



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE

Colombia Forestry Development Program

Contract No. PCE-I-00-98-00015-00 Task Order No. 824

Analysis of the Bolivian, Chilean, Costa Rican and Ecuadorian Institutional and Legal Frameworks in the Development of a National Forestry Law



Submitted to:
U.S. Agency for International Development/Colombia

Submitted by:
Chemonics International Inc.

August 11, 2004

This publication was made possible through support provided by the U.S. Agency for International Development, under the terms of Award No. PCE-I-00-98-00015-00 Task Order No. 824 of the General Business Development and Trade Investment (GBTI) IQC. The opinions expressed herein are those of the author(s) and do not necessarily reflect the views of the U.S. Agency for International Development.



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE

Colombia Forestry Development Program

Contract No. PCE-I-00-98-00015-00 Task Order No. 824

Análisis del Marco Legal e Institucional de Bolivia, Chile, Costa Rica y Ecuador Como Apoyo al Gobierno Colombiano Para la Formulación de una Nueva Ley General Forestal



Entregado a:
Agencia de Desarrollo Internacional de los Estados Unidos/Colombia

Entregado por:
Chemonics International Inc.

11 de Agosto, 2004

Esta publicación fue posible por el apoyo de la Agencia de Desarrollo Internacional de Estados Unidos, bajo Contrato No. PCE-I-00-98-00015-00 Task Order No. 824 del General Business Development and Trade Investment (GBTI) IQC. Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan las perspectivas de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, ni del Gobierno de los Estados Unidos.

INDICE

SECCION I	Introducción, Antecedentes y Objetivos	1
SECCION II	Aspectos que Resumen los Marcos Legales e Institucionales en Bolivia, Chile, Costa Rica y Ecuador	3
	A. Denominador Común de Políticas Contrarias al Uso Sustentable de los Bosques	3
	B. Decisiones que Requieren Voluntad Política para Enfrentar la Destrucción de los Bosques	3
	C. Marcos Institucionales del Sector Forestal	4
	D. Planificación Regional y Zonificación	5
	E. Manejo de Bosques Naturales	6
	F. Plantaciones Forestales	7
	G. Impuestos Forestales	8
	H. Incentivos Forestales	8
SECCION III	Marco Legal e Institucional del Sector Forestal en Bolivia	10
	A. Antecedentes del Marco Institucional y Jurídico de Bolivia	10
	B. Marco Institucional del Sector Forestal	11
	C. Zonificación y Planeamiento Regional	13
	D. Manejo de Bosques Naturales	13
	E. Plantaciones Forestales	14
	F. Monto de la Patente Forestal	15
	G. Incentivos para el Manejo Forestal	16
SECCION IV	Marco Legal e Institucional del Sector Forestal Chileno	17
	A. Resumen del Marco Político y Legal del Sector Forestal Chileno	17
	B. Marco Institucional del Sector Forestal	18
	C. Planificación Regional y Zonificación	19
	D. Manejo de Bosques Naturales	20
	E. Plantaciones Forestales	20
	F. Impuestos y/o Tasas Forestales	21
	G. Incentivos Forestales	22
SECCION V	Marco Legal e Institucional del Sector Forestal de Costa Rica	24
	A. Resumen del Marco Político y Legal del Sector Forestal de Costa Rica	24
	B. Marco Institucional del Sector Forestal	25
	C. Planificación Regional y Zonificación	26
	D. Manejo de Bosques Naturales	27
	E. Plantaciones Forestales	28
	F. Impuestos y/o Tasas Forestales	29
	G. Incentivos Forestales	29
SECCION VI	Marco Legal e Institucional del Sector Forestal Ecuatoriano	31
	A. Resumen del Marco Político y Legal del Sector Forestal Ecuatoriano	31
	B. Marco Institucional del Sector Forestal	32
	C. Planificación Regional y Zonificación	34
	D. Manejo de Bosques Naturales	34
	E. Plantaciones Forestales	35
	F. Impuestos y/o Tasas Forestales	36

	G. Incentivos Forestales	37
SECCION VII	Recomendaciones generales para el Sector Forestal Colombiano	38
	A. Aclarar el Marco Institucional	38
	B. Eliminar el Impuesto Forestal y Sustituir por Tasa Contra Prestación de Servicios	39
	C. Enriquecer los Principios	39
	D. Incorporar Nuevos Criterios	39
	E. Definir la Necesidad de indicadores	40
	F. Zonificación Predial	40
	G. Reservas Forestales	40
	H. Concesiones y Licencias de Largo Plazo de Áreas Públicas	41
Anexo I	Presentación del Estudio	42

SECCION I

Introducción, Antecedentes y Objetivos

El 5 de diciembre del año 2000 el Consejo Nacional Ambiental de Colombia aprobó el Plan Nacional de Desarrollo Forestal (PNDF) con el objetivo de “establecer un marco estratégico que incorpore activamente al sector forestal al desarrollo nacional, optimizando las ventajas comparativas y promoviendo la competitividad de productos maderables y no maderables en el mercado nacional e internacional a partir del manejo sostenible de los bosques naturales y plantados.” En el Programa de Desarrollo Institucional del PNDP se establece la meta de contar con un “Estatuto Forestal Nacional Único.” A partir de esa necesidad claramente identificada por la mayoría de los actores del sector forestal colombiano, un activo debate alrededor del tema ha generado varios borradores de una nueva ley forestal. Una versión inicial fue presentada al Parlamento por el Senador Dr. Luis Edmundo Maya Mundo. Una versión posterior fue desarrollada por el Gobierno con la participación de los ministerios de: Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial; Agricultura y Desarrollo Rural; Desarrollo Económico; Comercio, Industria y Turismo; y del Departamento Nacional de Planeación. Esta versión estaba basada en la propuesta que había hecho anteriormente el senador Maya. Recientemente una tercera versión fue desarrollada por COINVERTIR, una institución dedicada a promover y facilitar el desarrollo y la consolidación de iniciativas de inversión extranjera en Colombia.

Las tres propuestas de Ley tienen algunas diferencias de estilo y también diferencias significativas de fondo. No obstante, ninguna de ellas está a la altura de los significativos avances que, en algunos de los países de la región, se han logrado en términos de implementar una política forestal moderna, orientada a fomentar el aprovechamiento sustentable y la conservación de los bosques. Es por ello que el Programa Colombia Forestal (PCF), ejecutado por Chemonics International por encargo de US AID, creyó conveniente y oportuno apoyar al Gobierno de Colombia y a los actores del sector forestal con algunos insumos de políticas forestales exitosas y no exitosas aplicadas recientemente en otros países de la región. Por la similitud relativa de la problemática relativa al aprovechamiento de los bosques naturales se tomó como ejemplo a Bolivia, Costa Rica y Ecuador como países que han desarrollado y experimentados algunos avances interesantes en el ámbito legal, institucional y en modelos de gestión. Por otro lado, el ejemplo de Chile ofrece lecciones interesantes en relación al fomento de cadenas forestales productivas a partir de las plantaciones forestales.

Se desarrollaron cuatro estudios de caso para cada uno de los países mencionados en los cuales se hizo un breve análisis de los siguientes temas:

1. Denominador común de políticas contrarias al uso sustentable de los bosques
2. Marcos políticos y legales sectoriales
3. Marcos institucionales e iniciativas para combatir la tala ilegal y la corrupción
4. Planificación regional y zonificación (ordenamiento predial)
5. Manejo de bosques naturales
6. Plantaciones forestales
7. Impuestos y tasas forestales
8. Incentivos forestales

Los principales elementos diferenciadores que constituyen factores de éxito o fracaso y las lecciones aprendidas al respecto fueron sistematizados en un breve resumen en el cual se sintetiza la experiencia acumulada en los cuatro países mencionados. Este análisis se encuentra en Sección II de este documento, seguido por los 4 estudios de caso en Secciones III-VI. Este estudio no intentó analizar las propuestas de leyes en detalle sin embargo de entenderlos suficientemente de poder sugerir conceptos y recomendaciones generales que los proyectos de ley no han tomado en cuenta en su desarrollo. En la Sección VII se encuentra estos conceptos y recomendaciones generales para el marco legal e institucional colombiano

En el Anexo 1, una presentación sobre el informe que fue presentado en junio a un grupo de actores del sector está incluida. De importancia en esta presentación es el resumen de los modelos institucionales que existen en los varios países estudiados comparados con lo de Colombia.

SECCION II

Aspectos Que Resumen Los Marcos Legales e Institucionales en Bolivia, Chile, Costa Rica Y Ecuador

A. Denominador Común de Políticas Contrarias al Uso Sustentable de los Bosques

El pasado forestal de los países estudiados tuvo en mayor o menor grado varios elementos comunes y generales los cuales incidieron una baja valoración del recurso forestal y el consecuente cambio uso de suelo:

- Expansión de la frontera agrícola y colonización a costa de bosques naturales.
- Concesiones forestales (minería forestal): sobre-explotación no controlada de los bosques naturales y política de sustitución mediante “reforestación”, mayormente no realizada.
- Compensación por la “explotación” de la madera mediante un impuesto que va a las arcas fiscales (impuesto o precio de la madera en pie) con pocos recursos re-invertidos en el manejo de los bosques que generaron los impuestos.
- Institucionalidad centralizada que intenta asumir todos los roles y ejecuta todas las actividades: ineficiencia burocrática y corrupción asociada.
- Normatividad técnica forestal no adaptada a la realidad cultural y socio-económica de las comunidades rurales tenedoras de los bosques.
- Propietarios de los bosques, comunidades indígenas, campesinos y la sociedad civil involucrada están alejados a la toma de decisiones relativas a los bosques: los bosques están en manos de pocos industriales o concesionarios.
- Sub-valoración y sub-utilización del bosque, de las especies maderables, y de los productos y servicios.
- Bosques estatales aparentemente “sin dueño”: falta de claridad con respecto a la tenencia de tierras cubiertas con bosques, a las invasiones de tierras, a la inseguridad y la conflictividad social asociada.
- El manejo forestal no es reconocido como una actividad que demuestra que la tierra es productiva y quien ejecuta esta actividad no es sujeto a la adjudicación de tierras por parte del Estado.

B. Decisiones que Requieren Voluntad Política para Enfrentar la Destrucción de los Bosques

La voluntad política y el liderazgo decidido han sido identificados como elementos claves en los procesos de reforma analizados. Además se supone:

- Asumir el liderazgo y el riesgo de cambiar paradigmas, abolir privilegios y vencer el círculo vicioso formado por la letárgica institucional y la corrupción. Tanto en Bolivia,

Costa Rica y Ecuador fue necesario tener fuerte liderazgo y el apoyo político al nivel más alto para iniciar el proceso de transformación del sector forestal.

- Incluir a la sociedad civil organizada en la formulación y en la implementación de las políticas forestales. La sostenibilidad de los procesos de transformación dependen de la intensa participación de los actores, bajo un liderazgo claro y con la coordinación de la autoridad forestal.
- Permitir el acceso y reconocer la tenencia de la tierra cubierta con bosques a personas privadas, comunidades rurales y/o pueblos y nacionalidades ancestrales. La tenencia del recurso y/o las concesiones forestales a largo plazo propenden al manejo del bosque con visión y con compromisos al largo plazo.
- Empezar reformas legales orientadas a generar reglas claras y procedimientos sencillos que eliminen requerimientos innecesarios para poder realizar el aprovechamiento forestal. Ecuador y Costa Rica simplificaron el aprovechamiento de plantaciones forestales y sirven como ejemplo.
- Incluir, en las normas forestales, criterios e indicadores de manejo forestal sustentable para el aprovechamiento de bosques nativos. La aplicación de indicadores reducen el margen de discrecionalidad en las fases de aprobación y monitoreo en el aprovechamiento forestal y reducen la corrupción.
- Iniciar procesos de transformación de la institucionalidad forestal.
- Otorgar incentivos al sector forestal que aumenten el valor del recurso.

C. Marcos Institucionales del Sector Forestal

En los últimos años, Bolivia, Costa Rica y Ecuador han emprendido procesos de transformación en el marco institucional de sus respectivos sectores forestales. Todos estos procesos fueron orientados con el propósito de fortalecer la autoridad y de mejorar la gobernabilidad y la rendición de cuentas en el sector:

- Los Ministerios del Ambiente son los encargados de formular las políticas sectoriales, de liderar y coordinar su implementación con los actores y de orientar y coordinar las intervenciones de la cooperación internacional.
- Bolivia creó la Superintendencia Forestal como ente técnico regulador y administrador del recurso forestal con independencia política, financiera y administrativa. El hecho de que el Superintendente Forestal (SF) sea nombrado cada seis años por el Presidente de la República, a partir de una terna propuesta por el Senado, propende que la nominación no responda a coyunturas políticas. No obstante, la SF está vacante desde hace 15 meses debido, justamente, a la coyuntura política reciente.
- Costa Rica y Ecuador han creado sistemas desconcentrados de administración y control forestal que dependen directamente de los ministerios respectivos. En el caso costarricense, el Sistema de Áreas de Conservación (SINAC) asume todas las funciones inherentes a la administración forestal de manera regionalizada. Ecuador también estructuró la autoridad forestal en 10 distritos regionales desconcentrados, los cuales también cuentan con autonomía administrativa y financiera.
- Costa Rica, Chile y Ecuador han modernizado la prestación de los servicios que las administraciones forestales ofrecen introduciendo el concepto de servidor o “cliente.”

