmente, y pretende determinar el estado actual del Sistema de Áreas Protegidas y evaluar las oportunidades para su re-caracterización en lo referido a amplitud, representatividad, adecuación, balance y coherencia. Este componente determinará si las actuales áreas protegidas brindan suficiente hábitat a las especies en conservación y si existen ecosistemas que no están adecuadamente (o no lo están totalmente) representados o cubiertos por las áreas protegidas existentes.

El tercer componente establecerá los Procedimientos de Manejo y Uso Sostenible de las Áreas Protegidas, determinando y evaluando los procedimientos de administración y manejo empleados actualmente por los diversos administradores de áreas protegidas y agencias relacionadas al tema, así como su capacidad de reflejar el pleno cumplimiento a través de los procedimientos adicionales y la legislación adaptada.

El cuarto componente, probablemente el más importante de esta iniciativa de planificación de áreas protegidas, es el que busca identificar y cuantificar en términos económicos los beneficios derivados de las áreas protegidas. Se considera que la escasa contribución del sector forestal (y por extensión, de las áreas protegidas) al desarrollo económico, puede ser resultado de una escasa comprensión del rango de bienes, beneficios y servicios que son derivados de los recursos forestales.

Finalmente, el quinto componente busca desarrollar guías para mejorar la estructura de manejo del sistema de áreas protegidas en términos de coordinación, eficiencia y efectividad, con un conjunto amplio de procedimientos de monitoreo puestos en ejecución.

El uso del recurso

A finales de los años 80 y principios de los 90, con la entrada al mercado de nuevas tecnologías y la aplicación en el país de sistemas de ordenamiento territorial, se llega a la conclusión de que, aunque la cobertura forestal del país es de 79%, la realidad es que solo el 73.4% de esa cobertura se puede considerar como arbórea y, de ella, el 14% es apta para la producción de madera en forma sostenible. El resto de la cobertura forestal debe manejarse más en función de la protección de la biodiversidad y de la producción de servicios ambientales.

No obstante estos avances, a la fecha no existe un inventario forestal que oriente sobre la disponibilidad de tierras forestales en el país. De acuerdo con el Departamento Forestal, los inventarios forestales son exigidos en la actualidad para registrar los bloques sometidos anualmente a concesiones forestales. Existen indicios de que el aprovechamiento de caoba (*Mahogany sp.*) y pino exceden muy por encima de la corta anual permisible. Esto también indica que existe un alto porcentaje de corta ilegal que necesita ser

DESAÍOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA FORESTAL EN BELICE

evaluada. Se debe también reconocer que el actual sistema de licencias, tipos de licencias forestales y permisos han contribuido al uso no sostenible del recurso maderable.

Plantaciones

La existencia de una cobertura forestal tan alta pareciera haber influenciado en el poco interés de desarrollar las plantaciones forestales. A la fecha, se indica que existen alrededor de unas 3,000 hectáreas en todo el país, las cuales forman parte de algunos ensayos de pino realizados por el gobierno en Punta Gorda y algunas pequeñas plantaciones privadas de caoba recientes. El Departamento Forestal analiza actualmente la viabilidad de condicionar el otorgamiento de licencias de aprovechamiento forestal con la obligatoriedad de realizar plantaciones forestales de enriquecimiento. Se requiere poner en marcha requisitos e incentivos.

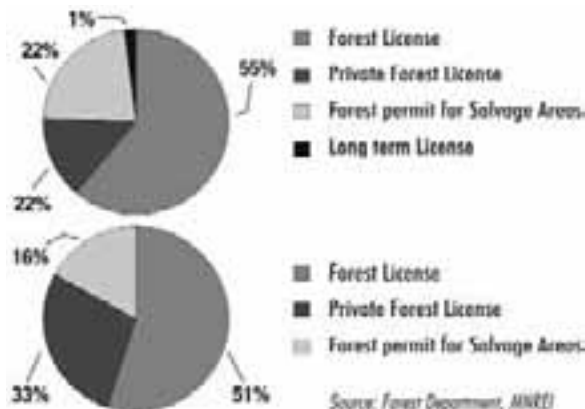
Licencias forestales

En tiempos de la Colonia, los ingleses ofrecían concesiones forestales bastante grandes que, por lo general, eran delimitadas por ríos y entre ellos se otorgaba un área a todo lo largo de tres millas. Lo anterior partió de un criterio de que el tamaño de la concesión permitía realizar el manejo sostenible, ya que ofrecía economías de escala. Con el tiempo, las concesiones se han reducido considerablemente, siendo otorgadas algunas de ellas bajo criterios más políticos y menos técnicos, lo cual está propiciando la falta de integración bosque-industria, ya que la superficie no se considera suficiente para abastecer en forma permanente y sostenida una industria.

Existe preocupación por parte de aquellos industriales más tradicionales y que desean respetar las reglamentaciones, por la forma en que se están asignando las concesiones, limitando cada día más aquellas industrias con mayor capacidad. Éstas se ven obligadas a abastecer sus necesidades de materia prima de terceros, que no siempre actúan dentro de la ley. Eso está obligando al Departamento Forestal a una revisión de la actual regulación y leyes respecto a la asignación de este tipo de licencias. Al mismo tiempo, se está considerando establecer vedas en ciertas regiones donde se conoce que no existe bosque apto para esta actividad. Las reservas forestales están siendo consideradas sólo para operaciones de manejo forestal de largo plazo.

Figura 1

Tipos de permiso para explotación de madera aplicados en 1998 y 1999



Industria

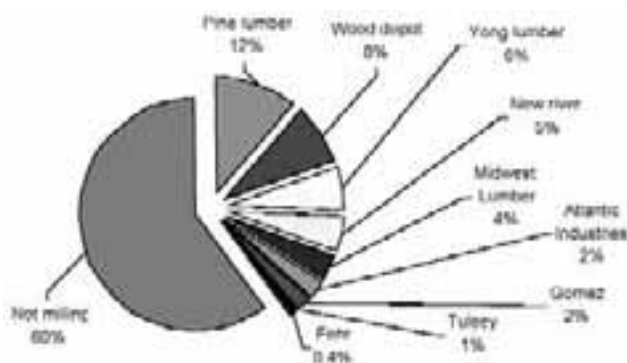
En Belice existen 45 aserraderos, con una capacidad instalada de alrededor de 200,000 metros cúbicos anuales.

Esta industria trabaja al 50% de la capacidad existente. Datos de 1999 indican que tres aserraderos procesaron el 18% aproximadamente (uno con 9,000 metros cúbicos por año y los otros dos con 4,000 metros cúbicos por año). Otras 10 empresas de aserrio trabajaron el 30%, con una capacidad instalada de 3,000 metros cúbicos por año; y el restante 52% se concentra en 32 aserraderos que tienen una capacidad en el rango de 500 a 2,000 m³ por año.

Según las estadísticas del Departamento Forestal, la industria forestal nacional procesó, en el año 1999, 60,145 metros cúbicos/rollo, de los cuales solamente un 39% procedía de concesiones forestales ligadas a industrias existentes.

Figura 2

Principales industrias de la Madera y su producción



Índice de Atracción a la Inversión Forestal

El Índice de Atracción a la Inversión Forestal (IAIF), tiene como objetivo general medir los factores del clima de negocios que determinan la atracción del sector forestal a las inversiones directas (BID, 2005) (actualmente este índice está siendo actualizado a solicitud del BID). La construcción del IAIF está basada en un modelo que agrega índices existentes, indicadores específicos y datos relevados a través de encuestas. El modelo está fundamentado en la hipótesis que el nivel de ID en negocios forestales sostenibles es afectado proporcional y directamente por la atracción de la inversión en tales negocios. Así, la atracción de la inversión depende de la rentabilidad de los negocios forestales sostenibles; es decir, que cuanto más rentable el negocio, más atractivo será. A su vez, la rentabilidad de los negocios foresto-industriales es afectada por una serie de factores, que pueden limitar o maximizar sus niveles de ingresos o costos. Conocer los diversos factores y tener clara la influencia e importancia de ellos sobre los negocios foresto-industriales es punto imprescindible para cualquier inversionista.

En el cuadro No.2 se resumen los principales resultados de los tres índices calculados para el caso de Belice. En

el índice SUPRA sectorial, Belice se ubica en una situación más o menos estable en cuanto a indicadores PIB, tasa de interés, tasa de cambio y carga tributaria. Podríamos decir que, con algunas excepciones, Belice no enfrenta grandes inestabilidades macroeconómicas, lo cual crea un ambiente macroeconómico sano con potencial para la atracción de las inversiones forestales. En cuanto al índice INTER sectorial, la condición cambia un poco, ya que se ubica en una escala intermedia respecto al resto de países latinoamericanos. Puede decirse que el país se encuentra en una situación en donde no existe una alta integración con el resto de sectores de manera que incentive la rentabilidad de los negocios forestales, pero tampoco existen relaciones que tiendan a su deterioro. Más bien puede pensarse que existe el potencial para lograr mejores encadenamientos. Finalmente, en el índice INTRA sectorial, Belice ocupa un índice relativamente bastante bajo respecto a países como Argentina y Chile, reflejando la baja productividad y por ende la baja competitividad del sector en el país.

Estos índices sectoriales ubican al país en el puesto 23 a nivel de América Latina y sexto a nivel de Centroamérica.

Cuadro No.2		
Índice de Atracción a la Inversión Forestal		
INDICADOR	PUNTAJE	CLASIFICACION
Tasa de crecimiento del PIB	61	14
Tasa de interés pasiva real	79	14
Estabilidad de la tasa de cambio	72	17
Libertad del comercio internacional	54	20
Riesgo político	64	15
Carga tributaria sobre el PIB	59	19
Subíndice SUPRA	65	17
Infraestructura económica	50	11
Infraestructura social	74	18
Regulaciones	50	5
Mano de obra	36	9
Mercado de capitales	37	13
Derecho de propiedad	50	6
Flujos de capital e inversión extranjera	50	14
Políticas agropecuarias	38	19
Restricciones a las plantaciones o a los aprovechamientos	89	1
Subíndice INTER	53	10
Recurso forestal	16	15
Apoyo a los negocios forestales – industriales	4	21
Tamaño del mercado doméstico	5	23
Tierras de vocación forestal	5	21
Acciones adversas	32	19
Subíndice INTRA	12	22
Índice de Atracción de Inversión Forestal (IAIF)	31	23

² Procura incorporar los factores que afectan los negocios foresto-industriales más relevantes, mensurarlos y calcular una puntuación final que represente el clima de inversión en negocios forestales sostenibles para cualquier país del mundo.

2. Marco legal

A la fecha, el accionar del sector forestal en Belice descansa básicamente en cuatro leyes:

- La Ley Forestal, que es la más antigua.
- La Ley del Sistema de Parques Nacionales.
- La Ley de Vida Silvestre.
- La Ley de Conservación de Bosques Privados.

La Ley Forestal y la Ley de Conservación de Bosques Privados se orientan principalmente a regular el aprovechamiento de los productos maderables y no maderables. Llama la atención que dentro de la Ley Forestal el concepto de desarrollo sostenible se menciona una única vez, lo que pareciera reflejar la necesidad de su actualización.

El Acta Forestal, Capítulo 176, Vol. 4 de las Leyes de Belice (1980), es el instrumento legal que le confiere derechos y obligaciones al Departamento Forestal. Legislación suplementaria promulgada bajo el acta incluye el reglamento forestal (1963) y regulaciones para la protección de manglares (1989). Otras leyes que definen las responsabilidades del Departamento Forestal incluyen:

- a) El Acta de Bosques Privados (Conservación).
- b) El Acta para la Protección de Incendios Forestales.

- c) Regulaciones para las mediciones de madera.
- d) El Acta de la Industria Maderera.
- e) El Acta para la Protección del Chiclé.
- f) El Acta para la Protección de la Fauna.
- g) El Acta de Sistemas de Parques Nacionales.

Institucionalmente, a pesar de que el Departamento Forestal está evolucionando hacia una institución de servicio, moderna y orientada más a facilitar el desarrollo del sector forestal sin perder de vista su función normativa; es una realidad que tanto financiera como profesionalmente tiene limitaciones de importancia. Únicamente cuenta con 38 funcionarios permanentes para atender todas las necesidades que demanda el sector forestal del país, de los cuales 9 son de nivel profesional, 6 son técnicos forestales y 21 cumplen la función de guarda recursos.

Dentro del sector industrial forestal ha habido varias iniciativas para apoyar la institucionalidad del sector forestal, de manera que se organice como gremio que represente los intereses de la industria forestal. Desafortunadamente, dicha iniciativa no se ha podido concretar y aún se mantiene una estructura amorfa, sin que exista una verdadera representación de los mismos.

3. La Política Forestal

Históricamente, la política forestal beliceña fue definida por los colonizadores ingleses, quienes trajeron al país sus propios principios sobre manejo de bosque. En 1886, E.D.M. Hooper del Departamento Forestal de la India, hizo la primera recomendación para la creación de un departamento forestal, aunque en la práctica esto no se dio hasta 1936. Un reporte elaborado por Hummel en 1921, establece las políticas forestales de aquel entonces y toca brevemente los temas de conservación de suelos y aguas en relación con los bosques. Entre los principales puntos tratados en ese documento se encuentran:

- El fortalecimiento de las industrias forestales.
- El uso de maderas de segunda calidad y la colección de información sobre ellas.
- El aumento en el crecimiento y reproducción de caoba en áreas seleccionadas.
- La construcción de carreteras.
- El otorgamiento de concesiones de largo plazo.
- El control de incendios en áreas seleccionadas de pino.
- La protección y fomento de la regeneración de rosewood (*Dalbergia Stevensonii*) y zapote.
- Σ La investigación sobre plantaciones de Teca.
- El desarrollo de un jardín botánico, estableciendo un arboretum.

C A P Í T U L O I I I

En 1922, Hummel sugiere por primera vez la definición de una política forestal comprehensiva, y al año se estableció un fideicomiso forestal con el objetivo de desarrollar y conservar los bosques reales en la entonces llamado Honduras Británica. Este Fideicomiso Forestal se convirtió en una de las primeras reglamentaciones del manejo de bosques en el país, aunque la primera política forestal general no fue publicada sino hasta 1947. Esa política hizo más hincapié en la protección de cuencas y de animales silvestres y contemplaba la realización de inventarios madereros, entrenamiento de personal y educación pública para sensibilizar a la sociedad sobre la importancia de los bosques; y estuvo vigente hasta 1954.

En agosto de 1954, una segunda Política Forestal de Belice (en aquel entonces Honduras Británica) fue emitida por medio del Instrumento Número 728 del Concejo Ejecutivo y fue publicada posteriormente por la Oficina del Secretario Colonial. La política comprende diez normas o reglamentos y trata muy hábilmente el tema del manejo de los bosques públicos, tanto así que cuando fue revisado y actualizado, cuarenta años después, se tuvieron que hacer muy pocos cambios (McCalla 1994). El documento original recomienda el establecimiento, desarrollo y manejo de los bosques nacionales y el manejo de los bosques productivos en tierras nacionales y privados.

Apenas cinco años después de la elaboración de las políticas forestales (en 1959), sin embargo, informe de Downey tuvo un impacto muy negativo sobre la forestería beliceña. Dicho reporte plantea que el país recibiría mayores ingresos si se apoyaba la agricultura

en lugar de la industria maderera, e influenció las políticas en este sentido. Como resultado, el presupuesto del Departamento Forestal fue recortado y sus operaciones declinaron, y fondos coloniales que hubieran ido a la forestería, se destinaron para el desarrollo agrícola. Las plantaciones forestales sembradas anteriormente nunca se desarrollaron por falta de mantenimiento y todo el sector forestal fue afectado por los presupuestos inadecuados otorgados al Departamento Forestal. La forestería fue adicionalmente afectada como consecuencia del Acta para el Uso de Tierras Rurales, producto de un estudio de las Naciones Unidas que recomendó imponer impuestos elevados a los terratenientes con bosques altos.

Antes del Informe de Downey, la forestería era la industria principal de Belice. La producción maderera tuvo su apogeo en 1952, cuando era responsable del sustento de un 60% de la población. Sin embargo, después se redujo rápidamente debido a la sobre explotación de las áreas accesibles de maderas (sobre todo de pino), a la expansión de la producción agrícola (y sobre todo la de caña de azúcar), que superó el sector forestal como fuente de ingresos, y a la fijación de una tasa de cambio para el dólar americano que hizo a Belice poco competitivo en el mercado mundial de madera.

Antes de todo eso, el Departamento Forestal había comenzando a fortalecerse y expandir sus operaciones en el área de infraestructura. Por ejemplo, se construyó infraestructura para acomodar personal en los centros forestales de Mountain Pine Ridge en el distrito del Cayo y Melinda en Stann Creek. Se tenía claro que la madera era un recurso

Cuadro No.3

Plantaciones Forestales Establecidas durante 1955-1961

Plantación	Tamaño	Especies	Localidad
Estación Forestal de Savannah	800 hectáreas	pino	Reserva Forestal de Mango Creek
Mayflower	800 hectáreas	pino, teca, caoba, melina, eucalyptus	Reserva forestal Silk Grass
Estación Forestal de Machaca	800 hectáreas	pino	Reserva forestal, Machaca
Estación del Río Columbia	800 hectáreas	caoba, melina	Reserva forestal, Columbia

limitado y que la regeneración natural requeriría asistencia para lograr rendimientos sostenibles. También se establecieron plantaciones forestales de caoba, cedro, pino, teca, melina y eucalyptus en varios sitios (Ver Cuadro No.3).

La modernización de la política forestal (como se indicó la actual data de 1954), conlleva no sólo la readecuación de la legislación forestal existente, sino que también debe contemplar:

- Estar basada en un Plan Nacional de Ordenamiento Territorial.
- La actualización de la realidad del sector forestal a las perspectivas futuras del mismo.

- Los principios del manejo forestal sostenible como mecanismo único que puede asegurar la permanencia del recurso.
- Apoyar a la solución de la pobreza, principalmente en las áreas rurales.
- Mayor apertura al desarrollo empresarial del país.
- Una visión holística, integral del sector forestal, eliminando dicotomías en la forma de ver al recurso dentro del mismo sector (conservación versus aprovechamiento sostenible).
- El fortalecimiento del Departamento Forestal de manera de poder orientar su acción a facilitar el desarrollo del sector sin perder su función normativa.
- Consolidar el Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

4. El Plan Nacional Forestal

Belice cuenta con un Plan de Acción Forestal Nacional (TFAP), publicado por primera vez en 1989 y actualizado en 1994, el cual sirve de guía a los beliceños en materia forestal. Bajo ese plan, dos proyectos han recibido financiamiento internacional por cinco años cada uno. El primero es el Proyecto de Planificación y Manejo de Recursos Naturales (NARMAP), apoyado por la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID) y el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF), el cual terminó a mediados de 1996. NARMAP es responsable de varios estudios e informes sobre la conservación de los bosques y la planificación y el manejo de las áreas protegidas. El componente de la Producción Agrícola Sostenible de NARMAP ha realizó estudios sobre el mejoramiento de la producción agropecuaria que han ayudado al agricultor a utilizar su tierra de forma más sostenible.

El segundo proyecto, titulado Planificación y Manejo de Bosques (FPMP), fue financiado por la Administración para el Desarrollo del Ultramar (ODA) del Reino Unido, e incluye componentes de manejo de bosques, planificación de uso de la tierra y planificación social. El primer componente busca mejorar los mecanismos de planificación del

Departamento Forestal y ha auspiciado la producción de estudios técnicos, biológicos y socio-económicos sobre los bosques. También ha revisado los planes de manejo de tres reservas forestales latifoliadas. El segundo componente identifica tierras apropiadas para los bosques productivos o de protección y diferencia estas tierras de las que sirven para otros usos. El tercer componente fortalece las capacidades de las comunidades para la planificación social y trabaja con muchas aldeas cercanas a las reservas forestales, particularmente con grupos de mujeres. Los estudios de este componente destacan la importancia de la interacción entre el Departamento Forestal y las comunidades dentro y cerca de las reservas boscosas, para poder obtener insumos para los planes de manejo de los bosques. Otra acción notable de este componente ha sido la introducción de concesiones madereras que requieren que el maderero consulte con las comunidades cercanas al área donde se va a talar la madera. En 1996, el FPMP recibió fondos adicionales de la ODA para extender el proyecto hasta mediados de 1999.

Los dos proyectos recién descritos se ubicaron como parte del Departamento Forestal del Ministerio de Recursos Naturales.

5. Mecanismos Financieros

Belice se encuentra en una posición privilegiada para prevenir la destrucción de su recurso boscoso, ya que cuenta con una cobertura forestal alta y una población relativamente baja que demande por esos recursos. Desafortunadamente, desde mediados de los años noventa, la cooperación externa en apoyo al sector forestal ha comenzado a disminuir considerablemente. Con una cubierta forestal de casi 75% y con el 45% de su territorio bajo protección, Belice ahora se encuentra en una situación difícil para continuar manejando sus bosques en forma sostenible.

Con la salida de la cooperación técnica y financiera de USAID y de la ayuda británica a finales de los 90, Belice se ha visto obligado enfrentar una serie de desafíos serios para poder continuar con las acciones que permitieron en algún momento el reconocimiento internacional y nacional en cuanto a cobertura forestal. Entre estos desafíos, quizás uno de los más importantes es cómo levantar los recursos financieros para poder cumplir con el uso, manejo y conservación del recurso forestal.

Los cánones pagados por las concesiones forestales y el impuesto producto del aprovechamiento de la madera se han visto reducidos considerablemente, producto de

la reducción de la actividad industrial forestal. Las ONG's en el sector de la conservación han identificado y puesto en marcha algunos mecanismos para la atracción de recursos frescos, tales como la participación de niños de escuelas del Reino Unido y de los Estados Unidos de América, con programas para la adopción de tierras, así como algunos otros mecanismos para la captura de carbono, pero todo pareciera indicar que dichos esfuerzos no son suficientes para resolver las necesidades del Departamento Forestal.

El Fondo de Áreas de Conservación, producto directo de las acciones del NARMAP, busca ser un mecanismo financiero sostenible para la áreas protegidas de Belice y se puede considerar como la primera iniciativa en el uso del concepto del pago de servicios ambientales. Este Fondo se sustenta en un impuesto de US\$3.75 cobrado por cada visitante extranjero que llegue al país. Este Fondo se ha convertido en la principal fuente financiera del sector forestal para conservar el sistema de áreas de conservación.

Más recientemente, en el 2001, los mecanismos de intercambio de deuda por conservación de la naturaleza han sido introducidos como mecanismos innovadores aplicados por ONGs (PFB, BAS y MAREA), y PACTO.

6. Aplicación de Buenas Prácticas

Un estudio realizado recientemente dentro del marco de la Estrategia Forestal Centroamericana (EFCA), analizó la situación de la aplicación de criterios e indicadores sobre el manejo forestal sostenible en el país. Dicho análisis permitió identificar que el nivel de la implicación de los criterios e indicadores para el manejo forestal sostenible (mfs) ha sido en gran parte teórico y es urgente la implementación de los mismos lo antes posible. Los esfuerzos en el Departamento de Bosques son esporádicos y no son coordinados; más bien dependen de la disponibilidad de fondos, que por lo general están ligados a fuentes externas. El esfuerzo más notable es el planeamiento del bosque y el proyecto del Departamento Forestal de 1992-1998 antes mencionado, que

proporcionó procedimientos operacionales claros. Desafortunadamente, estos procedimientos no tuvieron continuidad después de que finalizara ese proceso. La carencia del financiamiento del gobierno central o quizás la carencia de la capacidad del departamento del bosque para conseguir la ayuda necesaria del gobierno es en gran parte responsable de esta situación.

La puesta en práctica de los criterios e indicadores para el mfs requiere de una política forestal actualizada, acompañada de una actualización de la legislación forestal acorde a la realidad que vive el país y sus bosques. En todo este cambio se hace necesaria la voluntad y la ayuda al más alto nivel político.

7. Tendencias y Perspectivas del Sector Forestal

Las principales premisas utilizadas para la construcción del escenario del desarrollo forestal en Belice son:

- El apoyo que el gobierno ofrece al sector forestal se considera insuficiente y es producto de una falsa impresión de que este sector aporta poco al desarrollo del país.
- Las estructura de las Cuentas Nacionales, con las cuales se cuantifica el aporte del sector forestal al Producto Interno Bruto, reflejan principalmente el aporte que tiene el sector en el desarrollo industrial, mientras que otros aportes como los servicios ambientales (para turismo, agua y otros) no son contabilizados.
- El sector forestal puede y debe apoyar en forma significativa el combate a la pobreza, incrementando

ESCENARIOS ALTERNATIVOS		
COMPONENTE	ESCENARIO 1: CAMBIO POSITIVO	ESCENARIO 2: SITUACIÓN ACTUAL CONTINÚA
Departamento Forestal	Basa su trabajo en función de un Ordenamiento de las Tierras Forestales y cuenta con una Política Forestal que responde a las condiciones existentes. A la vez, la Legislación Forestal se ha readecuado a esta nueva realidad nacional y se cuenta con una Estrategia Forestal de acción que responde a esta nueva visión.	Presupuesto y personal no será suficiente para cubrir las necesidades y demandas del sector, del país y de los compromisos contraídos a través de la Convenciones Internacionales.
Cobertura Forestal	Se disminuirá a un 58.4% del territorio nacional (1,331,000 hectáreas), producto de haber designado 319,000 hectáreas al manejo sostenible para el abastecimiento de la industria forestal, de haber incorporado 100,000 nuevas hectáreas provenientes de plantaciones forestales y de haber consolidado el Sistema Nacional de Áreas Protegidas en 912,000 hectáreas (40.0% del territorio nacional).	La cobertura forestal disminuirá de un 73.4% actual a 37.06% del territorio.
Bosque de Producción	Se asigna 319,000 hectáreas a la producción forestal sostenible.	El remanente de bosque de que se dispondrá será de 172,266 hectáreas.
Plantaciones	Se incorporan 100,000 nuevas hectáreas de plantaciones forestales.	Asumimos que el gobierno continuará realizando esfuerzos para recuperar las tierras deforestadas, como consecuencia de desastres naturales y plagas, por lo que se asume una reforestación de 500 hectáreas anuales, alcanzando un total al final del período de 10,000 hectáreas adicionales.
Áreas Protegidas	Se espera que existan 37,500 hectáreas de bosque que pasarán a ampliar las 874,568 hectáreas ya existentes en Áreas Protegidas, para un total de 912,068 hectáreas (40.0%).	Se mantiene el 45.3% del territorio nacional protegido, incluyendo 158,652 hectáreas de Reservas Marinas.
Aporte del Sector Forestal al PIB	Se cuantifica adecuadamente el aporte del sector forestal al PIB.	Se asume que éste se mantendrá en 1.6%, manteniendo la imagen ante los decisores gubernamentales de que el sector forestal es un sector que aporta poco.
Industria Forestal	Se espera que la industria forestal cuente con suficiente materia prima proveniente de fuentes basadas en concesiones forestales.	La industria se mantendrá mientras se recupera la inversión realizada, sin importar que pase con el bosque.
Servicios ambientales	Se prevé que parte del financiamiento de las nuevas plantaciones provenga de proyectos ubicados dentro del Mecanismo de Desarrollo Limpio del Protocolo de Kyoto. Turismo aporta significativamente a la sostenibilidad del Sistema de Áreas Protegidas.	El Sector Forestal sigue sin beneficiarse de los bienes y servicios que presta el bosque.

el rol de los bosques para la seguridad alimentaria y generando ingresos para los pobladores que viven dentro y cerca del bosque en las zonas rurales, en donde se concentra principalmente dicho flagelo.

- Para lograr lo anterior, se requiere de una decisión política para que el país cuente con un ordenamiento territorial que promueva un uso adecuado del potencial de la tierra.
- Se requiere también de una Política Forestal moderna, acompañada de su respectiva estrategia de implementación.

Construcción de escenarios más probables

Tomando como base el estado del sector forestal en el presente, se analizó en forma retrospectiva su

tendencia de los últimos años y la situación actual, para así identificar los factores sectoriales y extra sectoriales que han influido en forma positiva o negativa en el desarrollo del sector.

Ello permitió visualizar y caracterizar al sector forestal al año 2020, bajo dos escenarios: el primero considerando que el sector Forestal continúa igual y el segundo (deseado y factible) estimando que se orientan positivamente las fuerzas impulsoras identificadas dentro del Informe Nacional de Belice sobre Tendencias y perspectivas del Sector Forestal en América Latina (documento de Trabajo preparado con el apoyo técnico de Jorge Rodríguez).

8. Barreras y Fortalezas del Sector Forestal en Belice

El análisis de las políticas forestales, así como las tendencias y perspectivas mencionadas en el capítulo

anterior, nos llevan a identificar las siguientes barreras y fortalezas del sector forestal de Belice.

COMPONENTE	BARRERAS	FORTALEZAS
Sector forestal	No tiene la prioridad al más alto nivel. Limitaciones técnicas y presupuestarias en el Departamento Forestal. No existen reglas claras para atraer inversionistas dentro del sector forestal.	Cobertura Forestal existente. Capacidad instalada de de la industria forestal. Baja densidad poblacional.
Política Forestal	Carencia de una Política y de una Legislación forestal acorde a la realidad actual. Falta de un Plan de Ordenamiento Territorial.	
Sistema de Información	No se cuenta con un Sistema de Información Forestal que refleje el aporte verdadero que hace el sector.	
Áreas Protegidas	Limitaciones técnicas y financieras para mantener el Sistema de Áreas Protegidas.	El país cuenta con un 45.3% de su territorio protegido.
Servicios Ambientales	No se reconoce los servicios ambientales que ofrece el bosque.	Potencial de tierras aptas para desarrollar proyectos forestales del MDL es significativo.
Aplicación de Buenas Prácticas	No existe voluntad política para implementar la aplicación de buenas prácticas. Necesidad de priorizar el Manejo forestal Sostenible utilizando el esquema de concesiones forestales.	Existen los mecanismos para implementar criterios e Indicadores para el manejo forestal sostenible.
Gobernanza	No existe un plan para descentralizar y desconcentrar el departamento Forestal.	

9. Principales acciones a implementar

Es urgente revertir la carencia que tiene el país de una Política Forestal moderna, la cual debe estar acompañada de un Plan de Ordenamiento Territorial.

También es fundamental priorizar el manejo forestal sostenible (mfs), utilizando el esquema de concesiones forestales, de manera que aquellos que invierten en el sector tengan seguridad a largo plazo para desarrollarse dentro del mismo.

Igualmente es clave consolidar el Sistema Nacional de Áreas de Conservación como productor de bienes y servicios ambientales, dentro de los cuales son prioritarios la protección de la biodiversidad, la producción de agua y la belleza escénica.

Es estratégico implementar un mecanismo de cobro y pago de servicios ambientales que permita contrarrestar las políticas fiscales que propician el cambio de uso del suelo.

Bibliografía

- Banco Interamericano de Desarrollo, BID. Estudio sobre Inversión Directa en Negocios Forestales Sostenibles. Brasil, 2005.
- Angel V. Chun. Report on the Lepaterique Process in Belize. Forest Department. Ministry of Natural Resources. Central American Commission on Environment and Development, CCAD. Central American Forest Strategy, EFCA. IUCN-The World Conservation Union. January 2005
- Belize's Interim First National Report. 1998. The Convention on Biological Diversity. Disponible: <http://www.biodiv.org/doc/world/bz/bz-nr-01-en.pdf>
- Castañeda. Systematization of Experiences in Belize on Payment for Environmental Goods and Services. Central American Commission on Environment and Development, CCAD Central American Forest Strategy, EFCA. IUCN-The World Conservation Union. January 2005.
- Herrera, Allan. Belice National Report. Forest and Climate Change in Central America Project. February 2003.
- FAO 2004. Informe Nacional de Argentina. Estudio de tendencias y perspectivas del sector forestal en América Latina al 2020. FAO 2004.
- Castañeda, A. 1996. Reporte Nacional de Belice sobre el Proyecto del Corredor Biológico Mesoamericano. CCAD PNUD/GEF.
- Central Statistical Office of Belize. Environmental Statistics for Belize. 2000
- CIA, 2003. World Factbook.
- Consulta Personal con el Ing. Oswaldo Sabido. Director Departamento Forestal. Belmopn, Belice. Abril 2004.
- Evaluación de los Recursos Forestales Mundiales 2000. FRA 2000. FAO 2002
- FAO, 2003 State of the World's Forest
- International Monetary Fund (IMF), 2003
- García, R.V. 1996. Proyecto Corredor Biológico Mesoamericano. Informe técnico regional. Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo.
- Gob, 2000. National Poverty Elimination Strategy and Acting Plan 1998 – 2003.
- Gob, 2001. Ministry of Natural Resources and the Environment, the Environment and Industry, Annual Report 2000 – 2001.
- Houben, Guido. Wood Sector. Caribbean Region – Forest Resource Countries. Monitoring Mision. Centre for the Development of Enterprise. January and February 2002
- J. Rodríguez. Estudio de tendencias y perspectivas del Sector Forestal en América Latina Documento de Trabajo. Informe Nacional Belice. Departamento Forestal de Belice, FAO, Roma, 2004.
- NBSAP 1997, National Biodiversity Committee. Proceedings of the National Biodiversity Strategy and Action Plan, Launching Workshop. Belmopan, Belize.
- Manzanero, R. 1997. Presentación sobre el Estado del Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Belice. Taller para elaborar planes de trabajo 1997 – 2002. UICN Memorias de Taller.
- Ministry of Natural Resources and the Environment. The Belize Biodiversity Strategy 1998 – 2003. 1998.
- O. Segura, D. Kaimowitz, J. Rodríguez. Políticas Forestales en centro América: Análisis de las Restricciones para el Desarrollo del sector Forestal. IICA-Holanda/LAFERAS C.A; CCAB-AP
- PROARCA, 2004. Disponible: http://proarca.org/p_proarca/pdf_apm/v1.pdf
- World Economic Outlook Database World Bank, 2003: World Development Indicators database; LAFSOS-Socioeconomic Trends.



Desafíos para la implementación de la Política Forestal en Honduras

1. El sector forestal hondureño



Honduras posee una extensión superficial de 112,492 km², con un área de vocación forestal de 9.8 millones de hectáreas, equivalente al 87% del territorio (PLANFOR, 1996). De ellas, 5.4 millones cuentan con cobertura forestal (PROBOSQUE, 2004), cuya distribución, según tenencia de la tierra, es 47% nacional, 23% ejidal y 30% privada.

La superficie cubierta con bosques latifoliados, incluyendo manglares, se estima en 2.9 millones de hectáreas, concentrándose en los departamentos de Gracias a Dios, Olancho, El Paraíso, Colón y Atlántida.

Los bosques de pino están localizados principalmente en la parte centro oriental y occidental del país y cubren una extensión de aproximadamente 2.5 millones de hectáreas. Los estudios sobre el crecimiento de estos bosques, realizados en los últimos veinte años, muestran un evidente potencial en su productividad (a través del manejo) de 9 veces más que el crecimiento anual actual.

Se estima que entre 80,000 y 100,000 hectáreas se pierden anualmente debido a la ampliación de la frontera agrícola, los incendios forestales y la tala ilegal, especialmente en bosques latifoliados, para un acumulado de 4.1 millones de hectáreas de tierras deforestadas. El bosque de coníferas, aunque aparentemente estable en su cobertura, ha sufrido una reducción en su capacidad productiva y calidad genética, principalmente como resultado del problema de los incendios y las plagas forestales.

Datos de la AFE-COHDEFOR registran que en los últimos cinco años han ocurrido un promedio de 2,152 incendios por año, afectando un área promedio de 50,000 ha/año. Con respecto a las plagas, para el año 2002 se detectaron 5,973 brotes en una superficie de 13,511 hectáreas, afectando un volumen de 715,480 metros cúbicos (COHDEFOR, 2002).

Cabe destacar que solamente 1.5 millones de hectáreas cuentan con planes de manejo (94% corresponde a pino), con una corta anual permisible de 1.8 millones de metros cúbicos (FAO, 2002). Con la finalidad de hacer transparente el proceso de comercialización de ese recurso forestal y contribuir a una optimización de su aprovechamiento, la AFE ha implementado el sistema de subastas, principalmente para la venta de madera en pie proveniente de los bosques de coníferas; sin embargo, aún sólo se aprovecha el 60% del árbol.

Con respecto a la reforestación, los datos de la AFE-COHDEFOR reportan la producción de 20 millones de plantas en 5,179 viveros, plantadas en 37,112 hectáreas (período 1995-2002). No obstante, estas cifras no reflejan la totalidad del esfuerzo del subsector.

Estudios realizados recientemente muestran que Honduras tiene un total de 4,762,510 hectáreas (42% del territorio nacional) en terrenos que califican como Áreas Kyoto, según los lineamientos establecidos por el Protocolo de Kyoto y las definiciones de reforestación y forestación que aparecen en el Acuerdo de Marruecos (Honduras Frente al Cambio Climático, FAO 2003).

DESAÍOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA FORESTAL EN HONDURAS

La importancia del recurso forestal en términos económicos, se evidencia en la participación del subsector en el PIB agrícola, que fluctúa entre el 6 y 10% (PNUD, 2002). Sin embargo, esto no refleja la contribución real, ya que el sistema de cuentas nacionales no registra la mayoría de los bienes y servicios provenientes del bosque, considerando solamente el aporte de la silvicultura. Los rubros de producción y exportación de madera en trozas, madera aserrada, muebles, palos para escoba, nasas para pesquería y otros productos como resina y derivados y semillas forestales se registran en otras cuentas, como industria y comercio.

La Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP), ubica al subsector forestal en el contexto del desarrollo rural como un importante elemento para el crecimiento económico, vinculado con la generación de empleo. Aproximadamente un 40% de la población rural, equivalente a 1.5 millones de habitantes, se ubica en áreas con cobertura forestal¹.

El Sistema de Áreas Protegidas

El Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Honduras (SINAPH) está constituido por 98 áreas protegidas, de las cuales 61 están declaradas por decreto, 13 por acuerdo ejecutivo y 24 están propuestas. Se utilizan 16 categorías locales de manejo y del total de áreas protegidas, la mayoría están constituidas por Reservas Biológicas, Parques Nacionales y Refugios de Vida Silvestre. Se incluyen 16 sitios internacionales: 5 sitios de humedales reconocidos internacionalmente (RAMSAR), 2 sitios de Patrimonio Mundial y 1 Reserva de la Biosfera. También hay 8 áreas protegidas fronterizas, cuatro de las cuales abarcan cuencas internacionales.

En Honduras existen 28 áreas protegidas bajo la modalidad de gestión compartida, lo cual representa casi el 30% de las 95 áreas protegidas declaradas del país. El número de acuerdos de comanejo ha venido aumentando en los últimos años y por eso el país diseñó recientemente una propuesta de "Políticas de Comanejo de Áreas Protegidas en Honduras". Esta política pretende poner reglas del juego claras entre el Estado y el comanejador, e indicará cuál es el rol del Estado, en este caso representado por la AFE-

COHDEFOR, y qué se espera del comanejador, que puede ser ONG, empresa privada, municipalidad, mancomunidad u otros actores. La importancia de la gestión compartida en Honduras ha alcanzado un nivel tal, que también ha sido creada una Mesa de Comanejadores de Áreas Protegidas de Honduras, que agrupa a las organizaciones, grupos y empresas que gestionan áreas protegidas en el país.

Pago de servicios ambientales

Algunas leyes recién aprobadas (Ordenamiento Territorial, Agua y Saneamiento) y en proyecto (Ley Forestal), consideran la valoración de bienes y servicios ambientales; sin embargo, los instrumentos operativos y las experiencias son aún incipientes. Existen algunos ejercicios de valoración, pero son escasos los ejemplos de compensación por servicios ambientales. El inventario de experiencias de pago por servicios ambientales desarrollado por el Comité Nacional de Bienes y Servicios Ambientales (CONABISAH) en el año 2003, registró 12 proyectos en gestión, orientados al servicio hídrico, para un total de 362,664 ha.

Índice de Atracción a la Inversión Forestal

El Índice de Atracción a la Inversión Forestal (IAIF)², tiene como objetivo general medir los factores del clima de negocios que determinan la atracción del sector forestal a las inversiones directas (BID, 2005) (actualmente este índice está siendo actualizado a solicitud del BID). La construcción del IAIF está basada en un modelo que agrega índices existentes, indicadores específicos y datos relevados a través de encuestas. El modelo está fundamentado en la hipótesis que el nivel de ID en negocios forestales sostenibles es afectado proporcional y directamente por la atracción de la inversión en tales negocios. Así, la atracción de la inversión depende de la rentabilidad de los negocios forestales sostenibles; es decir, que cuanto más rentable el negocio, más atractivo será. A su vez, la rentabilidad de los negocios foresto-industriales es afectada por una serie de factores, que pueden limitar o maximizar sus niveles de ingresos o costos. Conocer los diversos factores y tener clara la influencia e importancia de ellos sobre los negocios foresto-industriales es punto imprescindible para cualquier inversionista.

¹ José Flores Rodas, Contribución del Sector Forestal a la Estrategia de Reducción de la Pobreza.