- Con la excepción de Chile, los tres países han intentado concentrar la capacidad de la institucionalidad pública hacia los roles estratégicos en el ejercicio de la autoridad, limitándose a políticas, regulación y control. Han iniciado procesos en los cuales han delegado ciertas actividades de apoyo a otros actores. En los tres países existen Regentes Forestales, profesionales forestales particulares, que con aval y por delegación del Estado asumen funciones de control en el bosque y en la emisión de guías de transporte para la movilización de la madera.
- Ecuador ha delegado además el control del transporte de madera en las carreteras a un cuerpo público-privado de control forestal en el cual participa la sociedad civil (ONG) junto a la fuerza pública, denominado “VIGILANCIA VERDE.” El Estado Ecuatoriano también contrató a una empresa verificadora internacional (SGS) para que administre el licenciamiento del aprovechamiento forestal y para que preste servicios de verificación orientados a garantizar el cumplimiento de la normatividad forestal.
- Chile, por su parte, realiza el control y el monitoreo con respeto al cumplimiento de los planes de manejo mediante un esquema estatal tradicional, la CONAF relativamente eficiente y bien dotado.
- El proceso incipiente de transferencia de competencias inherentes a la administración de los recursos forestales a gobiernos intermedios esta apenas empezando. A pesar de que en Bolivia y Ecuador los municipios tienen la competencia de regular el uso del territorio en sus jurisdicciones, no se ha intentado descentralizar la administración y el control forestales. La tendencia señala que los gobiernos provinciales y municipales carecen de recursos y de la capacidad para asumir en este momento una responsabilidad adicional de manejo delicado y conflictivo como la administración y el control del aprovechamiento de los recursos forestales.
- En Bolivia las municipalidades tienen la facultad de identificar áreas y recomendar que otorguen concesiones forestales en sus jurisdicciones a agrupaciones de pequeños madereros. En Costa Rica se han establecido estructuras locales (Consejos Ambientales Regionales) para administrar el aprovechamiento de pequeños volúmenes de madera proveniente de plantaciones y sistemas agroforestales.
- Chile y Costa Rica cuentan con estructuras establecidas que aglutinan a los actores del denominado “sector forestal productivo” como interlocutor permanente con el sector público y ente de fomento que brinda instrumentos del conocimiento y financiamiento sectoriales.
- Costa Rica ha constituido un ente especializado para el financiamiento forestal, el FONAFIFO, que es una institución autónoma que se nutre del impuesto selectivo al consumo de los hidrocarburos. Paga a los dueños de los bosques por los servicios ambientales que éstos producen y ha contribuido de manera importante al establecimiento de plantaciones forestales y al manejo sustentable de bosques nativos.

D. Planificación Regional y Zonificación

Existe la tendencia, en relación al ordenamiento territorial, que la competencia se disperse entre una serie de instituciones, entre las cuales hay superposición de competencias y que, entre ellas, están los Ministerios del Ambiente. Quizás por ello, ninguno de los países mencionados tiene un ordenamiento territorial nacional funcional.

- Para los recursos forestales, Costa Rica y Chile cuentan con mapas oficiales o catastros identificando su cobertura forestal en base de una escala suficientemente detallada como para utilizar en la administración forestal y para monitorear la cobertura forestal. En el caso de Bolivia, que también tiene un mapa oficial, la escala existente es de poca utilidad en su aplicación diaria, excepto en algunos bloques grandes nominados como reservas forestales.
- En los cuatro países se estableció, como requisito para el licenciamiento forestal de bosques nativos, instrumentos de ordenamiento predial a nivel de unidad de manejo con el propósito de optimizar el uso del suelo y evitar la conversión ilegal de bosque a otros usos. En Bolivia y Ecuador la conversión está sujeta a un impuesto y en Ecuador el cambio de uso del suelo está limitado a un 30% de la extensión total del predio. En Costa Rica la conversión de tierras boscosas está prohibida.
- En todos estos casos el problema principal está en las insuficientes capacidades públicas para regular y controlar el cambio del uso de suelo, el cual se da en gran escala y genera volúmenes considerables de madera de origen ilegal.

E. Manejo de Bosques Naturales

Bolivia ha otorgado concesiones forestales de largo plazo (40 años) sobre más de 7 millones de hectáreas, de las cuáles alrededor de 1.5 millones otorgaron a asociaciones locales de madereros. También, alrededor de 2 millones de hectáreas de bosques están bajo manejo en reservas indígenas. Las grandes concesiones otorgadas a la industria y algunos esfuerzos con las comunidades fueron sometidas al proceso de certificación forestal voluntaria. Hoy en día Bolivia cuenta con una significativa superficie de bosques certificados con más de 1.2 millones de hectáreas y otro millón de hectáreas en el proceso.

En Costa Rica y Ecuador los bosques naturales de producción son privados, por lo cual no se aplican las concesiones forestales. Estos países han establecido, como parte del marco de regulación, principios, criterios e indicadores de manejo forestal. En torno, estos regulan aspectos relacionados con la intensidad del aprovechamiento forestal, el impacto que éste causa al ambiente y al ecosistema, y establecen las condiciones en las cuales los propietarios del bosque y los trabajadores participan del aprovechamiento forestal.

En cuanto la aplicación de las regulaciones forestales para los bosques nativos, los tres países hicieron las siguientes observaciones:

- Las normas deben ser claras y sencillas si se espera que sean cumplidas.
- Normas exigentes son difíciles de cumplir y controlar e incentivan a la corrupción y a la ilegalidad.
- Es importante mantener un proceso de mejoramiento dinámico de las normas a medida que se vayan aplicando.
- Es indispensable diferenciar los requerimientos establecidos para los grandes concesionarios y productores forestales y los establecidos para los pequeños campesinos y dueños de bosques. Los requisitos para el segundo grupo deben ofrecer instrumentos de gestión forestal adaptados a las posibilidades y a la realidad socio-económica de los pequeños campesinos y productores forestales.

- La certificación forestal voluntaria (CFV) ha sido impulsada en Bolivia dado que las auditorias quinquenales requeridas para poder renovar las concesiones forestales pueden ser suprimidas si se certifica la concesión. Adicionalmente, la gran extensión de concesiones facilitan notablemente la CFV frente a Costa Rica y Ecuador, donde este instrumento es difícil de acceder para los propietarios privados de bosques que, en estos países, poseen generalmente extensiones relativamente pequeñas, por lo cual la CFV es muy onerosa.
- También en Chile existe la problemática de integrar a los pequeños propietarios de predios forestales con bosques nativos y con tierras con vocación forestal a negocios competitivos (162.000 propietarios con 4,8 millones de hectáreas). Este segmento ha permanecido marginado del desarrollo sectorial y es uno de los sectores más postergados de la sociedad chilena.
- Si bien la simplificación de los procedimientos para el licenciamiento de pequeños volúmenes de madera en Bolivia y Ecuador ha sido un incentivo importante para que los pequeños propietarios y madereros entren a la legalidad forestal, esto también ha abierto una ventana para blanquear madera aprovechada ilegalmente.

F. Plantaciones Forestales

Si bien los incentivos económicos directos para el establecimiento de plantaciones forestales han dado resultados muy interesantes, la falta de regulación de la actividad y la creación de marcos normativos e institucionales eficientes son elementos importantes de tomar en cuenta para el fomento del sector.

- Bolivia y Ecuador des-reguló y desgravó el aprovechamiento de madera proveniente de plantaciones forestales y de sistemas agro-forestales con el objetivo de incentivar la forestación. De manera directa, Chile y Costa Rica han logrado incentivar económicamente al establecimiento de plantaciones forestales con resultados muy importantes. Chile logró forestar más de un millón de hectáreas desde el año 1976 y logró generar un importante proceso de desarrollo sectorial orientado hacia los mercados internacionales.
- En Chile, Bolivia y Ecuador se establecieron limitaciones al aprovechamiento de plantaciones forestales en las franjas, en áreas aledañas a cursos y nacientes de agua y en otras áreas consideradas frágiles o con pendientes pronunciadas (superiores a 45 grados).
- En los tres países el aprovechamiento de madera proveniente de plantaciones forestales requiere una guía de transporte fácil de obtener, la cual sirve principalmente para certificar el origen de la madera y alimentar las estadísticas forestales. En Chile el transporte de madera proveniente de plantaciones forestales no requiere de este requisito.
- Las plantaciones en Costa Rica cubren la mayor extensión certificada en el país y en Chile más del 60% de las plantaciones están certificadas bajo la norma ISO 14.001. En Chile además existe el Estándar Nacional de CFV Certfor-Chile que está en proceso de reconocimiento y homogenización por el esquema europeo PEFC.

G. Impuestos Forestales

El cambio de paradigma, yendo de la minería forestal hacia el manejo forestal sustentable como una actividad cuya rentabilidad debe ser mejorada, implica aliviar la carga tributaria:

- Ecuador y Costa Rica decidieron reducir y hasta eliminar los impuestos que tradicionalmente cobraban sobre volúmenes de madera en pie. Esto se hizo con el objetivo de valorizar el bosque a favor del propietario y así promover el uso forestal sobre los otros usos de la tierra. En Ecuador el impuesto forestal se redujo alrededor de 3,20 a 2.- / m³ para todas las especies. Mientras que en Costa Rica, el impuesto a la madera en pie fue sustituido por un impuesto del 3% al valor de transferencia de la madera en troza en el mercado, resultando en un sistema que aun todavía no se pudo implementar con éxito.
- En Bolivia el nuevo régimen de concesiones forestales iniciado en 1996 introdujo un cambio fundamental en el cobro que anteriormente había sido por volumen de madera aprovechada. Esto cambió a un sistema de cobro por área de bosque bajo manejo de un dólar / ha / año sobre la extensión total de la concesión en áreas públicas y en casos de propiedades privadas y comunitarias, un dólar sobre el área de aprovechamiento anual. Este valor resultó ser muy elevado, por lo que recientemente se está ensayando una modalidad compuesta; al valor por superficie concesionada (rebajado a US \$ 0,05/ha./año) se suma una tasa por concepto de regulación, la cual depende de área anualmente aprovechada y del volumen de madera extraído. El costo total que esta modalidad asciende a aproximadamente una cuarta parte del costo inicial, o sea US \$ 0,25 / ha / año.

H. Incentivos Forestales

- Los incentivos económicos directos que Chile y Costa Rica otorgaron durante las últimas décadas al establecimiento de plantaciones forestales han tenido resultados importantes. Estos incentivos se otorgan como pago directo al propietario sobre plantación establecida o como abono tributario o exención del pago de impuesto predial (Chile 1931). Durante los años noventa Ecuador intentó implementar esquemas similares con poco éxito por falta de recursos fiscales para sostenerlos. Desde 1998 Chile orienta los incentivos forestales sobre todo a la recuperación de suelos degradados por parte de pequeños propietarios forestales.
- Costa Rica introdujo en 1996 el concepto del “pago por servicios ambientales” (PSA), como instrumento de fomento al establecimiento de plantaciones forestales y al manejo y protección de bosques naturales y de árboles en cultivos. El principio es que los bosques prestan servicios como el secuestro de carbono, la regulación hídrica, la belleza escénica, el albergue de la biodiversidad) que deben ser pagados por la comunidad que los disfruta y que pueden ser transados en el mercado mundial. El financiamiento para estos pagos proviene fundamentalmente de un impuesto al consumo de hidrocarburos y de préstamos y donaciones, los cuales son administrados por el fondo especializado FONAFIFO. Este sistema ha beneficiado hasta la fecha la extensión relativamente grande de 361.026 has, cuya mayor parte está dedicada a la

protección de bosques y tan sólo un 13% de esta superficie al establecimiento de plantaciones forestales y al manejo de bosques naturales.

- Todos los sistemas de incentivo tienden a burocratizarse y no siempre llegan al pequeño propietario. No obstante el mayor obstáculo es que para acceder a ellos la tenencia de la tierra tiene que estar definida.
- Por otro lado, la seguridad en la tenencia de la tierra y/o las certezas que otorgan las concesiones de largo plazo sirven, sin duda, como un fuerte incentivo muy importante para el desarrollo de los bosques y para atraer inversiones hacia el sector forestal.
- La experiencia chilena en materia de incentivos orientados hacia el desarrollo de plantaciones forestales industriales demuestra que es necesario responder a las necesidades reales de caja de los proyectos de inversión forestal. Es necesario dar apoyo con tecnologías para aumentar la productividad y fomentar una industria forestal que demande no sólo los productos finales, sino también los productos forestales intermedios de raleas y de podas.
- Tanto en Costa Rica como en Bolivia, la creación de un marco institucional transparente y previsible, con el cual se reducen los costos de transacción que imponen las burocracias innecesarias fue un importante resultado. Chile trabaja además en la remoción de obstáculos legales que entraban el accionar empresarial mediante una agenda denominada “Pro-crecimiento Público-Privado.”

SECCION III

Marco Legal e Institucional del Sector Forestal en Bolivia

A. Antecedentes del Marco Institucional y Jurídico de Bolivia

En julio de 1996, en Bolivia, se promulgó una nueva ley forestal como parte de un gran proceso de reforma legislativa iniciada y llevada a cabo por el presidente Gonzalo Sánchez de Lozada. Los extensos bosques naturales de Bolivia, que abarcan 50% del territorio nacional y casi un 80% de sus tierras bajas, forman la base de sistemas rurales de sustento en muchas regiones del país. No obstante, una corrupta estructura institucional, que ponía la mayoría del recurso forestal en manos de un número relativamente pequeño de grandes empresas, permitía la deforestación descontrolada y la destrucción del bosque, además de causar confusión en cuanto a tenencia de tierras y acceso a recursos en el ámbito rural. Por consiguiente, el principal objetivo de la ley fue regular el uso sostenible y la protección de los bosques y las tierras forestales de Bolivia en beneficio de las generaciones actuales y futuras, mediante la armonización de intereses sociales, ecológicos y ambientales. Con esta visión, se fomentó el desarrollo de actividades forestales sostenibles que cumplan con los planes nacionales de desarrollo socioeconómico.

La Ley Forestal 1700 fue el resultado de más de cuatro años de grandes debates en los que participaron todos los actores del sector: entidades gubernamentales, empresas del sector privado, comunidades rurales indígenas y campesinas, y ONGs ambientalistas. En esa época no se contaba con una política nacional consensual y, por ende, mucho del debate se centró más en temas relacionados con políticas que en un proceso puramente legislativo. Los temas clave de políticas giraban en torno al aumento de acceso al bosque y uso de éste por parte de comunidades rurales e indígenas, así como por propietarios privados, utilizándose el bosque para obtener ingresos estatales mediante patentes y conservándolo, al mismo tiempo, para futuras generaciones, y rompiendo así el círculo vicioso de letargo y corrupción institucional que caracterizaba al sector forestal. La ley provocó varios cambios radicales tales como: creación de una superintendencia forestal semi-autónoma para la administración y regulación del sector forestal; delegación de funciones y responsabilidades a los gobiernos municipales para garantizar la participación y el control local; redistribución y clarificación de derechos de uso forestal y tenencia de la tierra; participación de comunidades locales y grupos indígenas en manejo forestal y control del recurso forestal por parte de la sociedad civil; y creación de un sistema propicio para el manejo forestal integrado de los bosques del país.

En los últimos seis meses del proceso de aprobación de la ley forestal se recibió un gran impulso de parte del Senador Antonio Sánchez de Lozada, hermano del presidente. Este proceso supuso el perfeccionamiento de un borrador final de la ley; la educación de encargados clave de la toma de decisiones respecto a manejo forestal y temas afines; la realización de un debate nacional y discusiones sobre la ley, con la participación de distintos grupos interesados; y la toma de algunas decisiones difíciles por parte del Senador y el Presidente Sánchez de Lozada. Entre las decisiones más problemáticas estuvieron: la creación de la estructura institucional, la definición del monto de la patente forestal, el grado preceptivo de la ley en vista de la desconfianza general y de la corrupción de las instituciones; y la forma de abordar el tema de contratos y concesiones ya existentes.

Ocho años después de la promulgación de la ley, Bolivia ha logrado grandes avances en el manejo de sus bosques naturales, puesto que cuenta con más de 9 millones de hectáreas de bosques con planes de manejo forestal, de los cuales unos 4 millones están en manos de comunidades rurales y grupos indígenas. La ley no ha estado exenta de críticas. Muchas personas creen que la misma está demasiado enfocada en los bosques naturales de las tierras bajas, ignorando temas de plantaciones y bosques de altura. Otras áreas de preocupación, que han resuelto posteriormente mediante reglamentos y decretos supremos adicionales, han sido las regulaciones y los procesos que los pequeños propietarios de bosque deben aplicar para participar legalmente en el sector forestal; el monto y la base para las patentes forestales; y la regulación del aprovechamiento de productos forestales no maderables, en especial de la castaña.

B. Marco Institucional del Sector Forestal

Como resultado de la ley, Bolivia cuenta con un sistema, relativamente nuevo y moderno, para la regulación y administración de sus recursos forestales. El sistema complementa las reformas estructurales e institucionales llevadas a cabo en la década de 1990. Entre éstas se engloba el reconocimiento y la transferencia de poder a los municipios para el manejo de los territorios que se encuentran en su jurisdicción, incluidas las funciones de planificación de uso del suelo y la descentralización de estructuras departamentales, tales como las oficinas forestales. No obstante, en la época en que se elaboró la ley se sentía la necesidad de que la institución a cargo de administrar el sector forestal sea semi-autónoma, libre de influencias políticas, técnicamente profesional, financieramente independiente, y transparente. Puesto que los municipios están muy vinculados con la política nacional, los autores de la ley no creían que esta autonomía se lograría mediante la delegación de más responsabilidades a los gobiernos municipales. En consecuencia, el Estado dio un paso atrás y creó una Superintendencia Forestal (SF) descentralizada, con oficinas departamentales y rurales directamente bajo su control. Sin embargo, la SF es sólo una de varias instituciones vinculadas al sector forestal y tiene la autoridad para delegar varias de sus funciones a los gobiernos municipales si y cuando éstos cuentan con la capacidad interna para asumirlas.

La Ley 1700 asigna varios roles al Ministerio de Desarrollo Sostenible tales como: formulación de estrategias, planes, políticas y normas técnicas; clasificación de tierras de acuerdo a su capacidad de uso; elaboración de una lista de precios referenciales para ajustar la patente forestal; promoción de y apoyo a la investigación; y administración de asistencia técnica y otro apoyo de donantes para el sector forestal. La ley también asigna otras funciones específicas al ministerio. En general, el ministerio ha apoyado al sector forestal, pero no siempre de manera oportuna y en cumplimiento de su potestad. La SF constantemente coordina acciones con el ministerio en cuanto a temas de políticas, regulación y planificación.

La Ley 1700 asigna ciertas responsabilidades a los gobiernos departamentales o prefecturas. Éstas incluyen planificación departamental; realización de investigación, asistencia técnica y programas de rehabilitación; fortalecimiento de gobiernos municipales; y apoyo a la SF con uso de la fuerza pública (policía y ejército) para el cumplimiento de la Ley Forestal, si fuese necesario. En general, las prefecturas son débiles y no tienen un papel importante en el sector forestal, pese al hecho de recibir un porcentaje considerable de los ingresos procedentes de la

patente forestal. En realidad, la investigación y asistencia técnica sólo provienen de proyectos financiados por entidades donantes o de iniciativas surgidas desde el ámbito municipal.

La Ley 1700 también asigna funciones a los municipios, entre las cuales se incluyen la identificación de áreas forestales disponibles para concesiones a comunidades locales, el trabajo con comunidades para que éstas áreas sean manejadas, la inspección y el control social de actividades forestales dentro de su jurisdicción, y la solicitud de apoyo de la SF para afrontar abusos o extracción ilegal en su territorio. La mayoría de los municipios que cuentan con recursos forestales valiosos han cumplido con estas funciones, puesto que éstos brindan beneficios directos a su población. El flujo de ingresos, por concepto de patente, hacia los municipios también está sujeto a la creación de Unidades Forestales Municipales que suministren asistencia técnica a las comunidades. No obstante, el manejo forestal permanece relegado a un nivel de menor importancia, con respecto a otros usos del suelo y actividades económicas en la mayoría de los planes de desarrollo y presupuestos municipales, aún en zonas que están casi completamente cubiertas por bosques. La única explicación posible de esta tendencia es que aún existe la percepción de que tradicionalmente sólo unas cuantas personas se han beneficiado mediante la actividad forestal. Se espera que, con el tiempo, esta percepción cambie.

La SF tiene un papel muy importante en la administración del sector, según lo estipula la nueva ley. El Superintendente Forestal es designado por el Presidente de la República, con base en una terna presentada por el Senado, y su mandato dura seis años; su destitución sólo puede ser ejecutada por la Corte Suprema en caso de corrupción o incompetencia comprobada. Esto libera a la institución de influencias políticas en sus operaciones cotidianas y ha permitido que ésta consolide su estructura profesional con personal técnico. Finalmente, incorporada en la ley y su reglamento, está una serie de mecanismos para garantizar la transparencia. Los mismos incluyen audiencias públicas previas al cambio de normas técnicas o reglamentaciones, derecho de acceso público a todos los documentos oficiales incluidos planes de manejo forestal, y derecho de la ciudadanía a inspeccionar cualquier concesión en cualquier momento. Los primeros seis años de administración se cumplieron en marzo de 2003 y muchas de las expectativas de la SF se volvieron realidad o se sobrepasaron. Sin embargo, durante el año pasado todavía no se ha nombrado oficialmente a un nuevo superintendente, debido a la situación política del país.

La SF administra todas las actividades de manejo forestal y extracción en tierras forestales fiscales y privadas, y controla todo el movimiento de productos forestales. La institución emplea a aproximadamente 170 personas en todo el país. La superintendencia aprueba los planes de manejo forestal y los planes operativos anuales, además de emitir y fiscalizar las autorizaciones de transporte de madera. La índole semi-autónoma y transparente de la SF ha reducido enormemente, sino eliminado, la corrupción en el sector forestal. La extracción ilegal de madera, no obstante, sigue siendo un problema. Si bien este tipo de aprovechamiento se ha reducido drásticamente en vista de la participación municipal, la definición de derechos de comunidades locales e indígenas, y la estrategia de control en caminos que ha implementado la superintendencia.

El modelo depende, en gran parte, de un sistema de “regencia” forestal que requiere que cada empresa contrate a un profesional forestal, previamente aprobado, para la administración y el manejo de sus operaciones técnicas. El regente es legalmente responsable por la autenticidad del

plan de manejo forestal, los planes operativos anuales, los informes y las autorizaciones de transporte. Estas exigencias crearon un mercado instantáneo de profesionales forestales y aumentaron inmediatamente la capacidad técnica y el profesionalismo de las empresas madereras. Varios regentes han sido procesados por abuso de poder y han terminado en la cárcel o en la lista negra de la SF. Sin embargo, en general, el sistema ha facilitado enormemente la supervisión técnica de actividades forestales en Bolivia.

C. Zonificación y Planeamiento Regional

Diferentes organizaciones están a cargo de la planificación y zonificación dentro de la estructura gubernamental de Bolivia. En general, la planificación a nivel macro está en manos del Ministerio de Desarrollo Sostenible. Los bosques de producción y protección están clasificados usando una escala de 1:1.000.000, escala que no es muy útil en el terreno. Paralelamente, la Superintendencia Agraria clasifica las tierras de aptitud agrícola y ambas iniciativas aún no se han armonizado, lo cual ha creado bastante confusión. Las instancias departamentales y municipales deben aplicar estas clasificaciones a escalas más razonables de planeamiento. En la mayoría de los casos, esto no se ha hecho realidad. No se ha efectuado un inventario forestal nacional, si bien se ha elaborado una serie de mapas forestales del país. La Organización Internacional de las Maderas Tropicales (OIMT) debía financiar un inventario a principios de la década del 2000, pero éste aún no se ha efectuado. En esferas gubernamentales, se sigue planteando la necesidad de un inventario nacional. La planificación regional, en su mayoría, no ha sido efectiva en Bolivia debido a la gran escala y los costos implícitos para reducirla a una escala más utilizable.

La planificación de uso del suelo, en el ámbito de propiedades individuales, está definida en la Ley Forestal. Cada propietario debe elaborar un plan de ordenamiento predial basado en características de suelos, servidumbres ecológicas definidas y criterios de protección. Estos planes son aprobados por la SF y la Superintendencia Agraria. Teóricamente, es en este nivel donde se constata la compatibilidad con los planes a escala macro. Por ejemplo, cualquier plan de ordenamiento predial que proponga la conversión de tierras en un área designada como parque nacional o bosque de protección, será rechazado. Este aspecto ha sido útil puesto que está vinculado con el registro de títulos de propiedad y el sistema de pago de impuestos, además de que supera problemas de escala porque la planificación se hace en el terreno.

Se aplica una patente elevada por la conversión de áreas boscosas a otros usos del suelo. La mayor parte de esta patente va a los gobiernos municipales, como incentivo para el control de la deforestación ilegal. La SF apoya a este proceso y trabaja con los gobiernos municipales para garantizar su cumplimiento, si bien la capacidad y el interés de éstos varían enormemente.

D. Manejo de Bosques Naturales

En Bolivia, el manejo de bosques naturales se efectúa tanto en tierras privadas como en tierras fiscales. Las fiscales se entregan en concesión a empresas y comunidades por igual. Las concesiones tienen vigencia por un periodo de 40 años y se renuevan cada cinco años, sobre la base de los resultados de una auditoría, efectuada por terceros, o de un proceso de certificación independiente. El manejo forestal está orientado por una serie de normas técnicas forestales

elaboradas por el Ministerio de Desarrollo Sostenible. Estas normas exigen mapas, diseño de inventarios, diámetros mínimos de corta, ciclos de extracción de un mínimo de 20 años, censos anuales, diseño de construcción de caminos, protección de áreas ribereñas y prohibición de cacería, entre otros. En algunos círculos se discute que las normas son muy preceptivas pero, en vista de la índole reciente del manejo forestal en Bolivia en la época en que éstas se formularon, el gobierno supuso que el mecanismo más adecuado para garantizar tanto el cumplimiento como el control sería establecer el proceso en detalle, al mismo tiempo que se trataba de acomodar las necesidades de la industria y las comunidades. Desde su promulgación, las normas técnicas han pasado por un proceso continuo de adaptación y mejora, habiéndose abordado nuevos temas a medida que éstos surgían.

Los planes generales de manejo forestal son elaborados por concesionarios o propietarios por un periodo de diez años, con base en un inventario inicial de especies comerciales. Una vez aprobado el plan de manejo, el regente forestal elabora un plan operativo anual basado en un censo del 100% de las especies comerciales con diámetro mayor a 20 cm. Posteriormente, el regente supervisa la implementación del plan y prepara informes y autorizaciones de transporte conforme a las exigencias de la ley.

Comunidades y propietarios privados se atienen a la misma reglamentación, al igual que concesionarios industriales, pero con algunas diferencias. Por ejemplo, las normas que regulan el manejo forestal comunal abordan el tema de organización interna y distribución de beneficios. Como resultado de la nueva ley forestal, aproximadamente 60 agrupaciones sociales y 20 grupos indígenas manejan cerca de 4 millones de hectáreas de bosque natural. Esta definición de derechos de uso del recurso y tenencia de la tierra, así como el mayor acceso a los bosques por parte de comunidades rurales, es sin duda uno de los mayores éxitos de la Ley 1700.

Los propietarios privados también deben obedecer las mismas reglas en áreas de más de 200 hectáreas de extensión. Las superficies menores a 200 hectáreas pero mayores a 3 hectáreas deben seguir un proceso simplificado de manejo forestal y las personas a cargo de superficies menores a 3 hectáreas no necesitan elaborar un plan de manejo para aprovechar sus bosques, pero aun requieren autorizaciones para el transporte de la madera extraída. La promulgación de reglas simplificadas para pequeños propietarios ha facilitado la entrada de muchos propietarios de tierras privadas al modelo de manejo forestal sostenible. Sin embargo, al mismo tiempo se ha creado una brecha en el mecanismo de fiscalización que permite la “legalización” de madera ilícita al menos en pequeña escala.

E. Plantaciones Forestales

En Bolivia, las plantaciones forestales destinadas a la producción están sujetas a una mínima intervención gubernamental. Algunas críticas de la ley indican que en la misma no se aborda en detalle el tema de plantaciones. No obstante, el poder legislativo decidió, a propósito, no imponer muchas regulaciones en las plantaciones y en los sistemas agroforestales, a fin de motivar su adopción voluntaria. Se vio la necesidad de alentar a los propietarios privados para que establezcan plantaciones y para que el gobierno no interfiera en sus actividades, como el caso en el rubro de la producción agrícola y ganadera. Se exigen autorizaciones de aprovechamiento y transporte para que la SF controle la fuente de origen de la materia prima y para fines

estadísticos. No se aplica ningún impuesto adicional. No existe diferencia entre plantaciones destinadas a la “producción” y plantaciones para la “protección,” si bien en los planes de ordenamiento predial, las servidumbres ecológicas en propiedades privadas se consideran como bosques bajo protección. Éstas abarcan terrenos con pendiente mayor a 45 grados, fajas de protección a orillas de ríos y arroyos, así como otras áreas frágiles determinadas durante el proceso de planeamiento. En estas áreas, teóricamente no se permite el aprovechamiento comercial de madera. En la ley forestal, existe una clasificación de plantaciones enfocada en proyectos de “rehabilitación” de tierras degradadas que recibe ciertos incentivos y beneficios. Sin embargo, aun dentro de este mecanismo, no se restringe el aprovechamiento.