² Procura incorporar los factores que afectan los negocios foresto-industriales más relevantes, mensurarlos y calcular una puntuación final que represente el clima de inversión en negocios forestales sostenibles para cualquier país del mundo.

C A P Í T U L O I V

En el cuadro No.1 se resumen los principales resultados de los tres índices calculados para el caso de Honduras. En el índice SUPRA sectorial, Honduras se ubica en una situación más o menos estable en cuanto a indicadores PIB, tasa de interés, tasa de cambio y carga tributaria. Podríamos decir que Honduras no enfrenta grandes inestabilidades macroeconómicas, lo cual crea un ambiente macroeconómico sano con potencial para la atracción de las inversiones forestales. En cuanto al índice INTER sectorial, la condición cambia un poco, ya que se ubican en una escala intermedia respecto al resto de países latinoamericanos. Puede decirse que el país se encuentra en una situación en donde no existe una alta

integración con el resto de sectores de manera que incentive la rentabilidad de los negocios forestales, pero tampoco existen relaciones que tiendan a su deterioro, más bien puede pensarse que existe el potencial para mejorar esos encadenamientos. Finalmente, en el índice INTRA sectorial, Honduras ocupa un índice bastante bajo respecto a países como Argentina y Chile, reflejando la baja productividad y por ende la baja competitividad del sector en el país.

Estos índices sectoriales ubican al país en el puesto 21 de América Latina y quinto a nivel de Centroamérica.

Cuadro No.1		
Índice de Atracción a la Inversión Forestal en Honduras		
INDICADOR	PUNTAJE	CLASIFICACION
Tasa de crecimiento del PIB	50	22
Tasa de interés pasiva real	78	15
Estabilidad de la tasa de cambio	95	10
Libertad del comercio internacional	68	5
Riesgo político	61	19
Carga tributaria sobre el PIB	61	16
Subíndice SUPRA	69	12
Infraestructura económica	37	20
Infraestructura social	67	23
Regulaciones	25	19
Mano de obra	34	12
Mercado de capitales	22	26
Derecho de propiedad	25	19
Flujos de capital e inversión extranjera	25	25
Políticas agropecuarias	65	6
Restricciones a las plantaciones o a los aprovechamientos	70	7
Subíndice INTER	41	22
Recurso forestal	37	3
Apoyo a los negocios forestales – industriales	24	9
Tamaño del mercado doméstico	5	9
Tierras de vocación forestal	5	12
Acciones adversas	11	25
Subíndice INTRA	16	14
Índice de Atracción de Inversión Forestal (IAIF)	31	21

2. Marco jurídico institucional

En primera instancia se considera a la Constitución de la República como la plataforma jurídica nacional (Decreto No. 131 de fecha 11 de enero de 1982. Artículos 171,172, 272, 274, 340 y 354).

En una segunda instancia se encuentran los Decretos Legislativos Forestales, Acuerdos Ejecutivos Forestales y

la Legislación de Naturaleza Administrativa y Financiera. Una tercera instancia son las Leyes Conexas, una cuarta instancia los convenios y tratados internacionales y una quinta instancia son las cumbres presidenciales.

Los instrumentos legales principales para el sector forestal son: el Decreto 85-71 (Ley forestal), el

DESAFÍOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA FORESTAL EN HONDURAS

Decreto 103-74 (Creación de COHDEFOR), el Decreto 31-92 (Ley de Modernización Agrícola) y el Reglamento General Forestal (Acuerdo 634-84). La promulgación de la Ley para la Modernización y Desarrollo del Sector Agrícola contempla, en el sector forestal, reorientar el accionar del Estado hacia el manejo sostenible y la conservación de los recursos naturales, haciendo a los productores y a las comunidades corresponsables en esta tarea, que trasciende las dimensiones de lo que el Estado mismo podría garantizar.

Las instituciones forestales gubernamentales involucradas en el sector forestal de Honduras son básicamente tres:

- La Secretaría de Agricultura y Ganadería (SAG), que tiene funciones normativas y en definición de políticas forestales.

- La Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente (SERNA), responsable de dictar las políticas sobre las áreas protegidas y la vida silvestre, además de las ambientales.
- La AFE-COHDEFOR (Administración Forestal del Estado - Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal).

En la Ley Forestal (1971) aparece el concepto de Administración Forestal del Estado, como el conjunto de entidades relacionadas con el sector. En este marco, la COHDEFOR, como institución descentralizada, fue creada en 1974 para ejecutar la política forestal del Estado, pasando a administrar todos los recursos forestales de la nación independientemente del régimen de propiedad. Esta función, junto con la comercialización externa de la madera, la convirtió en una de las instituciones de mayor importancia, por la magnitud de los recursos que administra.

3. Política Forestal

Políticas de ajuste para el sector forestal

A principios de la década de los setenta, se promueven los recursos naturales como base del Estado promotor, reconociendo que éstos deben ser utilizados en beneficio de la sociedad en su conjunto y de manera eficiente. En el campo forestal, se modifica la política de libre acceso al uso del recurso y se crea la COHDEFOR para controlar la explotación, conservación, reforestación y comercialización de los bosques de propiedad privada y nacional. COHDEFOR también recibe la responsabilidad de realizar las labores de maderero, aserrío, resinación y transformación de productos derivados del bosque, y con ese fin crea las industrias de aserrío y de pulpa y papel. Además, se busca estimular la mayor incorporación a la población asentada en el bosque, a través de su organización en cooperativas y asociaciones campesinas, poniendo en marcha el Sistema Social Forestal.

A principios de la década de los ochentas, a raíz de los cambios de la política macroeconómica en el mundo y del fracaso generalizado de las iniciativas empresariales del Estado, los organismos financieros

inician un movimiento en contra del modelo estatal de desarrollo prevaleciente. Entre los primeros cambios que proponen para el sector forestal están el aumento al tronconaje (impuesto sobre el volumen de la madera), la privatización de la comercialización de la madera y el cierre o privatización de las empresas forestales estatales. También promueven la venta de madera en pie y exigen el cumplimiento de la elaboración de planes de manejo, previo aprovechamiento. Estos cambios son apoyados financieramente por la AID a través del Proyecto de Desarrollo Forestal (PDF), y a pesar de que se promueven desde principios de la década, recién se implantan hacia finales de la misma.

Los cambios propuestos en el marco del ajuste estructural, se sustentan en el fracaso del anterior modelo. Esto se evidencia en el hecho de que la exportación de madera registra una tendencia decreciente muy marcada y la deforestación se acelera. En 1975, el primer año de funcionamiento de la COHDEFOR, Honduras exportaba 192 millones de P.T. de madera, pero para 1990, esto se había reducido a 36.8 millones - menos del veinte por ciento del nivel de 1974-.

La política del ajuste, que entra con fuerza definitiva de 1990 en adelante, postula la importancia de fortalecer los sectores productores de bienes transables y, sobre todo, aquellos basados en los recursos relativamente abundantes dentro del país. Las industrias de explotación de recursos naturales, y en particular el sector forestal, figuran en el centro de la nueva estrategia, la cual trata de estimular su futuro crecimiento de una manera sostenible.

En función de estas tesis, se establecieron las medidas políticas cuyos elementos claves se encuentran explicitados en la Ley para la Modernización y el Desarrollo del sector Agrícola (LMDSA). El propósito de los cambios, según sus promotores, es incentivar el manejo y protección de los recursos forestales para reducir el avance de la frontera agrícola. Dichos cambios se plasman en los siguientes elementos que se consideran los más importantes para el sector:

- Se devuelve la tenencia de los árboles a los dueños de la tierra.
- Se privatiza la comercialización externa y se promueve el libre mercado de los productos forestales.
- Se estipula la creación de planes de manejo forestal como requisito obligatorio para la explotación del bosque, bajo la supervisión de la COHDEFOR.
- Se establece la venta del bosque nacional (estatal) a través de subasta, con el propósito de aumentar el valor de la materia prima.
- Se estimula el uso racional de las tierras a través de la titulación, según su vocación, y se promueve la regularización de los derechos de la población asentada ilegalmente en tierras forestales nacionales.

Finalmente, con la Ley de Incentivos a la Forestación y Reforestación, basada en la legislación chilena y aprobada en 1993, pero todavía sin ejecución, se crearon una serie de incentivos fiscales para dichas actividades.

Con el propósito de consolidar todos estos cambios, se suscribió el Préstamo de Ajuste Sectorial para el Sector Agrícola con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial (BM). En el contrato de ese préstamo el Gobierno de Honduras se comprometió a las siguientes acciones relevantes para el sector forestal:

- Agilizar el proceso catastral para definir cuales de los terrenos nacionales son de dedicación forestal. La finalidad de esta acción es dejar de titular a particulares las tierras en dichas zonas e iniciar un proceso de normalización de la situación de los particulares actualmente ocupando dichas tierras.
- Establecer 10 Unidades de Manejo de áreas mayores de 25 mil ha como Unidades de Gestión prioritarias y completar como mínimo 5 planes de manejo para explotaciones comerciales de madera.
- Mantener el sistema de subastas para la venta de madera de los bosques estatales.
- Completar la definición de las áreas protegidas e iniciar programas de conservación dentro de ellas.
- Iniciar un sistema de monitoreo socio-ambiental para generar "avisos adelantados", los cuales servirían como una base para la revisión permanente de las políticas estatales en el sector forestal y agrícola.

Estos compromisos fueron parcialmente cubiertos, para asegurar el cumplimiento de varios de ellos y a la vez permitir a las instituciones forestales del Estado fortalecerse y cumplir con su nuevo mandato.

A principios del año 2000 inicia un proceso de formulación de una nueva ley forestal, que comenzó con la aprobación de una "Política Forestal, de las Áreas Protegidas y la Vida Silvestre" (febrero del 2001). La formulación de la nueva Ley Forestal contempla la creación de una nueva institucionalidad (para junio del 2005, el proyecto de ley estaba aún en proceso de discusión en el Congreso Nacional).

La Política Forestal, de las Áreas Protegidas y de la Vida Silvestre aprobada, busca optimizar la contribución del sector al desarrollo sustentable del país, en los ámbitos económico, social y ambiental. Dicha política ha sido desagregada en objetivo general, objetivos específicos, lineamientos de política, estrategias e instrumentos de política.

El objetivo general de la Política Forestal es "incrementar los beneficios económicos, sociales y ambientales de los bienes y servicios provenientes de los ecosistemas forestales, asegurando su perpetuidad mediante la protección de su biodiversidad y el manejo racional y sostenible de los bosques productivos y de protección, la armonización y

³ COHDEFOR. 2002. Política Forestal, de las Áreas Protegidas y de la Vida Silvestre.

DESAÍOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA FORESTAL EN HONDURAS

articulación con políticas nacionales relacionadas y con la participación e interés responsable de la sociedad”.

La validación de las normas técnicas es un proceso que requiere bastante tiempo, pero ya se ha avanzado bastante y se ha ganado experiencia en este aspecto. El área sometida a manejo aumenta cada año, así como el interés y la confianza de los propietarios y administradores de bosques privados y municipales.

Por otra parte, los conflictos relacionados con la tenencia de la tierra, tienden a disminuir al definirse con mayor precisión los titulares del dominio de la tierra. Este aspecto ha sido y seguirá siendo importante al propiciar la co-inversión, al tiempo que se crean alianzas entre propietarios e industriales.

Con la promulgación de una nueva Ley Forestal se creará una nueva institucionalidad caracterizada por mayor estabilidad económica, menos influencias políticas sectarias en las decisiones, mayor descentralización operativa y técnica, y mayor libertad de acción y responsabilidades para las municipalidades y los propietarios forestales.

La reforestación y protección de los bosques contra los incendios seguirá siendo una prioridad nacional, mientras que la definición de la corta anual permisible de los bosques bajo manejo genera una mayor confianza de la industria forestal.

Las plantaciones con fines comerciales seguramente se incrementarán, aunque no como resultado de un programa de incentivos económicos, sino como consecuencia de otros incentivos de tipo fiscal y por las ventajas comparativas y competitivas que ofrece el sector forestal. Tomando en cuenta que el establecimiento de plantaciones forestales de pino y de madera de color será una práctica muy común, como resultado de la aplicación de incentivos, es necesario considerar para el futuro todo el aspecto del manejo forestal, la tecnología para la transformación de madera procedente de plantaciones, así como la comercialización de productos diferentes a los provenientes de bosques naturales.

El Programa Forestal Nacional

El Programa Forestal Nacional (PFN) hace una proyección del sector forestal a mediano y largo plazo,

enmarcado en los principios y las líneas de la nueva Política Forestal, de las Áreas Protegidas y de la Vida Silvestre (2002 – 2025), así como en la propuesta de Política de Estado para la Agricultura Hondureña (2003–2021). De manera intersectorial, también se enmarca en el Plan Maestro de Transformación y Reconstrucción Nacional (PMTRN), en la Estrategia para la Reducción de la Pobreza (ERP), en la Estrategia Agroalimentaria Integral para el Desarrollo de la Economía Rural (EAI), en la Estrategia del Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Honduras (SINAPH), en la Estrategia de Biodiversidad, así como en las mesas sectoriales y los procesos de concertación (política forestal, legislación y actualización del PLANFOR).

Los principales objetivos que persigue el PNF para el sector forestal hondureño son:

- Integrar los diferentes instrumentos (política forestal, legislación y el Plan Nacional Forestal) con un criterio intersectorial amplio en todas las etapas.
- Operativizar la Política Forestal, de las Áreas Protegidas y de la Vida Silvestre, para alcanzar el desarrollo sostenible del sector forestal.

Programa Nacional Forestal (PRONAFOR), abril 2004

La Secretaría de Agricultura y Ganadería (SAG) y la Administración Forestal del Estado (AFE/COHDEFOR) han elaborado el Programa Nacional Forestal (PRONAFOR), como una planificación estratégica del Estado, en consulta con los diferentes actores integrantes del Subsector Forestal. El PRONAFOR se enmarca en la Política de Estado para el Sector Agroalimentario y del Medio Rural y constituye el brazo operativo de la Política Forestal, de las Áreas Protegidas y de la Vida Silvestre. Busca una significativa contribución del subsector al desarrollo socio-económico y a la reducción de la vulnerabilidad ambiental de Honduras.

Este Programa es fundamentalmente importante para el país porque constituye la guía para la gestión forestal durante los próximos 16 años. Orientará la planificación operativa de los diferentes actores del subsector, considerando que es el resultado convergente de un proceso de concertación entre los mismos. En él se reconoce que el subsector forestal es de gran importancia y, a la vez, se pone de manifiesto que se requieren grandes inversiones en temas multisectoriales

para garantizar la sostenibilidad a largo plazo y que, además, se necesita una coordinación continua entre el sector público, privado, social y los cooperantes internacionales. Por lo anterior, en consonancia con la Política de Estado para el Sector Agroalimentario, se ha convenido que la orientación de la inversión en el subsector forestal será responsabilidad de la SAG, AFE y los sectores social y privado, en forma coordinada.

El PRONAFOR, aprovechando las ventajas comparativas del país, pretende consolidar la competitividad de los recursos forestales para el cumplimiento satisfactorio de sus tres funciones primordiales:

- Lo social, con el desarrollo consolidado de cadenas forestales productivas especialmente en el contexto del Sistema Social Forestal (SSF), como resultado de la

implementación de la forestería comunitaria en bosques nacionales y ejidales en el contexto de los procesos de combate de la pobreza rural.

- Lo económico, incorporando mayores volúmenes de madera a la base forestal productiva, como resultado de un proceso de planificación integral que permita posicionar los recursos forestales en una justa contribución al Producto Interno Bruto (PIB) y al desarrollo nacional.
- Lo ambiental, potenciando la capacidad protectora del suelo que poseen los bosques así como su acción reguladora de los recursos hídricos, para responder con mayores ventajas a los embates de los diferentes fenómenos naturales que constantemente nos afectan y promoviendo la conservación y el uso sostenible de otros bienes y servicios que contribuyen a mejorar el nivel de vida de la población.

4. Mecanismos financieros

Para la captación y distribución de recursos, se han establecido fondos para el sector agroalimentario, los cuales son: El Fondo del Desarrollo Agroalimentario (FONDAGRO), los Fondos establecidos en el Anteproyecto de Ley Forestal, de Áreas Protegidas y Vida Silvestre; y el mecanismo de Repago.

El Fondo del Desarrollo Agroalimentario (FONDAGRO)

Fue establecido en la Política de Estado para el Sector Agroalimentario y el Medio Rural de Honduras (2003-2021), como mecanismo para coordinar la asignación de recursos provenientes de la cooperación externa para el sector agrícola (apoyo a las actividades agroalimentarias). Este fondo contará, entre otras, con una ventanilla para el PRONAFOR, con su respectiva contabilidad.

Los Fondos establecidos en el Anteproyecto de Ley Forestal, de Áreas Protegidas y Vida Silvestre

Estos fondos son:

- Fondo de Reinversión Forestal para elaboración de planes manejo, áreas estatales y actividades silviculturales y de infraestructura prescritas en los mismos.
- Fondo para Fomento de Plantaciones para la promoción de plantaciones forestales en áreas deforestadas y degradadas.

- Fondo para el Manejo Forestal Municipal para el financiamiento de actividades silviculturales y de infraestructura prescritas en los planes de manejo que se ejecuten en áreas forestales municipales, así como de obras para el desarrollo social en las comunidades ubicadas en las áreas preferentemente donde se originó el ingreso.
- Fondo para el Manejo de Áreas Protegidas y Vida Silvestre para la conservación y manejo de las áreas protegidas y de la vida silvestre, conforme a las directrices del Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Honduras (SINAP).

El Repago

En el marco del sector forestal, a través del Proyecto MARENA-BID (HO-0179), se ha estado implementando recientemente un mecanismo de Pago por Servicios Ambientales denominado "Repago", para aquellos bienes esencialmente públicos de alto impacto social y ambiental. Para tales efectos, se han considerado proyectos de nivel 2 y 3.

En los de nivel 2, la ejecución de acciones y la generación de beneficios colectivos se darán en el marco de la gestión municipal; y en los de nivel 3, los beneficios trascienden a comunidades y municipios en el contexto regional de sub-cuencas. Estos proyectos incluyen:

DESAÍOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA FORESTAL EN HONDURAS

- a. Desarrollo e implementación de planes de manejo sostenibles en bosques ejidales (municipales), nacionales y privados.
- b. Procesamiento, industrialización, comercialización y mercadeo de productos forestales, incluyendo productos no maderables.
- c. Manejo de áreas protegidas, incluyendo vigilancia, infraestructura básica, planes de manejo y ecoturismo, astilleros comunales, manejo de micro cuencas, reservas extractivas.
- d. Pequeñas obras de aguas y saneamiento.
- e. Control de contaminación hídrica (e.g., contaminación por pulpa y mucílago proveniente de los beneficios de café), pero manteniendo el principio básico de "quien contamina paga".
- f. Protección de fuentes de agua.
- g. Programas de alerta local y monitoreo artesanal de zonas con riesgo de derrumbes.
- h. Construcción de obras de control de torrentes y de protección en riberas y taludes.
- i. Estabilización y protección de áreas críticas para la protección de poblados, caminos, puentes y otra infraestructura básica de carácter público.
- j. Protección, asignación y aprovechamiento del recurso hídrico.
- k. Protección de obras hidráulicas de carácter público.
- l. Implementación de esquemas de ordenamiento territorial y educación ambiental.
- m. Infraestructura física básica, calificada como necesaria para apoyar de manera directa el logro de objetivos del Programa.

Bajo el esquema anterior, se considera que el bien a proteger es el recurso hídrico, estableciendo que la mejora al recurso hídrico deberá estar orientada a obtener efectos positivos como:

- Incremento de la cantidad y mejoramiento de la calidad y para uso doméstico.
- La disminución de los costos para el tratamiento del agua para consumo humano.
- La regularización del caudal y régimen de agua para riego.
- La recarga de acuíferos.
- La vulnerabilidad física y la disminución de riesgos y daños por fenómenos naturales.
- La disminución de la sedimentación, aumentando la vida de las represas para la generación de energía hidroeléctrica.
- La reducción de los costos de operación de los equipos de las empresas generadoras de energía.
- La reducción de los costos de operación de los equipos de las empresas generadoras de energía.

5. Aplicación de buenas prácticas

La aplicación de criterios e indicadores para el manejo forestal sostenible

En 1996, la Administración Forestal del Estado tomó la iniciativa de formular una estrategia de ordenación de los recursos forestales, bajo una plataforma que ofrece la Agenda Forestal Hondureña (AFH) como ente promotor, facilitador y negociador entre los sectores involucrados (organizaciones gubernamentales, no gubernamentales, empresa privada, gremios forestales, organizaciones campesinas e indígenas).

Surge así el Plan de Acción Forestal 1996-2015 (PLANFOR) como parte de las estrategias nacionales, enmarcando las prioridades del subsector forestal de

Honduras, que contempla aspectos importantes de la Agenda Agrícola de Honduras y de ALIDES. Este plan establece seis categorías temáticas para la definición y ejecución práctica de la propuesta de criterios e indicadores, que son: marco político y jurídico, socioeconómico, ordenación forestal, recursos naturales, biodiversidad y utilización forestal.

Un estudio realizado recientemente dentro del marco de la Estrategia Forestal Centroamericana (EFCA), muestra que Honduras cumple con los compromisos regionales de apoyo al Proceso de Lepaterique de Criterios e Indicadores para la ordenación forestal sostenible, a través de diferentes acciones, entre ellas:

- Oficialización de los Criterios e Indicadores Nacionales como la herramienta del manejo forestal sostenible del país por el Consejo Directivo de la Administración Forestal del Estado.
- Conformación de un Comité Técnico Asesor de Criterios e Indicadores, que ha permitido al país realizar una serie de seminarios, conferencias y talleres en diferentes regiones para socializar los C&I, así como participar en los foros internacionales.
- Honduras acata la recomendación del CICI 2003, cuando en su Programa Nacional Forestal (PRONAFOR) incorpora los C&I como la herramienta complementaria de evaluación y seguimiento del mismo.
- Honduras apoya las iniciativas nacionales de Certificación Forestal, las que considera como esfuerzos complementarios del Manejo Forestal Sostenible (MFS) del país.
- Honduras continuará impulsando la aplicación de los C&I como herramienta de seguimiento de los Planes de Manejo Forestal, ya que la AFE ha sido criticada, con alguna razón, por la falta de seguimiento a los Planes de Manejo Forestal (PMF).
- Se continuará con la socialización de los C&I y con ello se incorporarán a otros actores importantes del bosque como son las mismas municipalidades y propietarios privados de bosques.

- Honduras ofrece sus experiencias y conocimientos en el tema para apoyar, en lo posible, a la región centroamericana u otro país de la región en forma individual que así lo requiera, aprovechando su Comité Técnico Asesor de Criterios e Indicadores para la Ordenación Forestal Sostenible.

La tala ilegal

Los principales problemas del subsector forestal hondureño se deben, entre otros aspectos, a la incapacidad del subsector forestal



de poder responder a las expectativas para el desarrollo económico y social del país, como resultado de decisiones políticas no congruentes con la magnitud de dicho reto, puesta de manifiesto en la debilidades financieras y de gestión de la institucionalidad del subsector.

Como parte de esta problemática se encuentra la explotación ilegal que, según algunos estudios, sobrepasa el 60% de los aprovechamientos forestales legales, principalmente en el bosque latifoliado donde la tala ilegal supera el 80% de dicha corta, según la Comisión Interventora de COHDEFOR.

6. Tendencias y perspectivas⁴

Con las condiciones actuales por las que atraviesa el sector forestal en Honduras, existe mucha incertidumbre por lo que pueda ocurrir a corto y mediano plazo, principalmente porque el marco legal en el cual se enmarca la actividad del sector todavía no está claro. A la fecha, todavía no se tiene la nueva ley forestal aprobada, aunque ha tenido dos años de concertación con todos los actores involucrados. El proyecto de ley todavía se encuentra en el Congreso Nacional y no se tiene seguridad de su aprobación. Las perspectivas se analizan y proyectan de acuerdo a las tendencias históricas y los visos de cambio que pudieran darse por las condiciones propias de otros sectores que

están relacionados. A futuro, y para efectos del presente documento, se considera que pueden derivarse perspectivas en dos escenarios posibles:

Escenario 1: que la política de Estado con respecto al desarrollo del Sector Forestal se mantenga como hasta ahora.

Escenario 2: que la política de Estado se oriente a desarrollar el sector forestal aplicando estrictamente las leyes, brindando financiamientos, promoviendo el desarrollo de la industria, incentivando y educando a la población para realizar la actividad forestal en forma sostenible.

⁴ Basado en el Estudio de tendencias y perspectivas del Sector Forestal en América Latina. Informe Nacional de Honduras, Elaborado por Renán Mairena y Manuel Hernández y Publicado por la FAO en el 2005

DESAÍOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA FORESTAL EN HONDURAS

ÁREA ECONÓMICA		
COMPONENTE	ESCENARIO 1	ESCENARIO 2
Industria Forestal	Mantener el estatus de los últimos 30 años. Podría disminuir el número de unidades de aserrío y mejorar su eficiencia. Productos de pequeña industria son sacados del mercado por ineficientes.	La producción aumentará si es acompañada de nuevas industrias con tecnología de punta.
Oferta y demanda para uso industrial y para leña	La leña continuará siendo un producto importante y prioritario. Su producción provendrá de bosque natural y los grupos agroforestales tendrán mayor oferta de leña. Se incrementará su uso industrial para generar energía (panaderías, tortillerías, caleras, ladrilleras, tostadoras de café, secadoras y consumo doméstico)	No existirá problema con la oferta para uso doméstico rural, donde la leña es cosechada directamente por los usuarios finales.
Balanza comercial del sector forestal	La balanza comercial del sector forestal se mantendrá negativa. La industria de la maquila y los exportadores de productos agropecuarios tendrán una demanda alta de cartón.	Se presentará una oferta grande de diámetros menores de los bosques de pino, lo que generará nuevos mercados para este tipo de materia prima. El país entraría a programas de reciclaje de productos maderables, disminuyendo la importación de productos derivados de papel y cartón.
Mercados futuros de productos forestales madereros, no madereros y servicios	Los mercados tradicionales de madera aserrada de pino con bajos niveles de transformación continuarán. Los productos transformados del bosque latifoliado tendrían mejores posibilidades de mejorar. La industria del mueble podrá tener un repunte de las maquilas. La certificación del manejo de bosque latifoliado igualmente desarrollará la industria del mueble.	Con la apertura de nuevos mercados y la vigencia de tratados de libre comercio podrían venir inversionistas extranjeros a instalar nuevas industrias. Podrá incrementarse el mercado de productos de raleo de bosque de pino. Se incrementará la oferta de resina de pino y se diversificarán los subproductos de la resina.

ÁREA SOCIAL		
COMPONENTE	ESCENARIO 1	ESCENARIO 2
Trabajadores forestales	El clima de inseguridad para la inversión en la industria forestal provocará una disminución de trabajadores en esta actividad. No habrá tendencia a la especialización de los trabajadores.	Se experimenta un cambio en los procesos de capacitación y especialización de los trabajadores forestales. Las empresas basan la calidad de su producción de acuerdo a su personal.
Uso social del bosque	Bosque parcelado en una gran cantidad de pequeños propietarios, principalmente los bosques degradados y mal manejados. Habrá un aumento en la demanda de energía contribuyendo a degradar las áreas boscosas. Hábitos actuales y concepciones con respecto al bosque continuarán.	Se fomentará la forestería comunitaria. Un sistema social forestal consolidado atenderá una población en franca mejoría y aceptación de la convivencia con el bosque. Paquetes tecnológicos serán puestos a disposición de las comunidades, que serán aplicados de acuerdo a las políticas ambientales. El acceso al crédito de las poblaciones rurales para las actividades forestales serán brindado. Los incentivos para la reforestación crearán un mercado de oportunidades de productos y servicios en general.

ÁREA AMBIENTAL		
COMPONENTE	ESCENARIO 1	ESCENARIO 2
Recursos forestales naturales plantados	Los bosques se reducen, se fragmentan y pierden su calidad genética. No se tendrá escasez de materia prima para la industria	Los bosques se mantendrán como hasta ahora en superficie. Se aumenta la superficie de bosque con fines comerciales producto de incentivos. En el bosque latifoliado aumenta la demanda de especies no tradicionales.
Oferta de madera en pie	La demanda de materia prima se mantendrá (0.9 millones de m³). No se producirá materia bajo plantaciones.	La oferta de madera aumenta y se diversifica. Los esquemas comunales estarán ofertando madera proveniente de plantaciones. El acceso al usufructo de recursos de áreas estatales por los pobladores estará establecido. La política de certificación estará en pleno desarrollo.
Biodiversidad	Aumentará la vulnerabilidad y fragilidad de los ecosistemas. Continuará el manejo incipiente de las áreas protegidas, continuará indefinida la situación legal de las mismas. Habrá pérdida de la biodiversidad.	Total de áreas protegidas bajo manejo y en ejecución. La mayor parte de las áreas protegidas pasarán a ser manejadas bajo convenios con ONGs, desempeñando el Estado un papel regulador.
Desertificación	No existirán problemas en este sentido.	Se ponen en práctica los acuerdos y convenios internacionales que promueven la mitigación de los cambios climáticos.
Normativa ambiental aplicada a bosques	Se mantiene la dispersión de leyes y contraposición en algunas de ellas. Continuará inseguridad jurídica en tenencia de tierra, podría acrecentarse la violencia en zonas rurales.	Producto de una normativa clara se asegura la sostenibilidad del recurso forestal, y se contribuye al mejoramiento de la calidad de vida de la población. general.
Criterios e Indicadores de manejo forestal sostenible	Criterios e Indicadores oficializados a escala nacional, basados en cuatro ecosistemas (coníferas, bosque latifoliado, bosque secos y manglares).	Los C/I son ejecutados en todo el país en sus distintos niveles de aplicación, lo que facilitaría la aplicación de correctivos en las actividades silviculturales.

7. Barreras y oportunidades

desde sus inicios, en 1970, el Sector Forestal Hondureño se ha visto sujeto a una serie de cambios en lo jurídico, institucional y político, que han limitado el desarrollo del mismo; y lo más grave es que la apuesta que se hace en el presente sigue rodeada de mucha incertidumbre, principalmente en lo político.

Estos cambios siempre han estado supeditados por la presencia e influencia de la cooperación externa. Primeramente, a raíz de la creación de COHDEFOR, el Estado toma el control de los recursos forestales del país, se monta una estrategia en base a la exportación de la madera y se lidera y controla la inversión en la industria forestal. Producto de este proceso, el país queda con una capacidad instalada en la industria

forestal que no corresponde a la realidad nacional. No obstante, en este periodo surge la figura jurídica del Sistema Social Forestal, que define el uso sostenido del bosque por campesinos bajo la modalidad de grupos asociativos de trabajo.

En el año 1992, y bajo la influencia del Préstamo de Ajuste Sectorial para el Sector Agrícola, se considera que el modelo estatizado del recurso forestal no había funcionado como se había planificado y se vuelve a legislar a través de la Ley para la Modernización y el Desarrollo del Sector Agrícola (LMDSA), Decreto No. 31-92 del 06-04-1992. Este marco reorganiza el sector público agrícola interfiriendo en todas aquellas leyes relacionadas con el sector y por ende en lo forestal.

DESAFÍOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA FORESTAL EN HONDURAS

Bajo el contrato de este préstamo, tanto el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) como el Banco Mundial, condicionan al Gobierno a asumir una serie de compromisos que son cumplidos sólo parcialmente. Por eso, al cabo de una década, se inicia un nuevo movimiento propiciado por acciones de la cooperación externa que lleva al país a emprender un nuevo proceso, empezando con la aprobación de una Política Forestal de las Áreas Protegidas y la Vida Silvestre y con la revisión y concertación de un anteproyecto de Ley Forestal.

Esta Ley supuestamente vendría a modernizar la actual administración forestal, creando un ente descentralizado denominado Servicio Forestal para hacerse cargo de la aplicación de la política forestal. Con ello se pretende resolver algunos problemas producto del marco institucional actual. A la fecha de elaboración de este documento (junio del 2005), el

anteproyecto se encontraba haciendo fila en la corriente legislativa del Congreso Nacional.

La misma cooperación externa, a través de los proyectos financiados, ha propiciado una serie de Unidades Ejecutoras que incluso son más fuertes que la misma Oficina Central, ya que cuentan con suficiente capacidad técnica y financiera, lo que les permite a los jefes de estas Unidades un mayor empoderamiento dentro del mismo sector.

En este período de 1997 al 2005, el Poder Ejecutivo no evidencia muestras de voluntad política en apoyo a medidas colaterales (aplicación de la Ley y educación de la comunidad) y muchos políticos sólo ven en el sector una oportunidad para financiar sus intereses. Se han descuidado los logros alcanzados por el Sistema Social Forestal, propiciando una reacción fuerte de los grupos sociales que termina con la intervención de la AFE-COHDEFOR.

COMPONENTE	BARRERAS	FORTALEZAS
Sector forestal	Sector Forestal como botín político. Definición de la tenencia de la tierra, incluyendo catastro y registro de la propiedad para regularizar grandes extensiones de bosques y de la población asentada en los mismos.	Cobertura actual forestal.
Política Forestal	Intereses de grupos políticos, productivos y sociales no permiten su implementación; y mucho menos la concertación y aprobación por el Congreso de la República de la nueva ley forestal.	Propuesta de Ley Forestal suficientemente discutida.
Sistema de Información	No se cuenta con un sistema de información de recursos forestales. Consolidado; que permita recopilar, procesar, analizar y presentar información actualizada relevante del sector forestal, como herramienta para la toma de decisiones y su incorporación en el sistema de cuentas nacionales.	Se cuenta con la experiencia suficiente para implementar un sistema de información forestal.
Áreas Protegidas	No existe una institucionalidad adecuada para fortalecer el SINHAP.	Honduras cuenta con un 26% de su territorio protegido.
Servicios Ambientales	No se cuenta con propuestas de proyectos para ser sometidos al MDL. Y a otras fuentes alternas. Falta una propuesta de Servicios ambientales para apoyar temas claves como agua para consumo humano, producción de energía, riego; ecoturismo y otros, relacionados con el manejo de cuencas hidrográficas, incorporando la participación comunitaria, de los gobiernos municipales y entes estatales vinculados y que pueden y deben obtener beneficios directos.	42% del territorio tiene tierras aptas para desarrollar proyectos forestales dentro del MDL
Aplicación de Buenas Prácticas	No existe un buen control de la tala ilegal.	Se cuenta con un buen esquema de criterios e indicadores para el manejo forestal sostenible.
Gobernanza	Falta de mecanismos de descentralización que mejoren la participación de los actores locales en el manejo, conservación y desarrollo del recurso bosque.	Organizaciones de Municipalidades y grupos de base trabajando en forma conjunta por el desarrollo del sector forestal (MAMUCA, REHMBLA, REHDES, FEHCAFOR)

Bibliografía

- Banco Interamericano de Desarrollo, BID. Estudio sobre Inversión Directa en Negocios Forestales Sostenibles. Brasil, 2005.
- AFE-COHDEFOR. 1996. Análisis del Subsector Forestal de Honduras. AFE-COHDEFOR, SILVIAGRO S. de R. L. Tegucigalpa, 496p
- AFE-COHDEFOR. 1996. Plan de Acción Forestal, PLANFOR, 1996 – 2015. Volúmenes I, II, III, AFE-COHDEFOR, Tegucigalpa,
- AFE-COHDEFOR. 2001. Plan Nacional Forestal, de las Areas Protegidas y de la Vida Silvestre, 2002 – 2016. AFE-COHDEFOR, Tegucigalpa, 69p
- AFE-COHDEFOR. 2002. Plan Estratégico del Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Honduras (SINAPH). AFE-COHDEFOR
- AFE-COHDEFOR. 2001. Política Forestal de las Áreas Protegidas y de la Vida Silvestre, AFE-COHDEFOR, Tegucigalpa, 27p
- AFE-COHDEFOR. 2003. Plan de Sustentabilidad del SINAPH. AFE-COHDEFOR, Tegucigalpa
- AFE-COHDEFOR. 2003. Anuarios Estadísticos Forestales. AFE-COHDEFOR. Tegucigalpa
- AFE-COHDEFOR. 2003. Programa Multifase de Desarrollo Forestal Sostenible, PRO-BOSQUE, Informe de Proyecto. Tegucigalpa
- Agenda Forestal Hondureña. Sistematización de la Experiencia del Proceso Nacional de Criterios e Indicadores para el Manejo Forestal Sostenible. Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo, CCAD. Estrategia Forestal Centroamericana, EFCA. UICN-Unión Mundial para la Naturaleza. Enero 2005
- Agenda Forestal Hondureña. Sistematización de la Experiencia de Cobro y Pago de Servicios Ambientales. INAFOR. Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo, CCAD; Estrategia Forestal centroamericana, EFCA; Unión Mundial para la Naturaleza, UICN. Enero 2005.
- FAO. Honduras frente al cambio climático. Serie centroamericana de bosques y cambio climático. Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo. 2003.
- FAO. Situación de los Bosques del Mundo. FAO, Roma 2005.
- FIDE. 1997. El Cluster Forestal de Honduras: El Reto de la Competitividad. José G. Flores Rodas, Tegucigalpa.
- Honduras. 2001. Estrategia para la Reducción de la Pobreza. Tegucigalpa
- Honduras. 2002. Plan de Gobierno 2002-2006. Tegucigalpa
- Honduras. 2003. Diálogo Nacional con Visión de País. Tegucigalpa
- Honduras. 2003. Proyecto Bosques y Productividad Rural, Propuesta del Gobierno de Honduras. Tegucigalpa.
- Honduras. 2003. Decreto No. 180-2003, Ley de Ordenamiento Territorial, Tegucigalpa
- Honduras 2003. Decreto No.118-2003, Ley Marco del Sector Agua y Saneamiento, Tegucigalpa.
- Honduras. 2003. Anteproyecto de Ley Forestal, de las Areas Protegidas y de la Vida Silvestre. Tegucigalpa.
- O. Segura, D.Kaimowitz, J. Rodríguez. Políticas Forestales en Centro América: Análisis de las Restricciones para el desarrollo del sector Forestal. IICA-Holanda/LADERAS C.A; CCAB-AP. 1987.
- R. Mairena; M. Hernández. Estudio de Tendencias y Perspectiva del Sector Forestal en América Latina Documento de Trabajo. Informe Nacional Honduras. MAGFOR, FAO, Roma 2004.
- Secretaría de Agricultura y Ganadería. Administración Forestal del Estado. Programa Nacional Forestal. PRONAFOR. Agenda Forestal Hondureña. 2004
- SERNA. 2001. Estrategia Nacional de Biodiversidad y Plan de Acción. SERNA, Tegucigalpa.



Photo: <https://www.flickr.com/photos/14744420@N00/10000000000/>

Desafíos para la implementación de la Política Forestal en El Salvador

1. El sector forestal salvadoreño



El Salvador tiene un territorio de 21,040 km². Para el 2003 la población salvadoreña alcanzaba cerca de 6.5 millones de habitantes, de los cuales alrededor del 62% reside en el área urbana. Para ese año la tasa anual estimada de crecimiento fue de 1.81%; su densidad poblacional es de 308.9 habitantes por km², una de las más altas del hemisferio oeste.

Se considera que el sector forestal en El Salvador se encuentra en un proceso de recuperación, con una cobertura de alrededor de 9.6% entre coníferas, latifoliadas, manglares y plantaciones (202,000 Has.). Incluyendo las 160,000 Has. de café bajo sombra, ésta podría llegar al 17.2%¹.

En El Salvador el 77% de la población nacional utiliza la leña como fuente de energía, con un consumo anual de madera de 300,000 m³ y una demanda de leña de 4.6 millones de m³ por año, que contrasta con una producción nacional, procedente principalmente de la poda de la sombra del cultivo de café, de 2.6 millones m³ de leña. Este déficit representaría (asumiendo una carga maderable de 120 m³/ha) una deforestación de 14,000 ha/año, mientras que las cifras oficiales de deforestación rondan las 4,000-7,000 ha.

La cobertura forestal ha sido objeto de atención dada la problemática de los recursos naturales en el país, y aunque no existe una cifra detallada del espacio que cubre, sí es posible considerar que al menos entre 6 y

13% tiene o ha tenido formaciones forestales, principalmente bosques latifoliados, manglares, coníferas y en menor grado plantaciones forestales. Se espera tener un mayor detalle al finalizarse el Inventario Nacional Forestal, que actualmente está en proceso.

Existen cifras "oficiales" muy variables, que oscilan entre el 2% de cobertura boscosa primaria, 5% en 1992 por el Banco Mundial (World Bank 1992), 5% por la FAO en el 2000 (www.fao.org/forestry/fo/country), 18% en 1996 (DGEA 1996; Zambrana 1996), y 12% en 1996 (Cruz & Gómez 1996). Todas las cifras incluyen las tres formaciones principales y más densas, excluyendo los bosques secundarios, tierras en barbecho y zonas de pastos arboladas.