F. Monto de la Patente Forestal

El sistema de recaudaciones fiscales de Bolivia se consideró un instrumento clave para replantear el sistema en general. Previo a la reforma de la legislación forestal, el sistema de recaudaciones o patentes se basaba en el volumen extraído y las empresas que poseían grandes extensiones en concesión sólo pagaban por la madera aprovechada. Este esquema permitía que las empresas tuvieran cientos de miles de hectáreas de bosque y pagaran muy poco por concepto de patentes. Esto se acentuaba con la corrupción y la falta de eficacia del sistema para fiscalizar los volúmenes aprovechados. Por consiguiente, el nuevo sistema se formuló con dos objetivos. Primero debía reducirse la extensión entregada en concesión a cada empresa y, segundo, se debía eliminar la corrupción.

Con la Ley 1700 se estableció un sistema de pago de patentes por superficie, que hace una distinción entre tierras privadas y fiscales, permitiendo que los concesionarios comunales paguen patentes similares a las pagadas por propietarios privados de tierras. En la ley se definió una patente fija de \$1 por hectárea al año para concesiones y un monto proporcional para propietarios privados y comunidades. La SF es la entidad encargada del cobro de la patente y de su distribución a las prefecturas y los gobiernos municipales, y a un fondo de desarrollo forestal, mientras que un monto definido permanece en manos de la superintendencia para cubrir sus gastos. La Ley 1700 fue un éxito en lo que se refiere a redefinir las áreas de concesión y eliminar la corrupción. No obstante, a principios de la década del 2000 y debido a tendencias económicas globales y regionales, se consideró que el monto de la patente era muy alto. En consideración que este monto estaba establecido por ley, el congreso tuvo que revisar la legislación y crear un nuevo mecanismo de cálculo de la patente, basado en una tasa fija de aproximadamente \$0.05 por hectárea en toda la concesión y una “tasa de regulación” que está vinculada a la superficie aprovechada y a la intensidad de extracción. El monto total de la patente ha disminuido a cerca de \$0.25 por hectárea o una cuarta parte del monto originalmente establecido. Asimismo, el nuevo sistema confiere mayor flexibilidad a los concesionarios, ya que el peso impositivo está relacionado con el área que será aprovechada, que se define en el plan operativo anual, y con el volumen correspondiente. Si bien los autores de la ley estaban conscientes de que no era apropiado establecer el monto de la patente en la ley, los líderes del congreso vieron la necesidad de fijar este monto para evitar cambios discrecionales por parte de funcionarios ministeriales, debido a influencias externas.

G. Incentivos para el Manejo Forestal

La Ley 1700 ofrece unos pocos nuevos y explícitos incentivos. En el sentido tradicional del término incentivo, éstos sólo se ofrecen para la rehabilitación de tierras degradadas. En este caso, la reforestación puede constituir una forma lograr acceso a tierras fiscales y un 10% de todo el costo de reforestación se puede deducir del pago de impuestos. Sin embargo, hasta ahora este sistema no ha sido utilizado. No existen incentivos para crear otro tipo de plantaciones y la ley ha sido criticada por esta carencia. No obstante, los autores de la ley forestal consideraron la posibilidad política de usar fondos del tesoro nacional para incentivar la creación de nuevas plantaciones o apoyar de otro modo al sector forestal y se decidieron que no era factible.

Si se interpreta la ley, sin embargo, en ésta se definen varios incentivos implícitos. El más importante de éstos es el aumento de la seguridad de los derechos forestales. Los periodos renovables de concesión de 40 años constituyen un enorme incentivo para invertir en manejo forestal sostenible. Si se manejan bien, las concesiones producen los mismos beneficios que las propiedades privadas puesto que pueden ser compradas o vendidas, además de poder usarse como garantía para préstamos. El propietario privado también se beneficia, puesto que la Ley 1700 define el manejo forestal sostenible como un uso legítimo de la tierra. Anteriormente, se exigía el uso económico de la tierra, demostrado mediante el desmonte, para obtener títulos de propiedad. En la actualidad, el propietario privado que dedica sus tierras al manejo forestal sostenible o las declara reservas de protección está exento de impuestos a la propiedad. Además, la tasa impositiva que se aplica a sus actividades de manejo forestal, sólo corresponde a aproximadamente 5% de la tasa aplicada a concesionarios.

Con respecto a la renovación de los derechos de concesión, la ley promueve la certificación por terceros, eximiendo de auditorias quinquenales a las empresas certificadas. Esto puede considerarse un incentivo para la certificación, pues confiere al concesionario la oportunidad de no depender del gobierno, tradicionalmente corrupto, para la renovación de sus derechos de uso forestal. El mecanismo también reduce el verdadero costo de la certificación, puesto que el concesionario tendría que pagar, de todas maneras, por la realización de las auditorias.

Otra área de incentivos implícitos es poder contar con un sistema de administración claro, transparente y libre de corrupción. Por lo general, las burocracias corruptas son un obstáculo para la inversión en el sector y para su desarrollo. Al contar con un sistema regulativo y administrativo creíble, las reglas son claras y coherentes, los costos de transacción se reducen, las actividades ilegales disminuyen, la seguridad empresarial aumenta y llegan inversiones al sector. Éste es, probablemente, el incentivo más importante que un gobierno puede ofrecer para estimular al sector forestal.

SECCION IV

Marco Legal e Institucional del Sector Forestal Chileno

A. Resumen del Marco Político y Legal del Sector Forestal Chileno

Las políticas sobre la manera de usar y aprovechar el patrimonio natural renovable han ido evolucionando durante las últimas décadas a partir del predominio de una cultura meramente extractiva – productiva que predominó hasta la década de los 60, en que se ignoraba las funciones eco-sistémicas a una preocupación cada vez mayor por la capacidad de regeneración de los recursos naturales renovables y la biodiversidad y el paisaje asociados a ellos.

El 45% del territorio continental chileno corresponde a suelos de aptitud preferentemente forestal, de las cuales los bosques cubren una superficie de 15,6 millones de hectáreas (20,7%); mientras que los bosques nativos alcanzan a 13,4 millones de hectáreas ha (17,8%) las plantaciones forestales, principalmente de *Pinus radiata* y eucaliptos, abarcan una superficie cercana a los 2,1 millones de hectáreas equivalentes al 2,8% de la superficie del territorio nacional.

A partir de ese recurso se han generado múltiples actividades económicas, sociales y ambientales. Actualmente se han constituido en un importante contribuyente a las divisas del país, con un 14% de las exportaciones nacionales que en el año 2003 superaron los US\$ 2.524 millones a 97 países y con más de 400 productos, generando un valor de producción de US\$ 4.500 millones, aportando un 3% al Producto Interno Bruto (PIB), con casi 1.000 empresas exportadoras, y más de 5.000 empresas productoras, que demandan anualmente 24 millones de m³ en trozas y que en un 94% provienen de las plantaciones forestales, empleando directamente a más de 100.000 personas.

El primer cuerpo legal en Chile que puede considerarse como un instrumento de incentivo para el desarrollo forestal fue la Ley de Bosques Decreto Supremo (D.S). N° 4.363 de 1931. Con él se eximió de impuestos territoriales a los propietarios de plantaciones en terrenos de aptitud preferentemente forestal. En 1974 se dicta el Decreto Ley N°701 de Fomento Forestal, con la doble intención de preservar los bosques existentes e incorporar nuevos terrenos al proceso de forestación. Durante sus 20 años de vigencia, bonificó la plantación de más de un millón de ha, lo cual permitirá duplicar la oferta de trozas de las plantaciones industriales, desde 25 millones de m³ a 50 millones de m³ por año en los próximos 20 años. En 1998 fue publicada la Ley 19.561 que modifica el Decreto Ley (D.L) N° 701 de 1974. La nueva Ley de fomento forestal tiene como principal objetivo regular la actividad forestal en suelos de aptitud preferentemente forestal e incentivar la forestación en suelos degradados, en particular por parte de los pequeños propietarios forestales

La gran deuda pendiente al sector forestal es la aprobación de la Ley del Bosque Nativo, la que se comenzó a discutir en el año de 1985 con el fin de buscar un equilibrio entre el aporte económico, social y ambiental de ese recurso. En 1992 se presentó el proyecto al Congreso Nacional. Hasta la fecha presente, la Ley del Bosque Nativo no ha sido aprobada lo cual ha repercutido el manejo de los bosques nativos.

La legislación ambiental vinculada es ejercida por La Corporación Nacional Forestal. Su calidad de institución con “competencia ambiental” también aplica los instrumentos de gestión ambiental creados por la Ley 19.300 de Bases del Medio Ambiente, promulgada en 1994. Particularmente en el ámbito de la Evaluación de Impacto Ambiental, le corresponde revisar los estudios de aquellos proyectos que involucran tanto recursos forestales como Áreas Silvestres Protegidas. Dicho cuerpo legal obliga, a todo proyecto, determinado probable de "causar impacto ambiental" durante cualquier fase, a someterse al sistema de evaluación de impacto ambiental, (SEIA).

B. Marco Institucional del Sector Forestal

Las dos principales instituciones gubernamentales forestales dependen del Ministerio de Agricultura son las siguientes:

- La Corporación Nacional Forestal (CONAF), tiene la responsabilidad de velar por la conservación, protección, control, incremento y manejo de los recursos forestales de la nación. La institución además es la encargada de administrar el Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado (SNASPE) que corresponde a ambientes naturales, terrestres o acuáticos que el Estado protege y maneja para lograr su conservación
- El Instituto Forestal (INFOR) es una organización de investigación forestal. Su misión es investigar, crear y transferir conocimientos que son aplicables a los procesos productivos; difundir información económica de recursos y de mercados para aprovechar las oportunidades y potencialidades forestales del país, y; prestar asistencia técnica y servicios especializados, tales como apoyo a las gestiones operativas del sector productivo forestal.

Existen varias instituciones del Sector Privado. Por ejemplo, hay organizaciones: i) Con fines de lucro, como industrias forestales, propietarios de bosques y terrenos forestales, empresas de servicios, instituciones de educación y capacitación. Esta categoría incluye universidades e institutos profesionales privados que imparten enseñanza forestal; ii) Sin fines de lucro como asociaciones gremiales, organizaciones sindicales, cooperativas, comunidades indígenas, organizaciones no gubernamentales (ONGs), centros de desarrollo y transferencia tecnológica, y organizaciones ambientales.

El rol del Gobierno es fundamentalmente de carácter subsidiario y la coordinación de las instituciones públicas para la planificación y programación de actividades, en los distintos ministerios, requieren la revisión y aprobación del Ministerio de Planificación y Cooperación.

Para mejorar la productividad de la economía, el Gobierno de Chile en conjunto con el sector privado, trabaja en un programa de modernización de las entidades gubernamentales. Se enfocan en todos los aspectos de mejoramiento en la gestión del servicio a los clientes que requieren los servicios del Estado, incorporando tecnologías de información para prestar sus servicios. Es así, por ejemplo, como la Corporación Nacional Forestal entrega a través de su página de Internet¹, un conjunto de información de sus actividades, incluida toda la documentación requerida por los

¹ www.conaf.cl o www.infor.cl

usuarios, empresas, consultores, propietarios y otros, respecto a formularios de presentación de solicitudes y estudios técnicos. También producto de un protocolo denominado Agenda Pro-crecimiento Público Privado, se trabaja en la remoción de obstáculos legales para el accionar empresarial.

En general no se observa tala ilegal y corrupción en el sector forestal aunque recientemente tuvo mucha repercusión un caso de tala ilegal de alerce, en que se comprometió a la CONAF dicha materia está siendo vista por el Poder Judicial. Cabe señalar que como la mayor parte de los bosques productivos son privados, la tala ilegal se sanciona a través de los tribunales. En ese sentido la CONAF, a través de su departamento de fiscalía a nivel central y de sus regiones, monitorea y controla el cumplimiento de los planes de manejo de bosque nativo. Las principales iniciativas apuntan a dotar de más recursos a la institución para cumplir mejor esta función.

Las fases de vigilancia, supervisión y evaluación de los planes de manejo son la responsabilidad de los dueños del bosque o a quién éste endose. Pero la administración de los predios y el control del cumplimiento de los planes de manejo le corresponde a la CONAF, a través de la oficina territorial más cercana la predio, en la cual también realiza el monitoreo del cambio de uso de suelo a partir del catastro del bosque nativo.

El control de transporte de madera, en cualquiera de sus estados de procesamiento, se refiere sólo a aquella proveniente de la cosecha de bosque nativo. Para ello, el silvicultor debe solicitar a CONAF una guía de transporte en la oficina más cercana, previa comprobación que los productos están autorizados en el plan de manejo presentado previamente. El control lo ejecuta la policía con o sin funcionarios de CONAF.

En Chile la investigación forestal es desarrollada por 9 universidades y 5 centros tecnológicos, entre los cuales se destaca el Instituto Forestal (INFOR), por su larga trayectoria y dedicación exclusiva al tema forestal. El financiamiento de la investigación para los institutos tecnológicos en general proviene del Estado, ya que la participación del sector privado es bastante limitada.

Se han desarrollado una serie de instrumentos de extensión que apuntan a mejorar las condiciones de vida y estimular el desarrollo económico de pequeños productores forestales. Para ello se han creado varios instrumentos de fomento y financiamiento, que ayudan al mejoramiento de los aspectos técnicos, del flujo de caja, manejo y forestación orientados principalmente a las pequeñas y medianas empresas forestales (PYMEF). CONAF administra y apoya la Bonificación Forestal y la Forestación en Mediería, entre varios otros.

C. Planificación Regional y Zonificación

El Ministerio de la Vivienda y Urbanismo puso en marcha el programa de actualización de instrumentos de planificación territorial (IPT), que considera dos líneas complementarias de acción: i) los planes regionales de desarrollo urbano (PRDU), y los planes reguladores inter-comunales y comunales de las principales aglomeraciones urbanas y áreas más demandadas del país. También interviene en política de planificación territorial la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA) orientada a incluir criterios de sustentabilidad ambiental en el ordenamiento del territorio nacional. En cuanto al ordenamiento territorial en Chile es una

materia incipiente y depende de varias instituciones de acuerdo a los distintos cuerpos legales vigentes.

La Corporación Nacional Forestal monitorea la cobertura y sanidad del bosque nativo, a partir de la realización del “Catastro y Evaluación de los Recursos Nativos de Vegetación de Chile,” que se llevó a cabo con la CONAMA. Los resultados, han permitido tomar decisiones informadas acerca del recurso natural forestal chileno. Fue así como el “Catastro” vino a llenar un enorme vacío de información, entregando la superficie y representación de la gran diversidad de los bosques, así como del conjunto de la vegetación arbórea.

Por otra parte el Instituto Forestal se ha encargado de llevar a cabo la actualización del inventario de las plantaciones; para ello suscribió un acuerdo de cooperación con las principales compañías forestales con las que también se trabajaba en conjunto para proyectar su disponibilidad en el futuro.

El plan de ordenamiento predial se ejecuta mediante el plan de manejo de acuerdo con las pautas técnicas que establece la Ley N° 19.561.

D. Manejo de Bosques Naturales

En Chile, la mayor parte de los bosques productivos son privados y prácticamente no han existido concesiones de bosque. Recién en el año 2003, en la región de Aysén, se firmó el primer contrato de concesión forestal de terrenos fiscales para la cosecha racional del recurso forestal y alcanza a un total de 27.190 ha de bosque fiscal, con una inversión superior a los US\$ 7 millones y una duración de 30 años.

CONAF en conjunto con INFOR y otras instituciones están trabajando en la definición de Criterios e Indicadores de manejo forestal sustentable. De acuerdo al tamaño de predios, los más pequeños propietarios tienen muy pocas posibilidades de integrarse a negocios competitivos, ya sea por falta de capacidad empresarial, tecnología, capital de trabajo entre otros. Los problemas de estos segmentos son materia de permanente preocupación por parte del Estado. De las áreas forestales con bosque productivo, se estima en 162.000 pequeños propietarios, que poseen tierras con vocación forestal y que poseen bosques nativos, con una superficie de alrededor de 4,8 millones de ha con potencial forestal. Este segmento poblacional, en una alta proporción, ha permanecido marginado del desarrollo sectorial y forman parte de uno de los sectores más postergados de la sociedad chilena.

E. Plantaciones Forestales

Los bosques de producción son privados y los bosques de protección son del Estado y son administrados por la CONAF bajo el Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas. La normativa si excluye el uso de las zonas frágiles de suelos, cursos de agua y otras, dichos elementos deben estar claramente expresados en los planes de manejo de cada predio.

Las restricciones existentes a la cosecha de plantaciones en áreas frágiles, están señaladas en los manuales de los planes de manejo que diseñó la CONAF, siempre y cuando, dichas plantaciones

se encuentren ubicadas en terrenos de aptitud preferentemente forestal o en otros terrenos que cuenten con plantaciones bonificadas deberá efectuarse previa aprobación o registro, por parte de CONAF, de un plan de manejo y en conformidad a las prescripciones estipuladas en él. Las restricciones indicadas en el reglamento del DL. 701 respecto a la cosecha de árboles en áreas frágiles son: i) Corta de árboles y arbustos nativos situados a menos de 400 metros sobre los manantiales que nazcan en los cerros; ii) Corta de árboles y arbustos nativos situados a menos de 200 m. de las orillas de los manantiales, desde el punto en que la vertiente tenga origen hasta aquel en que llegue al plano; iii) Corta o explotación de árboles y arbustos nativos situados en pendientes superiores a 45 grados y, iv) Corta o destrucción del arbolado situado a menos de 200 m. del radio de los manantiales que nazcan en terrenos planos no regados.

Para intervenir plantaciones, los tipos de documentos exigido por CONAF, deben ser presentado en los siguientes formularios: i) Solicitud DL 701, ii) Plan de Manejo Plantaciones Forestales, iii) Norma de Manejo Pino Insigne, iv) Norma de Manejo Eucaliptos y, v) Plan de Manejo Corta de Bosques para ejecutar obras civiles. Cada uno de los documentos anteriores, debe ser implementados, mediante las pautas técnicas que establece la Ley N° 19.561 y su Reglamento, que establecen la norma de manejo aplicable a plantaciones de pino insignie, especies exóticas similares y bosque nativo (raleo, corta o explotación y reforestación). Todos estos instrumentos deben ser completados bajo estrictos criterios de utilización de los mismos, entregados por CONAF.

En cuanto a la certificación se ha realizado importantes avances. Es así como las principales empresas han instaurado la certificación ISO 14.001, actualmente el 60% de las plantaciones se encuentran certificadas por ese sistema de gestión. Además, el país ha tomado la decisión de desarrollar una norma, aspecto que fue manifestado y recogido por el gobierno. La norma está plenamente operativa, varias empresas se han certificado por el estándar nacional de certificación forestal independiente y de alto nivel técnico (Certfor - Chile), norma que cumple con todas las exigencias de participación, considerando los principios de Montreal y hoy está en la última etapa para ser reconocida por el PEFC, siendo el primer esquema no europeo, evaluado por este programa de homologación.

El esquema forestal dominante en Chile corresponde a un modelo basado en plantaciones de *Pinus radiata* y eucaliptos que abastecen industrias que presentan crecientes economías de escala. Este modelo, válido a nivel de grandes y medianas empresas, posiblemente no es tan útil a nivel de los pequeños productores y las comunidades. Para mejorar dicho aspecto el Ministerio de Agricultura coordina a través de la Mesa de Diálogo Agrícola y la Mesa de forestación campesina con el objeto de fortalecer y ampliar la incorporación de la pequeña agricultura al desarrollo forestal e impulsando una visión más integral de la actividad de plantación, incorporando un mayor nivel tecnológico, asistencia técnica y promoviendo un uso más eficiente de los recursos públicos que el Estado destina para la bonificación establecida en la ley de fomento forestal.

F. Impuestos y/o Tasas Forestales

La transacción de bosques es de carácter privada. Por lo tanto existen múltiples formas de compra y venta de bosques y plantaciones por lo que los precios están de acuerdo a los valores

del mercado. Cuando el bosque se traza en pie, se llevan a cabo inventarios para determinar volúmenes discriminados por los diversos tipos de madera en trozo que demanda la industria forestal.

Las actividades forestales, posesión, tenencia de predios forestales, ingresos o rentas obtenidas por la corta y venta de bosques, y en general de las utilidades derivadas de la explotación de bosques naturales o artificiales, están afectadas por el impuesto general de la renta.

G. Incentivos Forestales

El monto a pagar por el incentivo forestal es administrado directamente por la Tesorería General de la República, entidad dependiente del Ministerio de Hacienda. Por lo tanto, no está incluido en los presupuestarios de CONAF y del Ministerio de Agricultura.

El monto de bonificación se ha mantenido, en los últimos años en US\$ 10 millones por año y, que se mantendrá hasta el año 2010, de acuerdo a lo señalado por las Autoridades del Ministerio de Agricultura en su propuesta de política sectorial.

Desde el año 1976 hasta el año 2001, producto de la forestación bajo el incentivo del D.L.701, señala que se ha logrado forestar 1.039.856 ha, que en términos de inversión actualizada o valor presente es de US\$ 518 millones (monto acumulado corriente US\$ 205 millones). El 64% corresponde a la forestación y el resto corresponde al gasto en manejo por podas, ráelos y gasto de administración. El costo promedio actualizado por hectárea es de US\$ 321/ha y, en manejo el gasto es de US\$ 177 /ha.

Sin dudas que los resultados anteriores han significado para el país y para los propietarios de tierras de aptitud forestal acogidos al instrumento una importante fuente de riqueza. El valor en pie de las plantaciones bonificadas se estima superior a 10 veces al gasto del Estado, quién también recuperara la inversión al momento de su realización, vía impuestos a las utilidades y por los mayores niveles de actividad que generará su aprovechamiento.

Para efectuar las bonificaciones referidas en la Ley N° 19.561 sobre Fomento Forestal, la Corporación Nacional Forestal fija en el mes de Julio de cada año y previa aprobación del Ministerio de Agricultura y de Hacienda, el valor de los costos bonificables, para la temporada del año siguiente. Los resultados de los costos bonificables se publican en una tabla de costos en la cual se fijan los costos de forestación, recuperación de suelos degradados, estabilización de dunas, poda y raleo, por hectárea, y establecimiento de cortinas cortaviento por kilómetro.

La tabla de costos considera las diferentes categorías de suelo, de regiones y especies y de otras actividades, tales como, adquisición de plantas, preparación y cercado del terreno, establecimiento de la plantación, labores de protección y gastos generales asociados a las actividades bonificables. Tratándose de pequeños propietarios forestales, también se considerará la asesoría técnica.

A modo de recomendación se puede mencionar que de acuerdo a la experiencia nacional e internacional en materia de incentivos forestales gubernamentales, es necesario: i) apoyar las

necesidades reales de caja de un proyecto de inversión silvícola; ii) proveer tecnología avanzada que incremente la productividad, y, iii) que exista una demanda por los productos intermedios y finales, de no ser así, es difícil que exista un desarrollo de plantaciones industriales.

SECCION V

Marco Legal e Institucional del Sector Forestal en Costa Rica

A. Resumen del Marco Político y Legal del Sector Forestal en Costa Rica

Entre 1970 y 1989 la deforestación en Costa Rica alcanzó un promedio anual de 60.000 hectáreas (1,18% del país), considerada una de las más altas del mundo. La política agropecuaria tenía un fuerte sesgo anti-forestal, más del 30% del crecimiento del sector se dio a costa de la eliminación del bosque. Como los bosques no tenían valor, se aprovechaba menos de la mitad de las especies comerciales, la industria solo procesaba un 20% del volumen cortado y solo se pagaba al dueño del bosque un 2.3% del precio de la madera puesta en la industria, además, existían altos niveles de corrupción institucional. Ante la crisis que agobiaba el sector, en 1990 se inicia un gran debate nacional para identificar las causas estructurales que estaban amenazando la existencia misma del bosque. El proceso de análisis y búsqueda de soluciones concluye con la formulación de un marco de políticas forestales en 1994, en donde se definen los siguientes objetivos de política: garantizar seguridad jurídica en la tenencia y uso del recurso forestal; valorizar el recurso en pie para favorecer al propietario del bosque; eliminar los incentivos perversos que estaban promoviendo el cambio de uso; incorporar la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones y reestructurar las instituciones del sector para democratizarlas y especializarlas.

Después de un amplio proceso de concertación nacional, en 1996 se aprueba la Ley Forestal № 7575. Esta ley modifica radicalmente la estructura institucional del sector, al establecer legalmente las siguientes instituciones: Administración Forestal del Estado (AFE), la cual debía ser desconcentrada y regionalizada; la Oficina Nacional Forestal (ONF), como un ente público no estatal en donde se agrupa al sector forestal privado; los Consejos Regionales Ambientales, para asegurar la participación regional y el Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO), como ente especializado en el financiamiento del sector. Para mejorar y hacer transparente el control forestal, se crea la figura del Regente Forestal, que es un profesional calificado dotado con fe pública y se autoriza a los Consejos Regionales Ambientales y a las Municipalidades a otorgar pequeños permisos de corta en sus jurisdicciones. Se liberalizan los permisos de corta a las plantaciones forestales y sistemas agroforestales y se condicionan los planes de manejo para aprovechamiento de bosques a cumplir con principios y criterios de sostenibilidad previamente certificados. Para garantizar la permanencia de los bosques se prohíbe el cambio de uso en los terrenos cubiertos de bosque y para valorizar el recurso forestal se elimina el impuesto forestal al árbol en pie en tierras privadas, creándose un impuesto a la madera en troza puesta en la industria y a la importación de madera (trozas, cuadro y aserrada). Como instrumento de fomento se crea el sistema de pago de servicios ambientales (PSA), con el fin de compensar a los propietarios de bosques y plantaciones forestales por los servicios ambientales que brindan al país y al mundo.

A pesar de haber sido una Ley Forestal menos represiva que las anteriores, en la aplicación se han identificado las siguientes debilidades estructurales: impone una serie de requisitos técnicos, administrativos y legales que restringen fuertemente el manejo de bosque, lo que ha generado un

aumento significativo en la tala ilegal.; prohíbe el cambio de uso sin establecer los mecanismos de fomento y control adecuados; se le otorgan funciones a las Municipalidades sin prepararlas y darles el soporte técnico; crea instrumentos de fomento inoperantes por falta de financiamiento y aplicabilidad; se establecen excesivas sanciones para las infracciones menores, por tanto inaplicables por la justicia y es omisa en la tipificación de delitos comunes como la tala ilegal y transporte ilegal de productos forestales, por lo que es poco probable lograr el castigo de los infractores en los Tribunales de Justicia.

B. Marco Institucional del Sector Forestal

La actual estructura institucional del sector forestal costarricense, esta basada en los principios de participación y especialización institucional, por lo que la base institucional y organizativa es muy amplia. El sistema institucional esta compuesto por: el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC) que tiene las funciones de la Administración Forestal del Estado; la ONF; el FONAFIFO; los Consejos Regionales Ambientales (CRA) y el Colegio de Ingenieros Agrónomos. En la actual estructura institucional el rol del Estado cambia radicalmente, abandona el papel de único actor institucional que tenía en el pasado, cuando hacía de todo y se responsabilizaba por todo, para asumir el rol de facilitador y promotor, para lo cual delega responsabilidades a instituciones especializadas, con lo que se mejora significativamente la eficacia institucional y la participación.