La actual cobertura de plantaciones registradas representa únicamente un 0.15% de la superficie nacional. Sin embargo, cabe señalar que aunque el registro está en proceso, se refleja una concentración de las plantaciones en Santa Ana, Ahuachapán y Sonsonete, que en conjunto concentran dos tercios del total de las plantaciones registradas.

Las plantaciones forestales tienen un bajo nivel de representación, pero un notable potencial. El 38% de la superficie es sembrado por teca, 18% por pepeto, 10% pino, 10% madrecaao y 10% eucalipto.

Según la Ley de Áreas Naturales Protegidas, aprobada el 15 de febrero del 2005, bajo Decreto Legislativo 579; el

¹ Fuente: elaborado con base en DGRNR (1979), Núñez y otros (1990), MARN (2000), EPYPSA-IBERINSA (2003) y Banco Central de Reserva.

DESAÍOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA FORESTAL EN EL SALVADOR

Sistema de Áreas Naturales Protegidas (SANP), está constituido por áreas de propiedad del Estado, de propiedad Municipal y de entidades autónomas. Se incluyen también en el SANP las propiedades privadas de interés para la conservación, las cuales sus propietarios deciden incorporarlas voluntariamente, así como los bosques salados y las tierras que originalmente estuvieron cubiertas con este tipo de bosque. De igual forma, se incluyen los humedales, cráteres, lavas, acantilados y farallones que son también bienes nacionales y forman parte del patrimonio nacional de la Nación. Actualmente El Salvador ha definido 136 áreas naturales con potencial para integrar el Sistema de Áreas Naturales Protegidas (SANP), con una superficie total protegida de 90, 256 Has.

En El Salvador 36 áreas protegidas se administran bajo el esquema de gestión compartida. Como en los otros países centroamericanos, la modalidad de gestión compartida ha venido creciendo en El Salvador, y por ello el país optó por actualizar recientemente dos importantes instrumentos: la "Estrategia para la Participación de la Sociedad en la Gestión de las Áreas Naturales Protegidas" y el "Manual de Procedimientos para la Participación de la Sociedad en la Gestión de las Áreas Naturales Protegidas". En ambos casos, se ha contado con la activa participación de las ONG y las Asociaciones de Desarrollo Comunal (ADESCOS) que tienen proyectos y coadministran áreas protegidas. En este sentido, la Red de Gestores de Áreas Naturales Protegidas (REDANP) ha jugado un papel muy importante.

De acuerdo con el Mapa de Zonas con Potencial Forestal del Ministerio de Agricultura y Ganadería (Díaz 2001), el 45% de El Salvador posee clara vocación forestal y de protección, o su combinación con aprovechamiento ganadero; mientras que los datos de ocupación real de bosques continentales y salados, incluyendo zonas de pastos, matorral y arbustal, alcanzan tan sólo el 13.56% de la superficie del país. Esto muestra la existencia de un déficit significativo de territorio destinado a usos forestales y de protección. Un porcentaje importante del déficit observado se debe a que la mayor parte de los granos básicos se desarrollan en terrenos inadecuados para este fin. Se pone de manifiesto, entonces, la existencia de oportunidades en la promoción de nuevas plantaciones forestales, como también en la conservación de los recursos naturales y en la necesidad de preservar los bosques existentes por su valor ecológico.

Dinámica y tendencias de la cobertura arbórea a nivel nacional

Un análisis reciente basado en la interpretación de imágenes de satélite Landsat TM con una resolución de 30 metros, permite un acercamiento a los cambios en la cobertura y uso de la tierra entre 1990 y 2000. El Mapa 1 muestra la cobertura para el año 2000 y el cambio en los distintos usos de la tierra. Según las estimaciones, la superficie bajo pastos y cultivos agrícolas se redujo de un 63.5% del territorio a un 51.7%, o el equivalente a más de 200,000 ha. Además, se redujo la superficie que se pudo discriminar estrictamente como café (de 3.6% del territorio a 3.0%) y ligeramente la superficie dedicada a los cultivos forestales y de frutales (de 1.2% a 1.0%), así como la superficie bajo bosque salado o manglar. Todas las otras categorías muestran incrementos. En conjunto, la superficie bajo bosque denso, bosque tropical seco y la mezcla de café y bosque, se incrementó en 4.1% o alrededor de unas 80,000 ha. La superficie bajo "chaparral" (que posiblemente incluye también zonas cultivadas con caña de azúcar) se incrementa de un 2.7% al 5.0% y obviamente la superficie bajo uso urbano.

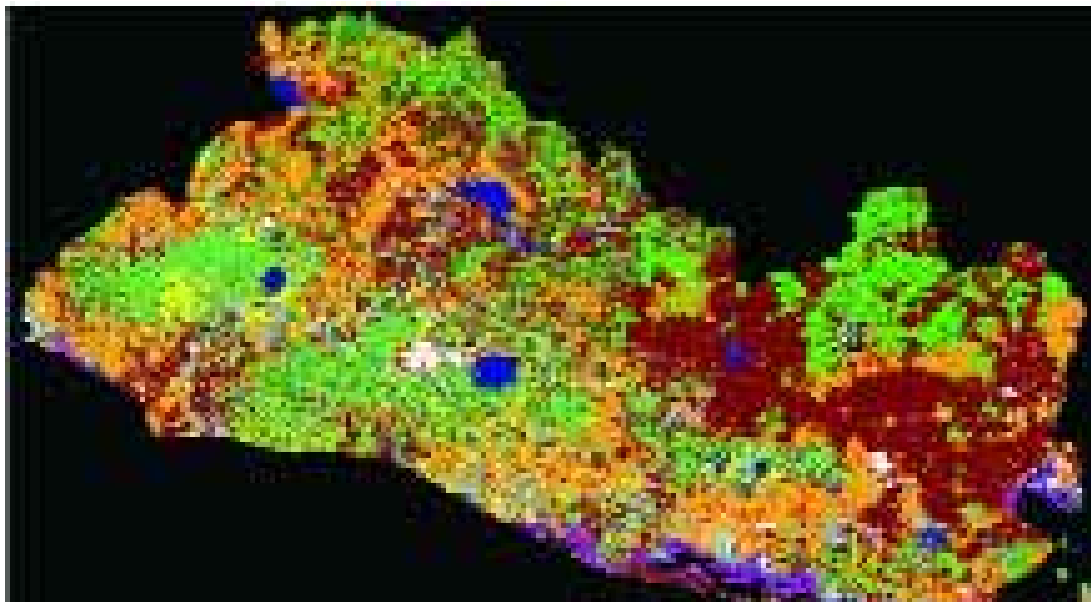
Las estimaciones gruesas que permite el análisis de las imágenes, sin verificación de campo, estarían indicando que unas 670,000 hectáreas han experimentado deforestación, mientras que en 1,100,000 hectáreas ha ocurrido algún tipo de reforestación. En ese sentido, el balance neto en términos globales es positivo. Como muestra el Gráfico 1, las áreas con una densidad arbórea de menos del 25% disminuyeron significativamente, al mismo tiempo que las áreas con densidades arbóreas entre 41% y 55% aumentaron significativamente.

Si bien esos datos requieren una verificación de campo para obtener cifras más precisas y reducir los márgenes de error, la coexistencia de procesos de deforestación con procesos de recuperación arbórea no es inconsistente con los cambios económicos y demográficos. Por ejemplo, las remesas familiares, la escasez de mano de obra familiar masculina producto de la emigración y la poca rentabilidad de la producción agrícola tradicional, pueden estar promoviendo en algunas zonas procesos de regeneración natural que aumentan la cobertura arbustiva y arbórea al reducirse el área dedicada a la agricultura. Por el contrario, la crisis del café puede estar promoviendo cambios en el sentido opuesto, al impulsar una reducción de la superficie dedicada a este cultivo perenne.

C A P Í T U L O V

Mapa 1

El Salvador: Cobertura del Suelo, según LANDSAT TM 2000



	Bosque Denso	Bosque Seco	Manglar	Bosque/ Café	Café	Cultivos Forestales y Frutales	Chaparral	Cultivos Pastos	Uso Urbano
TM 1990	0.81%	9.3%	1.9%	3.2%	3.6%	1.2%	2.7%	63.5%	2.1%
TM 2000	0.92%	11.4%	1.8%	5.1%	3.0%	1.1%	5.0%	51.7%	2.4%

Fuente: Sassan Saatchi (NASA/Jet Propulsion Laboratory)

Usando otro tipo de imágenes, Saatchi también estimó los cambios en la densidad arbórea entre 1992-93 y 2000-01. Para este análisis se utilizaron imágenes derivadas de sensores satelitales AVHRR para los años 1992-93, e imágenes derivadas de sensores satelitales MODIS para los años 2000-01. Los Mapas 2 y 3 muestran las densidades arbóreas por estratos. Las áreas marrón tienen las menores densidades de árboles, mientras que las áreas verde oscuro corresponden a cobertura arbórea relativamente densa. El Mapa 4 muestra el cambio en la densidad arbórea entre los dos periodos. Las áreas en negro son los cuerpos de agua y zonas sin cambio perceptible. Las áreas rojizas indican que se ha reducido la densidad arbórea; es decir, ha ocurrido deforestación, mientras que los otros colores indican las zonas donde ahora existe una cobertura arbórea más densa.

La ubicación de los cambios resulta particularmente importante. Aunque en todas las zonas del país los

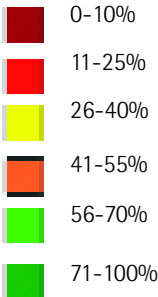
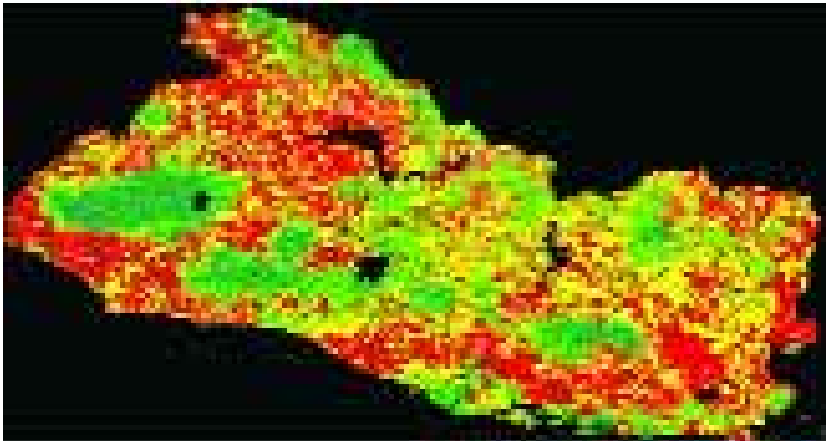
procesos se dan en ambas direcciones – deforestación y regeneración – predominan los procesos de deforestación en las zonas de creciente concentración poblacional, industrial y comercial como la Región Metropolitana de San Salvador, el Valle de San Andrés y otros centros urbanos (Mapa 4). En el caso de las zonas cafetaleras en la cordillera volcánica central, por el momento sus núcleos se mantienen inalterados (manchas negras en Mapa 4), pero en algunas partes de sus periferias se aprecian procesos significativos de deforestación. Como estas zonas volcánicas son de alta infiltración, estos cambios pueden estar afectando la recarga de las fuentes subterráneas. En el caso de la Región Metropolitana y el Valle de San Andrés también está creciendo el riesgo de contaminación de esas fuentes.

Los mapas generados a través de imágenes de satélite muestran claramente que la dinámica forestal ocurre de manera distinta en los diferentes territorios del país. El Mapa 5, basado en el inventario de cobertura

DESAÍOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA FORESTAL EN EL SALVADOR

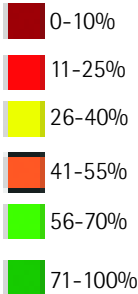
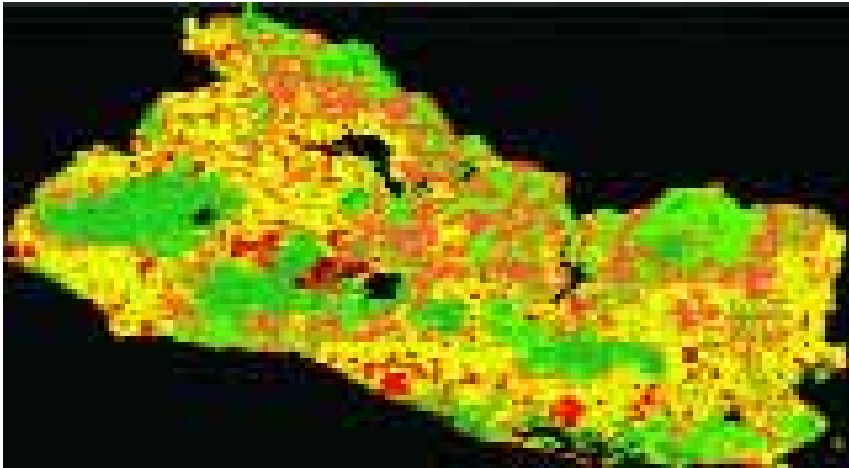
Mapa 2

Densidad arbórea, 1992-1993 (AVHRR)



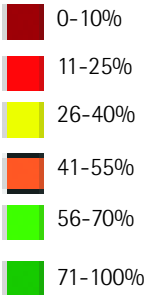
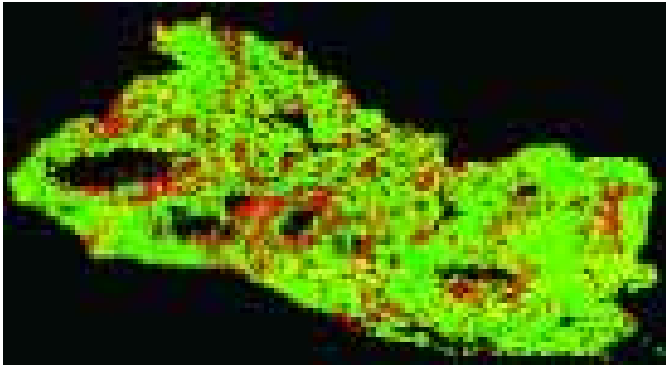
Mapa 3

Densidad arbórea, 2000-2001 (MODIS)



Mapa 4

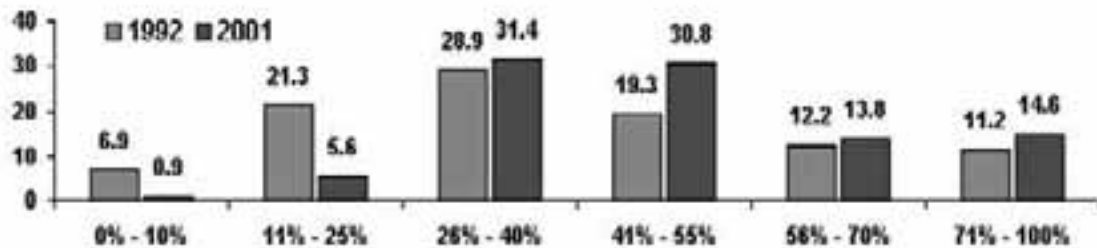
Cambios en la densidad arbórea
entre 1992 y 2001 (MODIS)



Fuente: Sassan Saatchi, NASA/Jet Propulsion Laboratory

CAPÍTULO V

Gráfico 1
El Salvador: Cambios en la densidad arbórea
entre 1992 y 2001
(Porcentajes)



Fuente: Hecht y Saatchi (por publicar)

vegetacional del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, ejemplifica algunas tendencias en la cobertura forestal, las cuales obedecen a una complejidad de factores y dinámicas que han desatado procesos inéditos de regeneración, al mismo tiempo que coexisten procesos de deforestación en distintos territorios del país. En dicho mapa se ejemplifican algunas causas de los cambios en la cobertura forestal en territorios específicos. Por ejemplo, en el occidente del país se observa una dinámica de deforestación que afecta principalmente a los cafetales con sombra, mientras que en el norte del país existen procesos de sustitución del bosque por pastos y cultivos agrícolas.

Ventura y otros (2000) sostienen que la cobertura de las formaciones vegetales naturales ha disminuido en las últimas dos décadas por una diversidad de factores, entre ellos el desarrollo de cultivos permanentes, las lotificaciones, los complejos habitacionales, industriales y turísticos, y otros. Según los mismos autores, también es evidente la sustitución de masas de bosque natural por bosques monogénicos o plantaciones limpias de teca (*Tectona grandis*), eucalipto (*Eucalyptus spp*), melina (*Gmelina arborea*), flor amarilla (*Cochlospermum vitifolium*), madre cacao (*Glirricidia sepium*) y marañón (*Anacardium occidentale*) en regiones que deberían contar con formaciones

Mapa 5
El Salvador: Tendencias actuales en la cobertura
vegetacional



DESAÍOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA FORESTAL EN EL SALVADOR

ecotonales deciduas en estación seca, chaparrales, morrales, riparial y semideciduas de tierras bajas. Además de esto, coexisten procesos de avance de sabanización o desertificación, como en La Unión, Morazán y San Miguel, con procesos de regeneración natural en algunas formaciones que según Ventura y otros, enriquecen en biodiversidad (Mapa 5).

Este mapa resalta la necesidad de que los esfuerzos de desarrollo forestal sean vistos desde una perspectiva territorial, más que sectorial, ya que la información reflejada en las tendencias de la cobertura forestal muestra los distintos impactos de una diversidad de factores que impulsan dinámicas diferentes, en territorios diferentes del país. De ahí que, sería inapropiado impulsar iniciativas de desarrollo forestal generalizadas para todo el país, ignorando la diversidad de dinámicas ecológicas, sociales y económicas en los diferentes territorios.

Índice de Atracción a la Inversión Forestal

El Índice de Atracción a la Inversión Forestal (IAIF)², tiene como objetivo general medir los factores del clima de negocios que determinan la atracción del sector forestal a las inversiones directas (BID, 2005). La construcción del IAIF está basada en un modelo que agrega índices existentes, indicadores específicos y datos relevados a través de encuestas (actualmente este índice está siendo actualizado a solicitud del BID). El modelo está fundamentado en la hipótesis de que el nivel de ID en negocios forestales sostenibles es afectado proporcional y directamente por la atracción de la inversión en tales negocios. Así, la atracción de la inversión depende de la rentabilidad de los negocios forestales sostenibles; es decir, que cuanto más rentable el negocio, más atractivo será. A su vez, la rentabilidad de los negocios foresto-industriales es afectada por una serie de factores, que pueden limitar o maximizar sus niveles de ingresos o costos. Conocer los diversos factores y tener clara la influencia e importancia de ellos sobre los negocios foresto-industriales es punto imprescindible para cualquier inversionista.

En el cuadro No.1 se resumen los principales resultados de los tres índices calculados para el caso de El Salvador. En el índice SUPRA sectorial, El Salvador se ubica en una situación más o menos estable en cuanto a indicadores PIB, tasa de interés, tasa de cambio y carga tributaria.

Cuadro No.1		
Índice de Atracción a la Inversión Forestal		
Indicador	Puntaje	Clasificación
Tasa de crecimiento del PIB	63	9
Tasa de interés pasiva real	92	6
Estabilidad de la tasa de cambio	100	3
Libertad del comercio internacional	63	8
Riesgo político	65	13
Carga tributaria sobre el PIB	78	4
Subíndice SUPRA	77	2
Infraestructura económica	46	15
Infraestructura social	72	20
Regulaciones	75	3
Mano de obra	31	23
Mercado de capitales	37	10
Derecho de propiedad	50	9
Flujos de capital e inversión extranjera	75	6
Políticas agropecuarias	80	3
Restricciones a las plantaciones o a los aprovechamientos	81	5
Subíndice INTER	61	2
Recurso forestal		
Apoyo a los negocios forestales – industriales	9	26
Tamaño del mercado doméstico	13	16
Tierras de vocación forestal	5	16
Acciones adversas	14	24
Subíndice INTRA	9	25
Índice de Atracción de Inversión Forestal (IAIF)	33	17

Podríamos decir que El Salvador no enfrenta grandes inestabilidades macroeconómicas, lo cual crea un ambiente macroeconómico sano con potencial para la atracción de las inversiones forestales. En cuanto al índice INTER sectorial, la condición cambia un poco, ya que se ubica en una escala intermedia respecto al resto de países latinoamericanos. Puede decirse que el país se encuentra en una situación en donde no existe una alta integración con el resto de sectores de manera que incentive la rentabilidad de los negocios forestales, pero tampoco existen relaciones que tiendan a su deterioro, más bien puede pensarse que existe el potencial para mejorar esos encadenamientos. Finalmente, en el índice INTRA sectorial, El Salvador ocupa un índice bastante bajo respecto a países como Argentina y Chile, reflejando la baja productividad y por ende la baja competitividad del sector en el país.

Estos índices sectoriales ubican al país en el puesto 17 de América Latina y cuarto a nivel de Centroamérica.

² Procura incorporar los factores que afectan los negocios foresto-industriales más relevantes, mensurarlos y calcular una puntuación final que represente el clima de inversión en negocios forestales sostenibles para cualquier país del mundo.

2. Marco legal e institucional

En materia de legislación, la aprobación de la Ley Forestal en febrero de 1973 representa un hito. Su primer considerando expresa que "el bosque es un factor imprescindible para la conservación y mejora de los otros recursos naturales renovables" y ofrece una definición de bosque como "superficie poblada del todo o en su mayor parte por árboles, arbustos o matorral, que con funciones de producción o esparcimiento, sirva para conservar e incrementar los recursos naturales renovables". Esta ley es congruente con la visión que se venía manejando desde los años cuarenta con la pretensión de fomentar una reforestación con carácter protectivo.

Dada esa visión, es comprensible lo expresado en los artículos 1 y 2 de esta ley de que sus disposiciones se apliquen "en todos los terrenos forestales, cualquiera que sea su régimen de propiedad" y de limitar "el ejercicio de los derechos sobre los bosques o tierras de vocación forestal, de dominio público o privado" (Ley Forestal, 1973).

Lamentablemente, a pesar de las pretensiones de la Ley Forestal y de los planes de reforestación durante los años setenta y ochenta, en la práctica no se logró detener los procesos de deforestación. Tampoco se logró modificar los patrones de uso predominantes en las tierras de vocación forestal y las metas de los distintos programas de reforestación nunca fueron alcanzadas.

Respecto al inadecuado patrón de uso de la tierra, Michaelsen (1976) había resaltado el vínculo con el patrón existente de tenencia de la tierra. Según Michaelsen, desde el punto de vista del ordenamiento de cuencas hidrográficas, el esquema de tenencia más apropiado era el siguiente: las tierras de alta pendiente mayormente de protección y producción forestal debían estar en manos del Estado; las tierras marginales para la agricultura intensiva pero aptas para la producción forestal, cultivos permanentes y pastoreo debían estar concentradas en propiedades medianas y grandes; y finalmente, las tierras aptas

para la agricultura intensiva debían estar concentradas en propiedades pequeñas y medianas.

Sin embargo, la situación de El Salvador en los setenta, con excepción de las fincas de café, era precisamente lo contrario a esa situación ideal prescrita por Michaelsen. Por un lado, las grandes explotaciones se ubicaban en las tierras bajas aluviales aptas para cultivos intensivos; por otro lado, las pequeñas propiedades que necesariamente tenían que utilizar la tierra de forma intensiva, se ubicaban en tierras marginales y de elevada pendiente.

La aprobación de una nueva Política Forestal y Legislación Forestal

Luego de la promulgación oficial de la Política Forestal en enero del 2002 en El Salvador, se aprobó en seguida una nueva Ley Forestal (Decreto Legislativo No. 852, publicado en el Diario Oficial No. 355 de mayo del 2002). Esta Ley asignó al Ministerio de Agricultura y Ganadería como responsable de la aplicación de esta normativa y como autoridad competente para conocer de la actividad productiva, creando la Comisión Forestal para el desarrollo tecnológico e industria. Esta Ley tiene por objeto establecer disposiciones que permitan implementar la política nacional a través del incremento, manejo y aprovechamiento sostenible de los recursos forestales, y el desarrollo de la industria maderera. Los recursos forestales son parte del patrimonio natural de la Nación y corresponde al Estado su protección y promoción de su manejo. Asimismo, esta Ley establece condiciones para estimular la participación del sector privado y de las comunidades locales en la reforestación del territorio nacional con fines productivos, y en el manejo integral sostenible de los recursos forestales, maderables y no maderables.

A fin de coordinar la aplicación de esta Ley y la administración de los recursos forestales del país, todos los organismos e instituciones de la administración pública, en el área de su respectiva competencia, estarán obligados a prestar su colaboración al MAG.

3. Las políticas forestales

La preparación de la política forestal estuvo liderada desde 1992 por la Unidad de Análisis de Políticas Agropecuarias (UAPA), del Ministerio de Agricultura y Ganadería. En febrero de 1993, la UAPA presentó el documento de Política Forestal (UAPA/MAG, 1993), el cual fue avalado y difundido en forma oficial por el MAG. Por su parte, la Unidad Coordinadora del Plan de Acción Forestal de El Salvador (PAFES) presentó los borradores de anteproyecto de Ley Forestal y la estrategia para el desarrollo del sector forestal. La política forestal difundida en 1993 se proponía entre otras cosas:

- Promover la reforestación de áreas forestales sin bosque mediante la formación de plantaciones y sistemas agroforestales que produjeran ingresos permanentes y competitivos con otros usos de la tierra.
- Conservar los ecosistemas naturales a través de programas de conservación y manejo sostenido, que incluyan proyectos de inversión y asistencia técnica donde participen el sector público y privado, así como las comunidades en las áreas vecinas a los ecosistemas que serían objeto de protección especial.
- Restaurar áreas degradadas, especialmente las de importancia en la captación de aguas en las cuencas hidrográficas.

Para alcanzar esos objetivos, se planteó que era necesario:

- Sensibilizar e informar al público y a los sectores de influencia y decisión.
- Crear el Sistema Salvadoreño de Áreas Protegidas (SISAP) y dotarlo de los instrumentos legales, técnicos y financieros necesarios para su eficaz funcionamiento.
- Concentrar la regulación estatal sobre los recursos forestales en proteger, conservar y restaurar áreas consideradas "críticas" (el SISAP, bosques salados y áreas claramente delimitadas como vitales para la protección de cuencas hidrográficas). Fuera de esas áreas, el desarrollo forestal se promovería a través de la iniciativa e inversión privada, la cual gozaría de libre cosecha, transporte y comercio de los productos forestales.

- Elaborar un plan de incentivos para fomentar el establecimiento de plantaciones forestales por parte del sector privado.
- Modificar el marco legal y fortalecer las instituciones estatales relacionadas con el desarrollo del sector forestal.

Esta política forestal anunciada y difundida en 1993 no tuvo aplicación en la práctica, razón por la cual en 1994 el gobierno inició un proceso de reformulación de dicha política. Se argumentó que la política forestal de 1993 era inadecuada, porque a pesar de establecer que el sector privado sería el pilar fundamental del desarrollo forestal del país, en la práctica la orientación de la política todavía obedecía a una visión intervencionista del Estado centrada en la protección y conservación de ecosistemas.

Se planteó que era necesario definir una política forestal que distinguiera las actividades de fomento y desarrollo del sector forestal (con participación predominante del sector privado) de las actividades de protección que por su naturaleza sólo puede asumir el Estado. En este mismo proceso de reformulación de la política, también se evaluaría la necesidad de ajustar el marco legal implicando que la ley forestal actual estará sujeta a reformas o a ser reemplazada por una nueva, según sea el caso. Finalmente, el régimen de incentivos forestales también surgiría en función de la nueva política forestal.

En tal sentido, se integra un comité interinstitucional para la elaboración de propuestas de cara a la reformulación de la política forestal nacional. Dicho comité fue integrado por la DGRNR, SEMA, OAPA/MAG, BMI y Green Project (que funciona como coordinador y facilitador), y retomó el trabajo de un equipo consultor (contratado por Green Project) para diseñar la propuesta final de política forestal, que incluiría un esquema de incentivos forestales.

La nueva Política Forestal fue aprobada en octubre de 2002, y señala al sector forestal como estratégico en el proceso de desarrollo económico nacional, basado en la participación ciudadana y generación de opciones económicas, que determinen el uso y manejo sostenible de bosques

naturales y plantaciones forestales, así como la generación de bienes y servicios ambientales para la sociedad.

La política representa una guía para las acciones del sector y está orientada a establecer un balance entre las satisfacciones de las necesidades de los productos y servicios ambientales del bosque y la conservación de ecosistemas que permitan la viabilidad del desarrollo económico y social.

Está enmarcada bajo lineamientos tendientes a generar confianza dentro del sector forestal, a fin de fomentar la participación de la empresa privada, autoridades locales, mujeres y hombres de las comunidades en el desarrollo forestal, dejando al gobierno las actividades de normador y facilitador para estimular al sector forestal hacia una productividad sostenible.

Los ejes de acción de la Política Forestal están orientados hacia la producción de bienes y servicios, así como a la protección de áreas que por sus características biofísicas, diversidad biológica y por las relaciones de uso integral en las cuencas hidrológicas.

La política define el rol del gobierno y la empresa privada con énfasis en uso, protección, conservación y restauración de los recursos forestales, generando y divulgando información técnica y económica que estimule el sector privado a dedicar recursos para la reforestación, manejo, cosecha, industrialización y comercialización de los productos y servicios de los bosques naturales y las plantaciones forestales.

Las políticas forestales en cuanto a participación campesina e indígena, serán desarrolladas con el apoyo de ACICAFOC.

4. El Plan Nacional Forestal

Ante el fracaso de los intentos anteriores para desarrollar un sector forestal en El Salvador, en los noventa no sólo se proponen nuevos planes de reforestación, sino que se inicia, de nuevo con el apoyo de FAO, la formulación de una política forestal. Este proceso también se liga a la preparación del Plan de Acción Forestal para El Salvador (PAFES), aunque su relevancia no ha sido tan significativa por la escasez de recursos asignados a su preparación y por la baja prioridad que en los hechos ha tenido dicho proceso. Ello no sólo ha prolongado su formulación, sino que también ha limitado su alcance.

En efecto, aunque a finales de 1991 ya se había finalizado el primer borrador del PAFES, el proceso se interrumpió a inicios de 1992 para concentrar esfuerzos en la preparación del Plan de Reconstrucción Nacional, no siendo sino hasta finales de 1997 que se reinició el proceso de preparación del PAFES, de la Política Forestal y de una nueva propuesta de anteproyecto de Ley Forestal, que culmina como ya se dijo con la aprobación de una Nueva Política Forestal y de la legislación pertinente.

Para poder poner en marcha los enunciados de la Política y de la Ley Forestal aprobados, el Gobierno de El Salvador solicitó a la FAO el apoyo para formular e implementar de forma participativa una estrategia

forestal orientada a promover la participación de toda la sociedad salvadoreña, la cual incluye al gobierno central, los gobiernos locales, las comunidades, las ONG's y el sector privado. La estrategia consideraría al menos las siguientes actividades forestales: establecimiento de sistemas agroforestales, establecimiento de viveros y reforestación y manejo de bosques naturales y plantaciones forestales.

El apoyo de la FAO se concretó a través de un Proyecto de Asistencia Técnica de corta duración (TCP) por 18 meses, que inició actividades a principios del 2005, con el objetivo general de "tener un sector forestal fortalecido y con capacidad para incorporar a los diferentes sectores y grupos en el desarrollo forestal sostenible". Los objetivos específicos son:

- Formulación participativa y puesta en marcha de una Estrategia para el Desarrollo Sostenible del Sector Forestal en donde resalten aspectos económicos, sociales, ambientales e institucionales del sector forestal y su relación con los demás sectores de la economía salvadoreña.
- Incorporación de los actores y/o sectores vinculados al sector forestal en el proceso de toma de decisiones para el diseño e implementación de políticas.
- Identificación de mecanismos de acceso a las alternativas económicas del sector forestal.

5. Mecanismos Financieros

El Gobierno de El Salvador, a través del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), tiene entre sus objetivos de muy corto plazo realizar cambios significativos en el sector forestal, para lo cual se ha formulado la Política Forestal y la Ley Forestal acordes a la realidad actual. Asimismo, está impulsando el programa de desarrollo forestal y el bono forestal como incentivos directos al incremento de cobertura arbórea. También está ejecutando el proyecto de inventario forestal que servirá de insumo para conocer el estado actual de las plantaciones forestales en el ámbito nacional, así como una política crediticia de apoyo al sector forestal. A continuación se detallan los distintos instrumentos jurídicos y políticos en los cuales se sustentan los mecanismos financieros que el país está buscando desarrollar.

Política Forestal

El MAG y el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN) han formulado la Política Forestal, que representa una guía para las acciones en el sector y procura un balance entre la satisfacción de las necesidades de los productos y servicios ambientales del bosque y la conservación de ecosistemas que permitan la viabilidad del desarrollo económico y social.

La política define el rol del gobierno y la empresa privada en cuanto al uso, protección, conservación y restauración de los recursos naturales. Este rol consiste en generar y divulgar la información técnica para orientar la producción forestal, los mecanismos de autogestión de las comunidades en el manejo del bosque, así como un fomento forestal que estimule al sector privado a dedicar recursos para la reforestación, manejo, cosecha, industrialización y comercialización de los productos y servicios del bosque.

Su objetivo principal es el de consolidar el desarrollo forestal sostenible a través de la realización de actividades de protección y aprovechamiento racional de los recursos forestales, manteniendo el equilibrio de los ecosistemas y proporcionando seguridad jurídica en la propiedad sobre los bienes y servicios

que produce el bosque. Este marco orientador contempla la participación activa de los diferentes actores del sector forestal, así como mecanismos de promoción e instrumentos económicos que incentiven a la inversión forestal productiva y altamente rentable.

La nueva Ley Forestal (junio 2002)

Esta ley establece como objetivo la creación de mecanismos que permitan el incremento, manejo y aprovechamiento en forma sostenible de los recursos forestales y el desarrollo de la industria maderera. Asimismo, se declara de interés económico el desarrollo forestal del país desde el establecimiento de la plantación hasta el aprovechamiento final y todas sus formas de valor agregado. Esta Ley también busca establecer las condiciones para estimular la participación del sector privado en la reforestación del territorio nacional con fines productivos.

La nueva Ley Forestal es una normativa que concede libertad al productor particular que desee reforestar con fines comerciales y de protección, para que aproveche lo que ha plantado dentro de un marco que garantice la permanencia del recurso a largo plazo. Se busca eliminar los desincentivos a la actividad productiva, al mismo tiempo que se eliminan también las distorsiones que actualmente existen en el mercado como consecuencia de la legislación. Además, este nuevo marco jurídico acentúa el papel orientador y facilitador del Estado, el cual será llevado a cabo mediante actividades de seguimiento, supervisión y asistencia técnica.

Tomando en cuenta lo esencial de la nueva Ley Forestal, ésta incorpora un programa de incentivos forestales y contempla promover la reforestación en zonas de vocación forestal actualmente sin bosque. Esto para proveer al país de los productos forestales que demande, así como incrementar la productividad de los bosques naturales y plantaciones forestales existentes, sometiéndolos a un manejo racional y sostenible según su potencial biológico y económico. Igualmente, busca promover el uso de sistemas y equipos industriales que logren el mayor valor agregado para los productos forestales.

Programa Nacional de Desarrollo Forestal

El MAG, consciente de la problemática del sector forestal y con la visión de que la actividad forestal sea rentable y sostenible, está impulsando el Programa Nacional de Desarrollo Forestal. Este programa, que fue previsto para iniciarse en el 2004, es financiado con el Fondo Especial de los Recursos Provenientes de la Privatización de la Administración Nacional de las Telecomunicaciones (FANTEL), conforme al Decreto Legislativo No.605, 6 de mayo de 1999. Este decreto establece en el Artículo 11 que una de las áreas sujetas a financiamiento por dicho Fondo es la de "Desarrollo y Protección Forestal", con lo cual se estaría cumpliendo con este tipo de Programas que contribuyen a revertir el proceso de deforestación en que se encuentra el país.

El Programa persigue los siguientes objetivos:

- Fomentar el desarrollo forestal productivo, a través del manejo, aprovechamiento y protección del bosque, y la industrialización y comercialización de la madera, para satisfacer la demanda de bienes y servicios económicos, sociales y ambientales del país.
- Promover la inversión privada en el desarrollo forestal, a través de la transferencia tecnológica, inteligencia de mercados y capacitación.

El Programa establece un marco estratégico hacia el desarrollo forestal sostenible considerando la cadena forestal productiva, por lo que un elemento esencial es la participación del sector privado para lograr satisfacer la demanda de las necesidades de bienes y servicios forestales del país, integrando el sector forestal al desarrollo económico productivo de la nación.

El Programa Nacional de Desarrollo Forestal contempla los siguientes componentes:

- I Asistencia Técnica y Capacitación Forestal.
- II Abastecimiento de material genético forestal de buena calidad.
- III Industrialización y transformación de la madera.
- IV Gestión Financiera.
- V Inteligencia de Mercados.

Política crediticia para el sector forestal

Como se mencionó, el objetivo del Fondo de Crédito para el Medio Ambiente (FOCAM) es promover la conservación del medio ambiente en El Salvador, mediante el otorgamiento de créditos a una tasa de interés preferencial inferior a la de mercado, con plazos largos y amplios períodos de gracia. Este fondo es administrado por el Banco Multisectorial de Inversiones (BMI, Banco Estatal de Segundo Piso), y es otorgado a la Banca Privada a una tasa de interés del 2%, llegando a los usuarios al 6% como tasa fija durante la vida del proyecto. En el caso del sector forestal, el período de gracia se ha establecido en 15 años y un plazo de 25 años, independientemente de la especie a plantar. Con estos créditos se financiará: estudios y servicios técnicos, preparación de tierras, siembra y mantenimiento de almácigos, viveros y cultivos, construcciones, maquinaria y equipo.

Programa Bono Forestal, fondos FANTEL

El Programa Bono Forestal de El Salvador busca insertar al sector en el desarrollo económico nacional, por medio de la participación privada en el proceso, para generar un incremento en el PIB y para generar empleo y otros beneficios del incremento de esta actividad.

Objetivo General

El Programa Bono Forestal tiene como objetivo general el de promover el desarrollo del sector forestal para incentivar el establecimiento de nuevas plantaciones y el manejo de plantaciones forestales existentes, con la idea de generar bienes, servicios tangibles e intangibles y un flujo de productos forestales que satisfagan la demanda y contribuyan a mejorar las condiciones económicas, sociales y ambientales del país.

Objetivos Específicos

- Impulsar con el Bono Forestal el establecimiento de un área de por lo menos 11,800 hectáreas de bosques plantados en un período de seis años.
- Apoyar el desarrollo forestal, por medio del mantenimiento y manejo silvícola de al menos 6,100 hectáreas de plantaciones forestales ya existentes.
- Contribuir a la generación de por lo menos 7,158 empleos directos y mejorar las condiciones de vida de las familias rurales de las áreas de influencia de los proyectos forestales.

- Sustitución de importaciones de madera en sus diferentes presentaciones hasta por un 30% del monto promedio anual (\$12 millones de dólares), por efecto de la producción esperada de las plantaciones a establecer.

Oportunidad de la fijación de carbono dentro del MDL

En el marco de las agendas ambientales más recientes, el sector forestal sigue siendo visto como un sector clave y estratégico, tal como ocurre con el aumento de la fijación de dióxido de carbono en la biomasa. Frente a las expectativas generadas por mecanismos

novedosos como los mercados de mitigación de CO₂, se elaboró una propuesta para El Salvador según la cual se asignaba un rol fundamental al sector forestal en una serie de acciones sugeridas hasta el año 2015. Así, se proponía el establecimiento de plantaciones forestales con fines energéticos e industriales, el establecimiento de sistemas agroforestales y agrosilvopastoriles, así como una estrategia de reducción del consumo doméstico e industrial de leña. Según esta propuesta, las acciones conducirían al incremento en la cobertura forestal de al menos unas 586,000 hectáreas para el 2015. En la práctica, al igual que otras propuestas para el desarrollo forestal, ésta tampoco se logró implementar.

6. Aplicación de buenas prácticas

La formulación de criterios e indicadores para el manejo forestal sostenible en El Salvador, es considerado como un paso necesario hacia las prácticas de conservación y manejo forestal, y para un monitoreo más eficiente de los efectos, a corto y largo plazo, de las intervenciones de conservación y del manejo forestal.

El documento "Criterios e indicadores para el manejo forestal sostenible a nivel nacional y de unidad de manejo forestal" (MAG 2001), define ocho (8) criterios y treinta y nueve (39) indicadores. Este es un documento base que plasma la necesidad de adoptar los criterios e indicadores en:

- La Política.
- El marco jurídico e institucional.
- El aprovechamiento en las Unidades de Manejo Forestal.
- En la conservación de la Diversidad Biológica, conservación del suelo y agua.
- En la generación de beneficios socioeconómicos a diferentes grupos sociales.

Una segunda fuente de información está en preparación y aún no tiene un carácter oficial. Es la expuesta por Díaz Rivera (2004) denominada: "Desarrollo de Protocolos para aplicación de Criterios e Indicadores de Manejo Forestal Sostenible a Nivel de Unidad de Manejo Forestal".

Este documento es una herramienta práctica de aplicación de los criterios en/o durante las evaluaciones a las fincas o unidades de manejo forestal, ya que la misma expone a manera de formulario, la obtención de respuestas que permiten evaluar el estado de cumplimiento en la unidad de manejo y, desde ésta, el estado de manejo sostenible a nivel nacional.

Este documento es una herramienta con una metodología práctica y eficiente para la aplicación, seguimiento ordenado, y evaluación de los criterios e indicadores, que facilitará la determinación del grado de validez del manejo forestal y la incorporación de los mismos a la normativa respectiva, considerando su relación con otros sectores.

En definitiva, ambos documentos permiten exponer 8 criterios y 39 indicadores a nivel nacional, así como 7 criterios, 52 indicadores y 69 verificadores a nivel de Unidad de Manejo Forestal (UMF).

Sin embargo, hasta la fecha los criterios e indicadores a nivel nacional no han sido oficializados mediante un decreto ejecutivo para su adopción a través de la normativa y su aplicación en el manejo forestal en el ámbito nacional y no existe una Unidad de Coordinación nacional que de seguimiento a este proceso.

7. Las tendencias y perspectivas del sector forestal al 2020

De acuerdo con el informe Nacional sobre Tendencias y Perspectivas al año 2020, elaborado por el país con la colaboración de la FAO, y dadas las tendencias negativas mostradas a lo largo de las últimas tres décadas, el sector forestal salvadoreño se inclinará en adelante hacia un mayor esfuerzo de conservación, reforestación, recuperación y manejo de la cobertura boscosa.

Además de los planes de manejo, así como de la adopción de criterios e indicadores, las escasas áreas de bosque natural estarán sujetas a criterios de acceso, uso y manejo con fines de conservación, así como a regímenes de gestión que limitarán mucho más la extracción de madera y productos no maderables. La ejecución y consolidación de las estrategias de conservación de la biodiversidad también abrirá nuevas oportunidades para la producción en zonas de uso múltiple, donde las opciones forestales pudieran agregar atributos ambientales que hasta hoy no poseen, sobre todo si se adoptan criterios e indicadores de manejo en corredores biológicos o ambientales que conectarían las áreas naturales protegidas ó unidades de conservación.

Por la relevancia ambiental, zonas de regeneración natural también estarán sometidas a esfuerzos de conservación y manejo local con el fin de garantizar la provisión de servicios ambientales críticos, particularmente del agua para consumo humano. Si las tendencias institucionales actuales se mantienen, sobre todo a nivel local, aumentará mucho más el rol de las municipalidades y de las comunidades locales en acciones, arreglos y estrategias de manejo de recursos forestales.

No obstante, en cuanto a la deforestación, la dinámica generada por la urbanización seguirá impulsando cambios en el uso del suelo, particularmente en zonas cafetaleras próximas a centros urbanos y a corredores logísticos y maquileros que aumentarán la presión por la tierra para fines industriales, residenciales y comerciales. Esto, adicionalmente presionará por el aumento en el precio de la tierra, constituyendo una restricción más para las inversiones forestales.

La silvicultura continuará teniendo un peso limitado en la producción. En esto incidirán las limitaciones de extracción derivadas de los regímenes de gestión de las áreas de bosque natural, secundario y regenerado, así como del alcance limitado de la extracción de madera proveniente de plantaciones. De continuar el conjunto de restricciones estructurales y sectoriales que han limitado el desarrollo forestal durante las últimas tres décadas, la cobertura bajo plantaciones forestales seguirá siendo limitada, aún considerando los impactos de los actuales programas de fomento e incentivos para el desarrollo productivo y competitivo de la actividad forestal.

El dinamismo de ramas industriales como las de productos de la madera, papel, cartón y otras ramas afines continuará, independientemente de la capacidad interna de provisión de materias primas. Esto se verá mucho más facilitado por las tendencias de mayor liberalización del comercio regional y continental, que implicarán un mayor acceso de las industrias salvadoreñas a materias primas provenientes de la actividad forestal de los socios comerciales. Esto también supone la apertura de nuevos mercados para exportaciones salvadoreñas, en donde El Salvador necesitará ampliar su oferta exportable de productos forestales para nichos de mercado, sobre todo selectivos, más que masivos.

La actual crisis del café ya ha resultado en una reducción de la superficie cubierta por sistemas agroforestales de café con sombra, derivando en usos no agrícolas y sustitución de cultivos, que van desde proyectos turísticos, hasta plantaciones forestales, árboles frutales y plantas ornamentales. Dado el escenario actual de reducción de los sistemas agroforestales de café con sombra puede visualizarse un escenario al 2020 con un mayor grado de reducción de este tipo de cobertura. Esta transformación se dará principalmente en las zonas de potencial turístico y en aquellas más cercanas a centros urbanos. Esta tendencia es probablemente inevitable ya que el valor de la tierra para estos usos siempre será mayor a lo que pudiera ofrecer la producción de café, aún cuando los precios internacionales mejoren. Por lo tanto, los

DESAÍOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA FORESTAL EN EL SALVADOR

cafetales en zonas peri-urbanas, de atractivo turístico y/o en corredores logísticos, se verán reducidos al 2020. La permanencia de los cultivos alternativos no puede predecirse de manera tan clara, ya que están sujetas a las incertidumbres del mercado. Sin embargo, se espera que las iniciativas de cafetaleros que ya han logrado insertarse en nichos de mercados alternativos, tales como de comercio justo, de producción orgánica, de producción ecológica - que además han acudido a la diversificación de sus plantaciones como estrategia paralela a los mercados alternativos- contribuirán al mantenimiento de importantes zonas cafetaleras. En este punto, es importante encontrar opciones de diversificación que mantengan cobertura arbórea, tal como las plantaciones forestales y frutales. Un reemplazo completo hacia monocultivos que no incluyan cobertura arbórea, probablemente tendría consecuencias sobre recursos como el agua y el suelo, de tal manera que las opciones forestales -en un sentido amplio- pudieran tener un papel clave en la búsqueda de tales opciones.

La revalorización de los servicios ambientales ha cobrado mayor importancia en las iniciativas de desarrollo y conservación que están dando paso a propuestas de gestión territorial. Esta tendencia se verá mucho más reforzada al 2020, por lo que más proyectos, actividades y políticas estarán relacionadas con la gestión de los recursos naturales bajo este enfoque. Dada esta tendencia, la dinámica sectorial (agrícola, ganadera y forestal) tenderá a buscar mecanismos de mayor compatibilización con la provisión y/o mantenimiento de servicios ambientales. Esto posiblemente abra nuevas oportunidades para que los actores forestales tengan la posibilidad de ser parte de mecanismos de compensación y además obtener posibles beneficios de proyectos relacionados con los servicios ambientales. En ese sentido, opciones vinculadas a la innovación forestal tendrán oportunidades inéditas que vinculen objetivos de

producción y de provisión de servicios ambientales, tales como las plantaciones forestales mixtas. El manejo de múltiples propósitos de los bosques también aparece como una oportunidad, incluso asociando actividades de ecoturismo y turismo rural.

El Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial es todavía una propuesta. Sin embargo, el país ya entró en una tendencia de gestión territorial que será mucho más marcada hacia el 2020. En esto son particularmente relevantes las emergentes dinámicas locales, microregionales y territoriales que se han desatado en distintas zonas del país y que están fuertemente asociadas a los procesos de descentralización, así como de las estrategias locales y/o microregionales de desarrollo. Más allá de su dimensión sectorial, el ámbito forestal en El Salvador del 2020 tendrá mayores interacciones con las estrategias, políticas y acciones de ordenamiento y desarrollo territorial, tanto a escala nacional, como a escala local-microregional. El rol de las municipalidades aumentará, no sólo por su participación en ordenanzas, sino también por el rol de las mismas en la gestión de planes regionales y microregionales más integrados.

Con estas perspectivas, el sector forestal del 2020 deberá superar en gran parte las restricciones que a lo largo de tres décadas han limitado su desarrollo y otras nuevas que en conjunto, marcarán la naturaleza del sector forestal salvadoreño, el cual deberá enfrentar la encrucijada de aumentar la producción, eficiencia y calidad de los productos forestales maderables y no maderables, para una población crecientemente más urbana, en un contexto de crisis prolongada de las actividades productivas del agro que desincentiva las inversiones de largo plazo, de un redimensionamiento de las políticas ambientales con claras expresiones institucionales de uso del territorio, así como de nuevos marcos institucionales y de gestión local.

8. Barreras y oportunidades del sector forestal

Durante los días 15 y 16 de junio del 2005, se realizaron reuniones con las autoridades de la Dirección General de Ordenamiento Forestal, Cuencas y Riego, que culminó con un encuentro con diferentes funcionarios del MARN, OPEP/MAG y de COMAGRO, institución esta última encargada de llevar adelante el proceso de la

Estrategia Nacional Forestal apoyada por la FAO. Una vez presentado el documento de "Revisión de la política forestal de El Salvador", y después de una amplia discusión, se identificaron, como una primera aproximación, las barreras y oportunidades que tiene el sector forestal para aportar al desarrollo sostenible del país.

MATRIZ DE BARRERAS Y OPORTUNIDADES		
COMPONENTE	BARRERAS	OPORTUNIDADES
Desafíos para la implementación de la Política Forestal en El Salvador		
Sector Forestal	El sector forestal no ha sido prioritario a nivel gubernamental.	Existe suficiente capacidad técnica en el país, pero no se aprovecha.
	Deficiente valoración del aporte del sector forestal al PíB.	La problemática del agua permite ofrecer al sector forestal como un elemento de apoyo, para mitigar dicha el abastecimiento del agua.
	Falta de una visión holística del sector forestal.	El sector forestal podría ayudar a mitigar los índices de pobreza existentes en las zonas rurales.
	Falta una definición clara y aceptada por todos de lo que es el sector forestal salvadoreño.	
	Visión tradicional de ver al bosque como productor de madera.	
Política Forestal	Visión de una política del sector demasiado tradicional, sin integrar otras dependencias (agua, energía, salud, educación, otros).	Existencia de una Política Forestal y de una Legislación reciente de Bosques y de Áreas Protegidas.
	Falta de una cultura forestal a nivel nacional.	Existencia de un sistema de radio y televisión que llega a gran parte de la población.
	Tema de investigación tecnológico ausente de las políticas forestales	
	Nunca se ha colocado el sector forestal como base para resolver el problema de la leña, de la energía, del agua y de la pobreza.	
	Aunque ha existido continuidad institucional, ha faltado continuidad en la aplicación de las políticas forestales.	
	Necesidad de compatibilizar la dinámica sectorial (agrícola, ganadera y forestal). Presión sobre la tierra (densidad poblacional de 308.9 habitantes por km ²).	
Sistemas de Información	Falta de un sistema de información que refleje verdaderamente el aporte del sector forestal.	
	Cuantificación de la tala, extracción, importación ilegal de los recursos forestales en general.	
	Cuantificación real de la cobertura forestal del país.	
Áreas Protegidas	Consolidación del Sistema de Áreas Naturales Protegidas (SANP) basado en procesos de comanejo.	Nueva Ley de Áreas Protegidas y Reglamento en proceso.
	Poco involucramiento de gobiernos locales.	Existencia de una estrategia y manual de procedimientos sobre comanejo de áreas protegidas para ser consultado.
	Participación incipiente pero con fuerza.	Existencia de una red nacional (mesa nacional de comanejadores) la cual debería ser parte integral de la mesa forestal.
	Alta fragmentación del sistema.	Corredores biológicos en proceso de desarrollo.

DESAÍOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA FORESTAL EN EL SALVADOR

COMPONENTE	MATRIZ DE BARRERAS Y OPORTUNIDADES	
	BARRERAS	OPORTUNIDADES
Servicios Ambientales	Falta de una adecuada cuantificación del aporte del bosque y de las plantaciones forestales de la producción de bienes y servicios.	Mecanismos de desarrollo limpio y la propuesta de Kyoto y la cuantificación de tierras aptas para el desarrollo de proyectos forestales.
	Alta fragmentación de ecosistemas boscosos.	Corredor Biológico Mesoamericano y el Sistema de Áreas Protegidas como prioridad para la aplicación del PSA.
	Riesgo de que el incremento en los combustibles se traduzca en más deforestación por leña.	Mecanismos Financieros establecidos que deben ser ampliados.
	Ausencia de mecanismos establecidos para el PSA sobre agua.	Alta conciencia sobre la necesidad de proteger las zonas de producción de agua.
Aplicación de buenas prácticas	La falta de aplicación de criterios e indicadores para el manejo forestal sostenible.	Existencias de criterios e indicadores de manejo forestal sostenible a nivel nacional, así como verificadores a nivel de Unidad de manejo Forestal.
	La falta de integración del sector forestal dentro del Plan Nacional de Ordenamiento Territorial.	Tendencias de gestión territorial a nivel local, microregionales y territoriales que se están desarrollando en varias zonas del país.
	La falta de adopción de procesos de certificación de la cadena productiva forestal.	
Gobernanza	Falta de una adecuada desconcentración y descentralización de la gestión forestal.	Un sistema de Gobiernos Locales consciente cada día más de la problemática del recurso natural.
	Falta de una mayor participación de las municipalidades y de los grupos organizados en la toma de decisión y en el seguimiento de la gestión forestal.	Un grupo de ONGs y de agrupaciones locales con capacidad de incidencia cada día mayor.

Bibliografía

Banco Interamericano de Desarrollo, BID. Estudio sobre Inversión Directa en Negocios Forestales Sostenibles. Brasil, 2005

E. Méndez; S. Larios, L. Dimas, H. Rosa. Estudio de Tendencias y Perspectiva del Sector Forestal en América Latina Documento de Trabajo. Informe Nacional El Salvador. FAO, Roma 2004.

FAO. El Salvador frente al cambio climático. Serie centroamericana de bosques y cambio climático. Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo. 2003.

FAO. Situación de los Bosques del Mundo. FAO, Roma 2005.

FAO/DGOFCR/MAG Formulación de una Estrategia de Desarrollo Forestal. TCP/ELS/3003 (A). El Salvador 2004.

F. Rivas. Sistematización de la Experiencia de Cobro y Pago de Servicios Ambientales. Dirección de Ordenamiento Forestal, Cuencas y Agua. Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo, CCAD; Estrategia Forestal centroamericana, EFCA; Unión Mundial para la Naturaleza, UICN. Enero 2005.

MAG/DOFCR. Sistematización de la Experiencia del Proceso Nacional de Criterios e Indicadores para el Manejo Forestal Sostenible. Dirección de Ordenamiento Forestal, Cuencas y Agua. Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo, CCAD. Estrategia Forestal Centroamericana, EFCA. UICN-Unión Mundial para la Naturaleza. Enero 2005.

MAG. Política Forestal de El Salvador. Octubre 2002.

MAG. Ley Forestal de El Salvador. Mayo 2002.

MAG. Ley de Áreas Naturales Protegidas. El Salvador febrero 2005.

Ministerio de Medio Ambiente y recursos Naturales. Ley del Medio Ambiente. El Salvador. 1998

O. Segura, D.Kaimowitz, J. Rodríguez. Políticas Forestales en Centro América: Análisis de las Restricciones para el desarrollo del sector Forestal. IICA-Holanda/LADERAS C.A; CCAB-AP. 1987

Participantes en ejercicio de Sistematización de la experiencia 06-05-05:

- Sr. Julio Olano. Director.
- Sr. Hugo A. Zambrana. MARN
- Sr. Raúl A. García. CAMAGRO.
- Sr. Juan Carlos Hidalgo. CAMAGRO
- Sr. Romeo Aníbal Herrera. MAG
- Sr. Manuel Sosa. OPO/MAG
- Sr. Mauricio Ayala. MARN
- Sra. Yvette Aguilar. MARN
- Sr. Edgar A. Cruz. MAG



Desafíos para la implementación de la Política Forestal en Nicaragua

1. El sector forestal nicaragüense



Aproximadamente el 50% de la superficie de Nicaragua se considera como de vocación forestal. De los 6.2 millones de hectáreas de tierras forestales, 3.278 millones tenían cobertura boscosa en el 2000; 1.8 millones se dedican a la ganadería o están en procesos de degradación. Los bosques naturales se concentran en la Región Atlántica con predominancia de los latifoliados (unos 2.3 millones de hectáreas) y 460,000 hectáreas de pino. Además, se estiman 282,000 hectáreas de manglar.

La industria forestal no está muy desarrollada. Hay un alto consumo de leña que se estima en 3.97 millones de m³, representando más del 55% del consumo neto de energía en el país.

Nicaragua ha destinado el 18.2% de su territorio como áreas protegidas, que representan más de 2.16 millones de hectáreas, de las cuales 1.87 millones se concentran en la Región Atlántica.

Este Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Nicaragua lo componen actualmente 75 áreas legalmente declaradas. También se ha propuesto adicionar unas 21 nuevas áreas para lograr una mejor representatividad de los ecosistemas forestales. Las áreas protegidas, al igual que en el resto de los países de la región, no están exentas de ocupación. En ellas habitan personas y también se dan otros tipos de aprovechamientos agrícolas y forestales, generando conflictos entre los objetivos del área y los diferentes grupos de usuarios. Para tratar de incorporar a los habitantes en una forma positiva a las actividades de conservación, dentro del entorno en el cual viven, la

política del Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales (MARENA) es trabajar con la gente dentro de las áreas protegidas o en sus áreas de influencia. Pocas áreas cuentan con planes de manejo y sus delimitaciones en el terreno no están concluidas.

El personal destinado al manejo de las áreas protegidas es limitado, por lo que se realizan convenios de colaboración-comanejo con ONGs para atender las necesidades de manejo y protección. Son varios los ejemplos exitosos de trabajo participativo con ONGs y comunidades en este sentido. En la actualidad son 9 las áreas protegidas que se encuentran bajo la modalidad de gestión compartida, lo cual representa un 12% aproximadamente del total de áreas protegidas del país.

Unas 309,149 hectáreas (de las 879,423 hectáreas de sistemas productivos existentes en el área rural en 1998), se benefician con la incorporación del árbol en distintas modalidades, asociaciones y densidades tales como: ganadería bosque, agricultura-bosque, agricultura-frutales-bosque, agricultura-frutales-ganadería bosque-otras, pero se desconoce sobre el tipo y sostenibilidad de su manejo (Informe de País sobre Biodiversidad). El proceso de arborización-reforestación tiene un arraigo sobre más del 35% de la superficie cultivada, manteniendo una contribución económica y ambiental importante. Aunque los datos a nivel nacional no son precisos y son difíciles de agrupar debido a las diferentes fuentes, el Informe presenta detalles sobre la potencialidad de uso de las tierras por regiones, en las que es evidente la presencia de importantes superficies que deberían destinarse a la reforestación.

DESAFÍOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA FORESTAL EN NICARAGUA

La tasa de deforestación alcanza las 150,000 hectáreas anuales, según lo indica el Plan Nacional de Desarrollo Operativo 2005-2009. Esta pérdida de cobertura es producto de los incendios forestales y enfermedades tales como el ataque del descortezador de los pinos (*Dendroctonus s.p.*), más el avance de la frontera agrícola. Este nivel de deforestación es alarmante ya que sitúa a Nicaragua con la tasa más alta de deforestación entre los países centroamericanos, aportando el 42% del total de la tasa de deforestación de la región, la cual se ha calculado en una cifra cercana a las 400,000 hectáreas por año.

El manejo sostenible de bosques se comenzó a desarrollar a partir de la década de los noventas, después de concluir el conflicto armado. Gran parte del

manejo ha sido impulsado por empresas privadas, ONGs, organizaciones comunitarias y dueños de bosques, que han recibido el apoyo de diferentes proyectos. Las áreas bajo manejo se han incrementado significativamente: para el año 2004 se registran 457 Planes Generales de Manejo Forestal aprobados, con una extensión de 77,578 has, los cuales tienen proyectado aprovechar alrededor de 72 especies diferentes, aunque la mayor parte del aprovechamiento estaba orientado hacia especies preciosas o tradicionales que actualmente el mercado demanda. Cabe desatacar que la mayoría del área a manejar se concentra en Nueva Segovia, Río San Juan, la RAAN y la RAAS, donde se ubica más del 90% de las áreas con planes generales de manejo, como se puede apreciar en el Cuadro 1.

Cuadro No.1
Áreas bajo planes generales de manejo 1999-2004

Departamento	1999		2000		2001		2002		2003		2004		Total	
	Autorz	Área (ha)	Autorz	Área (ha)	Autorz	Área (ha)	Autorz	Área (ha)	Autorz	Área (ha)	Autorz	Área (ha)	Autorz	Área (ha)
Boaco	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0	0.00
Carazo	0	0.00	5	377.92	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0	0.00	5	377.92
Chontales	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0	0.00
Chinandega	0	0.00	2	260.00	0	0.00	0	0.00	1	553.94	0	0.00	3	813.94
Estelí	1	151.00	7	295.45	0	0.00	0	0.00	3	11.40	4	102.30	15	560.15
Granada	0	0.00	1	25.56	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0	0.00	1	25.56
Jinotega	3	144.20	2	68.20	0	0.00	0	0.00	0	0.00	4	55.77	9	268.17
León	5	141.46	3	42.77	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0	0.00	8	184.23
Managua	2	73.41	9	1,074.53	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0	0.00	11	1,147.94
Masaya	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0	0.00
Matagalpa	1	190.40	2	161.96	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0	0.00	3	352.36
Madriz	2	10.70	7	410.45	0	0.00	0	0.00	4	156.60	9	355.40	22	933.15
N. Segovia	33	1,831.03	103	15,323.10	22	1,371.99	1	52.00	68	2,390.67	119	3,170.32	346	24,139.11
RAAN	4	1,614.00	5	6,419.00	5	8,926.31	3	10,100.00	2	7,149.98	0	0.00	19	34,209.29
RAAS	0	0.00	2	3,401.50	1	31.61	0	0.00	1	1,144.70	0	0.00	4	4,577.81
Río San Juan	1	95.00	7	7,427.80	0	0.00	1	1,536.58	0	0.00	0	0.00	9	9,059.38
Rivas	1	579.00	0	0.00	0	0.00	1	350.00	0	0.00	0	0.00	2	929.00
Total	53	4,830.20	155	35,288.24	28	10,329.91	6	12,038.58	79	11,407.29	136	3,683.79	457	77,578.01

Fuente: Sergio Sánchez y Anielka Reyes. Situación del Sector Forestal: Manejo forestal en Nicaragua. INAFOR. Marzo 2005.

Respecto a las plantaciones, en Nicaragua existe un gran potencial para el desarrollo de las mismas. Un estudio llevado a cabo por Interforest Consulting en 1985, indica que en el país existían 1,2 millones de hectáreas para plantaciones de alta productividad y 1,3 millones de hectáreas de baja productividad. Los puntos geográficos más importantes identificados y que lo siguen siendo son: Boaco, Chontales, Nueva Guinea, Matagalpa, Jinotega, RAAN y RAAS.

En el 2001, INAFOR inició el registro de plantaciones, como lo muestra el Cuadro 2, en donde se refleja una

inscripción de un total de 5,513 Has, entre el 2001 y el 2004. Se espera que con la aprobación de la nueva Ley Forestal No.462 y motivado por los incentivos, estas cifras se vean incrementadas sustancialmente en los próximos años.

Índice de Atracción a la Inversión Forestal

El Índice de Atracción a la Inversión Forestal (IAIF)¹, tiene como objetivo general medir los factores del clima de negocios que determinan la atracción del sector forestal a las inversiones directas (BID, 2005)(actualmente este índice está siendo actualizado a solicitud del BID). La

Cuadro No.2
Plantaciones forestales 2001-2004

Municipio	2001	2002	2003	2004	Total Municipio
Municipio	2001	2002	2003	2004	Total Municipio
Boaco	0.00	0.00	11.50	83.48	94.98
Comoapa	0.00	0.00	7.00	0.00	7.00
Chichigalpa	0.00	0.00	2,075.61	0.00	2,075.61
Chinandega	0.00	13.17	0.00	0.00	13.17
El Viejo	0.00	3.50	714.12	0.25	717.87
Jinotega	0.00	0.00	1.45	0.00	1.45
Jinotepe	0.00	0.00	0.00	12.00	12.00
La Paz Centro	0.00	0.00	2.50	0.00	2.50
León	0.00	0.00	16.50	62.57	79.07
Malpaisillo	0.00	35.00	50.00	0.00	85.00
Masatepe	0.00	5.00	0.00	0.00	5.00
Managua	0.00	0.00	0.00	3.00	3.00
Masaya	102.45	0.00	0.00	0.00	102.45
Matagalpa	210.67	0.20	0.43	0.00	211.30
Nagarote	327.60	0.00	198.00	0.00	525.60
Posoltega	0.00	0.00	0.00	93.80	93.80
Pto. Morazán	0.00	0.00	224.56	0.00	224.56
Quesalquaque	0.00	0.00	7.67	210.70	218.37
San Juan del Sur	648.35	7.00	0.00	0.00	655.35
San Marcos	15.00	0.00	0.00	0.00	15.00
Santa Lucía	0.00	0.00	3.00	0.00	3.00
Telica	0.00	0.00	20.50	1.80	22.30
Villa El Carmen	0.00	320.00	0.00	8.77	328.77
Villa Nueva	0.00	16.16	0.00	0.00	16.16
Total Hectáreas	1,304.07	400.03	3,332.84	476.37	5,513.31

Fuente: Sergio Sánchez y Anielka Reyes. Situación del Sector Forestal: Manejo forestal en Nicaragua. INAFOR. Marzo 2005.

construcción del IAIF está basada en un modelo que agrega índices existentes, indicadores específicos y datos relevados a través de encuestas. El modelo está fundamentado en la hipótesis de que el nivel de ID en negocios forestales sostenibles es afectado proporcional y directamente por la atracción de la inversión en tales negocios. Así, la atracción de la inversión depende de la rentabilidad de los negocios forestales sostenibles; es decir, que cuanto más rentable el negocio, más atractivo será. A su vez, la rentabilidad de los negocios foresto-industriales es afectada por una serie de factores, que pueden limitar o maximizar sus niveles de ingresos o costos. Conocer los diversos factores y tener clara la influencia e importancia de ellos sobre los negocios foresto-industriales es punto imprescindible para cualquier inversionista.

En el Cuadro No.3 se resumen los principales resultados de los tres índices calculados para el caso de Nicaragua. En el índice SUPRA sectorial, Nicaragua se ubica en una situación más o menos estable en cuanto a indicadores PIB, tasa de interés, tasa de

cambio y carga tributaria. Podríamos decir que Nicaragua no enfrenta grandes inestabilidades macroeconómicas, lo cual crea un ambiente macroeconómico sano con potencial para la atracción de las inversiones forestales. En cuanto al índice INTER sectorial, la condición cambia un poco, ya que se ubica en una escala debajo de la intermedia respecto al resto de países latinoamericanos. Puede decirse que el país se encuentra en una situación en donde no existe una alta integración con el resto de sectores de manera que incentive la rentabilidad de los negocios forestales y que debe realizar esfuerzos para potenciar ese encadenamientos. Finalmente, en el índice INTRA sectorial, Nicaragua ocupa un índice bastante bajo respecto a países como Argentina y Chile, reflejando la baja productividad y por ende la baja competitividad del sector en el país.

Estos índices sectoriales ubican al país en el puesto 11 de América Latina y tercero a nivel de Centroamérica.

¹ Procura incorporar los factores que afectan los negocios foresto-industriales más relevantes, mensurarlos y calcular una puntuación final que represente el clima de inversión en negocios forestales sostenibles para cualquier país del mundo.

DESAFÍOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA FORESTAL EN NICARAGUA

Cuadro No.3		
Índice de Atracción a la Inversión Forestal		
Indicador	Puntaje	Clasificación
Tasa de crecimiento del PIB	57	21
Tasa de interés pasiva real	96	3
Estabilidad de la tasa de cambio	95	11
Libertad del comercio internacional	71	4
Riesgo político	60	20
Carga tributaria sobre el PIB	46	24
Subíndice SUPRA	71	9
Infraestructura económica	33	25
Infraestructura social	67	24
Regulaciones	25	20
Mano de obra	29	26
Mercado de capitales	28	22
Derecho de propiedad	25	20
Flujos de capital e inversión extranjera	50	19
Políticas agropecuarias	43	17
Restricciones a las plantaciones o a los aprovechamientos	68	8
Subíndice INTER	41	23
Recurso Forestal	20	9
Apoyo a los negocios forestales – industriales	21	10
Tamaño del mercado doméstico	5	15
Tierras de vocación forestal	5	13
Acciones adversas	52	9
Subíndice INTRA	21	10
Índice de Atracción de Inversión Forestal (IAIF)	34	11

2. Marco jurídico e institucional

Durante los años sesenta y setenta, se crearon varias leyes y decretos relacionados con el manejo de los recursos naturales, incluyendo la Ley General sobre Explotación de Riquezas Naturales, la Ley de Conservación, Protección y Desarrollo de las Riquezas Forestales y la Ley de Emergencia sobre el Aprovechamiento Racional de los Bosques. Éstas fueron modificadas en los años ochenta, bajo un nuevo modelo económico y social alejado de la tradicional economía de mercado, mediante la promulgación de al menos doce decretos con carácter de Ley. Como resultado, se anularon todas las concesiones anteriores, se creó el Instituto Nicaragüense de Recursos Naturales (posteriormente Instituto Nicaragüense de Medio Ambiente y Recursos Naturales -IRENA) y se estableció la Ley de Emergencia sobre Aprovechamiento Racional de los Bosques Corporación Forestal del Pueblo (CORFOP).

Tradicionalmente, las leyes nacionales en materia forestal no han sido debidamente reglamentadas, y esto ha limitado su aplicación. Esta situación llevó al Servicio Forestal Nacional (SFN) a gestionar la elaboración de una reglamentación basada en el cuerpo jurídico existente, cuyas disposiciones estarían vigentes durante un período transitorio mientras se elabora una Ley Forestal. Este nuevo Reglamento Forestal fue establecido mediante el Decreto Ejecutivo No.45-93 el 15 de octubre de 1993.

El Reglamento Forestal estableció un nuevo marco de política forestal basado en el manejo forestal, y creó instrumentos mediante los cuales se pretende poner en práctica ese nuevo marco. Definió también las funciones del SFN y de la Administración Forestal Estatal (ADFOREST), como normador y regulador de las

C A P Í T U L O V I

actividades forestales el primero y como administrador de los recursos forestales del Estado el segundo. Igualmente, creó un foro de concertación de políticas para impulsar el desarrollo del sector: la Comisión Nacional de Bosques y Desarrollo Forestal (CONAFOR), integrada por representantes de varios ministerios, el sector privado, la Asociación de Forestales Nicaragüenses (AFONIC) y los Gobiernos Autónomos de la Costa Atlántica.

El Reglamento estableció las Normas Técnicas y Disposiciones Administrativas Forestales como instrumentos de regulación de las actividades forestales, pretendiendo hacer más transparente y menos discrecional el proceso de control forestal. Estas normas técnicas y administrativas son un complemento del Reglamento y brindan el soporte técnico básico de algunos aspectos del manejo forestal. Establecen criterios referidos al sistema y tipo de manejo a implementar, los tratamientos silviculturales a que debe ser sometido el bosque, la definición del turno de corta según el tipo de bosque y los diámetros mínimos de corta, las especies apropiadas para el aprovechamiento y el procesamiento de la madera. Además, sirven como guía en el proceso administrativo de normación, regulación y control de las actividades forestales.

Sin pretender ser una solución definitiva al vacío legal existente, el Reglamento Forestal ha sido un paliativo de esa problemática. Su promulgación generó mucho aliento y expectativas entre los diferentes agentes del sector, y representó el inicio de una nueva relación con el ente normador y un paso hacia la simplificación de los trámites administrativos. Para el Estado, también permitió establecer el manejo como práctica natural en las actividades de aprovechamiento forestal.

En Junio del 2003, la Asamblea Nacional de la República de Nicaragua aprobó la Ley No.462, titulada "Ley de Conservación, Fomento y Desarrollo Sostenible del Sector Forestal", bajo los siguientes considerandos:

- "Que el sector forestal en Nicaragua debe constituirse en un eje del desarrollo económico y social del país con la participación de todos los involucrados en la ejecución de la actividad forestal".
- "Que se hace necesario actualizar y modernizar el marco jurídico existente en materia forestal, con el fin de que sea un instrumento que coadyuve a la conservación, fomento y desarrollo sostenible del

recurso forestal en armonía y coherencia con lo establecido en la política forestal de Nicaragua".

- "Que el establecimiento de un régimen jurídico forestal moderno, ágil y aplicable para el sector, contribuirá a la generación de empleos y al incremento del nivel de vida de la población mediante su involucramiento en las actividades y prácticas forestales".
- "Que es responsabilidad del Estado, a través de sus instituciones y con participación de los Gobiernos Regionales Autónomos, gobiernos municipales y la sociedad Civil en general, garantizar el cumplimiento de los Convenios Internacionales ratificados por Nicaragua, y el de velar por la conservación de la biodiversidad incluyendo las cuencas hidrográficas asegurando los múltiples beneficios en bienes y servicios producidos por los bosques".

La Ley de Conservación, Fomento y Desarrollo Sostenible del Sector Forestal contiene, entre otras, las siguientes disposiciones:

- Tiene por objeto establecer el régimen legal para la conservación, fomento y desarrollo sostenible del sector forestal tomando como base fundamental el manejo forestal del bosque natural, el fomento de las plantaciones, la protección, conservación y la restauración de áreas forestales".
- Al propietario del suelo le corresponde el dominio del vuelo forestal existente sobre él y de sus beneficios derivados, siendo responsable de su manejo, de acuerdo a la misma Ley".

Como órganos y competencias, la Ley crea el Sistema Nacional de Administración Forestal (SNAF), el cual estará integrado por las entidades del sector público y o por personas naturales o jurídicas involucradas en la actividad forestal. También crea la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR) como instancia del más alto nivel y foro para la concertación social del sector, la cual tendrá participación en la formulación, seguimiento, control y aprobación de la política, la estrategia y demás normativas que se aprueben en materia forestal.

Entre sus funciones principales, a la CONAFOR le corresponde:

- Aprobar la política forestal formulada y elaborada por el MAGFOR.
- Conocer las concesiones forestales que otorgue el Estado.

DESAÍOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA FORESTAL EN NICARAGUA

- Recibir trimestralmente del INAFOR un informe de los permisos otorgados, suspendidos o cancelados.
- Recibir trimestralmente al Comité Regulador del Fondo Nacional de Desarrollo Forestal (FONADEFO), un informe del uso, distribución y disponibilidad de dicho fondo.
- Otras que se establezcan en el Reglamento de esta Ley.

Le corresponde al Ministerio Agropecuario y Forestal (MAGFOR) formular la política y normas forestales, supervisar los programas de fomento forestal, informar sobre el sector forestal y definir los precios de referencia del sector.

Esta Ley, también crea el Instituto Nacional Forestal (INAFOR), bajo la rectoría sectorial del Ministerio Agropecuario y Forestal, y tiene por objeto velar por el cumplimiento del régimen forestal en todo el territorio nacional.

Como apoyo al INAFOR y dentro de su marco institucional, se crea la Oficina del Registro Nacional Forestal, donde la información será de carácter público y gratuito y administrado por INAFOR.

Otro elemento de importancia es la creación de la figura de los Regentes y Auditores Forestales, como un profesional o técnico Forestal acreditado por el INAFOR, para que de conformidad con las leyes y reglamento, garantice la ejecución del Plan de Manejo Forestal aprobado por la autoridad correspondiente, en una unidad de producción. El Regente Forestal será contratado en forma directa por la persona o empresa responsable del manejo.

Principales actores en el sector forestal

Antes de 1979, existió una Dirección de Recursos Naturales Renovables, como dependencia del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), que fungía como la institución rectora de la política forestal. Normaba las concesiones y permisos vigentes y administraba los bosques estatales.

Con el Reglamento Forestal de 1993, se procuró eliminar este doble rol institucional, dividiendo estas funciones en dos agencias de gobierno: el Servicio Forestal Nacional (SFN-IRENA) para ejecutar la política forestal, normar, regular y controlar las actividades forestales y fomentar el desarrollo del sector; y

ADFOREST, cuyo propósito es administrar las tierras de vocación forestal y los bosques del Estado. De las dos, el SFN-IRENA mostró mayores avances. Impulsó el uso de planes de manejo, cambió sus relaciones con los usuarios del bosque, fomentado las plantaciones forestales y, en general, promovió el desarrollo del sector. Mientras tanto, ADFOREST mostró una gestión pobre.

Más recientemente, hubo un cambio jerárquico que convirtió el IRENA de Instituto a Ministerio (MARENA). Este cambio está asociado con una nueva misión y visión para MARENA, que provocó la desaparición del SFN, y su sustitución por una Dirección General Forestal (DGF) con un papel de normador, pero sin una visión de promoción, desarrollo y fomento forestal.

MARENA se ha descentralizado y pretende involucrar directamente a la sociedad civil, los gobiernos autónomos y municipales y el Ejército y la Policía Nacional en la protección, control y regulación de los recursos naturales en cada Departamento o Municipio. Ahora, en los planes de capacitación del MARENA se incluye a miembros de cada una de las entidades mencionadas.

También ha buscado coordinar mejor con las otras instancias del gobierno nacional vinculadas al mundo rural, como es el Instituto Nicaragüense de Reforma Agraria (INRA). Como el INRA es la institución que determina e implementa las políticas estatales de distribución, se ha buscado asegurar que no se otorguen títulos de reforma agraria en las áreas protegidas legalmente establecidas.

La investigación forestal y la formación de profesionales forestales en el país es incipiente pero importante. La investigación se realiza en las universidades (Universidad Centroamericana-UCA, Universidad Nacional Agraria-UNA, Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua), en el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARENA) y en algunas organizaciones no gubernamentales (ONGs). Está dirigida a temas como agroforestería, dendroenergía, tecnología de la madera, plantaciones forestales y ecología forestal. Generalmente, las actividades son financiadas por organismos donantes. Dos instituciones forman recursos humanos para el sector: la UNA, que anteriormente formaba ingenieros agrónomos con mención forestal y que actualmente

forma ingenieros forestales, y el Instituto Técnico Forestal (INTECFOR), creado con ayuda sueca, que forma técnicos forestales de nivel medio.

La Ley 462 ratifica que las entidades del sector público que conforman el Sistema Nacional de Administración Forestal son las que, por competencias y funciones, lo tengan establecido en la Ley 290 (Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo) publicada en la Gaceta, Diario Oficial No.102, del 3 de junio de 1998; así como en las siguientes leyes: la Ley 28, Estatuto de la Autonomía de las Regiones de la Costa Atlántica de Nicaragua, publicada en La Gaceta, Diario Oficial No.238 del 30 de octubre de 1987, y la Ley 40 y 261 (Reformas e incorporaciones a la Ley No.40-Ley de Municipios,

publicada en la Gaceta, Diario Oficial No. 162 del 26 de agosto de 1997).

También es importante mencionar aquí las reformas e incorporaciones a la Ley No.40 "Ley de Municipios", publicada en la Gaceta No.155 del 17 de agosto de 1988, que da la competencia a los gobiernos locales cuando indica: "Los Gobiernos Municipales tienen competencia en todas las materias que incidan en el desarrollo socio-económico y en la conservación del ambiente y los recursos naturales de su circunscripción territorial. Tienen el deber y el derecho de resolver, bajo su responsabilidad, por sí o asociados, la prestación o gestión de todos los asuntos de la comunidad local, dentro del marco de la Constitución Política y demás leyes de la Nación".

3. Las políticas forestales

En el período 1990-1995, la política forestal estuvo marcada por la reversión de mucho de lo acontecido durante el período del gobierno anterior. Se privatizaron las empresas forestales del Estado, se desgravaron las actividades forestales y se protegió parcialmente a los recursos forestales.

A partir de 1991, el SFN implementa, con resultados positivos, un conjunto de actividades tendientes a crear un mejor clima para la producción forestal. Comenzó una política de acercamiento con los madereros y dueños de aserraderos para cambiar la imagen de "policía forestal-delicuente maderero". Se revisaron las políticas institucionales de regulación y control forestal y se buscó crear un sistema de incentivos para promover el manejo del bosque.

En 1993, el SFN comenzó a promover el manejo forestal en los bosques tropicales, a través de un plan de manejo piloto de 22.4 hectáreas en la Región Norte del país y otro a gran escala en la Región Autónoma Atlántico Norte (RAAN), con una superficie de 36,491 has. Hasta 1995, se registran bajo manejo cerca de 200,000 hectáreas de bosque.

Un hito importante de la política forestal en estos años fue la elaboración del Plan de Acción Forestal de

Nicaragua (PAF-NIC), completado en 1992. El PAF-NIC identificó la problemática del sector e intentó reorientar el uso del bosque hacia su conservación, restauración y aprovechamiento sostenido, bajo la visión de promover el desarrollo sostenido del sector que considera los diversos aspectos sociales, económicos y ecológicos. Presenta como opción preferencial la producción para la conservación del recurso, obviando tanto los criterios totalmente conservacionistas como los de no hacer nada que frene el desarrollo.