El SINAC es la institución gubernamental dependiente del Ministerio del Ambiente y Energía (MINAE), que realiza las funciones de la Administración Forestal de Estado (AFE) de conformidad con la ley. Sus principales funciones son: aprobar los principios y criterios para el manejo forestal, aprobar los planes de manejo forestal, aprobar los permisos forestales, liderar las acciones de control forestal, y denunciar a los órganos judiciales las violaciones a la ley. La operación de SINAC está regionalizada y se ejecuta a través de las Áreas de Conservación, que constituyen unidades regionales dirigidas por un Director Regional. Es en las Áreas de Conservación donde se brindan todos los servicios de la Administración Forestal del Estado, como la aprobación de planes de manejo, los permisos forestales, las licencias y el control forestal. Los principios de regionalización, democratización y participación han estado presentes en todo el proceso de creación y estructuración del SINAC.

La ONF es la organización que aglutina al sector forestal privado, tiene personería jurídica propia y es administrada por una Junta Directiva compuesta por 9 miembros que representan a diferentes sub-sectores; dos representan a organizaciones de pequeños productores forestales, dos a otras organizaciones de productores, dos a los industriales de la madrera, uno a los comerciantes de madera, uno a los artesanos y productores de muebles y uno representa a los grupos ecologistas. Los objetivos estratégicos de la organización son: concertar y representar los intereses del sector privado, planificar el desarrollo estratégico del sector, generar condiciones marco amigables a largo plazo, promover mecanismos de coordinación y negociación con el Sector Público, elaborar propuestas de políticas forestales y gestionar recursos financieros para el desarrollo del sector forestal privado.

El FONAFIFO tiene personería jurídica instrumental e independencia operativa, su principal objetivo es financiar a través del pago de servicios ambientales, el manejo de bosques, la reforestación, la recuperación de áreas desnudas, y mediante créditos financiar los viveros forestales, la industria forestal y la comercialización de productos forestales. La institución esta

dirigida por una Junta Directiva compuesta por cinco miembros: dos son representantes del sector privado nombrados por la ONF; dos representan al Sector Público (uno al Ministerio de Ambiente y Energía y uno al Ministerio de Agricultura y Ganadería) y uno representa al Sistema Bancario Nacional, como ente independiente.

Los CRA son órganos regionales adscritos al MIMAE y la principal función es la de constituirse en la máxima instancia regional para el análisis, la discusión, la denuncia y el control de las actividades forestales y los programas y proyectos en materia ambiental. Los CRA están integrados por el Gobernador de Provincia, un Representante Municipal, uno de Organizaciones Ecológicas, uno de cada uno de los Consejos de Desarrollo que operen en la región, uno de los gobiernos estudiantiles y un representante de las Cámaras Empresariales. La Ley Forestal les asigna la potestad de autorizar la corta de árboles en terrenos de uso agropecuario hasta por un máximo de 5 árboles por finca y también les autoriza expedir certificados de origen para el transporte de madera proveniente de plantaciones forestales o sistemas agroforestales. Por el limitado volumen que autorizan y por las diferencias tan marcadas entre las trozas (pequeños diámetros, especies conocidas) provenientes de sistemas agroforestales o plantaciones con las de un bosque nativo, los permisos otorgados no han generado blanqueo de madera.

El Colegio de Ingenieros Agrónomos, tiene la responsabilidad de fiscalizar el trabajo de los Regentes Forestales y regular la relación entre el Regente y el propietario forestal. En general el modelo institucional ha funcionado muy bien, principalmente en el eje institucional formado por SINAC; FONAFIFO, ONF y Colegio de Ingenieros Agrónomos. El SINAC tiene el liderazgo en la dirección y concertación de las políticas y en el control forestal, el FONAFIFO tiene el liderazgo en la promoción y aplicación de los mecanismos de financiamiento, la ONF lidera la coordinación del sector privado y monitorea la ejecución de las políticas y el Colegio de Ingenieros Agrónomos fiscaliza la Regencia Forestal.

La asistencia técnica para el caso de pequeños y medianos propietarios organizados, se las brinda las Organizaciones Forestales y para los propietarios independientes se brinda por medio del sistema de regencia forestal; en ambos casos los servicios deben ser pagados por los beneficiarios.

A pesar de que la ley le daba potestades a las Municipalidades de otorgar permisos pequeños, esa potestad se le denegó en una modificación posterior, por excesos y abusos en los permisos otorgados. Las Municipalidades no tenían capacidad técnica ni administrativa, ni existían los mecanismos de control para evitar los abusos.

C. Planificación Regional y Zonificación

En Costa Rica no existe un plan de ordenamiento del territorio. En la planificación regional lo que existe es una estrategia de “Área de Conservación”, cuyo propósito principal es administrar y promover el uso sostenible de los recursos naturales, acorde al desarrollo económico y social del país. La estrategia de Área de Conservación, fue fundamental en el diseño y creación del Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC). En el enfoque costarricense de Áreas de Conservación, los diferentes elementos del paisaje forestal se complementan para construir un paisaje multi-funcional. Por ejemplo; las Áreas Protegidas estrictamente intocables (Parques Nacionales y Reservas Biológicas), propiedad del Estado, son conectadas y amortiguadas por áreas privadas de bosques protegidos, de bosques manejados, de bosques regenerados y de

plantaciones forestales. Dentro de la planificación regional, el rol de las Municipalidades se limita a la aprobación de planes reguladores para el municipio, en donde se definen los usos urbanos, industriales, agrícolas y forestales, pero no tienen potestad para aprobar o denegar permisos de uso. Una característica importante del país, es que todos los bosques susceptibles a manejo están ubicados en propiedad privada, porque los pertenecientes al Estado están bajo categorías de manejo donde no se permite el aprovechamiento forestal. Para aprovechar un bosque es requisito que la propiedad este inscrita en el Registro Público de la Propiedad y debe tener plano catastrado. Un elemento importante a resaltar, es que la Ley 7575 prohíbe expresamente el cambio de uso del suelo en los terrenos cubiertos de bosque. Esta prohibición ha sido imposible de aplicar por parte del SINAC, por el hecho de que no existía en el país un mapa oficial de uso forestal con la escala adecuada que permitiera aplicarla en el nivel de finca. Por esta razón, el Estado ha tenido que oficializar a partir del 2000, un mapa de cobertura forestal, de uso obligatorio para todo trámite de permiso forestal por parte de los regentes forestales, para lo cual deben hacer uso de sistemas de posicionamiento global (GPS) La prohibición de cambio de uso, ha generado la tala progresiva en los reductos de bosque ubicados en fincas de uso agropecuario.

D. Manejo de Bosques Naturales

El manejo de bosques es permitido únicamente en bosques de propiedad privada, inscritos en el Registro Público de la Propiedad. Para tener acceso al aprovechamiento se deben cumplir con los siguientes requisitos administrativos: demostrar la titularidad de la propiedad o de la posesión, presentar copia certificada del plano catastrado, presentar un plan de manejo y tener un contrato de Regencia Forestal firmado.

Para el aprovechamiento maderable de los bosques es necesario la elaboración de un plan de manejo siguiendo los principios, criterios e indicadores de sostenibilidad recomendados por la Comisión Nacional de Certificación Forestal (creada como órgano independiente, adscrito al SINAC) y aprobados por el SINAC. Los principios, criterios e indicadores nacionales, están basados en los nueve principios establecidos por el Consejo Mundial de Bosques (FSC). Es importante resaltar que el sistema costarricense presenta criterios mucho más restrictivos que los del FSC, como por ejemplo, se permite cortar solamente el 60% del volumen comercial inventariado.

El plan de manejo debe ser elaborado por un profesional forestal y debe contener toda la información técnica que caracterice la estructura y la composición del bosque a intervenir. El profesional forestal puede determinar el ciclo de corta en función de la información sobre crecimientos que exista, en los casos que no se disponga de información, se establece que el ciclo de corta no puede ser menor de 15 años, reservándose el SINAC la facultad de ampliar o reducir este plazo y según la recomendación técnica de la Comisión Nacional de Certificación. Para garantizar la calidad de los datos presentados en el Plan de Manejo, el error de muestreo máximo permisible en el inventario forestal (inventario preliminar) es de un 20% respecto al área basal por hectárea, con un 95% de confiabilidad. El plan de manejo solo puede ser ejecutado si previamente el propietario del bosque contrata los servicios de un Regente Forestal, que debe velar por el cumplimiento de las normas técnicas y legales establecidas en el plan de manejo.

Para el transporte de la madera proveniente de un plan de manejo de bosque, se requiere llenar una guía de transporte para cada viaje de madera y enumerar con una placa todas las trozas. El Regente debe informar periódicamente al SINAC, sobre el uso de guías y placas y debe devolver

las no utilizadas una vez cerrado el aprovechamiento del bosque y clausurado los caminos primarios y secundarios.

Por ser tan pequeñas las áreas de bosque a ser aprovechadas (30 ha promedio), muchos propietarios se han asociado a Organizaciones Forestales para disminuir los costos de la regencia. Este nivel de organización, ha facilitado a los pequeños propietarios el acceso a la certificación forestal voluntaria, por medio del esquema “sombrija”, en donde la Organización Forestal se constituye en el administrador de la certificación, encargándose de administrar el certificado, para lo cual internamente decide si se excluye o incluye un propietario en la certificación. Este esquema de certificación incluye a propietarios con áreas menores a 300 ha y es mucho más económico que el sistema de certificación para pequeños propietarios (SENS). En el país existen dos Organizaciones Forestales certificadas y cuatro están en proceso.

La política para el manejo de bosques ha sido muy restrictiva por los fuertes requisitos técnicos, legales y administrativos que se exige para aprovechar un bosque natural, lo que implica un fuerte costo al manejo. La restricción que impone mayor costo, es el impedimento de extraer el 40% del volumen comercial inventariado. Los altos costos del manejo castigan más fuerte a los planes de manejo en pequeñas áreas, lo que genera una disminución significativa en la rentabilidad de la actividad. Esta situación se agrava aún más debido a la suspensión en el 2003 del pago de servicios ambientales al manejo de bosque.

E. Plantaciones Forestales

Costa Rica ha realizado un esfuerzo sostenido desde finales de la década de los setenta para fomentar las plantaciones forestales. En la Ley Forestal 7575 se establece un capítulo específico para el fomento de las plantaciones forestales, en donde se les libera de permisos de corta, transporte, industrialización y exportación, además, se les exonera de impuestos y se les incluye dentro del sistema para el pago de servicios ambientales. Bajo diferentes modalidades a partir del año 1979 se han establecido alrededor de 171,000 ha de plantaciones forestales (área muy similar a la plantada en Colombia), lo que representan alrededor del 3.4% del área total del país. El objetivo primordial de las plantaciones forestales es la producción de materia prima para abastecer la industria forestal y la demanda nacional de madera, no existen plantaciones con fines de protección. Actualmente son el cultivo permanente de mayor extensión en el país, superando a cultivos tradicionales como el banano (49,000 ha), el café (108,000 ha) y a la caña de azúcar (47,000 ha). Desde 1998 el volumen de madera proveniente de plantaciones forestales se ha venido incrementando hasta alcanzar en el 2002 un volumen de 336 mil metros cúbicos, lo que representa un 45% del consumo nacional.

El área plantada en los últimos seis años mediante el sistema de pago de servicios ambientales es de 21,781 ha, con un promedio de 28 ha por proyecto, lo que evidencia una alta participación de pequeños y medianos propietarios. Por ejemplo; los pequeños productores forestales asociados a más de 50 organizaciones, han reforestado más de 40,000 ha. Las plantaciones forestales es el cultivo permanente con la mayor área certificada en el país, con un total de 42.544 ha (mayo, 2004). El servicio ambiental que prestan las plantaciones es sobre todo el secuestro de carbono y la protección de suelos y agua en áreas degradadas.

Para movilizar madera proveniente de plantaciones forestales o sistemas agroforestales se debe presentar al SINAC solamente un certificado de origen expedido por un Regente Forestal o el Consejo Regional.

F. Impuestos y/o Tasas Forestales

Una de las decisiones para valorizar el bosque, fue la de eliminar el sistema de impuesto forestal que existía antes de 1996, porque el cobro estaba dirigido al árbol en pie. La Administración Forestal del Estado era la que tasaba y cobraba directamente el impuesto, lo que generaba una gran distracción de recursos humanos y logísticos. En la Ley 7575, se cambia el sistema y se establece un impuesto general forestal del 3% sobre el valor de transferencia en el mercado de la madera en troza. Se considera que el impuesto se genera en el momento de la industrialización primaria de la madera, para el caso de madera nacional, y para la madera importada el impuesto debe ser pagado en la aduana de acuerdo con el valor reportado. El sistema obliga a los propietarios de industrias a la colecta y pago del impuesto para la madera de procedencia nacional. El monto recaudado por el impuesto se debe distribuir entre muchas instituciones de acuerdo a porcentajes establecidos, correspondiéndole al SINAC solo un pequeño porcentaje para cubrir los costos de cobrar y controlar el impuesto. El pasar de un sistema de impuesto a la madera en pie, a uno a la madera puesta en la industria, complico el cobro, principalmente por la imposibilidad de cuantificar el volumen de la madera procesada (diferentes porcentajes de rendimiento, por las diferencias en la calidad de las trozas) y por la variación en el valor de cada especie (especies valiosas pagan más). Estas dos limitaciones exigen de un control permanente de las industrias, lo que hace muy caro el control y el SINAC que es la institución responsable de controlar el cobro, solamente recibe un 15% del monto recaudado. Otra limitante del sistema, es que los montos recaudados ingresan directamente a la caja única del Estado y es el Ministerio de Hacienda, quien hace el pago a las diferentes instituciones, lo que implica trámites lentos y retrasos.

G. Incentivos Forestales

Hasta 1992, se incentivaba solamente la reforestación a través del Certificado de Abono Forestal (CAFMA); a partir de ese año se creó el Certificado para el Manejo del Bosques (CAFMA) y en el año 1995, se creó el Certificado para Protección de Bosques. Con la Ley 7575 se cambia el sistema de incentivos, pasando del Certificado de Abono Forestal (que consistía en un subsidio a la inversión que se realizara en el establecimiento de una plantación, en el manejo de bosque o en la protección de bosque), al sistema de Pago de Servicios Ambientales (PSA), que consiste en el pago por un servicio ambiental que brindan los bosques y las plantaciones forestales al país y al mundo. En el sistema de PSA, los recursos financieros no provienen de una partida presupuestaria del Gobierno como el sistema anterior, sino, de un impuesto selectivo de consumo a los combustibles, aplicando el principio del que “contamina debe”. En la Ley 7575 se establecía que de los montos recaudados por el impuesto selectivo de consumo de combustibles y otros hidrocarburos, anualmente se destinará un tercio para compensar a los propietarios de bosques y plantaciones por los servicios ambientales que suministran, este porcentaje fue cambiado por la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria en el 2002, quedando el monto en un 3.5% del impuesto único a los combustibles. Por primera vez se reconoce que los bosques y

plantaciones no solo producen madera, sino, producen servicios ambientales como: mitigación de emisiones de efecto invernadero (fijación, reducción, secuestro, almacenamiento y adsorción); protección de aguas para uso urbano, rural o hidroeléctrico; protección de la biodiversidad y de la belleza escénica. El FONAFIFO es la institución encargada de administrar y dirigir el PSA. Las actividades para las que se paga PSA son: el establecimiento de plantaciones forestales; el manejo de bosques; la protección de bosques y los sistemas agroforestales. Para el año 2004 se está pagando US\$ 570 por hectárea para el establecimiento de plantaciones forestales, el monto es desembolsado en un periodo de 5 años (50% el año 1, 20% el año 2, 15% el año 3, 10% el año 4 y 5% el año 5). Para la actividad de protección de bosque se paga US\$ 222 por hectárea, desembolsados en un periodo de 5 años (20% cada año). Para el establecimiento de sistemas agroforestales se paga US\$ 0.80 por árbol, desembolsado en tres años (65% año 1, 20% año 2, 15% año 3) El PSA para manejo de bosque se suspendió en el año 2003, por la presión de ecologistas. Al sistema de PSA se han sometido desde el año 1997 un total de 361,026 has, de las cuales un 87% (314,777 ha) se ha dedicado a la protección de bosques, un 7% (24,466 ha) al manejo de bosques y un 6% (21,781 ha) a las plantaciones forestales. El sistema costarricense de PSA, ha sido reconocido y apoyado por instituciones financieras internacionales como el Banco Mundial, el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF) y el Banco Alemán para la Reconstrucción (KfW). El Banco Mundial otorgó un préstamo por US\$ 32 millones para PSA, el GEF una donación de US\$ 8 millones y KfW una donación de US\$ 10 millones. Además del PSA que es el principal instrumento de financiamiento del sector forestal costarricense, existen en la Ley 7575 otros instrumentos complementarios para fomentar el uso forestal, entre los que destaca la exoneración del pago de impuestos a bienes inmuebles e impuestos sobre activos y protección contra invasiones de tierra para los propietarios de bosques naturales que los manejen.

Para el año 2004 esta presupuestado para el PSA, un monto superior a los US\$ 15 millones. A partir del año 2002, el Ministerio de Hacienda está trasladando al FONAFIFO el monto total del impuesto, condición que no se cumplía en los años anteriores, en donde sólo se trasladaba una parte de lo recaudado por el impuesto. Una limitación del PSA, es que los proyectos que sean sometidos al sistema, deben inscribirse en el Registro Público de la Propiedad, para lo cual es requisito que la finca beneficiada se encuentre inscrita, lo que excluye a los pequeños poseedores que no tienen título de propiedad, además, se exigen muchos requisitos administrativos y legales que no agregan valor al servicio ambiental que se está pagando.

SECCION VI

El Marco Legal e Institucional del Sector Forestal Ecuatoriano

A. Resumen del Marco Político y Legal del Sector Forestal Ecuatoriano

Bajo el liderazgo de la ex Ministra de Ambiente Yolanda Kakabadse, se promulgó en 1999 en el Ecuador una política forestal consensuada por los actores del sector como política de estado denominada “Estrategia para el Desarrollo Forestal Sustentable del Ecuador”. La visión de esta política vigente desde entonces, es que el Ecuador maneje sustentablemente sus recursos forestales y garantice a la sociedad su permanencia, su diversidad biológica y cultural asociada, y compita de manera eficiente en el mercado mundial de bienes y servicios ambientales; para que desde el sector se genere desarrollo económico y social que mejore la calidad de vida de todos los involucrados.

El marco de las políticas forestales busca alcanzar los siguientes cuatro grandes objetivos:

- Detener el proceso de pérdida de los bosques nativos, fundamentándose en la aplicación de instrumentos de fomento, que propendan a su manejo sustentable y que valoricen sus bienes y servicios, a fin de mejorar su competitividad con otros usos de la tierra.
- Conservar y manejar los bosques y recursos existentes, en las áreas naturales protegidas, humedales, manglares y páramos; mediante la generación de alternativas de uso entre las que se destacan entre otros, su enorme potencial turístico y el uso sustentable de su biodiversidad.
- Restaurar las tierras de aptitud forestal sin bosque, incorporándolas a los procesos de desarrollo económico y social; a través de un masivo programa de fomento a la forestación, tanto con fines productivos como con fines de protección.
- Asegurar la participación de las poblaciones rurales, de los pueblos y de las nacionalidades indígenas y negras, en los procesos de toma de decisiones y en la planificación, ejecución y seguimiento de programas forestales y de conservación.
- La consecución de estos objetivos, supone la implementación de cinco estrategias generales que son: dar mayor valor al recurso forestal (16 actividades), establecer de un sistema de financiamiento e incentivos (6 actividades), fortalecer la participación de la sociedad civil (4 actividades); y modernizar los marcos legales, institucionales y organizacionales del sector forestal (11 actividades).

La coyuntura política de los años 2000-2003, no hizo posible que se aprobara el proyecto de nueva ley forestal, consensuado durante el proceso de formulación de la Estrategia Forestal; y orientado a implementar sus políticas. No obstante se logró con relativo éxito, introducir algunos de los conceptos de la nueva política forestal, mediante cambios reglamentarios y normativos al amparo de la “vieja” Ley Forestal que está vigente desde 1981. Estos cambios son en lo principal, la exigencia de observar durante el aprovechamiento forestal 5 criterios y 25 indicadores de manejo forestal sustentable, la simplificación de los requerimientos técnicos y burocráticos para el aprovechamiento forestal, en especial para las plantaciones forestales; el

establecimiento de sanciones fuertes a la tala, la conversión ilegal de bosques nativos, y la posibilidad de que el Estado delegue a actores no-gubernamentales algunas actividades en apoyo a su facultad de control: se crea el “Sistema Nacional Tercerizado de Control Forestal, y la adaptación de las normas y los procedimientos administrativos forestales a las realidades relativas a la tenencia de la tierra. En el marco de un proceso de mejoramiento adaptativo, el 4 de junio de 2004 se emitió una nueva versión de las normas forestales.

La situación y la seguridad de la tenencia de la tierra cubierta con bosques deben ser aun definidas. Existe urgencia de que se creen mediante Ley, instrumentos de fomento y de financiamiento, para promover el manejo forestal sustentable, de pago por servicios ambientales y de incentivos a la forestación. Debe continuar además, el desarrollo de mecanismos que promuevan la participación de las comunidades indígenas en la toma de las decisiones sectoriales.

B. Marco Institucional del Sector Forestal

La falta crónica de recursos y capacidades gubernamentales para la gestión forestal, motivó que desde el año 2000 el Estado Ecuatoriano haya iniciado un proceso de delegación de actividades a actores privados y no-gubernamentales. Se definió que todo es delegable, salvo aquellas facultades inherentes al ejercicio (discrecional) de la autoridad que definen el rol de la misma, las cuales son:

- Formular (de manera participativa) y coordinar la implementación (por parte de todos los actores) de la Política Forestal
- Facilitar la generación de consensos y la ejecución de procesos y proyectos
- Emitir normas y sancionar a quienes las infrinjan

Esta redefinición del rol del Estado, llevó a que en 1999 el INEFAN, extinto; instituto forestal autónomo adscrito al Ministerio del Ambiente (MAE), fuera fusionado con esa cartera de Estado con la finalidad de que sectores regulados (maderero, minero, turismo), los cuales habían sido miembros del directorio del extinto instituto, dejen de ser reguladores y regulados al mismo tiempo. En ese año inició además, un paulatino proceso de desconcentración de competencias y recursos hacia 10 distritos forestales regionales del MAE, orientado a lograr mayor eficiencia y cercanía al usuario. Varios recursos y actividades considerados como no estratégicos para el ejercicio de la autoridad forestal, fueron transferidos a otros entes e instituciones especializados (investigación a universidades, extensión a ONGs, viveros a sector privado y gobiernos seccionales, etc.). En este sentido, se definieron que competencias eran susceptibles de ser transferidas a gobiernos provinciales y a municipios; reservándose al ámbito nacional la administración del Sistema Nacional de Áreas Protegidas y el Sistema Tercerizado de Control Forestal; no obstante el proceso de descentralización se ha estancado desde el año 2003.

Para combatir la tala ilegal y la corrupción en el sector forestal, se constituye el Sistema Nacional Tercerizado de Control Forestal (SNTCF), el cual es conformado por:

- VIGILANCIA VERDE (VV): cuerpo público-privado para el control y veeduría social al transporte de madera, en el cual participan 5 ONGs, la fuerza pública y el MAE: el 50% del valor de la madera ilegal decomisada y rematada, sirve para financiar sus

operaciones y es administrado por un fideicomiso mercantil. VIGILANCIA VERDE opera siete puestos de control fijos en sitios estratégicos y cinco unidades móviles en las carreteras. En sus primeros tres años de vida, ha confiscado una cantidad cinco veces mayor al volumen de madera confiscada cuando el Estado (INEFAN) actuaba de manera aislada en 1999. Integradas en el sistema informático de controles cruzados del SNTCF, V V y SGS, retuvieron en 5 meses del 2003 un volumen (proyectado al año) 10 veces superior al registrado en 1999. Vigilancia Verde controla además la movilización de la fauna silvestre y otros elementos de la biodiversidad, reportando significativos logros.

- los REGENTES: profesionales forestales que por delegación del Estado, otorgan fé pública sobre la correcta ejecución de las actividades de aprovechamiento en los bosques. Su responsabilidad, es asegurar que las actividades de aprovechamiento forestal en el bosque sean autorizadas por la administración forestal, cumplan plenamente con los criterios e indicadores de manejo forestal sustentable, y con los procedimientos contenidos en las normas, planes de manejo y licencias de aprovechamiento forestal. Los regentes forestales son además responsables de la correcta emisión (en el bosque o sitio de carga) de las guías de transporte de la madera que se moviliza.
- SGS del Ecuador S.A.: empresa privada especializada en verificación y auditoría, contratada para prestar por delegación del Estado, servicios de administración y verificación forestal en el marco de un sistema informático geo-referenciado de controles cruzados, a cambio del pago de una tarifa la cual es pagada por quienes aprovechan la madera. Una demanda de inconstitucionalidad planteada por el sector maderero, ocasionó que las operaciones forestales de SGS hayan tenido que ser suspendidas desde noviembre del 2003.

El SNTCF vincula y corresponsabiliza a diferentes actores públicos, no-gubernamentales, profesionales privados y empresariales, en una cadena de custodia orientada a garantizar que la madera que se aprovecha, transporta y comercializa en el Ecuador, sea de origen legal y provenga de prácticas de aprovechamiento forestal sustentables. A la cabeza del SNTCF se sitúa el Ministerio del Ambiente, el cual deja de ser un ejecutor operativo en la administración y el control; pero mantiene la facultad permanente del control estratégico y fiscalización a cada uno de los elementos del sistema, a más de acceder en línea a todos los datos y procedimientos. De esta manera podrá concentrar sus escasos recursos humanos y materiales, al ejercicio de la autoridad forestal que se manifiesta en la sanción de infracciones forestales.

Varias de las actividades que tradicionalmente las realizaba el servicio forestal del Estado, fueron transferidas a entes especializados así: la investigación forestal a las universidades y los institutos de investigación especializados. La planificación del aprovechamiento forestal la realizan los ingenieros forestales, que como consultores privados realizan los planes de manejo a nivel de predio forestal (privado). Ya que en el Ecuador el Estado no administra bosques por su propia cuenta, todos los bosques están en posesión de personas privadas o de comunidades. El Estado ya no brinda asistencia técnica en el campo forestal, únicamente la que por su delegación realizan los regentes forestales; no obstante, ha direccionado con cierto éxito recursos de la cooperación internacional hacia organizaciones no gubernamentales y comunitarias; para

que éstas ejecuten proyectos de asistencia técnica en manejo forestal sustentable y manejo participativo de los recursos naturales.

C. Planificación Regional y Zonificación

La Ley de Gestión Ambiental (1999) le asigna al Ministerio de Ambiente, la competencia de elaborar la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial, y de coordinar junto con la Secretaría Nacional de Planificación, el Plan Nacional de Ordenamiento Territorial con la participación de las otras instituciones con competencias sectoriales y regionales. No obstante no existe al momento el marco institucional ni la reglamentación que facilite la interacción entre las diferentes jerarquías, escalas y enfoques sectoriales, que permitan un proceso orientado hacia la implementación de un ordenamiento y un manejo racional del territorio. Un primer ejercicio práctico es la Zonificación Ecológica Económica de la Amazonía Ecuatoriana, generada a una escala de 1:250.000 por el Instituto para el Ecodesarrollo de la Amazonía ECORAE, escala inapropiada para ser utilizada en campo. No obstante algunos gobiernos seccionales están en proceso de afinamiento de este instrumento. De hecho ejemplos más concretos de ordenamiento del territorio, los están dando algunos municipios quienes tienen la facultad de regular el uso del espacio que ocupan.

No existe un Inventario Forestal Nacional: se consideran como “bosques de producción”, alrededor de 7,5 millones de hectáreas de bosques que se encuentran fuera del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

En el año 2000 se introdujo en la Normativa Forestal, un instrumento de ordenamiento predial denominado “Plan de Manejo Integral”; mediante el cual el propietario interesado de aprovechar madera debe presentar para aprobación del MAE, una zonificación básica de su finca; diferenciando la zona para manejo de bosque nativo, zona de protección permanente, zona para plantaciones forestales, zona para otros usos como agricultura, infraestructura, vivienda, etc., y la zona para conversión legal de bosques a otros usos. La finalidad de este instrumento, es generar una base geo-referenciada para un catastro rural forestal, orientado también a monitorear en el marco del SNTCF el aprovechamiento forestal y el cambio de uso del suelo.