El PAF-NIC formuló los siguientes objetivos principales, los cuales fueron retomados como la política forestal en Nicaragua:

- Fomentar el desarrollo de una nueva industria forestal apropiada y eficiente, basada en su primera fase en los bosques naturales existentes.
- Aplicar medidas para frenar el avance de la frontera agrícola.
- Aumentar el área boscosa y de producción de madera industrial y energética, a través de:
 - Restaurar los bosques naturales existentes y someterlos bajo métodos adecuados de manejo y control de incendios.
 - Establecer plantaciones forestales en tierras despaladas para fines industriales y energéticos.

DESAFÍOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA FORESTAL EN NICARAGUA

- Aumentar la eficiencia en el uso doméstico de leña y aumentar la contribución del recurso forestal en la producción de energía eléctrica y calefacción industrial.
- Compatibilizar el desarrollo rural y la conservación de ecosistemas a través de desarrollo de sistemas forestales, agroforestales y silvopastoriles, así como a las actividades de protección en aquellas cuencas hidrográficas consideradas prioritarias.
- Consolidar el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, garantizando la conservación in situ de la biodiversidad, a través de un uso restringido de las tierras y bosques en las zonas de amortiguamiento de las áreas núcleo de conservación.

La política forestal actual

Uno de los principales avances del sector ha sido la definición de una Política Forestal, que fue ampliamente discutida y consultada con diferentes actores del sector forestal. Finalmente, fue aprobada y publicada en el diario oficial La Gaceta como Decreto No. 50-2001 del 2001.

La Política Forestal de Nicaragua tiene como objetivo "lograr el desarrollo sostenible del sector forestal, constituyéndose en una alternativa viable para elevar la calidad de vida de la población ligada al recurso y en un eje de desarrollo para la economía nacional".

La Política de Desarrollo Forestal de Nicaragua plantea cinco componentes con acciones concretas, las cuales deben promover e impulsar un desarrollo integral del sector y la sustentabilidad de éste. Éstos componentes son:

- El **acceso al recurso**; en este punto se promueve el ordenamiento del territorio para facilitar el acceso y manejo del recurso.
- El **fomento**; en este componente se definen las políticas necesarias para generar un cambio de actitud y concienciar a la población en el buen aprovechamiento del recurso.
- La **protección forestal**; tiene como objetivo conservar y proteger el recurso de enfermedades y plagas que pudieran reducir y deteriorar la población forestal.
- La **investigación** como validación y difusión, generando un conocimiento amplio del recurso y un aprovechamiento sustentable.
- Finalmente, el componente de **regulación y control**, que tiene por objetivo modernizar el marco

institucional y garantizar la participación ciudadana, generando transparencia en el sistema de regulación y control.

El Programa de Desarrollo Forestal

El Programa de Desarrollo Forestal ha sido identificado en la Estrategia Nacional de Desarrollo del actual gobierno como uno de los "clúster, conglomerados o ejes de desarrollo" del país. De esta manera, el gobierno puede impulsar instrumentos y canalizar recursos para alcanzar los siguientes objetivos:

1. La aprobación de una nueva legislación forestal, lo cual ya se cumplió.
2. La ejecución de un Programa de Desarrollo Forestal a largo plazo para los próximos 16 años.
3. La creación de un ambiente de negocios favorables a la inversión privada.

El Programa de Desarrollo Forestal contó, en principio, con el apoyo del Banco Mundial. El objetivo general del Programa es: "contribuir al desarrollo sostenible del sector forestal para que a largo plazo se constituya en eje fundamental de la economía de Nicaragua".

Los objetivos específicos del programa son:

- Modernizar y consolidar la institucionalidad pública y privada con capacidad de desarrollar un sector forestal competitivo en el mercado internacional.
- Valorar adecuadamente el recurso bosque desde el punto de vista social, económico y ecológico, y que sus beneficios sean equitativamente distribuidos intra e intergeneracionalmente.
- Revertir el acelerado proceso de deforestación y ampliar la cobertura boscosa a través de la reforestación y el manejo sostenible de los bosques existentes (de coníferas y de latifoliadas).
- Proveer condiciones adecuadas para atraer inversiones dirigidas a lograr un mayor crecimiento del sector forestal, de forma sostenible y tecnológicamente más moderno.
- Desarrollar y promover los mercados tanto para productos como para servicios provenientes del bosque.
- Conservar la base genética del recurso forestal e impulsar la protección física de los bienes y productos forestales.
- Proteger y conservar el recurso suelo, agua, aire y biodiversidad como función del bosque.

C A P Í T U L O V I

Para alcanzar estos objetivos, el Programa plantea la ejecución de un conjunto de actividades en tres fases. A la fecha se ha desarrollado únicamente la primera fase (2005-2009), que tiene como objetivo "sentar las bases para que el sector forestal se convierta en un eje del desarrollo de Nicaragua y en alternativa viable para elevar la calidad de vida de la población ligada al recurso".

El Programa de Desarrollo Forestal (Operativo 2005-2009)

A través de un amplio proceso de construcción participativa entre el sector público y el sector privado, se determinaron cinco grandes metas para el período 2005-2009 (Tabla 1).

Tabla No.1			
Costo del Programa 2005-2009 del Conglomerado Forestal (Millones US\$)			
Metas	Costo Total	Financiamiento	
		Sin	Con
Forestal y Productos de Madera	163.03	141.61	21.42
1.Aumentar el área de plantaciones forestales industriales productivas a 100,000 ha.	28.80	28.74	0.06
2.Incrementar la producción forestal bajo un sistema de manejo sostenible en 1.5 millones de metros cúbicos.	101.90	80.54	21.36
3.Aumentar las exportaciones de productos de madera a 25 millones de dólares.	4.73	4.73	0.00
4.Incrementar la capacidad de acceso al empleo del sector forestal.	6.90	6.90	0.00
5.Desarrollar infraestructura de caminos, portuario, puestos fronterizos y telecomunicaciones de apoyo al sector.	20.71	20.71	0.00

Este programa operativo invertirá US\$163.03 millones en los próximos cinco años. Las actividades que requieren mayor financiamiento son las de implementación de los planes de manejo forestal en fincas (US\$45.7 millones), en bosques y en áreas protegidas (US\$29.4 millones), y el fortalecimiento institucional (US\$11.5 millones). Las tres áreas de acción mencionadas anteriormente son parte de la meta 2. Otra área de gran peso es el desarrollo de infraestructura productiva (US\$20.7 millones). Nótese que la distribución de las inversiones requeridas por meta, están entrelazadas unas con otras y por lo tanto la asignación de recurso a una meta específica implica un grado de arbitrariedad y se hace únicamente para facilitar el análisis.

El sector público contribuirá a la consecución de estas metas, a través del impulso de objetivos, acciones e iniciativas, las cuales complementarán las acciones del sector privado necesarias para lograr dichas metas. Las acciones que realizará el sector privado en apoyo a estas metas no se identifican bajo este programa operativo y se entienden como parte del proceso de desarrollo empresarial alrededor del conglomerado productivo.

Meta #1: Aumentar el área de plantaciones forestales industriales productivas. La consecución de esta meta implica incrementar las plantaciones de 40,000 a 100,000 ha al 2009. Los esfuerzos públicos se enfocarán en un área específica:

- Propiciar condiciones para atraer inversiones en plantaciones industriales forestales con la implementación del Fondo Nacional de Desarrollo Forestal, identificación de bancos de tierra forestales, la rehabilitación del Centro de Mejoramiento Genético y la elaboración de la estrategia de mecanismos de desarrollo limpio para el sector.

Meta #2: Incrementar la producción forestal bajo un sistema de manejo sostenible. La consecución de esta meta implica incrementar la producción de 380 a 1500 miles de metros cúbicos al 2009. Los esfuerzos públicos se enfocarán en cinco áreas específicas:

- Promover el manejo sostenible de bienes y servicios ambientales del bosque con el manejo integrado de bosques primarios y secundarios, prevención y control de incendios e implementación de planes de manejo en áreas protegidas.
- Fomentar el proceso de reconversión tecnológica forestal bajo un enfoque producto-mercado y calidad a lo largo de la cadena productiva con el establecimiento de centros tecnológicos especializados en los procesos industriales, fomentando los centros de servicios empresariales e impulsando la investigación e innovación tecnológica forestal.
- Impulsar el desarrollo productivo de fincas productivas forestales y agroforestales, fomentando el cumplimiento de los planes de manejo en fincas, desarrollo de planes de diversificación productiva (ecoturismo, entre otros).
- Modernizar y consolidar la institucionalidad pública para desarrollar la competitividad del sector en el mercado nacional e internacional, desarrollando un Sistema de Administración Forestal Nacional sólido y

DESAFÍOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA FORESTAL EN NICARAGUA

eficiente, operativizando los distritos forestales y dinamizando el sistema de Regencia y Auditoría Forestal.

Meta #3: Aumentar las exportaciones de productos de madera. La consecución de esta meta implica incrementar las exportaciones de 7 a 25 millones de dólares al 2009. Los esfuerzos públicos se enfocarán en un área de gran importancia:

- Desarrollar y promover los mercados de productos forestales diseñando una estrategia de comercialización con base en el potencial forestal del país, mejorando el servicio de báscula, asistiendo a ferias internacionales, fomentando las alianzas estratégicas de los diferentes actores del conglomerado y atrayendo inversión extranjera directa.

Meta #4: Incrementar la capacidad de acceso al empleo del sector forestal en 10,000 empleos. La consecución de esta meta implica incrementar de 3,000 a 10,000 los empleos al 2009. Los esfuerzos públicos se enfocarán en un área fundamental:

- Mejorar la capacidad técnica de los recursos humanos del sector capacitándolos a nivel de técnico y de postgrados.

Meta #5: Desarrollar infraestructura de caminos, puertos, puestos fronterizos y telecomunicaciones de

apoyo al sector. Los esfuerzos públicos se enfocarán en un área:

- Incrementar las inversiones en apoyo a la infraestructura de este sector.

Además de su contribución directa al incremento de la producción forestal y exportación de productos de madera, medido en las metas, estas inversiones contribuyen al crecimiento de todos los actores vinculados al conglomerado; y permiten la creación de nuevas oportunidades de negocios y empleo en los territorios. Estas nuevas oportunidades de negocio y empleo impulsan el desarrollo de los conglomerados urbanos, lo que a su vez permite la optimización del rendimiento de la inversión pública social, mejorando de esta manera los niveles de vida de la población.

Es fundamental para la ejecución eficiente de los recursos, hacer cambios estructurales en las instituciones y desarrollar coordinación entre las mismas. Las principales instituciones que deberán apoyar el desarrollo del conglomerado forestal y de productos de madera son: MAGFOR, INAFOR, INPYME, MARENA, MIFIC, INTA, INATEC, MTI, ENAP, CEI, CNPE, PRONICARAGUA, CNE, INE, FCR, e INTUR, entre otras.

Las políticas forestales de participación campesina serán desarrolladas próxima-mente con el apoyo de ACICAFOC.

4. Mecanismos financieros

Tradicionalmente, el sector forestal nicaragüense se ha considerado un sector económico reprimido en las diferentes regiones del país, que produce bienes tangibles como madera, materias primas para la construcción y mueblerías que, por lo general, se comercializan en el ámbito interno y en muy baja escala a nivel externo.

Además de producir bienes forestales, las zonas rurales de Nicaragua desempeñan un rol fundamental en la provisión de beneficios económicos y sociales mediante la producción de servicios ambientales, como la regulación y

renovación del agua, la protección y conservación de la biodiversidad, belleza escénica y captura de carbono.

Por las implicaciones de las posibilidades y opciones de desarrollo en Nicaragua, esos servicios ambientales están siendo reconocidos cada vez más por las estrategias de desarrollo. Aunque los procesos de cobro y pago de servicios ambientales son incipientes, existe una tendencia de reconocimiento del beneficio generado. No obstante, los límites a que ha llegado la degradación ambiental del país impone un fuerte desafío que requiere ir más allá de las

estrategias tradicionales de protección y conservación, evidenciándose cada vez más la necesidad de ampliar los beneficios derivados de la provisión de los servicios ambientales que producen las zonas rurales y que son críticos para el desarrollo nacional.

El incipiente reconocimiento todavía no trasciende la visión, acciones y políticas directamente vinculadas con el desarrollo forestal de las zonas rurales, por lo que la lógica y orientación del sector continúan reducidos a la promoción de bienes y servicios de aprovechamiento directo, tangibles y sujetos de ser comercializados en los mercados. De hecho, estos aspectos deben de continuar, pero también debe avanzarse en la ampliación de los beneficios económicos y sociales generados por los servicios ambientales. De lo contrario, se mantienen y reproducen patrones insostenibles de producción en las zonas rurales.

Los componentes legales y políticos han ido cambiando en Nicaragua, en función de caracterizar con mayor fluidez los beneficios requeridos del bosque. Por ello, la disposición de marcos legales más modernos y más funcionales, en cuanto al manejo actual y futuro del bosque, permitirán involucrar futuros programas de servicios ambientales tal y como se encuentra ya dictaminado en diferentes leyes:

a) Ley General del Medio Ambiente y los Recursos Naturales

La Ley 217 (Ley General del Medio Ambiente y los Recursos Naturales) establece una serie de normas para la conservación, protección, mejoramiento y restauración del medio ambiente y los recursos naturales que lo integran, asegurando su uso racional y sostenible de acuerdo con lo señalado en la Constitución Política.

La misma hace mención, en sus objetivos, que es deber del Estado y de todos los habitantes nicaragüenses el proteger los recursos naturales y el ambiente, así como mejorarlos, restaurarlos y procurar eliminar los patrones de producción y consumo no sostenibles.

Además, propone una serie de incentivos en que dará reconocimiento moral a las personas naturales o

jurídicas y a instituciones que se destaquen en la protección de los recursos naturales. También reconoce que se debe establecer una política de incentivos y beneficios económicos dirigidos a quienes contribuyan a través de sus inversiones a la protección, mejoramiento y restauración del ambiente.

b) Ley de Conservación, Fomento y Desarrollo Sostenible del Sector Forestal

La Ley de Conservación, Fomento y Desarrollo Sostenible del Sector Forestal, es relativamente nueva y tiene como objeto establecer el régimen legal para la conservación, fomento y desarrollo sostenible del sector forestal, tomando como base fundamental el manejo forestal del bosque natural, el fomento a las plantaciones, así como la protección, conservación y restauración de áreas forestales.

Es eje fundamental en esta ley, la formación de un Fondo de Desarrollo Forestal, denominado FONADEFO, el cual tendrá como objeto financiar los programas y proyectos que se enmarquen en los objetivos de la ley:

1. Manejo de bosque natural.
2. Ampliación de la cobertura boscosa.
3. Protección y conservación de bosques.
4. Incremento al valor agregado.
5. Cambio tecnológico.
6. Investigación.
7. Fortalecimiento del sector forestal.

Además de lo anterior, se pretende crear un fondo para incentivar a los dueños de bosque para que opten por la preservación y manejo del bosque con la finalidad de producir oxígeno para la humanidad. Este fondo será financiado mediante recursos que el Estado gestione en el ámbito internacional, dentro de los programas de fijación de carbono y preservación del medio ambiente.

En términos generales, ambas leyes hacen poca mención del pago de servicios ambientales, pero aun así se están creando mecanismos semejantes (incentivos), los cuales permitirán hacer valoraciones socioeconómicas futuras del comportamiento del sistema que se desea implementar.

5. Aplicación de buenas prácticas

La aplicación de criterios e indicadores para el manejo forestal sostenible

En octubre del 2001, el Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales oficializó los "Criterios e Indicadores Forestales" de Nicaragua, los cuales tienen como finalidad hacer aportes importantes para revertir el avance de la degradación de los recursos forestales y generar procesos de toma de conciencia para integrar la actividad forestal a la economía nacional. Todo ello repercutiría en mejorar las condiciones de vida de las comunidades rurales.

Los objetivos definidos oficialmente sobre este tema son:

- Contribuir a orientar la política y el marco jurídico hacia acciones más congruentes con la realidad del bosque nacional.
- Ayudar a unificar el concepto de ordenación forestal sostenible por medio de instrumentos operacionales en el uso del bosque.
- Establecer un diálogo coherente con el resto de los países del ámbito centroamericano y otros procesos, con el fin de ponerse al día en cuanto al desarrollo sostenible.

Cabe destacar que los criterios e indicadores adoptados están organizados en criterios e indicadores nacionales para el seguimiento y monitoreo de la sostenibilidad del ordenamiento forestal y en criterios e indicadores por tipos de bosque (bosque tropical húmedo, bosque de manglar, ecosistemas marino-costeros, bosque tropical seco, bosque de coníferas y bosque de altura). Se espera que estos criterios sean implementados en el contexto del Plan de Desarrollo Forestal (PDF).

Es importante recalcar que el tema de los criterios e indicadores forestales se ha desarrollado en Nicaragua por medio de diversos procesos de consulta para su formulación y mejora, algunos impulsados por las instituciones estatales como el MARENA e INAFOR, y otros por organismos no gubernamentales como NICAMBIENTAL y proyectos de inversión pública ejecutados por INAFOR como el Proyecto 8 PROCAFOR.

Todos ellos han realizado esfuerzos para apoyar e impulsar los compromisos del Proceso de Lepaterique³, con el fin de tener el marco de referencia que determine un manejo forestal correcto y sostenible.

Criterios e Indicadores de la Unidad de Manejo Forestal en Nicaragua

El país ha impulsado el Proceso de Lepaterique con el fin de establecer también los Criterios e Indicadores de la Unidad de Manejo Forestal (UMF). A través de procesos participativos, se elaboró el primer estándar en el año de 1996. Los primeros esfuerzos para desarrollar dichos estándares fueron coordinados por el Departamento de Montes del Servicio Forestal Nacional (SFN). Posteriormente, a partir de 1998, el esfuerzo se prosiguió con el recién creado Instituto Nacional Forestal (INAFOR), bajo la coordinación del Departamento de Monitoreo Forestal.

Este proceso implicó evaluaciones de las prácticas de manejo y aprovechamiento forestal en diferentes unidades de manejo, desde finales de 1996, de las cuales se obtuvieron resultados importantes. Durante las visitas realizadas en el campo, los diferentes actores mostraron interés en la conceptualización del monitoreo, concluyendo que podría ser un punto de partida para mejorar el seguimiento gubernamental a las prácticas de aprovechamiento del bosque natural latifoliado.

Hubo gran aceptación de los actores entrevistados en las unidades evaluadas y coincidieron en que el monitoreo es una de las herramientas que permite retroalimentar las experiencias sociales, técnicas, ambientales y económicas derivadas del manejo forestal sostenible.

Constantes y abruptos cambios institucionales han roto la cadena para poder seguir el modelo de formulación de los criterios e indicadores en varias ocasiones. Ante esta situación ha jugado un papel muy importante la sociedad civil, que por medio de sus organizaciones no gubernamentales y de los proyectos de la cooperación internacional, ha influido y

³Es uno de los esfuerzos regionales de integración en razón del desarrollo regional y en función del uso y conservación de los Recursos Forestales como parte del Manejo Forestal Sostenible (MFS)

mantenido la tendencia del Proceso de Lepaterique en Nicaragua. De nuevo cabe reconocer el importante papel desempeñado por organizaciones como NICAMBIENTAL y el Proyecto 8 PROCAFOR. También procede destacar la persistencia del personal técnico nacional, el cual ha sido muy decidido en sus aportes al proceso, a pesar de la rotación en varias organizaciones gubernamentales y no gubernamentales. Igualmente, es importante realzar el papel de empresas como Hermanos Ubeda, PRADA S.A. o Fundación Padre Fabreto, que han aceptado el reto y el riesgo de aplicar esta nueva experiencia en Nicaragua.

La certificación forestal

A partir de 1996, varias organizaciones agrupadas en la Iniciativa para la Certificación Forestal Voluntaria, empezaron a trabajar para adoptar en Nicaragua el sistema de acreditación del FSC (Forest Stewardship Council), entre ellas varias ONG lideradas por NICAMBIENTAL.

Las tareas que se propuso esta iniciativa fueron la promoción de la certificación forestal voluntaria y la formulación de los estándares para bosques naturales⁴. En el año 2000, se complementó el conjunto de estándares y se presentaron al FSC. En 2001, se conformó el Consejo de Certificación Forestal Voluntaria (CONICEFV), que tiene tres cámaras representativas (Ambiental, Social y Económica).

Los estándares nacionales juegan un rol importante en el proceso, ya que sincronizan a manera de engranaje entre los estándares utilizados por los certificadores acreditados y los principios y criterios del FSC. Nicaragua presentó al FSC, para su aprobación, los estándares para bosques naturales y esta institución realizó ya la primera revisión. También se ha notificado a la iniciativa los estándares que se están reformulando y complementando, para someterlos nuevamente a la FSC.

Este proceso ha representado un avance fundamental para el país, ya que con este instrumento se superan muchas de las limitaciones imperantes cuando se preparó y oficializó el PAFNIC (Plan de Acción Forestal de Nicaragua) y el PAANIC. Después de varios años, se están desarrollando los procesos derivados de los compromisos de Río 92, a partir de los cuales nace la

Alianza para el Desarrollo Sostenible (ALIDES), firmada en la ciudad de Masaya en Nicaragua. Esto le ha dado un espaldarazo al proceso de formulación e implementación de Criterios e Indicadores para el Manejo Forestal Sostenible.

En este sentido, el MARENA ha interiorizado el concepto y oficializó "Los Criterios e Indicadores Forestales" en octubre de 2001, dando cumplimiento al compromiso de país y a los acuerdos que ha venido impulsando la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD).

En el 2004, el MARENA inició la preparación del instrumento técnico para monitorear y evaluar la aplicación de los criterios e indicadores forestales, el cual incluiría un proceso de consulta y mejora con otras instituciones del Estado relacionadas con este tema.

La base o plataforma para el seguimiento y monitoreo de estos criterios para el manejo forestal sostenible se está construyendo en el Sistema Nacional de Información Ambiental (SINIA), con el cual se ha llevado un proceso de trabajo liderado por la UCRESEP (Vicepresidencia de la República). Dos años después de haberse formado un equipo técnico interinstitucional constituido por el INAFOR, MAGFOR, MARENA y otras instituciones, se propusieron 10 indicadores forestales. De ellos se han formulado 7 de acuerdo con la metodología para tal fin, los cuales ya se encuentran en la base de datos del SINIA y se han difundido en una primera publicación. Se han definido también los mecanismos para alimentar el SINIA, con los reportes que genera el Sistema de Información, Registro y Control de Operaciones Forestales (SIRCOF) del INAFOR. Se prevé que el SINIA va a funcionar desde el nivel local, municipal y nacional.

Por otro lado, en Nicaragua se certificaron 3,500 has. en el año 2001 (por parte del FSC). Esta certificación incluye los bosques de la Empresa Hermanos Ubeda, ubicada en el municipio de Siuna; los de la Empresa PRADA. SA., en el municipio de Rosita en la RAAN, en conjunto con la Organización denominada Padre Fabreto para el manejo de 7,400 hectáreas de bosques, ubicadas en la zona del Atlántico de Nicaragua y la central norte.

⁴Filomeno, Serafin. Eke Janja. Certificación Forestal Voluntaria: Aspectos Generales, Situación en Nicaragua. Taller de Certificación Forestal y Cadena Productiva de Madera en Nicaragua. Managua, 4-6 de Marzo del 2003.

Según la Comisión Nacional de Certificación Forestal (CONACIF), los Criterios e indicadores para la Certificación Forestal en Nicaragua han sido analizados en función de los Criterios e Indicadores para el Manejo Forestal Sostenible que ya están oficializados en el país. Sin embargo, también se han hecho prevalecer algunos criterios sociales y económicos que establece la FSC, para dar prioridad a la participación de los habitantes de las comunidades donde se ubican los planes de manejo forestal.

Asimismo, se está trabajando en la consolidación de las tres cámaras de certificación: Ambiental, Social y Económica, en el marco de la Comisión Nacional de Certificación forestal.

El INPYME (Instituto Nicaragüense de la Pequeña y Mediana Empresa), ha estado realizando muchos esfuerzos por potenciar el desarrollo de las pequeñas empresas productoras de muebles. Para ello, ha estado formulando y consultando la Estrategia Nacional para el Desarrollo de Empresas Productoras de Muebles de Madera, que busca crear un entorno macroeconómico que aumente la competitividad y productividad de las empresas, así como organizar los conglomerados de negocios para optimizar las ventajas comparativas y competitivas, y fortalecer las bases de generación de riqueza desde la perspectiva territorial. Este esfuerzo se ha cristalizado en el proceso de certificación de pequeñas y medianas fábricas de muebles del sector conocido como Los Pueblos, en el departamento de Masaya. Éstas tienen como vínculo de comercio a la empresa conocida como "Simplemente Madera", ubicada en Managua.

Es importante reconocer que, si bien la certificación forestal ofrece grandes oportunidades para los productos nicaragüenses, aún faltan algunos elementos por concretar para que ésta avance de forma significativa. Entre estos elementos podemos mencionar: completar la revisión de los estándares para bosques naturales y reenviarlos al FSC, formular e interpretar los estándares para plantaciones forestales, apoyar a los grupos u organizaciones de productores, y apoyar el montaje del sistema de información sobre el mercado de madera certificada y sobre candidatos para certificación forestal. Estos son aspectos en los cuales CONICEFV está trabajando con el apoyo de algunos proyectos forestales.

El control de la tala ilegal

El tema del corte ilegal de la madera es uno de los problemas de mayor preocupación en el sector forestal. De acuerdo a estudios recientes realizados por INPYME con el apoyo de INAFOR, el corte ilegal de madera puede andar alrededor del 60% de los volúmenes de corta registrado por el INAFOR.

Según este estudio, en el año 2000 el INAFOR autorizó la corta de 56,100 m³ de madera en rollo, pero las exportaciones fueron de 70,392 m³ de madera aserrada, lo que claramente refleja la magnitud de la corta ilegal de madera, ya que para haber exportado esa cantidad de madera aserrada, se necesitó haber cortado alrededor de 140,748 m³ (el rendimiento industrial promedio en Nicaragua es de 1m³ en rollo es igual a 0.5 m³ de madera aserrada). Por otro lado, se considera que gran parte del consumo local es abastecido mediante permisos domésticos y/o por el corte de la tala ilegal de madera.

Otro estudio reciente, financiado por el Banco Mundial, sugiere que el corte ilegal de madera oscila en alrededor de los 30,000 a 35,000 m³ en madera latifoliada y entre 110,000 y 135,000 m³ en maderas de coníferas. Este estudio estima que las pérdidas fiscales producto de la tala ilegal cuestan al Gobierno de Nicaragua entre 4 y 8 millones de córdobas al año. Evaluadas en términos de valor neto descontado (VAN), estas pérdidas se estiman entre 30 y 60 millones de dólares de EE.UU.

Las autoridades del sector forestal en Nicaragua, realizan grandes esfuerzos para combatir este problema y esperan que el corte de madera ilegal se reduzca paulatinamente, mediante las siguientes acciones:

- a. Fortalecimiento de las delegaciones del INAFOR y los puestos de vigilancia y control.
- b. Participación más activa de la sociedad civil y de los gobiernos locales.
- c. Instrumentos legales existentes.
- d. Cambio de los mecanismos y procedimientos necesarios para el corte y transporte de la madera, y establecimiento de la cadena de custodia.

6. Principales tendencias del sector forestal

El estudio de Tendencias y Perspectivas del Sector Forestal para Nicaragua, desarrollado recientemente con el apoyo de la FAO, presenta las siguientes conclusiones:

El sector forestal de Nicaragua se enfrenta a un conjunto de desafíos para los próximos años, que pueden convertirse en oportunidades. La demanda de productos forestales continuará creciendo, tanto en Nicaragua como en el resto del mundo. De acuerdo con las proyecciones preliminares realizadas por la FAO, se estima que para el año 2020 en América Latina la demanda de madera aserrada alcance los 46 millones de m³, la demanda de carbón vegetal sea cercana a los 18 millones de toneladas métricas, la madera en rollo sea de alrededor de 200 millones de m³, los paneles de madera oscilen en valores cercanos a los 13 millones de m³ y la demanda de pulpa de madera para papel y cartón alcance cifras superiores a los 28 millones de toneladas métricas.

Nicaragua se encuentra en una posición privilegiada debido a su posición geográfica y a su gran potencial para la producción forestal basada en sus bosques existentes y en nuevas plantaciones. Esto puede significar que, en el mediano o largo plazo, el país se convierta en un oferente de productos forestales, en especial para los mercados naturales de la producción forestal como son Centroamérica, Estados Unidos y el Caribe.

El reto comienza con preparar las condiciones para el desarrollo forestal, tratar de aprovechar las oportunidades y fortalezas del sector, minimizar las debilidades y prepararse ante las amenazas.

Si bien es cierto que el Gobierno ha priorizado al sector forestal como uno de los ejes de desarrollo, es preciso que gestione recursos ordinarios, como los de la cooperación externa, para hacer realidad este enunciado. La ejecución de un Programa de Desarrollo Forestal coherente y coordinado con los otros sectores de la economía es imprescindible no sólo para manejar y conservar los recursos existentes si no también para frenar el deterioro de los bosques, recuperar el área boscosa perdida y que esta realmente se convierta en una fuente de desarrollo.

El avance de la frontera agrícola y las prácticas agrícolas perjudiciales para los bosques como la roza, tumba y quema, sumado al elevado crecimiento de la población y a la situación de pobreza, continuarán siendo una presión y amenaza para la preservación de los recursos forestales. Por ello, se hace imprescindible implementar medidas para incrementar la productividad agrícola y usar tecnologías amigables con el ambiente, así como tratar de elevar el nivel de concientización en la población, especialmente en aquella que habita en las zonas rurales.

La demanda por productos forestales como madera, contrachapados, carbón, muebles, papel y cartón continuará creciendo y significará otro de los elementos de presión para los bosques. La leña seguirá ejerciendo presión sobre los recursos forestales.

Es importante considerar seriamente el desarrollo de plantaciones comerciales como una fuente de oferta futura para madera, leña y otros productos forestales. En el mediano y largo plazo, una parte importante del abastecimiento de materia prima de la industria nacional podría basarse en ellas, por lo cual es necesario encaminar las acciones propuestas en la Ley para estimular este tipo de inversiones.

El sector industrial, más que crecer en número de industrias, se encuentra obligado a consolidar su posición y a realizar inversiones en bienes de capital y tecnología que le permita lograr mayores niveles de eficiencia.

En general, el panorama económico tiende a favorecer al sector forestal al gozar de mayor estabilidad económica y política, con un consecuente efecto de reducir el "riesgo país". Este entorno podría ser más atractivo a las inversiones privadas.

Aunque es un hecho notable que la tendencia de la cooperación externa y las inversiones públicas tienden a ser cada día mayores, el papel de las inversiones privadas será determinante para el desarrollo del sector.

Los cambios institucionales y del marco jurídico realizados en los últimos años han favorecido al sector.

Entre éstos se pueden destacar la aprobación de una nueva Ley Forestal y una serie de reformas institucionales en el Poder Ejecutivo, como la creación del INAFOR. Es preciso que el Gobierno continúe impulsando este tipo de reformas a nivel del poder ejecutivo y dentro de las instituciones que atienden directamente el sector forestal.

Los cambios políticos e institucionales que se vienen desarrollando a nivel regional también representan un entorno favorable. Los tratados de libre comercio y la integración centroamericana no sólo representan un

aumento y mejoramiento del flujo de comercio, sino también de inversiones. Dependerá del Gobierno y de los empresarios privados aprovechar estos cambios.

En síntesis, se puede decir que la suma es positiva para el sector forestal, siempre y cuando exista continuidad de las acciones y voluntad política del gobierno, la sociedad civil y el sector privado para trabajar de manera coordinada, ejecutar las propuestas que se planten a nivel sectorial, y crear las condiciones propicias para el desarrollo sostenible del sector forestal.

7. Discusión sobre la evolución del sector forestal

Los ejercicios de planificación

Durante la década de los 80 y con la colaboración del gobierno sueco (Interforest 1985) se realiza el primer intento para elaborar un Plan de Desarrollo Forestal para Nicaragua, el cual se orienta principalmente hacia la integración bosque e industria, pero sin considerar otros sectores, y al otorgamiento de grandes concesiones forestales.

Posteriormente, en 1992, se completa el Plan de Acción Forestal de Nicaragua (PAF-NIC), el cual identificó la problemática del sector e intentó reorientar el uso del bosque hacia su conservación, restauración y aprovechamiento sostenido. Esta se considera la época cuando el Servicio Forestal como institución ha sido más fuerte, se vincula con otros sectores y propicia la formación de recursos humanos a través de la creación de las escuelas formadoras de profesionales forestales; además, que se da una apertura al manejo forestal sostenible.

Con la entrada del actual gobierno y enmarcado dentro de la Estrategia Nacional de Desarrollo, se prepara el Programa de Desarrollo Forestal, con el apoyo del Banco Mundial, como un eje de desarrollo de la misma Estrategia. Esto permitiría al gobierno impulsar instrumentos y canalizar recursos para alcanzar sus objetivos. Se presenta como grandes logros e instrumentos del gobierno, la aprobación de

una nueva legislación forestal, la ejecución de un Programa de Desarrollo Forestal a largo plazo para los próximos 16 años, y la creación de un ambiente de negocios favorables a la inversión privada.

Durante el presente año 2005, el gobierno ha orientado su quehacer dentro del sector forestal a la preparación del Programa Forestal 2005 (PROFORESTAL 2005), el cual pretende sentar las bases para que el sector forestal se convierta en un eje del desarrollo de Nicaragua y en alternativa viable para elevar la calidad de vida de la población ligada al recurso, para lo cual debe partir de la implementación de la nueva Ley, principalmente en lo que corresponde a la captación de recursos financieros, la puesta en marcha de los incentivos y el desarrollo de plantaciones y de la industria.

Contexto Institucional

A finales de la década de los 80, nos encontramos con una institucionalidad del sector forestal que descansa en el Instituto Nicaragüense de Recursos Naturales (IRENA), que posteriormente se denomina Instituto Nicaragüense de Medio Ambiente y Recursos Naturales (IRENA). Éste se instituye a través del tiempo como un super ministerio que incluía los componentes forestal, áreas protegidas y vida silvestre, con otra serie de áreas, tales como cuencas, suelo y otros. A pesar de tener una débil normativa y sistemas de control deficientes, se

contaba con una presencia regional a través de una infraestructura creada por el mismo IRENA. Su principal orientación era el aprovechamiento forestal y no se contaba con suficientes lineamientos para la realización de un verdadero manejo del bosque en forma sostenible. En el país seguía prevaleciendo la prioridad por el desarrollo agropecuario, en donde el bosque se ve como un obstáculo para implementar la ganadería, principalmente.

Ya en 1992, el país entra en una relativa calma y se comienza la desmovilización de todas aquellas personas que participaron en el conflicto bélico. El bosque, que durante la guerra se había visto protegido, ya que la mayoría de la gente se había concentrado en las poblaciones, comienza a ser utilizado como amortiguador de dicha desmovilización y comienza a darse un despale considerable, debido a la apertura de esas tierras para desarrollar la ganadería.

Para mediados de los 90, se da un cambio jerárquico que convirtió el IRENA de Instituto a Ministerio (MARENA). Este cambio viene asociado con una nueva misión-visión para MARENA, que provocó la desaparición del Servicio Forestal de Nicaragua y su sustitución por una Dirección General Forestal (DGF) con un papel normador, pero sin una visión de promoción, desarrollo y fomento forestal.

MARENA se descentraliza y pretende involucrar directamente a la sociedad civil, los gobiernos autónomos y municipales, así como al ejército y a la policía nacional, en la protección, control y regulación de los recursos naturales en cada departamento y municipio.

En esta fase se da un incremento considerable en las responsabilidades ambientales, producto no sólo de las responsabilidades asignadas por el propio Estado, sino también de aquellas asociadas a la adopción de convenios regionales e internacionales por el país. No obstante, es un período en donde las políticas de la banca internacional obliga a una disminución de personal y de presupuesto, viéndose afectados directamente la representación a nivel regional y central.

En este mismo período, al elaborarse el Plan de Acción Forestal de Nicaragua (PAF-NIC), se da un

fortalecimiento considerable al sector, se genera gran participación social, de las ONG's, los gobiernos locales y de la empresa privada, y se inicia una amplia consulta de la propuesta de Ley Forestal que viene a concretarse en el 2002.

Con la aprobación de la nueva Ley Forestal se crea el Instituto Nacional Forestal (INAFOR), como órgano dependiente del MAGFOR, con una orientación hacia el la regulación y al control. Se cuenta con una mayor normativa y mejores técnicas, pero en general se hace difícil su implementación.

Esta creación de INAFOR, viene acompañada por una considerable dispersión institucional, en donde el sector forestal depende del MARENA para la administración y manejo de las áreas protegidas, en lo normativo y fiscalizador a MAGFOR, y en la parte de concesiones e industria depende del Ministerio de Industria y Comercio. Todo ello propicia muchas contradicciones de responsabilidades con otras instituciones. Esta dispersión del sector forestal se ve acompañada de descoordinación, desarticulación y falta de cohesión en el quehacer del día a día.

Conscientes de esta situación, se trabaja en un Programa Rural (PRORURAL) el cual pretende evitar duplicidades institucionales y orientar los recursos financieros y técnicos existentes. PRORURAL se vuelve el mecanismo operacional para ejecutar el Plan Operativo Forestal (PROFORESTAL).

Aspectos que han limitado el desarrollo del sector forestal

Junto a esta relativamente amplia rotación institucional, el país se vio envuelto en un conflicto bélico que trajo consigo bastante inestabilidad económica, y tanto la inversión pública como privada para el desarrollo del sector tuvo una considerable disminución. Aunque existe un mayor apoyo político, como lo demuestra la política y la legislación vigente, la realidad no facilita la implementación de los planes propuestos y se continúa viendo al bosque como productor de madera y como un obstáculo para el desarrollo de otras actividades, sin importar el uso de la tierra. La cultura de tala, roza y quema sigue prevaleciendo en aquellas áreas que aún mantienen una cubierta forestal.

DESAÍOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA FORESTAL EN NICARAGUA

La formulación del PAF-NIC representa el ejercicio más importante de planificación realizado dentro del sector forestal. Entre su principales logros figura el haber institucionalizado el Plan de Manejo como mecanismo de sostenibilidad del bosque, y el propiciar la organización de la empresa privada. No obstante, posterior a su formulación, se da una disminución considerable de la cooperación internacional y la institución responsable de la administración de los recursos naturales queda dependiendo del canon cobrado por los aprovechamientos forestales. La transición de MARENA a MAGFOR se considera como

una mala negociación que propicia un debilitamiento financiero y técnico del INAFOR. Esta nueva estructuración trae consigo una fuerte fragmentación institucional con visiones políticas encontradas, en donde unos son los que protegen el ambiente y otros son los "talamontes" (preservación versus uso sostenible). Esta situación poco aporta para visualizar al sector como un verdadero eje de desarrollo que ofrezca alternativas significativas al combate de la pobreza en el país. Dentro de todas estas limitantes se cuenta con un equipo técnico con una visión mucho más integral.

8. Conclusiones

Lecciones aprendidas

La sistematización realizada con el apoyo del equipo técnico de INAFOR, permitió identificar conjuntamente las siguientes lecciones aprendidas:

- El PAF-NIC no contó con una estrategia financiera y su gran apuesta fue preparar proyectos para presentar a la mesa de donantes. A la vez, le faltó priorizar y categorizar las acciones estratégicas.
- Un sector fragmentado institucional-mente no visibiliza bien su aporte social y económico al desarrollo nacional.

- Se hace necesario dejar de planificar más para el Estado y propiciar una planificación más en función de los diferentes sectores asociados al sector forestal.
- La centralización de fondos politiza los procesos de desarrollo forestal.

Barreras identificadas

Los mayores obstáculos identificados se presentan en la siguiente matriz:

MATRIZ DE BARRERAS Y OPORTUNIDADES

COMPONENTE	BARRERAS	OPORTUNIDADES
Sector Forestal	La fragmentación institucional propicia la falta de una visión holística del sector.	Existe un abundante recurso forestal que no aporta al desarrollo del país y mucho menos al combate a la pobreza.
	La fragmentación gubernamental del sector forestal dificulta lograr una planificación participativa en donde converjan todos los actores del sector forestal.	Existe suficiente capacidad técnica en el país, pero no se aprovecha.
	El sector forestal no ha sido prioritario a nivel gubernamental.	El sector forestal podría ayudar a mitigar los índices de pobreza existentes en las zonas rurales.
	Los actores del sector forestal no conocen los alcances, responsabilidades y oportunidades de la nueva legislación.	El país es prioritario para la cooperación internacional.
	La problemática por la tenencia de la tierra sigue siendo una fuerte barrera para el desarrollo del sector forestal.	No se aprovecha la capacidad institucional existente dentro del sector forestal, en cuanto a docencia e investigación.
	Deficiente valoración del aporte del sector forestal al PIB	
	Falta una definición clara y aceptada por todos de lo que es el sector forestal nicaragüense.	
Política Forestal	Visión tradicional de ver al bosque como productor de madera.	
	La Comisión Nacional Forestal (CONAFOR) a pesar de contar con una fuerte representación ministerial y de los diferentes actores que integran el sector forestal, presenta un débil perfil político.	Existencia de una Política Forestal y de una legislación reciente de bosques y de áreas protegidas.
	El discurso político con referencia a la importancia del recurso bosque no coincide con la realidad.	
	Falta de una cultura forestal a nivel nacional.	
	Tema de investigación tecnológico ausente de las políticas forestales.	
Sistemas de Información	Necesidad de compatibilizar la dinámica sectorial (agrícola, ganadera y forestal).	
	Falta de un sistema de información que refleje verdaderamente el aporte del sector forestal.	
	Cuantificación de la tala, extracción, importación ilegal de los recursos forestales en general.	
Áreas Protegidas	Cuantificación real de la cobertura forestal del país.	
	Consolidación del Sistema de Áreas Naturales Protegidas basado en procesos de comanejo.	Corredores biológicos en proceso de desarrollo.
	Poco involucramiento de gobiernos locales.	Mecanismos de desarrollo limpio y la propuesta de Kyoto y la cuantificación de tierras aptas para el desarrollo de proyectos forestales.
	Participación incipiente pero con fuerza.	Corredor Biológico Mesoamericano y el Sistema de Áreas Protegidas como prioridad para la aplicación del PSA.
Servicios Ambientales	Alta fragmentación del sistema.	
	Falta de una adecuada cuantificación del aporte del bosque y de las plantaciones forestales de la producción de bienes y servicios.	Mecanismos Financieros establecidos que deben ser ampliados.
Aplicación de buenas prácticas	Ausencia de mecanismos establecidos para el PSA en general.	
	La falta de aplicación de criterios e indicadores para el manejo forestal sostenible.	Existencia de criterios e indicadores de manejo forestal sostenible a nivel nacional, así como verificadores a nivel de Unidad de Manejo Forestal.
	La falta de integración del sector forestal dentro del Plan Nacional de Ordenamiento Territorial.	
Gobernanza	La falta de adopción de procesos de certificación de la cadena productiva forestal.	
	Falta de una adecuada desconcentración y descentralización de la gestión forestal.	Un sistema de gobiernos locales cada día más consciente de la problemática del recurso natural.
	Falta de una mayor participación de las municipalidades y de los grupos organizados en la toma de decisión y en el seguimiento de la gestión forestal.	Un grupo de ONGs y de agrupaciones locales con capacidad de incidencia cada día mayor.

DESAFÍOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA FORESTAL EN NICARAGUA

Acciones para superar las barreras

- Integrar otros sectores como los gobiernos locales y la sociedad civil en la implementación de la nueva ley.
- Fortalecer las alianzas con los actores interesados.
- Operativizar FONADEFO, asegurando una participación balanceada de los diferentes actores.
- Fortalecer la CONAFOR.
- Transferencia horizontal de experiencias entre técnicos de la región.

MATRIZ DE ACCIONES		
CÓMO	QUIÉN	CON QUÉ
Identificar instrumentos: <ul style="list-style-type: none"> • PNF • Estrategia de descentralización • Promover 	CONAFOR Comisiones Forestales. Cámara, ONG's. AFORES.	Representación de INAFOR en regiones. Recursos propios.
Acciones pendientes. Mayor voluntad política para implementar FONADEFO. Hacienda (incentivos).	MARENA (normas para áreas protegidas).	INAFOR. Falta reglamento.
Reglamentación de CONAFOR.	Constituyentes.	Tomar liderazgo.

Bibliografía

Banco Interamericano de Desarrollo, BID. Estudio sobre Inversión Directa en Negocios Forestales Sostenibles. Brasil, 2005

FAO. Nicaragua frente al cambio climático. Serie centroamericana de bosques y cambio climático. Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo. 2003.

FAO. Situación de los Bosques del Mundo. FAO, Roma 2005.

Gobierno de la República de Nicaragua. Política de Desarrollo Forestal de Nicaragua. Abril 2001

La Gaceta No.155. Reformas e Incorporaciones a la Ley No. 40 "Ley de Municipios". Managua Nicaragua, Agosto 1988.

La Gaceta No. 168. Ley No. 462. Ley de Conservación, Fomento y Desarrollo Sostenible del Sector Forestal. Managua, Nicaragua, Setiembre 2003.

La Gaceta No.208. Reglamento de la Ley No.462. Decreto No.73-2003. Managua, Nicaragua, Noviembre 2003.

MAGFOR. Plan Nacional de Desarrollo Operativo. Managua, Nicaragua. Septiembre 2004

M. Guevara. Estudio de Tendencias y Perspectivas del Sector Forestal en América Latina Documento de Trabajo. Informe Nacional Nicaragua. MAGFOR, FAO, Roma 2004.

O. Segura, D.Kaimowitz, J. Rodríguez. Políticas Forestales en Centro América: Análisis de las Restricciones para el desarrollo del sector Forestal. IICA-Holanda/LADERAS C.A; CCAB-AP. 1987

S. Sánchez, F. Calero. Sistematización de la Experiencia del Proceso Nacional de Criterios e Indicadores para el Manejo Forestal Sostenible. Instituto Nacional Forestal, INAFOR. Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo, CCAD. Estrategia Forestal Centroamericana, EFCA. UICN-Unión Mundial para la Naturaleza. Enero 2005

V. Guevara. Sistematización de la Experiencia de Cobro y Pago de Servicios Ambientales. INAFOR. Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo, CCAD; Estrategia Forestal centroamericana, EFCA; Unión Mundial para la Naturaleza, UICN. Enero 2005.

Participantes en ejercicio de Sistematización de la experiencia 06-05-05:

- Equipo INAFOR:

- Indalecio Rodríguez. Director
- Martín Cuadra
- Marvin Sujo
- Virgilio González
- Sergio Sanchez
- Nicolas López

- Equipo EFCA - UICN

- Alberto Salas
- Jorge Rodríguez



Desafíos para la implementación de la Política Forestal en Costa Rica

1. El sector forestal costarricense



Costa Rica cuenta con una extensión territorial de un poco más de 5 millones de hectáreas, de las cuales se considera que el 70% son de aptitud forestal. Es notable que el 24% esté actualmente bajo varias leyes de protección. El área agropecuaria ocupa actualmente el 41% del territorio, mientras que la superficie con cobertura forestal, natural y de plantación, suma 2,131,550 hectáreas, es decir un 46% del total del territorio para el año 2001.

El sector forestal genera alrededor de 18,000 empleos directos distribuidos en 17 sub-sectores, con un aprovechamiento de 950,000 m³, de los cuales el 64% provienen de plantaciones. La industria primaria cuenta con aproximadamente 300 empresas, de las cuales 35 presentan una integración vertical en su producción, iniciando con el bosque y su aprovechamiento hasta la venta de los productos terminados. Pero la diversidad en tecnologías y el grado de sofisticación o de comercialización en el país se consideran reducidos en comparación con otros países industrializados. La utilización de residuos para energía o para sub-productos es mínima.

El valor agregado para los 17 sub-sectores fue estimado en más US\$130 millones, siendo el sector primario tres veces más importante que la remanufactura o la participación de la madera en el valor agregado por la industria de la construcción. Sin embargo, al agregar pulpa y papel al balance de comercio en productos forestales, éste se torna negativo y alcanza un promedio de US\$300 millones anuales durante los 7 años anteriores.

Los principales recursos naturales disponibles para el año 2001 se estiman en un total de 2,131,550 hectáreas (bosques naturales 1,902,862 has y plantaciones aprovechables 52,038 has). Se estimó que el total de empresas forestales es de 650 y que existen aproximadamente 338 ingenieros forestales trabajando. Se cuenta con un Ministerio de Ambiente y Energía y la conformación de asociaciones y gremios organizados que representan los diferentes sub-sectores.

Los bosques y el paisaje forestal del país son uno de los principales atractivos para la actividad turística, considerada la primera fuente de divisas a nivel nacional. El sistema nacional de áreas protegidas, conformado por 159 áreas bajo protección (datos al 2005), juega un papel preponderante como parte de estos atractivos naturales.

En Costa Rica la administración de todas las áreas silvestres protegidas es responsabilidad directa del Estado, por medio del Sistema Nacional de Áreas de Conservación del Ministerio del Ambiente y Energía. No obstante, en algunas de las áreas silvestres se han establecido diferentes acuerdos de gestión compartida con otros actores. Así, pueden reconocerse al menos 10 experiencias de administración conjunta que califican dentro del concepto de gestión compartida. Los actores que intervienen son diversos: universidades estatales, comunidades locales, centros de enseñanza secundaria, instituciones gubernamentales, organizaciones no gubernamentales y municipalidades.

DESAFÍOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA FORESTAL EN COSTA RICA

Índice de Atracción a la Inversión Forestal

El Índice de Atracción a la Inversión Forestal (IAIF)¹, tiene como objetivo general medir los factores del clima de negocios que determinan la atracción del sector forestal a las inversiones directas (BID, 2005) (actualmente este índice está siendo actualizado a solicitud del BID). La construcción del IAIF está basada en un modelo que agrega índices existentes, indicadores específicos y datos relevados a través de encuestas. El modelo está fundamentado en la hipótesis de que el nivel de ID en negocios forestales sostenibles es afectado proporcional y directamente por la atracción de la inversión en tales negocios. Así, la atracción de la inversión depende de la rentabilidad de los negocios forestales sostenibles; es decir, que cuanto más rentable el negocio, más atractivo será. A su vez, la rentabilidad de los negocios foresto-industriales es afectada por una serie de factores, que pueden limitar o maximizar sus niveles de ingresos o costos. Conocer los diversos factores y tener clara la influencia e importancia de ellos sobre los negocios foresto-industriales es punto imprescindible para cualquier inversionista.

En el cuadro No.1 se resumen los principales resultados de los tres índices calculados para el caso de Costa Rica. En el índice SUPRA sectorial, Costa Rica se ubica en una situación más o menos estable en cuanto a indicadores PIB, tasa de interés, tasa de cambio y carga tributaria. Podríamos decir que Costa Rica no enfrenta grandes inestabilidades macroeconómicas, lo cual crea un ambiente macroeconómico sano con potencial para la atracción de las inversiones forestales. En cuanto al índice INTER sectorial, la condición cambia un poco, ya que se ubica en una escala intermedia respecto al resto de países latinoamericanos. Puede decirse que el país se encuentra en una situación en donde no existe una alta integración con el resto de sectores de manera que incentive la rentabilidad de los negocios forestales,

pero tampoco existen relaciones que tiendan a su deterioro; más bien puede pensarse que existe el potencial para mejorar esos encadenamientos. Finalmente, en el índice INTRA sectorial, Costa Rica ocupa un índice relativamente bajo respecto a países como Argentina y Chile, reflejando la baja productividad y por ende la baja competitividad del sector en el país.

Estos índices sectoriales ubican al país en el puesto quinto de América Latina y primero a nivel de Centroamérica.

Cuadro No.3		
Índice de Atracción a la Inversión Forestal		
Indicador	Puntaje	Clasificación
Tasa de crecimiento del PIB	78	2
Tasa de interés pasiva real	98	2
Estabilidad de la tasa de cambio	85	15
Libertad del comercio internacional	66	6
Riesgo político	76	3
Carga tributaria sobre el PIB	60	18
Subíndice SUPRA	77	1
Infraestructura económica	36	23
Infraestructura social	83	4
Regulaciones	50	9
Mano de obra	46	3
Mercado de capitales	33	19
Derecho de propiedad	50	8
Flujos de capital e inversión extranjera	75	5
Políticas agropecuarias	63	7
Restricciones a las plantaciones o a los aprovechamientos	20	24
Subíndice INTER	51	12
Recurso forestal	16	16
Apoyo a los negocios forestales – industriales	49	5
Tamaño del mercado doméstico	5	14
Tierras de vocación forestal	5	18
Acciones adversas	59	6
Subíndice INTRA	27	8
Índice de Atracción de Inversión Forestal (IAIF)	41	5

¹Procura incorporar los factores que afectan los negocios foresto-industriales más relevantes, mensurarlos y calcular una puntuación final que represente el clima de inversión en negocios forestales sostenibles para cualquier país del mundo.

2. Marco legal e institucional

Desde el inicio de la época post-independencia, siempre hubo preocupación por regular el uso de los bosques en Costa Rica. Empero, mientras algunas leyes impulsaron la conservación, otras, siguiendo las políticas económicas nacionales, motivaron la tala de los bosques naturales.

El primer intento de planificación forestal integral en Costa Rica fue el Plan de Desarrollo Forestal 1978–1982, que no llegó a implementarse debido al escaso interés que hubo en la época por el tema forestal. Aún así, el Plan fue fundamental para la conceptualización de la posterior política de incentivos forestales. En este tiempo, la Dirección General Forestal (DGF) dependía del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) y se consideraban las actividades forestales como parte del sector agropecuario.

En 1987, se creó el Ministerio de Recursos Naturales Energía y Minas (MIRENEM) y se trasladó la DGF a éste. Ya para esa época había aumentado de forma significativa la preocupación por planificar un uso adecuado de los recursos naturales. Se establece la Estrategia de Conservación para el Desarrollo Sostenible (ECODES) y el tema se somete al debate nacional. La preocupación por la problemática ambiental crece, de tal forma que se puede argumentar que contribuyó de forma importante a la proliferación de las ONGs ambientalistas que hoy día impulsan una creciente participación ciudadana en el país.

En el contexto anterior, y mientras a nivel mundial se estaba gestando la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro, en 1989 se creó el Plan de Acción Forestal para Costa Rica (PAF-CR), como un programa de la FAO financiado por el Gobierno de Holanda. El PAF-CR fue un esfuerzo significativo en la planificación forestal nacional. Enumeró los principales obstáculos para el desarrollo del sector e impulsó un debate nacional sobre la situación forestal y la necesidad de nuevas acciones para reglamentar el uso de los recursos forestales; además, permitió la creación de una significativa cartera de proyectos forestales para la búsqueda de recursos financieros. Por otro lado, una limitación del Plan fue el hecho de haberse establecido como

programa autónomo que no se integró desde su inicio al órgano forestal oficial, lo que provocó ciertos roces interinstitucionales. No fue sino hasta 1990 que se logró institucionalizar el PAF-CR dentro de los marcos legales estatales, cuando se creó la Secretaría Subsectorial de los Recursos Naturales en MIRENEM. Por otro lado, también fue difícil integrar a las organizaciones campesinas al proceso de fortalecimiento del sector, aunque hubo avances en cuanto a la participación y organización de pequeños y medianos propietarios en programas de reforestación, protección y manejo de bosque.

Posteriormente, en 1993, se creó la Dirección General de Planificación y Cooperación Internacional del MIRENEM, con el objetivo de asesorar al Ministerio en materia de planificación y cooperación internacional. Luego, ante el debilitamiento general de la planificación estatal y la discontinuación del PAF-CR, esta entidad se convirtió en Dirección Superior de Cooperación y Relaciones Internacionales. A principios de 1994 se publicó un documento de Políticas del sector Forestal, pero con el cambio de administración no se le dio seguimiento.

En 1995 se aprueba la Ley Ambiental y en 1996 la Ley Forestal, que definen como órgano rector de la administración del ambiente y del recurso forestal nacional al Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE). Dentro del MINAE, la anterior DGF se fusiona con la Dirección de vida Silvestre y el Servicio de Parques Nacionales para formar el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC). El SINAC es el ente dentro del MINAE en que recae la responsabilidad del desarrollo del sector y el buen uso de los recursos naturales. También se crea la Oficina Nacional Forestal (ONF), cuya función principal es la de proponer al MINAE políticas y estrategias para el adecuado desarrollo de las actividades forestales, y los Consejos Regionales Ambientales y Contraloría Ambiental, que son otros órganos colaboradores de la administración del recurso forestal.

En 1998, se realizó el Foro Nacional “Análisis de Políticas Forestales y de Recursos Naturales de Costa Rica con

DESAFÍOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA FORESTAL EN COSTA RICA

Miras al Futuro" en donde se revisa y se define una política para el país para los próximos 10 años. Con este evento, el sector forestal se aboca a un proceso que culmina en junio del 2000, cuando el Gobierno presentó a la opinión pública las Políticas Forestales y el Perfil del Plan Nacional Forestal para Costa Rica.

Con esta oficialización de parte del Estado de estas nuevas Políticas y el Perfil de lo que podría ser un Plan Nacional de Desarrollo Forestal, el sector Forestal se aboca a desarrollar dicha propuesta y mes y medio después, el 4 de agosto del 2000, se realiza el "I Foro Nacional de Desarrollo Forestal", para presentar las políticas oficializadas y analizar el perfil propuesto.

En marzo del 2001 y después de un proceso de consultas a través de grupos de trabajo, se presenta el Plan Nacional de Desarrollo Forestal (PNDF) como la guía para catapultar al sector forestal costarricense hacia una mayor organización, competitividad, y productividad. Así, el Plan se constituye en la herramienta fundamental que plantea el Estado para llevar adelante la planificación, seguimiento y evaluación de las políticas en este campo, con miras a garantizar el manejo y desarrollo sostenible de los recursos derivados de los bosques del país. Pero por sobre todo, el PNDP pretende contribuir al desarrollo humano de los y las costarricenses, especialmente en las áreas rurales, creando oportunidades para alcanzar un nivel de vida adecuado en armonía con el ambiente.

Principales actores en el sector forestal

El Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE) es definido como el ente rector del sector forestal en Costa Rica, de acuerdo con la Ley Orgánica del Ambiente No.7554 de 1995 y la Ley Forestal No.7575 de 1996. Estas leyes, además de estructurar al MINAE y definir su rol, definen también las funciones de otras varias dependencias internas y de apoyo a la gestión del Ministerio. A lo interno del MINAE, el SINAC (Sistema Nacional de Áreas de Conservación) es el ente especializado para implementar los mandatos de la Ley Forestal. El Reglamento de esta Ley organiza su institucionalidad indicando en el Artículo 3º que el MINAE, como Administración Forestal del Estado, realizará sus funciones a través del Sistema Nacional de Áreas de Conservación, ejecutando las políticas y prioridades establecidas por el Ministerio por conducto de la Unidad Técnica de Apoyo y ejecutadas en el campo en forma integral por las Áreas de Conservación respectivas.

La Oficina Nacional Forestal (ONF), creada por la Ley Forestal, es un ente público no estatal con personería jurídica propia. Tiene, entre otras funciones, la de proponer al MINAE políticas y estrategias para el desarrollo adecuado de las actividades forestales, efectuar campañas de divulgación y asesorar a los Consejos Regionales Ambientales y coordinar con ellos sus funciones. La Junta Directiva de la ONF, integrada por nueve miembros, representa a asociaciones de productores, comerciantes, e industriales forestales y a grupos ecologistas del país. Para el funcionamiento de la ONF, el Estado aporta el 10 por ciento de la recaudación del impuesto forestal y el 40 por ciento del monto que la AFE reciba por los decomisos de productos forestales debido a infracciones. La Contraloría General de la República ejerce el control de los fondos públicos.

El Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO), es una instancia adscrita al MINAE-SINAC; cuenta con personería jurídica instrumental, salvo que el cooperante o el donante establezca condiciones diferentes para los beneficiarios. Este ente es el encargado de canalizar los recursos financieros a los pequeños y medianos productores a través de los distintos mecanismos financieros para el fomento del manejo forestal y la reforestación. La Junta Directiva que rige al FONAFIFO está compuesta por cinco miembros: dos del sector privado nombrados por la Oficina Nacional Forestal (uno representa a los pequeños o medianos productores y el otro a los industriales), un representante del MINAE, un representante del MAG y un representante del Sistema Bancario Nacional. El FONAFIFO está autorizado para realizar cualquier negocio jurídico no especulativo, requerido para la debida administración de los recursos de su patrimonio, incluyendo la constitución de fideicomisos.

En el sector gubernamental, además del MINAE, existen tres ministerios que tienen competencia directa con el sector forestal:

- El Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), encargado de promover el proceso de planificación del desarrollo nacional.
- El Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), cuya competencia es la formulación y el cumplimiento de la política en materia de desarrollo rural agropecuario, y coadyuva al mejoramiento genético forestal a través de la Oficina Nacional de Semillas.

- El Ministerio de Hacienda (MH), el cual tiene la responsabilidad de canalizar los recursos financieros para el pago de los incentivos fiscales en favor del sector.

Son varias las instituciones autónomas y semi-autónomas con funciones específicas vinculadas con el sector forestal, tales como el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) que utiliza recursos hídricos para generar energía hidroeléctrica y tiene responsabilidad de velar por las buenas condiciones de las cuencas; la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP), agencia estatal reguladora de las tarifas eléctricas y de los hidrocarburos, que a la vez otorga concesiones para la generación privada de hidroelectricidad; la Compañía Nacional de Fuerza y Luz que realiza actividades de recuperación de cuencas y riberas de los ríos; el Instituto de Desarrollo Agrario (IDA), que tiene a su cargo la administración y designación de tierras de reservas nacionales para la ocupación y aprovechamiento por parte de campesinos, y que también debe hacer cumplir el principio de la función social de la propiedad, mediante la promoción

y el ejercicio de las medidas legales pertinentes; el Instituto de Acueductos y Alcantarillados, que es el encargado de la dirección y control de todas las actividades relacionadas con el suministro de agua potable, la resolución y evaluación de aguas negras y residuos industriales, y aguas pluviales en áreas urbanas, al igual que promueve la conservación de cuencas y la protección ecológica; la Junta Administrativa Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica, que juega un papel preponderante en la conservación de los recursos naturales de la región, principalmente en lo referente al mantenimiento y conservación de los canales de Tortuguero; y el Instituto Costarricense de Turismo (ICT), que tiene entre sus responsabilidades la planificación del desarrollo turístico nacional y está estrechamente vinculado con las políticas de ecoturismo y promoción del turismo en las áreas protegidas y en el litoral, y tiene derecho de veto en decisiones sobre el uso de la Zona Marítimo Terrestre de 200 m. La responsabilidad administrativa de esta zona marítimo terrestre es compartida con la Municipalidad correspondiente.

3. Las políticas forestales

En 1996 Costa Rica promulgó la nueva Ley Forestal. Esta Ley crea las bases para la política forestal actual y se introduce un nuevo concepto en la política: en lugar de incentivar la reforestación masiva de tierras y la producción forestal, se estimula la conservación de los bosques y el pago por los servicios ambientales del bosque. Además, se crearon nuevos entes públicos que dan una marcada participación al sector privado, tanto en la propuesta de políticas como en la gestión del proceso de implementación de la misma.

La Ley redefinió la rectoría del sector forestal, asignándole la misma a la Administración Forestal del Estado (AFE), para cuya conformación se crearon tres instancias institucionales: el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC), la Oficina Nacional Forestal (ONF) y el Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO). También se introdujo el mecanismo de Certificados para la Conservación del Bosque (CCB), el cual tiene como propósito compensar al propietario por los servicios ambientales que dicho

bosque genera, si éste es conservado o manejado sosteniblemente.

La política forestal de Costa Rica queda implícita en la nueva perspectiva de la Ley Forestal de 1996 y del Reglamento de 1997, expresando elementos fundamentales tales como:

- Los temas forestales son tratados bajo una visión integral en el territorio, incorporando la conservación y el fomento de actividades forestales productivas, y viabilizando la participación del gobierno y del sector privado en dicha gestión. Los Capítulos II, III y IV especifican los roles de los entes encargados de aplicar la política forestal.
- En los terrenos con bosque no se permite el cambio de uso del suelo, ni establecer plantaciones forestales, sean éstos públicos o privados, salvo excepciones limitadas.
- El aprovechamiento de los bosques sólo podrá realizarse si se cuenta con un plan de manejo,

DESAFÍOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA FORESTAL EN COSTA RICA

previamente aprobado por la autoridad forestal.

- Se incentiva la conservación del bosque, mediante la creación del Certificado para la Conservación del Bosque, y del FONAFIFO, como el ente para establecer los reglamentos y procedimientos para la emisión, aplicación y control de los mismos.

Más recientemente, durante 1999 y 2000, se llevó a cabo un proceso de consulta con varios sectores para adoptar una política forestal nacional actualizada. Este proceso fue apoyado por el Proyecto de Bosque Global del PNUD y participaron en él representantes de diversos organismos gubernamentales y de la sociedad civil. La política fue oficialmente aprobada por el Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE) a mediados del 2000.

El documento de la nueva política consta de dos partes: Las políticas forestales y el programa nacional de desarrollo forestal. Ambos se basan en la situación nacional del sector forestal así como en la consideración de los principales elementos del diálogo internacional sobre bosques a efecto de integrar las acciones concretas que sean pertinentes.

Las Políticas Forestales aprobadas en junio del 2002 son:

- El ordenamiento territorial para el desarrollo de actividades de manejo, conservación y desarrollo sostenible de los bienes y servicios relacionados con los bosques, será la herramienta para expresar el compromiso político de largo plazo del Poder Ejecutivo, y para garantizar las inversiones públicas y privadas con miras al mantenimiento y valoración del capital natural del país. Consecuentemente, se ampliará el Plan de Ordenamiento Ambiental incluyéndole las variables relevantes relacionadas con la actividad forestal a nivel nacional e integrando las áreas protegidas con diferentes categorías de manejo o aquellas fuera de las áreas protegidas, de manera que permita establecer o actualizar periódicamente las áreas geográficas de intervención de la política forestal. Se definirá el área destinada al manejo, conservación y desarrollo sostenible de los bienes y servicios relacionados con los bosques, para los próximos 10 años, con indicaciones precisas de los siguientes aspectos:
 - Área destinada a actividades de protección absoluta.

- Área destinada a manejo de bosques primarios y secundarios.
- Área destinada a actividades de recuperación mediante reforestación con especies exóticas y nativas, y regeneración natural.
- Área destinada a actividades agrosilvopastoriles.

- Se consolidará un sistema de información geográfica que sirva como plataforma para:
 - Mantener un registro actualizado de la situación de los recursos forestales.
 - Facilitar la toma de decisiones en las diferentes áreas de la política y administración forestal.
 - La incorporación adecuada de los resultados de la actividad en el sistema de cuentas nacionales.
- Se fortalecerán las acciones gubernamentales para hacer efectivas las recomendaciones del proceso de Concertación Nacional en el tema de servicios ambientales, particularmente en el impulso a la aprobación de las Leyes de Servicios Ambientales.
- Se consolidará un mecanismo de coordinación interinstitucional formal que garantice una gestión adecuada y armónica de las políticas y acciones de manejo, conservación y desarrollo sostenible de los bienes y servicios derivados de los bosques, en consonancia con las políticas de desarrollo del país, tanto a nivel nacional como regional y local.
- Se fortalecerán los mecanismos e instrumentos económicos (fiscales, monetarios y crediticios) para la adecuada promoción, valoración, internalización, retribución y financiamiento de las actividades relacionadas con la producción de bienes y servicios derivados del bosque, que permitan la reactivación del sector forestal en sus diferentes fases (investigación, establecimiento, manejo, industrialización, promoción, comercialización) mediante instrumentos existentes y novedosos, procurando la justa distribución de beneficios.
- Se consolidará una capacidad nacional, regional y local de investigación y desarrollo en los diferentes aspectos de la actividad forestal, con miras a garantizar la competitividad del sector comercial forestal nacional dentro de los parámetros de calidad y sostenibilidad, y propiciando la mayor

eficiencia administrativa del Estado sin comprometer los objetivos de conservación y desarrollo del capital natural del país.

- Se consolidará un sistema de seguimiento, control, evaluación y auditoría de la actividad forestal, incluyendo la realización de auditorías externas independientes, la promoción de procesos de certificación y el fortalecimiento de los criterios e indicadores de sostenibilidad.
- Se consolidará la capacidad de los diferentes órganos de la Administración Forestal del Estado: el Sistema Nacional de Áreas de Conservación, como la entidad responsable de coordinar la ejecución de las políticas y acciones de gobierno en el campo del desarrollo forestal del país; el Fondo Nacional de Financiamiento Forestal como principal mecanismo de desarrollo financiero; y la Oficina Nacional Forestal como entidad de coordinación y diálogo político, etc.
- Participar activamente en el diálogo internacional sobre bosques, con miras a mejorar la imagen del país y a fortalecer su liderazgo a nivel regional e internacional.

- Se oficializará un Programa Nacional de Desarrollo Forestal, destinado a:

- Garantizar la planificación, seguimiento y evaluación de resultados de las políticas y objetivos nacionales en este campo.
- La consolidación de una capacidad nacional en el sector público y el privado para garantizar el manejo, conservación y desarrollo sostenible de los bienes y servicios derivados de los bosques, con participación de los sectores sociales principales.
- Garantizar la incorporación adecuada de las recomendaciones internacionales en materia forestal, con miras a mantener y consolidar el liderazgo del país en este ámbito a nivel centroamericano e internacional.
- Determinar las acciones específicas para la ejecución de cada una de las políticas antes mencionadas, con asignación de responsabilidades, recursos y metas.

En cuanto a las políticas forestales para la participación campesina e indígena, éste será un componente a desarrollar con el apoyo de ACICAFOC.

4. El Plan Nacional de Desarrollo Forestal 2001–2010

El Plan Nacional de Desarrollo Forestal (PNDF) propone el ordenamiento de las tierras forestales que representan cerca de tres cuartas partes del territorio nacional. Solo este ordenamiento será un enorme aporte al país. También proyecta acabar con el lastre de la tala ilegal en bosques y potreros, que hoy por hoy alcanza un 25% de la madera que los costarricenses consumimos. En su lugar, fomentará el buen manejo forestal mediante concientización, capacitación técnica y gerencial y, por supuesto, con financiamiento.

El PNDP se divide en seis grandes áreas. Las tres primeras encierran el planteamiento conceptual de lo que debe ser y hacia dónde ir el sector forestal de Costa Rica. Por eso, la primera área está dirigida a realizar el ordenamiento territorial forestal en un plazo de diez

años, la segunda está concebida para promover una mayor competitividad y proyección nacional e internacional del sector forestal, y la tercera proyecta el diseño y operatividad de lo que debe ser el seguimiento, control y evaluación de las actividades forestales del país, de manera que se garantice un desarrollo sostenible del sector.

Las siguientes tres áreas constituyen más bien mecanismos que darán soporte a las metas técnicas, conceptuales y comerciales del sector. Estos son los instrumentos y mecanismos financieros, los sistemas de información, así como el proceso de fortalecimiento y coordinación de las entidades públicas y privadas vinculadas a la actividad forestal del país.

DESAFÍOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA FORESTAL EN COSTA RICA

Así concebido, el PNDF establece políticas específicas, objetivos, estrategias, metas y actividades, mediante las cuales se espera que el Plan permita:

- La identificación de políticas, objetivos y metas específicas, con los compromisos por parte de los sectores involucrados y los aportes potenciales a su logro.
- La definición de estrategias concertadas por el logro de los objetivos y metas específicas, y el seguimiento, evaluación y reorientación periódica de las políticas.
- La participación activa y responsable de los grupos sociales principales, las mujeres y los indígenas en la definición, seguimiento y evaluación de los resultados, a nivel regional y local.
- La incorporación de una visión de solidaridad y equidad de género en la actividad forestal del país, particularmente orientada al combate de la pobreza rural.
- La participación activa de las comunidades en el manejo y control del uso de los recursos naturales a través de los mecanismos locales de participación y las auditorías independientes.

En general, se espera que el PNDF logre conjuntar las voluntades, los esfuerzos y el potencial de los distintos actores forestales del país, lo que ya de por sí es garantía de grandes logros y un horizonte promisorio para el sector forestal costarricense y para todas y todos aquellos que están vinculados con éste.

5. Mecanismos financieros

La política de incentivos forestales se puede dividir en tres etapas. La primera entre 1979 y 1987, puso en práctica el incentivo denominado "Deducción del Impuesto sobre la Renta", alcanzó una tasa de reforestación de 1,137 hectáreas por año y favoreció principalmente a grandes empresas que debían pagar impuestos sobre la renta.

La segunda etapa (1988–1995), se caracterizó por la incorporación a la reforestación de pequeños y medianos productores a través de organizaciones locales. Durante este período se utilizaron varios tipos de incentivos y la tasa anual de reforestación se elevó a 10,547 hectáreas por año. Los más importantes incentivos fueron los Certificados de Abono Forestal (CAF), los certificados de Abono Forestal por Adelantado (CAFa), los créditos blandos, el Fondo para Municipalidades y Organizaciones, el Fondo de Desarrollo Forestal (FDF), los Certificados de Abono Forestal para Manejo de Bosques (CAFma) y los Certificados de Protección de Bosques (CPB). Como producto de los acuerdos con el Fondo Monetario Internacional (FMI) de disminuir el déficit fiscal, todos los incentivos, excepto el FDF, deberían haberse eliminado en noviembre de 1995, pero por presión del sector y especialmente de la Junta Nacional Forestal Campesina (JUNAFORCA), se extendieron hasta 1996 para un máximo de 24,500 hectáreas, y los que ya habían sido otorgados continuarían por el período originalmente definido.

Durante la segunda etapa también existieron incentivos para la exportaciones forestales, excepto para la madera en troza y el cepillado. Estas exportaciones fueron clasificadas como no tradicionales y gozaron de incentivos para la exportación establecida en el régimen de Contrato de Exportaciones, incluyendo Certificados de Abono Tributario (CATs), exoneración de impuesto sobre la renta, exoneración de impuestos de importaciones de equipos y materiales utilizados en la elaboración de los productos a exportar y un incentivo de depreciación acelerada. Estos incentivos vencieron el 30 de septiembre de 1996, pero algunas empresas se acogieron a un adendum que les permitía prórrogas hasta 1999.

La tercera etapa se inicia a partir de 1996, y se caracteriza por el cambio de incentivar la producción a incentivar la conservación y el pago de los servicios ambientales. La Ley Forestal de febrero de 1996 crea el Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO) para financiar, a través de crédito u otros mecanismos de fomento, actividades de pequeños y medianos productores relacionados con el manejo del bosque, procesos de forestación y reforestación, viveros forestales, sistemas agroforestales, recuperación de áreas denudadas y el cambio tecnológico para aprovechamiento e industrialización de los recursos

forestales. El FONAFIFO contará con un patrimonio a través de un impuesto selectivo de 5% sobre el precio de la gasolina, entre otros aportes.

Bajo este marco, se creó el Certificado de Protección del Bosque (CPB), el cual desde que se puso en operación se convirtió en un rotundo éxito entre los distintos incentivos forestales del país. En sólo el primer año, 22,000 hectáreas de bosque se sometieron a protección mediante este incentivo, siendo que el promedio anual de los otros esquemas había sido de poco más de 3,000 hectáreas anuales en el caso del CAF y el CAFA, y de alrededor de 6,000 hectáreas por año en el caso del CAFMA.

La razón de semejante suceso era, ni más ni menos, que por primera vez Costa Rica estaba reconociendo a los dueños del bosque los servicios ambientales que éste da, más allá de la madera (si bien, formalmente, aún no se había introducido el concepto ni el Programa de Pago de Servicios Ambientales, que sería reconocido por ley más adelante).

Mediante el CPB, el Estado y la sociedad costarricense empiezan a pagar a los propietarios del bosque "simplemente" por protegerlo, reconociendo que éste no sólo produce madera sino otros bienes y servicios que la sociedad demanda. El CPB es, por tanto, uno de los antecedentes importantes del Programa de Pago de Servicios Ambientales y el punto de inflexión que marca una nueva visión para el fomento de la actividad forestal en el país: el fin de los incentivos forestales conceptualizados como un subsidio al productor forestal, y el inicio del pago por los servicios que el bosque brinda, visto como el justo reconocimiento a

quienes se encargan de proteger el agua, la belleza escénica y la biodiversidad del país, entre otros bienes y servicios. Para una nación que tiene como una de las primeras fuentes de divisas el turismo, servicios como la belleza natural y la biodiversidad son definitivamente estratégicos; y ni qué decir del agua.

En general, tanto con el CPB como con los diferentes incentivos forestales creados, Costa Rica fue sentando las bases de lo que sería el Programa de Pago de Servicios Ambientales (PSA), creado en 1996. Se fue generando así una nueva forma de conservar los bosques, comercializando sus productos sin hacerle daño. Fue un proceso de años de práctica, de ensayo y error, de inspiración interna y de influencia externa, de operatividad en los propios campos.

La Ley Forestal también establece otros incentivos como la exoneración de pago del impuesto territorial, exención de pago del impuesto a activos y protección contra la invasión de inmuebles sometidos voluntariamente al Régimen Forestal y/o dedicados a la actividad forestal.

El papel de las comunidades indígenas en los programas de reforestación y de conservación, así como de las mujeres, se reflejan en más de diez comunidades y más de 21 mil hectáreas de territorio indígena integradas actualmente al Programa de PSA. Entre ellas figuran las comunidades indígenas de Talamanca, Salitre, Conte Burica, Ujarrás, el Territorio Indígena Cabécar, el Territorio Indígena Guaymí, la Reserva Indígena Cabagra, la Reserva Indígena Cabécar Nairi Awiri, el Territorio Indígena Talamanca Bribrí, y la Reserva Indígena Guaymí de Coto Brus.

6. Aplicación de buenas prácticas

La aplicación de criterios e indicadores para el manejo forestal sostenible y la certificación forestal

A partir de 1994, por iniciativa del sector privado, proyectos de cooperación internacional y la Administración Forestal del Estado iniciaron una serie de reuniones de trabajo que determinaron la necesidad de desarrollar estándares para el Manejo Forestal Sostenible (Criterios e Indicadores) y la Certificación Forestal en

Costa Rica. Se trata del Proyecto REFORMA financiado por la Agencia Internacional para el Desarrollo de los Estados Unidos, y dirigido por el Instituto Tecnológico de Costa Rica, y del Proyecto COSEFORMA de la GTZ-Alemania.

En 1995, se creó un Comité Técnico compuesto principalmente por el sector privado y académico, cuya función principal sería servir de foro de discusión,

DESAÍOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA FORESTAL EN COSTA RICA

análisis y evaluación del manejo de bosque y a la vez sería un órgano asesor y recomendador de la Dirección General Forestal, hoy representada por el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC). La representación en el Comité Técnico se amplió para las universidades, la Cámara Costarricense Forestal, el Colegio de Ingenieros Agrónomos en representación de los profesionales forestales, así como para otras organizaciones involucradas en el campo forestal como el CATIE (Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza), CODEFORSA (Corporación de Desarrollo Forestal de San Carlos), AGUADEFOR (Asociación Guanacasteca de Desarrollo Forestal), FUNDECOR (Fundación para el Desarrollo de la Cordillera Volcánica Central), entre otras.

Los objetivos del Comité Técnico fueron:

- Análisis y evaluación del manejo del Bosque Natural.
- Revisión y análisis continuo y permanente de las guías y procedimientos.
- Servir de foro de discusión sobre los temas referentes a manejo del bosque tropical, guías y procedimientos.
- Asesorar a la Administración Forestal del Estado en el manejo de bosques.
- Desarrollar protocolos de evaluación para la certificación forestal.

El Comité Técnico inició sus sesiones en marzo de 1995. La discusión inicialmente se basó en la evaluación del manejo de bosque y en la revisión y análisis de las guías y procedimientos existentes; sin embargo, muy pronto el tema de certificación forestal pasó a ser de trascendental importancia, despertando el interés de todos los grupos.

Para el fortalecimiento del proceso y la generación de información para la formulación de criterios e indicadores, el Proyecto REFORMA estableció dos frentes de investigación en el país: la Zona Sur y la Zona Atlántica, complementadas por la investigación y la experiencia generada por el Proyecto COSEFORMA en la Zona Norte.

En agosto de 1995, el Comité Técnico recibe una propuesta del sector privado, específicamente de la Cámara Costarricense Forestal (CCF), para lograr el establecimiento y la implementación de un Sistema de Certificación Forestal en Costa Rica. Se comienza a hablar de la necesidad de generar principios y criterios de manejo sostenible y de un sistema de certificación voluntaria y obligatoria. Esta iniciativa la venía planteando la CCF desde 1994, apoyada por el proyecto COSEFORMA.

Aprovechando la coyuntura de debate que se daba en ese momento para la formulación de una nueva legislación forestal en Costa Rica, las discusiones en torno al desarrollo y formulación de criterios e indicadores para manejo forestal comienzan a mezclarse con otro gran tema que venía cobrando mucha relevancia en el país, como es la certificación forestal. De tal forma que, en un momento dado, estos dos temas se manejaron simultáneamente.

Dado el interés de avanzar en estos dos grandes temas, y para una mejor orientación, se contactó con el Consejo de Manejo Forestal (FSC – Forest Stewardship Council) que estuvo representado en varias oportunidades en las sesiones de trabajo, presentando sus avances en criterios e indicadores y principalmente certificación forestal.

Producto de estas discusiones, se recomendó al proyecto de Ley Forestal la creación de un Sistema Nacional de Certificación Forestal dirigido por la Comisión Nacional de Certificación Forestal, que vendría a mejorar los mecanismos de control y manejo forestal y a establecer normas nacionales para un Manejo Forestal Sostenible (MFS). Por otra parte, con el objetivo de obtener un reconocimiento a futuro de la iniciativa de Costa Rica por parte del FSC, se recomendó tomar como base y guía en la elaboración y formulación de los estándares nacionales, los principios, criterios e indicadores del FSC.

A partir de 1996 se retoma el tema de principios, criterios e indicadores y se formó un segundo comité técnico para elaborar el Principio 10 y sus criterios e indicadores de sostenibilidad para manejo de plantaciones forestales, conformado por un equipo de expertos representantes de ONG's, empresa privada, universidades y funcionarios estatales.

Cada Comité Técnico presentó, para finales de 1997, un documento con una propuesta concreta de principios, criterios e indicadores para manejo de bosque natural y plantaciones forestales en Costa Rica.

La Comisión Nacional de Certificación Forestal y la oficialización de los principios, criterios e indicadores para manejo sostenible en Costa Rica

El 16 de abril de 1996 se publicó la Ley Forestal 7575 y establece lo siguiente:

- La Administración Forestal del Estado otorgará licencias de certificadores forestales, a propuesta de

una comisión integrada por representantes de entes académicos y científicos reconocidos, nacionales y extranjeros, destacados en el tema ambiental (Artículo 6, inciso o).

- Los bosques podrán ser aprovechados sólo si cuentan con un plan de manejo que contenga el impacto que pueda ocasionar sobre el ambiente. La Administración Forestal del Estado lo aprobará según criterios de sostenibilidad certificados de previo, conforme a los principios de fiscalización y los procedimientos que se establezcan en el reglamento de la presente ley para ese fin (Artículo 20).

La Comisión Nacional de Certificación Forestal se conformó mediante el Reglamento de la Ley Forestal, Decreto Ejecutivo N°25721-MINAE (Artículo 26). Dicha Ley establece un sistema de certificación forestal voluntaria con el objetivo de reducir los procedimientos burocráticos para la aprobación de planes de manejo, garantizar la aplicación de normas de Manejo Forestal Sostenible (MFS) y lograr un mejor control de las operaciones forestales, que ha sido ya por décadas la parte débil de la Administración Forestal del Estado.

La Comisión Nacional de Certificación Forestal (CNCF), de acuerdo con el artículo 26 del Reglamento a la Ley Forestal, está integrada por instituciones y organizaciones de reconocida solvencia técnica y moral, de la siguiente manera:

- Dos representantes de las universidades nacionales con desarrollo de carreras de educación superior en el área forestal y biología.
- Dos representantes de organismos científicos internacionales involucrados en proyectos de cooperación técnica y desarrollo forestal.
- Dos representantes de entidades científicas de reconocida trayectoria en el campo de la investigación forestal.
- Un representante del Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO).
- Un representante del Colegio de Ingenieros Agrónomos.

La participación del Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC-MINAE) la establece el artículo 27 del reglamento a la Ley Forestal, que en lo concerniente indica: "El Director del SINAC o su representante, será el Secretario de la Comisión, custodiará las actas y demás documentos y participará en las reuniones con derecho a voz pero sin voto".

Las funciones de la CNCF son las siguientes:

- Definir los mecanismos de regulación y control propios del Sistema de Certificación y someterlos a la aprobación de la Administración Forestal del Estado (AFE).
- Recomendar a la AFE los principios, criterios e indicadores de sostenibilidad exigibles en los planes de manejo de bosque natural.
- Reconocer los sistemas de certificación internacionales o nacionales existentes o que se establezcan en el futuro como sistemas nacionales de certificación, así como a las entidades u organizaciones acreditadas ante éstos y sus respectivos sellos y logotipos, y someterlos a la AFE para su aprobación.
- Recomendar a la AFE los candidatos a convertirse en certificadores.
- Establecer el reglamento interno de la Comisión.
- Solicitar a la AFE la suspensión de los certificadores.
- Vigilar y supervisar las labores de los certificadores autorizados.

El Ministerio del Ambiente y Energía, a través del ministro, convocó a las instituciones señaladas por la legislación, se seleccionaron los representantes y el 10 de diciembre de 1997 quedó oficialmente juramentada la Comisión Nacional de Certificación Forestal (CNCF).

La CNCF inició su trabajo el 19 de enero de 1998. La tarea inmediata fue iniciar la revisión de los documentos de los estándares nacionales para manejo sostenible de bosques y plantaciones propuestos por los Comités Técnicos. La revisión de estos documentos fue ardua y requirió de muchas horas de trabajo, consultas, audiencias, para lograr un consenso nacional y la mayor participación de los distintos sectores involucrados e interesados en el ambiente. Una vez concluidas las observaciones a los estándares, la CNCF los recomendó a la Administración Forestal del Estado. Ésta los acogió y los oficializó por medio del Decreto Ejecutivo No.27388, en el diario oficial La Gaceta No.212 del 2 de noviembre de 1998.

Considerando la importancia que ha tomado en el país la recuperación de las áreas denudadas mediante la regeneración de bosques en crecimiento secundario, y la importancia de desarrollar estándares para el manejo adecuado de estos bosques, la CNCF tomó la decisión de convocar un grupo de expertos en esta materia y conformar un comité técnico (mayo de 1998), para que generaran una propuesta de criterios en indicadores para manejo de bosques secundarios, e incluirlos dentro de los

DESAFÍOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA FORESTAL EN COSTA RICA

principios, criterios e indicadores como el Principio 11-Bosque Secundario. Finalmente, después de concluido el proceso de consulta y participación, se recomendó a la Administración Forestal del Estado el Principio 11 para Manejo de Bosque Secundario con sus criterios e indicadores, el cual fue oficializado por medio del Decreto Ejecutivo N° 27998-MINAE, publicado en La Gaceta¹⁴⁷ del 29 de julio de 1999 (Anexo 3).

La Comisión inicialmente, previó un período de prueba de tres años para la aplicación e implementación de los estándares y posteriormente se estaría haciendo una revisión para recoger dudas, problemas, sugerencias y recomendaciones producto de su aplicación en el campo. A través del Ministerio del Ambiente y Energía, se recomendó a las universidades y centros de educación superior incluirlos dentro de sus programas de estudio e investigaciones para probar su aplicación en el campo por parte de estudiantes tesarios. También se ha venido dando capacitación a los técnicos forestales del Sector Privado y Estatal, se han generado publicaciones sobre certificación y los estándares de manejo y sobre la legislación forestal relacionada con el cumplimiento de éstos, para que sirvan de herramienta a los técnicos de campo.

En el año 2001, la Comisión inició un proceso de formación de grupos de trabajo, consulta y participación similar a los anteriores, para realizar la primera revisión de los principios, criterios e indicadores para manejo sostenible de bosque natural. La experiencia generada permitió hacer modificaciones significativas, principalmente en los indicadores, y una vez recomendados a la Administración Forestal de Estado se oficializaron mediante Decreto Ejecutivo No.30763-MINAE, publicado en La Gaceta 194 el 9 de octubre del 2002.

Actualmente, se ha finalizado con la revisión del Principio 10 para plantaciones forestales y se ha convocado un grupo de trabajo de expertos para iniciar la revisión del Principio 11 de bosque secundario.

Por último, es importante señalar que el desarrollo, y principalmente la implementación de un Sistema de

Certificación Forestal Nacional voluntario, ha sido difícil, por ser Costa Rica un país pequeño en territorio con un uso de la tierra muy fraccionado y con unidades de manejo forestal muy pequeñas (30 hectáreas en promedio). De ahí que no haya sido fácil promover la certificación forestal dentro de los propietarios, principalmente por los costos que conlleva, aparte de que las empresas grandes que necesitan de la certificación forestal ya la han gestionado con el FSC. Por lo anterior, existe un Decreto Ejecutivo en proceso de oficialización para modificar las funciones y la integración de la Comisión y cambiarle el nombre, para que en lo sucesivo se llame: Comisión Nacional para la Sostenibilidad Forestal (CNSF). Esta modificación le permitirá continuar más profundamente con el trabajo que ha venido realizando de desarrollo y revisión periódica de los principios, criterios e indicadores para manejo sostenible de bosques y plantaciones forestales.

El control de la tala ilegal

Costa Rica está realizando un gran esfuerzo por mantener el liderazgo en la conservación y protección de los recursos naturales que le ha caracterizado por más de cuatro décadas. En el marco de esta visión país, una decisión trascendental ha sido el emprender - a partir de diciembre del 2002 - una acción decidida en contra de la depredación de los recursos forestales que se realiza en forma ilegal. Este problema ocasiona una degradación acelerada de los bosques, con lo que se amenaza la estabilidad ambiental del país y se pierde la oportunidad de generar riqueza y promover el desarrollo rural sostenible.

Sobre el tema de la deforestación y tala ilegal, se han realizado muchos estudios que identifican con detalle los efectos y causas globales del fenómeno. Ya en el año 2000, la Contraloría General de la República², señalaba algunas de las causas que le impedían al SINAC ejercer en forma eficaz el seguimiento y control de las actividades forestales entre las cuales se destacaban: la escasa disponibilidad de recursos financieros³ y logísticos, la limitada utilización de tecnologías modernas para el eficiente control⁴, y la excesiva cantidad de requisitos y procedimientos.

² Contraloría General de la República. (2000). Fiscalización sobre los Planes de Manejo para el aprovechamiento forestal. San José, Costa Rica, citado en MINAE-PNUMA (2002). Geo Costa Rica: Una Perspectiva sobre el Medio Ambiente (2002), San José, Costa Rica. 161 pp.

³ Con la oficialización de la Ley Forestal No. 7575 en el año 1996, se cambió el sistema de cobro del impuesto forestal que venía operando. El nuevo sistema establecido ha presentado limitaciones legales, administrativas y operativas que han impedido que se realice el cobro de manera adecuada. Este problema ha generado una disminución drástica en los recursos que el SINAC dispone para el cumplimiento de las obligaciones que la Ley No. 7575 le encomienda como Administración Forestal del Estado, razón por la cual en este proyecto se pretende atender este problema en busca de soluciones viables a la realidad del SINAC y del sector forestal costarricense.

⁴ El retardo tecnológico en el trámite y seguimiento de la actividad forestal, ha provocado ineficiencia e ineficacia en la gestión del SINAC, lo cual según algunas autoridades ha propiciado la deforestación, así como la ilegalidad y la impunidad en la actividad forestal. En este aspecto, la necesidad del control geográfico de los permisos, los sistemas de rastreo de madera en tránsito y el acceso a información por medio de bases de datos vía Internet, se presentan como alternativas para contrarrestar esta causa.

CAPÍTULO VII

En el Plan Nacional de Desarrollo Forestal⁵ se estimó que un 25% de la madera que el país consume es producto de la tala ilegal, concluyendo que "el problema de la sostenibilidad y control de las actividades forestales es uno de los más graves que enfrenta Costa Rica".

A solicitud de la Comisión de Seguimiento al Plan Nacional de Desarrollo Forestal, el Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza elaboró el estudio "La Tala Ilegal en Costa Rica: Un análisis para discusión"⁶ en donde se identifican los siguientes impactos:

- Fuerte amenaza a la función ecológica de las áreas protegidas y áreas boscosas que son Patrimonio Forestal del Estado.
- Aumento en la tasa de deforestación y sus efectos en la erosión de suelos, contaminación y regulación de las aguas.
- Pérdida de biodiversidad debido a una mayor fragmentación y aislamiento de los bosques.
- Competencia desleal y desincentivo para la madera proveniente de planes de manejo forestal implementados bajo criterios de sostenibilidad y bajo las normas legales.
- Reducción del valor productivo de los bosques, disminuyendo a la vez su contribución actual o potencial a la economía, tal como la reducción en la cantidad y calidad de los servicios ambientales.
- Mayores conflictos y presión de la sociedad costarricense e internacional hacia el sector forestal público y privado para implementar medidas radicales.

En el estudio "Mitos y Realidades de la Deforestación y la Tala Ilegal", elaborado por el SINAC, se demuestra que el principal efecto de la tala ilegal sobre los bosques, es que se están socolando para convertirlos a "sistemas agroforestales forzados", porque es más fácil y económico obtener un permiso en un área sin bosque, que un permiso para aprovechar un bosque a través de un plan de manejo. Respecto a la sostenibilidad del sistema nacional de aprovechamiento forestal, el estudio concluye que el mayor volumen de madera (65%) que se está extrayendo proviene de áreas que no son bosque ni plantación forestal y por lo tanto es un sistema de producción forestal no sostenible, porque no se está reponiendo lo que se corta. En el mismo estudio se demuestra que los procesos de cambio de uso y tala ilegal

se han incrementado a partir de 1997, por las restricciones y limitaciones de la Ley Forestal 7575, aprobada en 1996.

Con base en los diagnósticos y estudios realizados (CATIE 2001, SINAC 2002, SINAC 2004), se demostró la magnitud y gravedad del fenómeno de la tala ilegal y la urgencia de formular una "Estrategia para el Control de la Tala Ilegal 2002-2007 (ECTI)"⁸, de manera que posibilitara enfrentar el flagelo en forma integral; esto es, no sólo incluyendo y reforzando acciones represivas y regulatorias, sino, diseñando y promoviendo instrumentos que promuevan el uso legal y sostenible del recurso forestal.

En la formulación de la ECTI, se partió de un análisis integral de los mecanismos e instrumentos de carácter político, legal, institucional, cultural y financiero que podrían estar promoviendo o facilitando la tala ilegal. A partir de este análisis integrado, se identificaron las causas principales y se formularon soluciones congruentes a la realidad política, legal, institucional y socioeconómica del sector forestal.

En la implementación de la ECTI, el MINAE ha establecido alianzas estratégicas con instituciones, organizaciones y sociedad civil, con el fin de obtener apoyo técnico, para poder cumplir con esta misión. Entre las instituciones que han apoyado a la ECTI destaca el convenio de cooperación firmado con la Fundación para el Desarrollo de la Cordillera Volcánica Central (FUNDECOR), en donde se ha fortalecido al SINAC en el uso de sistemas de posicionamiento geográfico (GPS), para ubicar los aprovechamientos y determinar si ha existido cambio de uso total o parcial de un bosque.

Dentro de los esfuerzos para apoyar la ECTI, es importante destacar la creación del "Grupo Asesor Externo" para la ECTI, constituido por representantes del CATIE, FUNDECOR, Colegio de Ingenieros Agrónomos, Oficina Nacional Forestal (ONF), Federación Costarricense de Organizaciones Conservacionistas (FECON) y las Instituciones de Educación Superior que forman ingenieros forestales. Constituye un órgano consultivo cuya función es la búsqueda e implementación de alternativas que fomenten el manejo forestal sostenible.

⁵ MINAE (2001). Plan Nacional de Desarrollo Forestal 2001-2010. San José, Costa Rica. 80 pp.

⁶ CATIE (2001). La Tala Ilegal en Costa Rica: Un análisis para discusión. Turrialba, Costa Rica. 63 pp.

⁷ SINAC. 2002. Mitos y Realidades de la Tala Ilegal en Costa Rica. San José, Costa Rica. sp

⁸ SINAC. 2002. Estrategia para el Control de la Tala Ilegal 2002-2007. San José, Costa Rica. 31 p.

DESAFÍOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA FORESTAL EN COSTA RICA

Otro aspecto importante a señalar es el apoyo que el Colegio de Ingenieros Agrónomos (CIA) - entidad que se encarga de velar por el adecuado ejercicio profesional de los ingenieros forestales - ha venido dando a la implementación de la ECTI, principalmente en lo referente a la capacitación en el uso de nuevas tecnologías para la georeferenciación de permisos forestales. Para fortalecer y consolidar este proceso se está negociando un convenio de Cooperación entre el MINAE y el CIA.

Las acciones fundamentales que establece la ECTI se agrupan en tres componentes claves: detección, prevención y supresión. Como se ha mencionado, por la carencia de recursos técnicos y logísticos, se ha venido trabajando paralelamente en los tres componentes y aunque ha habido avances significativos desde que se oficializó la ECTI a finales del 2002, éstos no se han ejecutado con la premura y el impacto que el problema exige.

Desde el mismo inicio de ejecución de la ECTI, el MINAE ha reconocido que para asegurar su eficacia, se requiere subsanar el vacío de asistencia técnica especializada y de uso de tecnología; esta es la razón fundamental por la que se solicitó y se concretó la cooperación de la FAO. La FAO viene ya desde hace algún tiempo trabajando en la definición de mecanismos y estrategias que permitan ampliar y reforzar las capacidades técnicas e institucionales de los países miembros para aplicar y hacer cumplir las normas que regulan el sector forestal y evitar las actividades ilegales que tienen serias consecuencias económicas, sociales y ambientales no sólo en el sector forestal sino en general en las economías nacionales. La FAO también ha estado apoyando al MINAE y al sector forestal nacional en el seguimiento a la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo Forestal, que resulta seriamente afectado por estas acciones que se pretenden combatir, y con su experiencia en este campo puede contribuir significativamente al desarrollo y ejecución de la ECTI.

7. Principales tendencias del sector forestal

El Informe Nacional de Costa Rica basado en el estudio "Tendencias y perspectivas del Sector Forestal en América Latina", concluye que en el país existe un consumo creciente de productos y servicios forestales en el mercado; y se estima que en el futuro esta tendencia se mantendrá ya sea por medio de la producción nacional o por el comercio internacional, o por una combinación de ambos. Se prevé que habrá una paulatina tasa de crecimiento en el PIB y será más lento que el incremento en el PIB per cápita en el mediano plazo. También se prevé una evidente disminución en el turismo.

Se observa una tendencia muy marcada en Costa Rica hacia una mayor urbanización, donde la población rural disminuirá considerablemente. Las consecuencias de esta tendencia son importantes para el sector forestal. Se puede apreciar que el consumo de leña ha bajado en forma dramática en alrededor de un 50% (con una estimación de 0.5 m³-r por familia, para un total no mayor que 130,000 m³-r/año). El ecoturismo está casi

estancado y el número de personas empleadas directa o indirectamente en el sector ha bajado: en el año 2001 fueron 85,956 mientras que en el año 2002 se generaron solamente 82,459 empleos. Las tendencias en las visitas en los últimos dos años es apenas de 1.7% (visitas reportadas por el ICT). La tasa de ocupación en hoteles de clase ecoturismo fluctúa entre 25% y 75%. Nuevas inversiones se encuentran en la construcción de casas y quintas suburbanas, no así en posadas costeras. Estos indicadores demuestran un desarrollo futuro más bien urbano y suburbano, con sus consecuentes implicaciones en los productos de construcción hacia material de lujo y aptos para edificios.

Debido a que se estima que en el futuro se realice un uso más racional de las áreas con cobertura forestal, en virtud de las fuerzas de mercado, se prevé que habrá en el mediano plazo un equilibrio entre el sector agropecuario y el sector forestal/medio ambiental. Se considera que existirán más posibilidades para mejorar los usos de diversas áreas de baja o nula productividad,

CAPÍTULO VII

que consistirá en lucha contra la naturaleza que siempre trata de recuperar terrenos aptos para la cobertura forestal.

El exceso de madera proveniente de plantaciones será un reto e incentivo para la modernización de una industria hasta la fecha poco evolucionada. Se ha importado al país maquinaria especializada para el procesamiento de los diámetros menores. Actualmente existen varias fábricas especializándose en este sentido, aunque aún no se observan mejoras en el consumo de desperdicios para energía y reciclaje de residuos. También se está introduciendo maquinaria para el secado de la madera, de *finger joint* y para la preservación química de la madera.

Por otro lado, estudios realizados recientemente⁹ concluyen que la sociedad costarricense cuenta con un potencial importante para la producción sostenible de madera, la cual no sólo produce beneficios económicos sino que también genera beneficios ambientales y sociales de importancia para reducir los niveles de pobreza de las zonas rurales. Algunos de esos factores positivos son:

- El 70% de las tierras del país son de vocación forestal.
- Los crecimientos que muestran los árboles son superiores a los de los competidores en otros países.
- El desarrollo de tecnología y conocimiento para la producción sostenible de la madera.
- La ubicación estratégica con respecto al más importante mercado del mundo; además, la sociedad costarricense ha demostrado alta capacidad para compartir y acceder a los mercados internacionales.
- Los procesos de producción e industrialización de la madera genera abundante empleo y posibilidades de desarrollo a las familias campesinas.
- Diferentes estudios han demostrado que el uso de la madera genera un valor agregado importante a la economía nacional.

No obstante, la producción sostenible de madera se encuentra seriamente amenazada por una reducción significativa de la tasa de reforestación y del manejo sostenible de los bosques, lo que está generando una sobreexplotación de las plantaciones forestales orientadas a la producción de materia prima para la

construcción y para suplir la demanda de embalaje de productos agropecuarios para la exportación, con las siguientes consecuencias:

- Pérdida de la inversión tecnológica realizada por el país en materia de producción sostenible de madera.
- Reducción de la capacidad del país para la atracción de inversiones en proyectos forestales.
- Impacto negativo en las economías de las zonas rurales, donde se produce e industrializa la madera.
- Socola de los bosques naturales y pérdida de los servicios ambientales asociados (incluida la biodiversidad y protección del recurso hídrico), lo cual pone en peligro la existencia de los bosques no sólo en terrenos de propiedad privada sino también en áreas de propiedad estatal, incluyendo áreas silvestres protegidas.
- Degradación y pérdida de productividad de los suelos del país.
- El país tendrá que realizar erogaciones de divisas que pueden ser del orden de \$86 millones en el 2006 y \$115 millones en el 2010.

A pesar de esta difícil situación, el país está a tiempo de realizar acciones que permitan revertirla, entre ellas se recomienda las siguientes:

- El SINAC deberá continuar haciendo ingentes esfuerzos en la implementación de la Estrategia de Control de la Tala Ilegal para garantizar un entorno de sostenibilidad, de manera que la sociedad tenga certeza de que la madera que consume procede de fuentes sostenibles sujetas a un buen manejo.
- La situación de escasez de madera en el corto plazo no se resuelve sólo con apoyo a los procesos de reforestación, dado el plazo que se requerirá para la madurez de los proyectos, por ese motivo es imprescindible reactivar los procesos de producción de madera proveniente de los bosques.
- Reactivar la reforestación al nivel establecido por el Plan Nacional de Desarrollo Forestal, de 9,500 has. por año, de manera que ésta contribuya en el corto plazo con un alto porcentaje de la madera requerida. Lo anterior sin perder de vista que esta actividad debe darse en un marco de competitividad económica, social y ambiental y teniendo en cuenta la apertura comercial que este país ha decidido impulsar.

⁹La madera en Costa Rica, situación actual y perspectivas. FONAFIFO, ONF, MINAE. 2005

DESAFÍOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA FORESTAL EN COSTA RICA

- Reactivar el manejo sostenible de los bosques naturales, de manera de que contribuya a la producción sostenible de madera y otros bienes y servicios relacionados. Se estima que anualmente se deben cosechar y manejar 20,327 has. de bosque. Este manejo debe hacerse en un marco de transparencia y ética profesional y empresarial.
- Esto no sólo implica financiamiento para el establecimiento de plantaciones y el manejo de los bosques (que podría estar disponible en el programa de PSA), sino también políticas públicas de fomento y aumento de la competitividad, tales como: asistencia técnica, capacitación, financiamiento para el manejo, industrialización, innovación tecnológica, desarrollo de productos de alto valor agregado y mercadeo.
- Además, es imprescindible la implementación de un marco legal adecuado y de políticas en materia forestal que faciliten la inversión privada nacional y extranjera, con responsabilidad social y ambiental.

8. Barreras y oportunidades

MATRIZ DE BARRERAS Y OPORTUNIDADES		
COMPONENTE	BARRERAS	OPORTUNIDADES
Sector Forestal	Limitaciones presupuestarias. Adecuada representación del sector forestal en la definición de políticas y la toma de decisiones.	Estrategia de financiamiento para el sector forestal del país definida. Reconocimiento del aporte del sector forestal por la sociedad civil en general.
Política Forestal	Falta claridad entre sectores preservacionistas y conservacionistas (productivos).	Existe una política forestal que ha probado superar cambios de gobierno. Participación de la sociedad civil en los beneficios que brinda el bosque.
Sistemas de Información	Falta de cultura para aportar información por parte de los actores del sector al SIREFOR.	SIREFOR como mecanismo de información para mantener un registro actualizado de la situación de los recursos forestales, facilitar la toma de decisiones y la incorporación adecuada de los resultados en la actividad en el sistema de cuentas nacionales.
Áreas Protegidas	Consolidar un sistema que permita hacer llegar los recursos financieros aportados por las Áreas Protegidas al Sistema de Áreas de Conservación.	SINAC claramente definido y establecido.
Servicios Ambientales	Recursos financieros para consolidar el Sistema de Áreas de Conservación, el desarrollo de plantaciones forestales, el manejo forestal y el desarrollo de una industria forestal acorde a los requerimientos del país.	FONAFIFO brazo financiero del quehacer forestal y un dinámico promotor del desarrollo sostenible a nivel nacional.
Aplicación de buenas prácticas Gobernanza	Fomentar el buen manejo forestal, sin descuidar las acciones de lucha contra la impunidad frente a la legislación forestal. Necesidad de fortalecer las Municipalidades como Gobiernos Locales para delegar en ellas más acciones sobre el uso, manejo y conservación del recurso bosque.	Se cuenta con una Estrategia para el Control de la Tala Ilegal (ECTI). Un sistema de Municipalidades claro en sus funciones, pero con limitantes presupuestarias y en algunos casos politizadas.

Bibliografía

Banco Interamericano de Desarrollo, BID. Estudio sobre Inversión Directa en Negocios Forestales Sostenibles. Brasil, 2005

Arias G. Análisis del impacto económico y social de las plantaciones forestales en Costa Rica. FUNDECOR, San José, 2004.

FAO. Costa Rica frente al cambio climático. Serie centroamericana de bosques y cambio climático. Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo. 2003.

FAO. Situación de los Bosques del Mundo. FAO, Roma 2005

O. Segura, D.Kaimowitz, J. Rodríguez. Políticas Forestales en Centro América: Análisis de las Restricciones para el desarrollo del sector Forestal. IICA-Holanda/LADERAS C.A; CCAB-AP. 1987.

H. Arce B; A. Barrantes R. La madera en Costa Rica: Situación actual y perspectivas. FONAFIFO-ONF. Costa Rica 2005.

MINAE. Estrategia para el control de la tala ilegal 2002-2007. Costa Rica 2002.

MINAE. Ley Ambiental. 1995. San José, Costa Rica

MINAE Ley Forestal. San José, Costa Rica 1996.

Ministerio del Ambiente y Energía. Políticas Forestales, Plan Nacional de Desarrollo Forestal. Integración y participación activa del sector forestal en el desarrollo humano sostenible. MINAE. Junio 2000.

M. Espinoza. Informe Nacional sobre Criterios e Indicadores para el Manejo Forestal Sostenible. SINAC, MINAE. Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo, CCAD.

Estrategia Forestal Centroamericana, EFCA. Unión Mundial para la Naturaleza. UICN Enero 2005.

Oficina Nacional Forestal, PROFOR, FONAFIFO. Impacto económico del uso de la madera en Costa Rica. 2004.

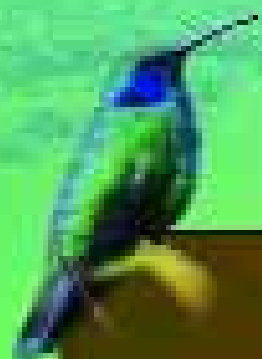
O. Sánchez. Sistematización de la experiencia de cobro y pago de servicios ambientales. FONAFIFO. Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo, CCAD. Estrategia Forestal Centroamericana, EFCA. UICN-Unión Mundial para la Naturaleza. Enero 2005

SINAC, ONF. Plan Nacional de Desarrollo Forestal 2001-2010. San José, Marzo 2001.

SINAC, FAO El Plan de Acción 2004-2010: Para la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo Forestal de Costa Rica. San José, julio 2005. SINAC, MINAE. Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo, CCAD, Estrategia Forestal Centroamericana, EFCA; UICN-Unión Mundial para la Naturaleza. Enero 2005

Thomas M. A. Estudio de tendencias y perspectivas del Sector Forestal en América Latina Documento de Trabajo. Informe Nacional Costa Rica.

SINAC, FAO, Roma 2004.



Desafíos para la implementación de la Política Forestal en Panamá

1. El sector forestal panameño



Panamá posee una extensión de 75,516,90 Km², de las cuales el 45% están cubiertas de bosque. El 75% de los suelos del territorio son de vocación forestal y deberían estar destinados por lo menos a actividades amigables con el ambiente; mientras que el 25% restante es de aptitud agropecuaria. El patrimonio forestal del Estado está constituido por todos los bosques naturales, los suelos sobre los cuales están esos bosques, por las tierras estatales de aptitud preferentemente forestal y por las plantaciones forestales establecidas por el Estado en tierras de su propiedad.

La colonización desordenada y poco controlada de las áreas boscosas representa el origen de la disminución de la cobertura boscosa de Panamá. Esta colonización responde a una tendencia de sustitución del bosque por la expansión ganadera, la agrícola, la especulación de tierras y a presiones variadas como la inmigración y la construcción de carreteras y vías de acceso sin el debido cuidado con el impacto ambiental. Actualmente, el 38% de los suelos del territorio nacional es utilizado en actividades agropecuarias.

El proceso de deforestación se inició principalmente con el acaparamiento de tierras boscosas por agricultores, ganaderos y especuladores de tierra; proceso que ha sido facilitado por la forma de aprovechamiento forestal practicado y por la debilidad institucional en promover un desarrollo forestal sostenible en el país.

La industria para la transformación de la materia prima forestal, por su parte, está sufriendo significativos niveles de incertidumbre en el abastecimiento y visualiza el riesgo de no contar a futuro con el flujo de materia prima que necesita. En consecuencia, tampoco se anima a invertir en sus plantas lo necesario para

lograr una industria competitiva en calidad y precio. El país presenta un consumo estimado de 95,000 m³ anuales de madera, sin considerar otros consumos no registrados como la madera de uso artesanal y la leña. La balanza comercial forestal del país es deficitaria, lo cual contribuye al endeudamiento y empobrecimiento nacional. El aporte al producto interno bruto por parte de este sector es menor al 1%, lo que es muy reducido si se toma en cuenta la cobertura forestal, y lo cual no incluye los bienes y servicios que produce el bosque.

Recientemente, los recursos forestales han tomado una renovada importancia, y esto ha motivado al Gobierno Nacional a tomar una serie de acciones e instrumentos dirigidos a ordenar y compatibilizar las actividades humanas hacia la conservación, manejo y aprovechamiento sostenible de los recursos forestales y a detener el proceso de disminución de la cobertura forestal. El recurso forestal (bosques y tierras forestales), ocupa un lugar preponderante por su condición de renovable, por su significativa presencia en las dos terceras partes del territorio nacional, por su importancia ecológica y geopolítica, por sus posibilidades de generación de riqueza y bienestar, y por su creciente demanda en los mercados nacionales e internacionales.

Particularmente importante es el rol de los bosques en el abastecimiento de agua para el Canal de Panamá. Se estima que cada barco que cruza el canal consume alrededor de 50 millones de galones de agua dulce, necesaria para llenar las compuertas durante la travesía del Canal. En este momento, no existe una remuneración que compense este servicio ambiental provisto por los bosques a una de las principales actividades económicas del país. La deforestación en las cuencas altas representa, por lo tanto, una amenaza

DESAÍOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA FORESTAL EN PANAMÁ

concreta a esta infraestructura fundamental no sólo para Panamá, sino también para el comercio internacional relacionado con el continente americano.

El Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Panamá, por su parte, también ha ganado importancia. Actualmente, existen 65 áreas protegidas en el país y 14 de ellas (el 21%) se encuentra bajo la modalidad de gestión compartida.

Los actores

En 1998, fue creada la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM) para formular la política nacional del ambiente y del uso de los recursos naturales, conjuntamente con el Sistema Interinstitucional del Ambiente y organismos privados. La ANAM, además de la responsabilidad intersectorial de velar por la calidad del ambiente, asume la responsabilidad de administrar directamente los recursos forestales (patrimonio forestal del Estado), el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, los recursos hídricos, la vida silvestre y la biodiversidad. Institución autónoma del Estado, la ANAM está supervisada por el Consejo Nacional del Ambiente, el cual está integrado por tres Ministros de Estado, presidido por el Ministro de Economía y Finanzas.

También se crea el Sistema Interinstitucional del Ambiente, integrado por todas aquellas instituciones públicas que tienen responsabilidades importantes en el manejo y gestión de algún recurso o elemento relevante del ambiente y, específicamente para el Proceso de Evaluación Ambiental, se crea la Red de Unidades Ambientales Sectoriales (RUAS) con aquellas instituciones que tienen injerencia directa en alguna fase de la evaluación del proceso de EIA, sobre la base del recurso que bajo su función administra.

Aparte de la ANAM, existen otras instituciones gubernamentales que coadyuvan la gestión forestal, entre ellas: el Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA), responsable de promover el desarrollo rural y administrar los asuntos relativos a la asignación de tierras y la resolución de conflictos relacionados con tenencia de la tierra, y de promover programas de reforestación, agroforestería y conservación de suelos; el Ministerio de Economía y Finanzas, encargado de definir las políticas de desarrollo y responsable de administrar los incentivos a la reforestación relacionados con los recursos fiscales, así como de los temas de control aduanero y catastro

de tierras; el Instituto Nacional de Acueductos y Alcantarillados Nacionales (IDAAN), al que concierne la protección de varias cuencas en donde se encuentran instaladas plantas para el abastecimiento de agua potable; el Instituto Panameño de Turismo (IPAT), encargado de la promoción del turismo en áreas naturales, en especial las áreas protegidas; y el Ministerio de Comercio e Industrias (MICI) que tiene que ver en los temas de promoción empresarial forestal y aspectos de comercialización de productos forestales.

El sector productivo forestal está representado en varias organizaciones: la Asociación Nacional de Reforestadores de Panamá (ANARAP), creada en 1985 como foro del sector privado para impulsar la reforestación con fines comerciales; el Sindicato de Madereros, una organización de los empresarios que se dedican primordialmente a las actividades de aprovechamiento de madera por medio de concesiones; y la Asociación de Industriales de la Madera que agrupa a las empresas de transformación. Cabe señalar que estas organizaciones pueden considerarse débiles y con muy poca efectividad en el desarrollo de propuestas. Durante varios años se han promovido varias iniciativas para consolidar una representación forestal privada fuerte que pueda hacer propuestas para el desarrollo del sector. Ello ha conducido a la constitución de la Cámara Forestal.

El recurso forestal y las plantaciones

Los recursos forestales de Panamá están constituidos por las formaciones boscosas, tanto naturales como plantadas y por los suelos de aptitud forestal. La superficie total del territorio de la República de Panamá es de 7,551,690 hectáreas, de las cuales un total de 3,364,591 hectáreas estaban cubiertas por bosques naturales en el año 2000 (un 45% de la superficie total del territorio nacional), según estimaciones del Proyecto de Información Forestal de la ANAM (descripción en Cuadros 1, 2 y 3). Adicionalmente a esta cifra, existían en el país alrededor de 920,000 ha de bosques secundarios y/o intervenidos. De este total, aproximadamente 350,000 hectáreas han sido catalogadas como bosques de producción. A diciembre de 2000, la superficie total reforestada por el sector privado y estatal, por especie, se distribuía de la manera como lo detalla el Cuadro 3. No obstante, por falta de un presupuesto nacional acorde con la realidad forestal del país, los bosques de producción no

CAPÍTULO VIII

Cuadro No.1
Cobertura boscosa por provincia en Km
(Años 1992 – 2000)

Provincia	Cobertura Forestal		Cambio de la Cobertura Forestal en el Período 1992 – 2000				Superficie Deforestada		Superficie Recuperada	
	1992	2000 (KM2)	KM2 (KM2)	Tasa%	Anual KM2	Tasa anual	Total KM2	Anual KM2	Total KM2	Anual KM2
Total	36951.60	33645.91	-305.69	-8.95	-413.21	-1.12	3772.64	471.58	466.96	58.37
Bocas del toro	3522.52	3421.91	-100.61	2.86	12.58	-0.36	101.48	-12.68	0.87	0.11
Coclé	691.15	654.22	-36.93	-5.34	-4.62	-0.67	-108.51	-13.56	71.58	8.95
Colón	2844.72	2606.26	-238.46	-8.38	-29.81	-1.05	-293.08	-36.63	54.62	6.83
Chiriquí	1049.41	1211.12	161.70	15.41	20.21	1.93	-2.78	-0.35	164.48	20.56
Darién	9907.37	8531.25	-1376.12	-13.89	-172.01	-1.74	-1376.12	-172.01	0.00	0.00
Herrera	102.25	93.21	-9.04	-8.84	-1.13	-1.10	-16.13	-2.02	7.10	0.89
Los Santos	212.30	279.71	67.42	31.76	8.43	3.97	-1.29	-0.16	68.71	8.59
Panamá	5670.53	4978.32	-692.20	-12.21	-86.52	-1.53	-751.30	-93.91	59.11	7.39
Veraguas	3019.05	2830.53	-188.52	-6.24	-23.56	-0.78	-218.37	-27.30	29.85	3.73
Comarca San Blas	2155.64	2123.42	-32.22	-1.49	-4.03	-0.19	-32.22	-4.03		0.00
Emberá Wounaan	4018.92	3976.14	-42.78	-1.06	-5.35	-0.13	-53.44	-6.68	10.66	1.33
Ngobe Buglé	3757.75	2939.82	-817.93	21.77	-102.24	-2.72	-817.93	102.24	0.00	0.00

Fuente: Sistema de Información Forestal ANAM, 2003

Cuadro No.2
Estimación de la cobertura boscosa según tipo de bosques
(Año 2000)

TIPO DE BOSQUE	SUPERFICIE (ha)	PORCENTAJE
Bosques de producción	350,000	10.40
Bosques de protección	1,584,682	47.10
Bosques de mangle	170,827	5.08
Cobertura de bosque no clasificada	1,259,082	37.42
TOTAL	3,364,591	100.00

Fuente: Sistema de Información Forestal, ANAM, 2003

Cuadro No.3
Superficie reforestada por especie por año a escala nacional, en hectáreas

Especie	Antes de 1992	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Total
Teca	1242	715	1523	1738	4240	4597	3019	2307	2367	3328	25076
Pino	9186	75	8	143	98	187	452	133	104	95	10481
Cedro espino	63	51	34	77	166	85	567	264	70	67	1444
Acacia mangio	257	112	12	58	46	272	95	20	237	41	1150
Caoba africana	30	251	507	49	64	63	64	63	32	22	1145
Otras	268	207	9	268	172	143	190	428	789	354	2828
Total	11046	1411	2093	2333	4786	5347	4387	3215	3599	3907	42124

Fuente: Plantaciones Forestales, SENADAF, 2001, ANAM, Panamá.

DESAÍOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA FORESTAL EN PANAMÁ

han sido delimitados ni cartográficamente ni a nivel de terreno, lo cual imposibilita conocer objetivamente su situación y condición actual. En la actualidad, se trabaja con información suministrada por el Sistema de Información Geográfica de la ANAM, complementado con el conocimiento de campo de informantes calificados. A pesar de que estos bosques constituyen legalmente parte del patrimonio del Estado, no se ha podido diseñar y poner en práctica los controles pertinentes, lo que les deja expuestos al proceso de apropiación y titulación por parte de particulares.

En cuanto a los bosques de protección, del total de la cobertura boscosa estimada por la Estrategia Nacional del Ambiente (ENA) correspondiente al Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP), 1,584,682 hectáreas han sido clasificadas o se encuentran dentro de la categoría de bosques de protección, 170,827 ha son bosques de mangle (equivalentes al 5.08%) y 1,259,082 ha son bosques no clasificados (37.42%).

El Cuadro 4 muestra las estimaciones cronológicas de la superficie boscosa de Panamá para el período 1947-2000. Para estimar el proceso de deforestación ocurrido en el país con mayor precisión, se utilizaron imágenes de satélite de los años 1992 y 2000, dando por resultado una tasa estimada de 47,158 ha anuales.

Cuadro No.4			
Estimaciones de la Superficie Boscosa por Año Considerado			
Año	Superficie (ha)	Porcentaje	Fuente
1947	5,245,000	70.00	Garver
1970	4,081,600	53.00	Falla 1978
1974	3,900,000	50.00	Falla 1978
1992	3,695,160	48.9	SIG/ANAM
2000	3,364,591	45.0	SIG/ANAM

Fuente: Informe Cobertura Boscosa 1992, SIG/INRENARE, 1995 y 2000.

Índice de Atracción a la Inversión Forestal

El Índice de Atracción a la Inversión Forestal (IAIF)¹, tiene como objetivo general medir los factores del clima de negocios que determinan la atracción del sector forestal a las inversiones directas (BID, 2005). La construcción del IAIF está basada en un modelo que agrega índices existentes, indicadores específicos y datos relevados a través de encuestas. El modelo está fundamentado en la hipótesis de que el nivel de ID en negocios forestales

sostenibles es afectado proporcional y directamente por la atracción de la inversión en tales negocios. Así, la atracción de la inversión depende de la rentabilidad de los negocios forestales sostenibles; es decir, que cuanto más rentable el negocio, más atractivo será. A su vez, la rentabilidad de los negocios foresto-industriales es afectada por una serie de factores, que pueden limitar o maximizar sus niveles de ingresos o costos. Conocer los diversos factores y tener clara la influencia e importancia de ellos sobre los negocios foresto-industriales es punto imprescindible para cualquier inversionista.

En el cuadro No.5 se resumen los principales resultados de los tres índices calculados para el caso de Panamá. En el índice SUPRA sectorial, Panamá se ubica en una situación más o menos estable en cuanto a indicadores PIB, tasa de interés, tasa de cambio y carga tributaria. Podríamos decir que Panamá no enfrenta grandes inestabilidades macroeconómicas, lo

Cuadro No.5		
Índice de Atracción a la Inversión Forestal		
Indicador	Puntaje	Clasificación
Tasa de crecimiento del PIB	62	12
Tasa de interés pasiva real	66	20
Estabilidad de la tasa de cambio	100	6
Libertad del comercio internacional	59	16
Riesgo político	73	4
Carga tributaria sobre el PIB	69	7
Subíndice SUPRA	71	8
Infraestructura económica	60	4
Infraestructura social	79	9
Regulaciones	50	12
Mano de obra	30	24
Mercado de capitales	48	4
Derecho de propiedad	25	21
Flujos de capital e inversión extranjera	75	7
Políticas agropecuarias	57	12
Restricciones a las plantaciones o a los aprovechamientos	64	12
Subíndice INTER	54	7
Recurso forestal	18	12
Apoyo a los negocios forestales – industriales	8	19
Tamaño del mercado doméstico	5	18
Tierras de vocación forestal	5	16
Acciones adversas	66	4
Subíndice INTRA	20	11
Índice de Atracción de Inversión Forestal (IAIF)	37	8

¹ Procura incorporar los factores que afectan los negocios foresto-industriales más relevantes, mensurarlos y calcular una puntuación final que represente el clima de inversión en negocios forestales sostenibles para cualquier país del mundo.

cual crea un ambiente macroeconómico sano con potencial para la atracción de las inversiones forestales. En cuanto al índice INTER sectorial, la condición cambia un poco, ya que se ubican en una escala intermedia respecto al resto de países latinoamericanos. Puede decirse que el país se encuentra en una situación en donde no existe una alta integración con el resto de sectores de manera que incentive la rentabilidad de los negocios forestales, pero tampoco existen relaciones que tiendan a su deterioro; más bien puede pensarse

que existe el potencial para mejorar esos encadenamientos. Finalmente, en el índice INTRA sectorial, Panamá ocupa un índice relativamente bajo respecto a países como Argentina y Chile, reflejando la baja productividad y por ende la baja competitividad del sector en el país.

Estos índices sectoriales ubican al país en el puesto octavo de América Latina y segundo a nivel de Centroamérica.

2. Marco legal

La legislación forestal panameña fue readecuada a través de la Ley Forestal de 1994 (Ley No.1 del 3 de febrero de 1994), en sustitución del Decreto Ley Forestal de 1966.

En el Artículo 3 de la Ley Forestal "se declaran de interés nacional y sometidos al régimen de la presente Ley, todos los recursos forestales existentes en el territorio nacional. Para tal efecto, constituyen objetivos fundamentales del Estado las acciones orientadas a:

1. Proteger, conservar e incrementar los recursos forestales existentes en el país y promover su manejo y aprovechamiento racional y sostenible.
2. Incorporar a la economía nacional las tierras patrimoniales del Estado de aptitud preferentemente forestal, para su más adecuada utilización.
3. Prevenir y controlar la erosión de los suelos.
4. Proteger y manejar las cuencas hidrográficas, ordenar las vertientes, restaurar las laderas de montañas, conservar los terrenos forestales y estabilizar los suelos.
5. Incentivar y ejecutar proyectos de plantaciones forestales en los lugares indicados para ello."

Entre las innovaciones más sobresalientes de la Ley Forestal se encuentra lo establecido en los artículos 43 y 62. El primero exime de todo impuesto nacional a toda superficie de tierra, en propiedad privada, cubierta con bosques naturales o artificiales, previa evaluación del INRENARE y el segundo reforma el Artículo 68 del Código Agrario, reconociendo la función social del bosque para los fines de adjudicación de tierras estatales, con lo cual se desea superar el enfoque tradicional que promueve la deforestación como forma de adjudicarle valor a la tierra.

La Ley Forestal de 1994 define el aprovechamiento forestal sostenible como la extracción de productos del bosque, con fines económicos, en forma ordenada,

aplicando las mejores técnicas silviculturales, refiriéndose tanto al bosque natural como al bosque manejado o reforestado. A pesar de esta definición amplia, en la práctica se limita todavía al aprovechamiento de madera.

Además de la Ley Forestal, también existe una Ley de Incentivos a la Reforestación (Ley 24 del 23 de noviembre de 1992), que otorga exoneraciones fiscales para la actividad en terrenos privados. Esa Ley fue reglamentada a través del Decreto Ejecutivo No.89 del Ministerio de Hacienda y Tesoro, publicado en la Gaceta Oficial No.22,317 del 29 de junio de 1993. Gracias a ella, los gastos involucrados en la reforestación, incluyendo la compra de la tierra, son deducibles del impuesto sobre la renta.

La nueva legislación

Dada la importancia de los recursos forestales y debido a la creciente tasa de deforestación, a las graves implicaciones que esto conlleva y a la necesidad de lograr una adecuada gestión ambiental, en 1998 el Estado panameño promulgó la Ley N° 41/98 (Ley General de Ambiente de la República de Panamá). Mediante esta Ley se crearon la Autoridad Nacional de Ambiente (ANAM) y el Consejo Nacional de Ambiente como respuesta a las necesidades de organizar y consolidar una política ambiental y un sistema de gestión eficaz para enfrentar los problemas del país.

La Ley General de Ambiente menciona los siguientes principios y lineamientos de la política nacional del ambiente:

- Dotar a la población, como deber del Estado, de un ambiente saludable y adecuado para la vida y el desarrollo sostenible.
- Definir las acciones gubernamentales y no gubernamentales en el ámbito local, regional y nacional, que garanticen la eficiente y efectiva

DESAÍOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA FORESTAL EN PANAMÁ

coordinación intersectorial, para la protección, conservación, mejoramiento y restauración de la calidad ambiental.

- Incorporar la dimensión ambiental en las decisiones, acciones y estrategias económicas, sociales y culturales del Estado, así como integrar la política nacional del ambiente al conjunto de políticas públicas del Estado.
- Estimular y promover comportamientos ambientalmente sostenibles y el uso de tecnologías limpias, así como apoyar la conformación de un mercado de reciclaje y reutilización de bienes como medio para reducir los niveles de acumulación de desechos y contaminantes del ambiente.
- Dar prioridad a los mecanismos e instrumentos para la prevención de la contaminación y la restauración ambiental, en la gestión pública y privada del ambiente, divulgando información oportuna para promover el cambio de actitud.
- Dar prioridad y favorecer los instrumentos y mecanismos de promoción, estímulos e incentivos, en el proceso de conversión del sistema productivo, hacia estilos compatibles con los principios consagrados en la presente Ley.
- Incluir, dentro de las condiciones de otorgamiento a particulares de derechos sobre recursos naturales, la obligación de compensar ecológicamente por los recursos naturales utilizados, y fijar, para estos fines, el valor económico de dichos recursos, que incorpore su costo social y de conservación.
- Promover mecanismos de solución de controversias, tales como mediación, arbitraje, conciliación y audiencias públicas.
- Destinar los recursos para asegurar la viabilidad económica de la política nacional del ambiente.

De acuerdo a la visión amplia e integradora prevista en la Ley 41/98, la gestión ambiental se estructura sobre la base del diseño de una entidad reguladora en materia ambiental y de recursos naturales: la ANAM, que no sectorializa la dimensión ambiental sino que más bien juega un rol preferentemente global, nacional, integrador, orientador y coordinador de los esfuerzos sectoriales.

Como una de las estrategias para lograr medidas y acciones adecuadas para la conservación, uso, manejo y aprovechamiento de los recursos naturales y ambientales, e impulsar el desarrollo del subsector forestal, el gobierno promulgó también la Resolución de Gabinete N°36/99, por la cual se aprobó la Estrategia Nacional Ambiental, que contempla la visión de desarrollo forestal al año 2005 y al año 2020.

Visión al año 2005

Se inicia el ordenamiento, se fortalece la capacidad institucional de administración forestal, la industria mejora su eficiencia, se reorganiza el subsector con la participación del Estado y la sociedad civil, se incrementa el área reforestada y se incorporan tierras semiabandonadas y subutilizadas, se logra consenso para la participación del Estado, la comunidad y la empresa privada para el manejo sostenible.

Visión al año 2020

Los recursos forestales se han ordenado, incrementado y se manejan sosteniblemente. La industria forestal ha incorporado mejores tecnologías. La contribución al PIB ha mejorado y la deforestación ha llegado a niveles mínimos. Se ha logrado la participación consensuada del Estado, la comunidad y la industria, permitiendo la gestión productiva sostenible.

3. Las políticas forestales

El análisis de la Política Forestal a 1995 muestra algunas limitaciones de los enfoques hasta ese momento, tales como:

Falta de valoración del bosque: En ese momento, en las Cuentas Nacionales no se incluía la valoración de los recursos naturales en los parámetros de medición del comportamiento de la economía. Por lo tanto, el comportamiento de los ecosistemas que conforman el sustento de las actividades económicas no se reflejaron en las estadísticas.

Restricciones para la planificación: El Estado, el principal responsable de la política forestal, no logra articular una orientación integrada y coherente, frente al entorno socio-económico ni a los actores del sector. En cuanto a políticas y lineamientos estratégicos para el manejo forestal, no existe un documento oficial al respecto, a excepción de los objetivos y funciones establecidos en la Ley que crea el INRENARE y la Ley Forestal de 1994. De igual forma, falta una política coordinada de captación de fondos internacionales para actividades forestales. La institución responsable de

velar y cumplir con la política es clasificada como de tercera categoría y las propias políticas se encuentran fragmentadas y sin mayor nivel de relaciones con la plataforma económica, que tampoco considera la realidad ambiental del país.

Debilidades de las políticas de aprovechamiento: Las dificultades encontradas en la aplicación de la Ley para la extracción forestal sostenible incluyen el hecho de que las concesiones de ese momento son de corto plazo, llevando a una degradación de los bosques restantes por tala selectiva sin manejo adecuado. También incluyen la incapacidad de renovación natural por falta de árboles semilleros de calidad y viveros en el área, así como los costos de extracción de la madera "varios" que son iguales a los de la madera fina, pero el valor de venta es menor, llevando a una tendencia de "descremar" las especies más valiosas. Otras dificultades son la falta maquinaria técnicamente adecuada para la extracción de la madera, por eso se despilfarra una gran cantidad de la misma (hasta un 40% de la madera aprovechable se queda en la concesión), y el hecho de que al INRENARE le faltan recursos para la supervisión, dejando abierta la posibilidad de soborno para evitar el decomiso de madera que se sospecha proceda de una tala ilegal.

Restricciones en el manejo de las áreas protegidas: Las áreas protegidas no estaban bien protegidas ni bien manejadas, y más bien estaban sujetas a varias amenazas, incluyendo la invasión de tierras causada por la colonización, la tala, la caza y pesca ilegal, la extracción minera, la urbanización y las quemas. Una situación común en las áreas protegidas es la presencia de asentamientos humanos. Aunque no se cuantificó para todas las áreas, probablemente el Parque Nacional Soberanía sea el único donde no haya más de una o dos familias. El Parque Nacional Chagres, en la cuenca del Canal, tiene unas 4,500 personas habitando dentro de sus límites, y en el caso del Parque Nacional Portobelo el gobierno fomentó la colonización aún después de creado.

Problemas con la reforestación: La reforestación a mediados de los 90 estaba de moda entre las grandes empresas (almacenes de ropa, distribuidoras de gaseosas, constructoras, supermercados etc.) no tanto por conservar o aumentar los recursos naturales renovables, sino por razones de carácter fiscal. En 1995 fueron reforestadas aproximadamente 5 mil has. También existía mucha preocupación por los montos reclamados contra el impuestos sobre la renta.

La nueva Política Forestal

Dada la situación prevaleciente, el Estado con la participación de instancias públicas y privadas, diseñó y sancionó el Decreto Ejecutivo N° 2 del 17 de enero de 2003, el cual contiene los Principios y Lineamientos Básicos de la Política Forestal de Panamá. La política está diseñada desde tres escenarios o ámbitos:

1. Intersectorial o en el marco del modelo socioeconómico del desarrollo nacional.
2. Sectorial (sector primario).
3. Subsector forestal.

En todos los ámbitos se desarrollan objetivos estratégicos y acciones para lograr la política diseñada. En el **ámbito intersectorial**, se promueve la compatibilización y articulación de la política forestal en el modelo de desarrollo nacional, procurando que los recursos forestales y su manejo sostenible mejoren su contribución relativa al proceso de desarrollo socioeconómico, considerando que esta contribución favorece principalmente a las zonas rurales tradicionalmente marginadas.

En el **ámbito sectorial**, se plantea incorporar el manejo forestal en la estrategia de desarrollo del sector primario, armonizar el uso de la tierra en función de su aptitud productiva y la sostenibilidad del manejo forestal. Como estrategias se plantean, entre otras, establecer mecanismos de trabajo con los organismos del sector primario para revisar y compatibilizar las políticas y normas del sector.

En cuanto al **ámbito del subsector forestal**, se plantean seis políticas:

- i) Aprovechamiento y manejo sostenible del Patrimonio Forestal del Estado.
- ii) Desarrollo del plan nacional de plantaciones forestales.
- iii) Generación y difusión de información técnica para facilitar el manejo forestal sostenible.
- iv) Capacitación y formación de empresarios, técnicos y obreros forestales.
- v) Fortalecimiento de la capacidad técnica y administrativa forestal.
- vi) Financiamiento y protección forestal.

Durante el período de enero a abril del 2001, consultores contratados por la ANAM desarrollaron el proyecto denominado Diseño y Estrategia de Política Forestal, financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo, quienes hicieron la siguiente propuesta de políticas forestales:

INTERSECTORIAL:

POLÍTICA

- Compatibilización y articulación de la política forestal en el modelo de desarrollo nacional.

ESTRATEGIA

- Consejo Nacional del Ambiente incorpore la política forestal en el Plan de Desarrollo Nacional.
- Se promueve y facilita la participación de la sociedad civil.
- Se establecen mecanismos de participación, comunicación y coordinación entre las instituciones.
- Se incorpora en el sistema de educación nacional el MFS como actividad económica viable.
- Se propone un sistema de valoración de los bienes y servicios generados por los recursos forestales y su incorporación en las cuentas nacionales.

SECTORIAL:

POLÍTICA

- Incorporación del manejo forestal a la estrategia de desarrollo del sector primario como una actividad económicamente viable.

ESTRATEGIA

- Establecer mecanismos de trabajo con los organismos del sector primario para revisar y compatibilizar las políticas y normas del sector.
- Elaboración y puesta en práctica de un ordenamiento territorial flexible e indicativo.
- Establecer un plan de extensión forestal integrado al sistema de asistencia técnica y otros servicios del sector.
- Estimular la incorporación del árbol en la finca del productor agropecuario.

SUBSECTOR FORESTAL

POLÍTICAS

- Aprovechamiento y manejo sostenible del Patrimonio Forestal del Estado.
- Desarrollo del Plan Nacional de Plantaciones Forestales.
- Generación y difusión de información técnica para facilitar el manejo forestal sostenible.
- Capacitación y formación de empresarios, técnicos y obreros forestales.
- Fortalecimiento de la capacidad técnica y administrativa forestal.
- Financiamiento y protección forestal.

ESTRATEGIA

- Promover el ordenamiento territorial forestal del país.
- Fortalecer el concepto de la seguridad jurídica.
- Procurar la creación de la infraestructura necesaria para el desarrollo forestal.
- Facilitar la amplia participación de las comunidades en el manejo y aprovechamiento forestal.
- Promover el manejo sostenible de los bosques especiales.
- Facilitar la inversión en plantaciones forestales.
- Creación del conglomerado del saber.
- Unir esfuerzos con la empresa privada para la capacitación.
- Fortalecer la prevención, manejo de plagas, enfermedades y fuegos forestales.
- Promover la instalación del fondo para la protección y desarrollo forestal.

4. El Plan Nacional Forestal

La formulación del Plan Nacional de Desarrollo Forestal Sostenible de Panamá es un proceso en marcha, que se está llevando a cabo con el apoyo de un Proyecto de Asistencia Técnica de corta duración de la FAO, acordado con el gobierno para el período 2005 y 2006. Esta iniciativa se deriva de los Lineamientos de Política Forestal, Estrategias y Acciones, aprobados mediante el Decreto Ejecutivo No.2 de enero del 2003, el cual fue resultado de un proceso participativo que involucró a distintas instituciones nacionales, de asistencia técnica internacional y actores públicos y privados que actúan en el ámbito del subsector forestal. El Plan Nacional Forestal vendrá a facilitar la implementación de la Política Forestal.

El objetivo general del proyecto es contribuir al desarrollo social, económico y ambiental de Panamá a

través del uso sostenible y conservación de los recursos forestales, con la participación de todos los sectores y actores interesados. Esto se logrará a través de los siguientes objetivos específicos:

- Formular de forma participativa el Plan Nacional de Desarrollo Forestal Sostenible como instrumento de base para la promoción del manejo de los recursos forestales y de apoyo para la implementación consensuada de la Política Forestal Nacional.
- Fortalecer la capacidad institucional para fomentar la participación de los actores del subsector forestal y de otros sectores relacionados en la implementación del Plan Nacional de Desarrollo Forestal Sostenible.
- Definir y establecer una estrategia financiera para la implementación del Plan Nacional de Desarrollo Forestal Sostenible (PNDFS).

5. Mecanismos Financieros

La Ley No. 24 del 23 de noviembre de 1992 establece incentivos y reglamenta la actividad de reforestación en la República de Panamá. Esta Ley surge en un contexto de gran preocupación y alarma por la deforestación, cuando se decía que ésta estaba alcanzando entre 70 y 100 mil hectáreas por año. De tal forma, la legislación amplía los incentivos en comparación con los que habían regido desde 1986, pero más importante aún permite que el reforestador aproveche el producto forestal sin mayores restricciones. Antes cabía la posibilidad de que el Estado se arrogara el derecho de regular o incluso considerar como patrimonio forestal a las plantaciones privadas.

Con la Ley No.24 se establecen incentivos y se reglamenta la actividad de reforestación en lo referente a:

- (i) La exoneración del pago de impuestos por la obtención de utilidades.
- (ii) Las inversiones forestales.
- (iii) Los impuestos de importación.
- (iv) Los impuestos de inmuebles e impuesto de Transferencia de Bienes Inmuebles (ITBM).
- (v) El establecimiento de tasas preferenciales para préstamos forestales.

El reglamento establece los siguientes incentivos:

1. Están exentas del pago del impuesto sobre la renta las utilidades provenientes de bonos, acciones y valores de sociedades dedicadas a la reforestación, emitidos hasta por un monto que equivale al 200% de la inversión forestal realizada en cada año fiscal.
2. Se exonera del pago de impuestos de importación por la introducción al país de maquinaria y equipos e insumos necesarios para la reforestación y el manejo y/o aprovechamiento de plantaciones forestales.
3. No pagan impuestos de inmuebles e ITBM, las fincas dedicadas a la reforestación en más de 50% de su terreno o que tengan un mínimo de 200 hectáreas reforestadas.
4. Los préstamos forestales preferenciales tienen un tramo preferencial de hasta 4 puntos porcentuales, inferior a la tasa de interés del mercado local. Además, se consideran gastos deducibles para los efectos del impuesto sobre la renta el 100% de los intereses pagados para financiar la reforestación y sus actividades derivadas y afines.
5. A los inversionistas extranjeros que realicen inversiones forestales a través de la compra de acciones, bonos, valores o inversiones a cuenta propia

DESAÍOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA FORESTAL EN PANAMÁ

por B/40,000 o más, se les otorgará una visa de inmigrante en calidad de inversionista.

Si bien se asegura que la Ley está destinada a fomentar las empresas, asociaciones, Juntas Comunales y cooperativas relacionadas con la actividad de reforestación, nada en ella crea incentivos a las tres últimas citadas. Ni la Ley ni su reglamentación imponen alguna edad mínima de la plantación para que se pueda beneficiar de las exenciones de impuestos sobre la renta, como hacen otros países, para buscar mayor garantías de la perdurabilidad de la reforestación.

Una forma novedosa de financiamiento de la reforestación promovida por la Ley de Incentivos es la oferta de títulos-valores (bonos, acciones etc.) en el mercado. Como la Ley establece incentivos tanto para la inversión indirecta como para la inversión directa, una forma indirecta de aprovechar los incentivos es a través de la adquisición de bonos forestales. En 1995, la Comisión Nacional de Valores del Ministerio de Comercio e Industrias autorizó la emisión de títulos-valores en general por B/181.6 millones. Los bonos y acciones relacionados con el sector forestal fueron de B/2.0 millones en 1994 y de B/10.1 millones en 1995. Estos incentivos se derogaron en el 2002.

Incentivos para el manejo forestal sostenible del bosque natural

En Panamá, prácticamente no existen incentivos ni programas especiales que promuevan y faciliten el manejo forestal en bosques naturales. La contribución de los escasos incentivos existentes en materia de manejo forestal sostenible, ha sido casi nula, según opinan los responsables públicos en la materia. Los incentivos vigentes se resumen a continuación:

- Reconocimiento del Estado de la validez de los contratos de arrendamiento de fincas a cualquier título, siempre y cuando se dediquen a actividades de repoblación, manejo y aprovechamiento forestal de conformidad a la Ley Forestal.
- Se consideran excluidas de los fines de Reforma Agraria, las fincas privadas de aptitud forestal con planes de reforestación y de manejo aprobados por la ANAM.
- Se exoneran del pago de impuesto de inmueble las fincas que mantienen su cobertura boscosa.
- Toda persona que haya reforestado o dejado con bosques naturales primarios o secundarios al menos la mitad de las parcelas estatales adjudicables que ocupan con derechos posesorios y con un plan de manejo aprobado por la ANAM, se consideran adjudicatarias mediante título condicionado.
- Todos los créditos de origen estatal que sean otorgados para promover la reforestación y el manejo sostenible de bosques naturales y plantados, serán considerados créditos de fomento. El Estado incentivará a la banca privada para que dedique parte de su cartera al financiamiento de la actividad forestal.

En el caso de este último mecanismo de fomento, la banca estatal y privada no otorga créditos al manejo de bosques naturales por considerarlo como una actividad de alto riesgo. Sólo se han destinado algunos fondos en el banco central del país (Banco Nacional de Panamá), para otorgar créditos a las actividades de reforestación, pero siempre utilizando garantías colaterales.

Como puede observarse, tales incentivos no ofrecen estímulos satisfactorios al manejo forestal privado en bosques naturales, lo cual en ausencia de crédito, no inyecta dinamismo a la actividad, y ello resulta en un proceso de descapitalización natural y de ineficiencia.

6. Aplicación de buenas prácticas

Para el aprovechamiento forestal de los bosques naturales, de acuerdo con la Ley Forestal vigente, se requiere de un inventario forestal, un plan de manejo y un estudio de impacto ambiental, documentos que deben ser presentados a la ANAM por el interesado. Sin embargo, a la fecha sólo una concesión ha sido aprobada por un periodo de 20 años, y aún no ha entrado en operaciones debido a la falta de un inventario de explotación por unidad de manejo que debe ser presentado por el concesionario. En el caso de los permisos comunitarios, su aprovechamiento se suscribe a 2 o 3 años y su manejo a

20 años. Por lo reciente de este sistema de aprovechamiento forestal, no se ha generado experiencia e información sobre los resultados logrados para ser incorporados en los planes de manejo del bosque.

En general, el escenario forestal vinculado a los bosques naturales expresa características muy complejas y problemas de degradación de proporciones considerables. A pesar de la innegable preocupación manifiesta del Servicio Forestal sobre esta realidad y a las diferentes gestiones dirigidas a lograr dinamismo, consolidación y

CAPÍTULO VIII

Cuadro No.6

Deducciones Fiscales* en Proyectos de Reforestación

Año o Período	Deducción en (dólares EE.UU.)	Hectáreas reforestadas
1996	3,567,000	5,347
2001	6,310,000	3,860
1996 – 2001	29,298,000	24,310

* Impuestos dejados de percibir por el Tesoro Nacional.

Fuente: Servicio Nacional de Desarrollo y Administración Forestal.

desarrollo a largo plazo de los recursos forestales en el marco de una perspectiva sostenible, no se observan cambios que sugieran modificaciones en el manejo y aprovechamiento forestal hacia procesos sostenibles. De tal forma, sólo podría visualizarse un escenario de manejo y aprovechamiento forestal sostenible si los usuarios y los entes públicos (concepto de interinstitucionalidad) con competencia forestal unen esfuerzos en el marco de un plan de desarrollo forestal que ordene y articule funcionalmente la normativa e instrumentos diseñados y por diseñar. Precisamente, la ANAM está realizando esfuerzos para el diseño de normas y otros requerimientos propios del manejo forestal sostenible.

En lo concerniente a las actividades de reforestación, es incuestionable que ha habido una mayor atención del Estado hacia esta actividad, al establecer incentivos fiscales, créditos y recientemente un seguro forestal. Las razones que han motivado al Estado a brindar este apoyo, se vinculan a la política implícita de incorporar tierras deforestadas al proceso productivo nacional, satisfacer la

demanda nacional de productos forestales y generar divisas mediante la exportación de bienes forestales. Sin embargo, la Ley de Incentivos a la Reforestación de 1992 resulta vulnerable a la evasión fiscal e incentiva actividades forestales que no obedecen a un plan de desarrollo forestal acorde con la realidad socioeconómica actual y de mercado; refleja costos de reforestación y manejo significativamente elevados y que requieren de un análisis más en detalle.

Un aspecto favorable a la gestión forestal sostenible es que algunas empresas reforestadoras están aplicando prácticas de manejo forestal aceptables, cuya proporción se estima en un 85% de los proyectos de reforestación (ver deducciones fiscales en el Cuadro 6). Incluso unas 10,791 hectáreas entre bosques y plantaciones, han sido certificadas bajo el sistema de certificación del Forest Stewardship Council – FSC– (ver Cuadro 7).

En relación con los Criterios e Indicadores para el Manejo Forestal Sostenible dentro del llamado Proceso de Lepaterique, Panamá ha participado en las distintas reuniones desde que se inició dicho proceso. Si bien hasta ahora no se han adoptado oficialmente los criterios e indicadores, las autoridades administrativas, en este caso la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM) y el Estado supervisor (que incluye al gobierno y la sociedad civil), han desarrollado normas nacionales, conceptos y acciones relacionados con los C&I y en apoyo a la adopción de éstos.

Cuadro No.7

Proyectos Certificados (Setiembre 2004)

PANAMA	Número de Registro	Régimen de Propiedad	Tipo de Bosque	Superficie Has
Ecoforest, S.A	SGS-FM/COC-0649	PRIVADO	PLANTACIÓN B. NATURAL	7,120
Futuro Forestal, S.A.	SW-FM/COC-037	PRIVADO	PLANTACIÓN	211
Inversiones, Agroforestales S.A.	SGS-FM/COC-0564	PRIVADO	PLANTACIÓN	1,156
NORDIC MANAGEMENT GROUP S.A	SW-FM/COC-1811	PRIVADO	PLANTACIÓN	551
Prime Forestry Panamá, S.A. Subsidiary of Prime Forestry Switzerland AG	SW-FM/COC- 239	PRIVADO	PLANTACIÓN	1,232
VALLEVERDE DESARROLLO FORESTAL, S.A.	SW-FM/COC-1227	PRIVADO	PLANTACIÓN	521
TOTAL				10,792

7. Tendencias y perspectivas del sector forestal al 2020

análisis de los posibles escenarios del desarrollo del sector forestal para el año 2020, realizado a través del estudio de "Tendencias y perspectivas del sector Forestal en América Latina Documento de Trabajo" (Informe Nacional de Panamá, elaborado por Sergio Castillo en el 2004), parte de las siguientes premisas:

Premisas para la elaboración del escenario positivo:

- Se logra la formulación, financiamiento y puesta en ejecución del Plan Nacional de Desarrollo Forestal, a través de una amplia participación de todos los actores involucrados en el tema (gobierno y sociedad civil).
- Organismos internacionales con competencia ambiental, comercial y forestal, logran estandarizar la imposición y cumplimiento de reglas ambientales relativas al manejo y aprovechamiento sostenible de los recursos forestales, las cuales son adoptadas por el comercio internacional en calidad de "riguroso cumplimiento". Este mecanismo permite la competencia entre los países en el marco de la sostenibilidad en el manejo y aprovechamiento de los recursos forestales.
- La Política Forestal Nacional está vigente en forma efectiva y eficiente en cuanto a todos sus postulados.

Premisas para la elaboración del escenario si la situación continúa en la forma actual:

- Se logra la formulación, financiamiento y puesta en

ejecución del Plan Nacional de Desarrollo Forestal, a través de una amplia participación de todos los actores involucrados en el tema (gobierno y sociedad civil). Los recursos humanos y financieros asignados para su ejecución, son similares a los asignados tradicionalmente para el desarrollo del subsector.

- Organismos internacionales con competencia ambiental, comercial y forestal, no logran estandarizar la imposición y cumplimiento de reglas ambientales relativas al manejo y aprovechamiento sostenible de los recursos forestales, las cuales debían ser adoptadas por el comercio internacional en calidad de "riguroso cumplimiento". En consecuencia, no existen mecanismos que permitan la competencia en el mercado internacional entre los países en el marco de una sostenibilidad con un mínimo de reglas estandarizadas en el manejo y aprovechamiento de los recursos forestales.
- La Política Forestal Nacional está vigente, pero el subsector forestal no logra demostrar su capacidad real para constituirse en un pilar importante dentro del modelo de desarrollo socioeconómico en vigencia en el país. Por lo tanto, el desarrollo forestal no es una prioridad nacional.
- La política financiera y crediticia se mantiene, lo cual limita cualquier esfuerzo de introducción de innovaciones tecnológicas para mejorar los procesos de transformación de la materia prima forestal. Por lo tanto, no se esperan grandes cambios en tecnología en la industria forestal en general.

CAPÍTULO VIII

ESCENARIOS ALTERNATIVOS		
COMPONENTE	ESCENARIO 1: CAMBIO POSITIVO	ESCENARIO 2: SITUACIÓN ACTUAL CONTINÚA
Cambio en la cobertura forestal.	<p>Estudios de impacto ambiental tienen la formalidad y rigor necesarios para impedir los procesos negativos de cambio.</p> <p>La sociedad civil entiende y adopta como norma de mercado el concepto y etiquetado de productos ambientalmente sostenibles.</p> <p>De darse estos elementos la cobertura de aumentar de tal forma que al final del periodo se neutraliza la deforestación y que la cubierta forestal sea similar a la actual</p>	<p>Los niveles de recursos humanos y financieros y por ende el nivel de esfuerzo de la ANAM en el campo forestal continúa su tendencia actual.</p> <p>Los estudios de impacto ambiental no logran el rigor legal necesario para evitar la destrucción del recurso.</p> <p>La sociedad civil entiende y acepta la importancia de los bienes y servicios generados por el bosque pero no se cuenta con mecanismos para ponerlos en práctica.</p> <p>De darse estas condiciones, la cobertura forestal de los bosques naturales seguirá disminuyendo a tasas menores pero persistentes.</p>
Productos forestales maderables y no maderables.	<p>Producto del manejo y aprovechamiento sostenible de los bosques, la eficiencia en el manejo de las plantaciones forestales y el proceso de reconversión industrial, es de esperarse que al final del periodo, el país se autoabastece de madera aserrada, tanto en cantidad como en calidad y precio.</p> <p>Productos artesanales a base de hojas de palma y frutos, son manejados y aprovechados con sostenibilidad.</p>	<p>Es de esperarse que ocurra un desabastecimiento creciente de materia prima forestal hasta el 2011; partir de esta fecha es de esperarse que entren en cosecha las plantaciones forestales. De esta forma, el país recupera su capacidad de autoabastecimiento.</p> <p>Productos artesanales a base de hojas de palma y frutos, son manejados y aprovechados con sostenibilidad a consecuencia de la labor de educación de parte de la ANAM.</p>
Servicios ambientales	Se habrá establecido en el país el mercado de servicios ambientales y bajo este concepto se recuperan áreas forestales para protección de cuencas hidrográficas, áreas protegidas y otras de interés nacional.	Se habrá establecido en el país el mercado de los servicios ambientales, dado que ya se han establecido las bases programáticas para ese fin. Se recupera parte de las áreas forestales de protección de cuencas hidrográficas, áreas protegidas y otras de interés nacional.
Mercado para productos forestales.	<p>Los productos de la materia prima forestal y la industria para su transformación mantienen control del mercado local a base de competencia leal.</p> <p>La balanza comercial del subsector forestal en general, ha mejorado debido a las exportaciones de madera aserrada, pero se mantiene deficitaria debido a la carga que representan las importaciones de pulpa y papel, tableros y otros productos especiales.</p>	<p>El mercado nacional es abastecido en su mayor parte con importaciones en forma creciente hasta el año 2012 cuando entran en producción las plantaciones forestales. Esta situación se mantendrá hasta agotar las existencias de los bosques plantados.</p> <p>La balanza comercial del subsector forestal temporalmente se desmejora hasta el momento que entran las plantaciones en producción, pero se mantendrá deficitaria debido a la carga que representan las importaciones de pulpa y papel, tableros y otros.</p>

7. Tendencias y perspectivas del sector forestal al 2020

El análisis realizado de las políticas, legislación y de la institucionalidad del sector forestal panameño, así como de las tendencias y perspectivas, llevan a identificar las siguientes barreras y fortalezas del mismo:

COMPONENTE	BARRERA	FORTALEZAS
Sector forestal	No se cuenta con los recursos financieros para la puesta en ejecución del Plan Nacional de Desarrollo Forestal	Panamá cuenta con las condiciones básicas necesarias para lograr un desarrollo forestal sostenible que pueda atender el mercado nacional y el internacional basado en el manejo y aprovechamiento sostenible de sus bosques.
Política Forestal	Los decisores y la población en general aún no tienen conciencia del rol del recurso forestal en la calidad de vida de los Panameños.	Se cuenta con un buen análisis de propuesta de Política Forestal y el compromiso del ANAM de oficializar y de ponerlas en ejecución.
Sistema de Información	No se cuenta con un sistema de información veraz y oportuno que permita al inversionista y al empresario forestal en general tomar decisiones	Se cuenta con un Sistema de Información Geográfica en el ANAM
Áreas Protegidas	La falta de un adecuado ordenamiento de tierras y un avance desordenado de la frontera agrícola. Limitantes financieras no permiten consolidar el SINAP	1,584,682 Has pertenecen al Sistema Nacional de Áreas Protegidas
Servicios Ambientales	Hasta la fecha no se cuenta con mecanismos nacionales que permitan reconocer a los propietarios los servicios ambientales que presta el bosque	Los servicios ambientales, principalmente en agua que ofrece los bosques ubicados en la Cuenca del Canal, representan una oportunidad para establecer el mercado de los servicios ambientales.
Aplicación de Buenas Prácticas	No ha existido la capacidad institucional, por falta de recursos técnicos y financieros para dar seguimiento a la normativa existente en cuanto a Concesiones Forestales y permisos comunitarios	Panamá cuenta con propuestas de manejo forestal sostenible, basados en los principios, criterios, indicadores y verificadores a aplicar a los diferentes tipos de bosques, plantaciones forestales y sistemas agrosilvopastoriles.
Gobernanza	Falta de políticas forestales que respondan a las necesidades de las comunidades en cuanto a tenencia de la tierra, participación comunal en el manejo forestal, establecer lineamientos y criterios e indicadores de los que significa la forestería comunitaria en el país.	Existe un potencial creciente en organizaciones comunales, cooperativas y otras formas de organización comunal, que facilitan la participación en el desarrollo de actividades forestales.

Bibliografía

Apoyo a la formulación del Plan Nacional de Desarrollo Forestal Sostenible y a la Implementación de la Política Forestal. TCP/PAN/3002 (A). 2005-06-21

Autoridad Nacional del ambiente 1999. Estrategia nacional de Ambiente. Recursos Forestales de Panamá: Análisis de la situación actual. Panamá.

Decreto Ejecutivo No.2 de 17 de enero de 2003, "Por el cual se aprueban los principios y lineamientos Básicos de la política Forestal de Panamá".

Estudio de tendencias y perspectivas del Sector Forestal en América Latina Documento de Trabajo. Informe Nacional de Panamá. Sergio Castillo. FAO, Roma, 2004.

Ley No.1 de 3 de febrero de 1994 "Por la cual se establece la legislación forestal de la república de Panamá y se dictan otras disposiciones".

Ley No.24 de 23 de noviembre de 1992, "Por la cual se establecen incentivos y reglamenta la actividad de reforestación en la República de Panamá".

Ley No. 41 de 1º de julio de 1998, "Por la cual se dicta la Ley General de Ambiente de la república de Panamá y se crea la Autoridad Nacional del Ambiente. Panamá".

Políticas Forestales en Centro América: Análisis de las Restricciones para el Desarrollo del Sector Forestal. O. Segura, D. Kaimowitz, J Rodríguez. PAF.CA. IICA-Holanda/Laderas C.A.

Plan de Acción Forestal, 1989-1993, Análisis Sectorial, INRENARE, PNUD/FAO Proyecto PAN/87/001.1998.

Sistematización de la Experiencia del Proceso Nacional de Criterios e Indicadores para el Manejo Forestal Sostenible. ANAM, Irving R. Díaz H. CCAD-EFCA-UICN, Enero 2005.

333.75 .

R696c. Rodríguez Quirós, Jorge Eduardo

Centroamérica en el límite forestal: desafíos para la implementación de las políticas forestales en el Istmo / Jorge Eduardo Rodríguez Quirós; Ed. Gabriela Hernández. -- San José, C.R.: UICN. Oficina Regional para Mesoamérica; Programa Regional Ambiental para Centroamérica, 2005. 172 p.; 20x27 cm.

ISBN 9968-743-99-2

1.Política forestal 2.Recursos naturales 3.Desarrollo sostenible 4.África Central

ORGANIZACIONES QUE FORMAN EL CONSORCIO DE EJECUCIÓN DE PROARCA/APM



En la Cumbre Presidencial de 1989 los Jefes de Estado firmaron el Convenio Centroamericano para la Protección del Medio Ambiente, y así constituyeron la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD) como parte del SICA. Los principios que fundamentan los objetivos de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo son:

Darle valor y proteger el patrimonio de la región, el cual está caracterizado por la diversidad biológica y de ecosistemas. Además es llamada a ser el vínculo que establezca la colaboración entre los países de la región para buscar conjuntamente la adopción de estilos de desarrollo sostenible buscando la participación de todas las instancias concernidas por el desarrollo. Entre tanto debería promover acciones coordinadas entre las entidades gubernamentales e internacionales para utilizar de forma óptima y racional los recursos naturales del área, asimismo buscar acciones destinadas al control de la contaminación y búsqueda de esfuerzos para restablecer el equilibrio ecológico. Otro de sus objetivos es el de gestionar la obtención de recursos financieros regionales e internacionales necesarios para cumplir con las metas del presente régimen.



Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

Desde su fundación por el Presidente John F. Kennedy en 1961 como una agencia federal independiente la Agencia para el Desarrollo Internacional – USAID – ha contribuido a países en vías de desarrollo a brindar oportunidad a su gente y a combatir hambruna, pobreza, enfermedad y degradación medioambiental. Los programas de asistencia internacional de los Estados Unidos tienen una larga y distinguida historia de logros alcanzados con la mitad de un porcentaje del presupuesto federal. A través de más de 40 años, los programas de USAID han contribuido significativamente a la gobernación democrática, facilitación de crecimiento económico, manejo de recursos naturales y áreas protegidas, conservación de la biodiversidad, reducción y manejo de conflicto, y la provisión de ayuda humanitaria en más de 200 países en el mundo.



The Nature Conservancy fue establecida en 1951, como una organización sin fines de lucro. Actualmente es la organización más grande no gubernamental dedicada a la conservación en los Estados Unidos. Su misión es:

Preservar las plantas, animales y comunidades naturales que representan la diversidad de la vida en el mundo, a través de la protección de las tierras y aguas que estos necesitan para sobrevivir. Desde 1980, la división latinoamericana y del Caribe de The Nature Conservancy ha trabajado con asociados en 20 países para proteger más de 22 millones de hectáreas de hábitats críticos.

Las metas básicas de The Nature Conservancy son:

- Conservar, con base científica. La organización fue creada por un grupo de ecologistas, por lo que la ciencia ha sido siempre la base de sus acciones.
- Obtener resultados en el sitio. TNC concentra sus esfuerzos en la conservación in situ, desde la adquisición de tierras hasta la delimitación y patrullaje de áreas protegidas, y el entrenamiento y equipamiento de guardaparques.



Programa Regional Ambiental para Centroamérica



Unión Mundial para la Naturaleza



EL MECANISMO
PARA LOS PROGRAMAS
FORESTALES NACIONALES