D. Manejo de Bosques Naturales

Por el hecho de que prácticamente todos los bosques naturales se encuentran en propiedad o en posesión de personas privadas, el Estado nunca ha podido implementar la política de concesiones forestales que la Ley Forestal vigente desde 1981 contempla. En propiedades privadas, una vez presentado por parte del propietario del predio un programa de aprovechamiento forestal (plan de manejo) y cancelado el impuesto forestal, la administración emite la licencia de aprovechamiento forestal respectiva, cuya duración máxima es de un año. El programa de aprovechamiento debe observar los siguientes cinco criterios de manejo forestal sustentable, cuyo cumplimiento puede ser verificado mediante 25 indicadores:

Criterio 1: Sostenibilidad de la producción (3 Indicadores).

Criterio 2: Mantenimiento de la cobertura boscosa (4 Indicadores).

Criterio 3: Conservación de la biodiversidad (7 indicadores).

Criterio 4: Corresponsabilidad en el manejo forestal (2 indicadores)

Criterio 5: Reducción de los impactos ambientales y sociales negativos (9 indicadores).

Los poseedores de bosques con superficies mayores, son las comunidades ancestrales y las nacionalidades indígenas asentadas en el litoral nor-occidental y la Amazonía del Ecuador: once nacionalidades indígenas son propietarios de 3'.887.939 has y reclaman para sí 2'.328.879 has adicionales de territorio, lo cual suma más de 6 millones de hectáreas de bosques. De ahí que menos de 2% de la población ecuatoriana posee más del 50% de los bosques en el Ecuador. Las 5,5 millones de hectáreas restantes, están en su gran mayoría en posesión de colonos y campesinos con una superficie promedio de bosques inferior a 50 has por familia; y es precisamente en estas fincas en donde se realiza más del 60 % del aprovechamiento de madera en el Ecuador, lo cual ha sido un serio obstáculo para la certificación forestal voluntaria, principalmente por su dispersión y por los altos costos asociados. Por ello la certificación forestal es todavía un proceso muy incipiente en Ecuador; desarrollado en comunidades por parte de ONG con apoyo de la cooperación internacional y por una empresa privada. El primer proyecto que inició un proceso de certificación en bosques nativos fue SUBIR (CARE-US AID), con comunidades indígenas sin haber logrado su objetivo final. Una iniciativa similar está en proceso desde el año 2000: la Federación de Indígenas Awa en el Nor-occidente, intenta certificar el manejo forestal comunitario de unas 1500 hectáreas. El grupo industrial (Durini), inició el proceso de certificación FCS para 10.900 has de bosque nativo, una buena parte (6.000 ha) en convenio con comunidades Chachi.

De esta realidad se deduce:

- La política forestal de los años ochentas orientada hacia las concesiones forestales por parte del Estado hacia la industria maderera carece de base en la realidad actual. Hoy en día quienes quieran aprovechar madera, la cual está en posesión de privados o de comunidades, deben celebrar contratos de compra o convenios de aprovechamiento con los que actualmente poseen el recurso, en general comunidades indígenas.
- La certificación forestal voluntaria, sólo es económicamente viable para los “grandes” propietarios de bosques los cuales son las comunidades indígenas. No existen propietarios privados individuales que posean una extensión significativa de bosques, salvo un grupo industrial que posee alrededor de 20.00 hectáreas de bosques nativos y plantaciones forestales apenas en proceso de certificación.
- El manejo racional y la conservación de los bosques en el Ecuador, depende mucho más del cumplimiento de la Normativa Forestal por parte de todos los actores, que la certificación forestal voluntaria por parte de unos pocos.
- Los influyentes industriales madereros poseen menos del 0,34 % de los bosques nativos, mientras que los propietarios de más de la mitad de los bosques del Ecuador, han tenido una vocería muy débil.

E. Plantaciones Forestales

En el Ecuador existen apenas 167.000 has de plantaciones forestales, en su mayoría pinos, eucaliptos, teca y balsa. La política forestal ecuatoriana estuvo más orientada a lo enunciativo,

que hacia incentivos económicos y fiscales reales orientados al establecimiento de masas forestales importantes. Tanto así que la Ley Forestal vigente desde 1981, aún contempla la obligación de reforestar predios con aptitud forestal y la necesidad de obtener licencias y permisos para el aprovechamiento de plantaciones. Sin embargo, el proceso de reforma normativa implementado a partir del año 2000, ha logrado simplificar mucho de los procesos técnicos y administrativos requeridos para el aprovechamiento de una plantación forestal, de manera que hoy en día la aprobación de un programa de corta para una plantación forestal cumple sobre todo funciones estadísticas. En las plantaciones forestales de producción no existen limitaciones para el aprovechamiento sobre pendientes pronunciadas o en áreas ecológicamente sensibles: la plantación forestal es considerada como un cultivo comercial. La sustitución de ecosistemas nativos (páramos, humedales, bosques) por plantaciones o cultivos sin autorización estatal es sancionada.

F. Impuestos y/o Tasas Forestales

Si bien la Ley Forestal anterior contempla para el aprovechamiento del bosque nativo un “pago del precio de la madera en pie”, la política forestal ecuatoriana vigente desde el año 2000, está orientada a eliminar los impuestos forestales con el objetivo de fomentar el manejo forestal sustentable de los bosques nativos. La base de cálculo ha sido siempre el volumen de madera extraída: su precio fue reducido de 3.7 US \$ / m³ a US \$ 2 / m³ para todas las especies de bosques nativos en el año 2000, y se conoce que el MAE pretende bajar este valor aun más en el corto plazo. La madera proveniente de plantaciones forestales no paga impuesto forestal alguno.

Por la prestación de los servicios de administración y supervisión forestal delegados a la empresa SGS, ésta cobra una tarifa de US \$ 2.5 / m³ para la madera de bosques nativos y US \$ 0.10/ m³ para la madera de plantaciones forestales. El costo total por ambos conceptos (impuesto forestal + tarifa) suma entonces US \$ 4.50 / m³, valor relativamente bajo en comparación regional.

G. Incentivos Forestales

Durante los años noventa, el Estado Ecuatoriano emprendió dos programas de incentivos a la forestación, mediante el subsidio a los costos de establecimiento de las plantaciones (Plan Bosque, PLANFOR). Ninguno de los dos programas tuvo un impacto mayor por excesiva burocratización centralista y falta de una fuente suficiente de recursos financieros.

Las políticas generales relativas a incentivos forestales contenidas en la Estrategia para el Desarrollo Forestal Sustentable (2000) contienen los siguientes conceptos:

- Los subsidios a la reforestación deben ser sustituidos por pago por servicios ambientales, que brindan bosques y otros ecosistemas nativos con cargo directo a usuarios del agua, o a contaminadores que se benefician directamente del servicio ambiental prestado
- La eliminación de la tala y del comercio de madera ilegal como mecanismo indispensable para disminuir la sobre-oferta de madera, e incidir en una elevación del precio de madera obtenida legalmente para beneficiar directamente al propietario del bosque

- La eliminación de requerimientos y trabas burocráticas innecesarias, que elevan los costos de transacción durante la cadena de valor bosque-industria y generan corrupción
- La liberalización del aprovechamiento y transporte de productos provenientes de plantaciones forestales, y la apertura del sector forestal a mercados internacionales
- La creación de un marco legal claro y sencillo, que coadyuve a crear transparencia y estabilidad jurídica y promueva las inversiones en el sector forestal

El anteproyecto de Ley Forestal consensuado entre los actores del sector en el año 2000, implementa los conceptos arriba mencionados, contempla en especial la figura del pago por servicios ambientales a propietarios de bosques manejados, y propone para su financiamiento un impuesto al consumo de hidrocarburos; no obstante no hubo las condiciones políticas para que esta propuesta de ley fuera aprobada por el Congreso. A pesar que durante el año 2003 el MAE formuló con la participación de muchos de los actores relevantes del sector forestal un ambicioso “Plan Nacional de Forestación y Reforestación”, el Gobierno no ha destinado hasta el momento recursos suficientes para su implementación, de manera que no existe al momento incentivo alguno por parte del Estado para establecer plantaciones forestales o para conservar y manejar el bosque nativo.

En el ámbito privado, la empresa PROFAFOR, parte de la fundación holandesa FACE, ha establecido desde mediados de los años 90 mas de 23.000 has de plantaciones forestales en convenio con comunidades rurales y propietarios privados, mediante el pago de alrededor del 75% de los costos de establecimiento a cambio de beneficiarse del derecho sobre el carbono secuestrado por las mismas. De éstas mas de 20.000 has están certificadas. También un grupo industrial dispone de unas 16.220 ha de plantaciones bajo certificación (FCS: 9220 ha, ISO 14001: 7000 ha).

SECCION VII

RECOMENDACIONES GENERALES PARA EL MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL COLOMBIANO

Las recomendaciones siguientes fueron desarrolladas tomando en cuenta los resultados de este análisis, y la versión del "Proyecto de Ley" del Congreso de la República de Colombia que estaba en debate cuando se terminó la sesión del congreso en junio 2004. Como resultado de reuniones con la Ministra del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y su equipo de profesionales, se dejó abierta la posibilidad para que el PFC trabaje con el sector privado, comunidades y otros grupos civiles, para introducir sugerencias concretas sobre como mejorar esa versión de proyecto de ley. Los siguientes temas son los más prioritarios a ser discutidos y analizados en esta fase de discusión para llegar a puntos concretos para sugerir.

A. Aclarar el Marco Institucional

Los roles de las diferentes instituciones mencionadas en el proyecto de ley deben ser aclarados y simplificados. Dado que ambos, el MAVDT y el Ministerio de Agricultura Y Desarrollo Rural, están denominados como rectores de ciertos aspectos del sector forestal, y esto podría crear mucha confusión, duplicación de esfuerzo, y burocracia en la ejecución de la ley y su reglamento. Nuestra recomendación es tener un solo rector del sector. Funciones específicas para las otras instituciones pueden y deben ser definidas.

La experiencia en Bolivia específicamente y de otros países, no apoya la idea de crear el Consejo Nacional Forestal y una oficina de planeación forestal afuera de la institución rector del sector, dado que la planificación es una de las funciones fundamentales del ente rector. Se recomienda que se aclare la relación entre el Plan Nacional de Desarrollo Forestal, el Consejo y el (los) rector (es) del sector.

Las CARs tendrán la competencia de la administración de los bosques que estén en su jurisdicción, en estricto apego a los principios, preceptos y procedimientos contenidos en la Ley Forestal y su marco reglamentario y normativo. Actualmente se tiene que reconocer que muchos de los CARs no cuentan con la capacidad de cumplir esta función. El proyecto de ley debe definir como resolver esta situación, siendo a través de una designación de recursos un sistema de acreditación por el MAVDT, la privatización de servicios u otros mecanismos.

La prestación de servicios de administración, supervisión y control forestal descentralizado que realicen las CARs por su propia cuenta o por parte de terceros, deberán estar integrados a una red nacional de estadísticas e información forestal, a la cual tendrá acceso en línea las entidades competentes del Gobierno Central (MAVDT, MADR, etc.)

B. Eliminar el Impuesto Forestal y Sustituir por Tasas Contra Prestación de Servicio

El manejo sustentable de los bosques naturales de propiedad privada o comunitaria, es una actividad que el estado debería fomentar en el entendido que los bosques son propiedad privada del propietario de la tierra, y en el caso de Colombia principalmente en las manos de comunidades afro-colombianas e indígenas. Por ello, esta actividad debería quedar exenta de todo impuesto o pago por concepto de madera en pie que se genere al inicio de la cadena productiva (o sea en el bosque).

Las CARs podrán cobrar tasas o tarifas por concepto de administración, supervisión y control forestal; las cuales resultarán del costo directo por los servicios que presten por estos conceptos, los cuales se estructurarán y se brindarán con eficacia y eficiencia.

Los servicios de administración, verificación y control forestal que se presten deberán responder a los principios de racionalidad, eficacia y eficiencia. Podrán ser prestados por las mismas CARs o por terceras personas que por delegación o contratación de éstas, presten los servicios mencionados en el marco de una red de información y estadística forestal nacional.

C. Enriquecer los Principios

Los principios de la ley ya están contenidos en el artículo segundo del proyecto de ley propuesto, no obstante se sugiere que se incorporen las siguientes ideas:

- Las normas forestales deben ser claras y sencillas de manera que puedan ser cumplidas por los propietarios de los bosques, los cuales en su mayoría son comunidades indígenas y afro-colombianas.
- Los instrumentos de gestión forestal deberán adaptarse a la realidad y a las posibilidades socio-económicas de los propietarios de los bosques. Las exigencias técnicas deberán limitarse al mínimo posible, tratando de diferenciar entre grandes y pequeños propietarios.
- El aprovechamiento de los bosques naturales deberá realizarse bajo el principio de distribución justa y equitativa de los beneficios que éste genere, tomando en cuenta de manera especial a los propietarios de los bosques.

D. Incorporar Nuevos Criterios

Se sugiere incorporar algunos criterios básicos de manejo forestal sustentable para el aprovechamiento de los bosques naturales, (no más de 5 o 6), por ejemplo:

- Sostenibilidad de la producción: el aprovechamiento forestal no podrá comprometer la capacidad de regeneración natural del bosque, de manera que no se aprovecha más de lo que pueda reponerse de manera natural en el ciclo de corta.
- Conservación de la biodiversidad: el aprovechamiento forestal deberá propender al mantenimiento de la diversidad de especies y ecosistemas.

- Mantenimiento de la cobertura boscosa: El ecosistema boscoso que se aproveche no podrá ser sustituido, salvo en casos de excepción autorizados por las CARs en aplicación de esta ley y su reglamento.
- El aprovechamiento forestal y la construcción de la infraestructura que se requiera, se hará minimizando impactos ambientales y sociales negativos
- Los propietarios de los bosques serán co-responsables del aprovechamiento forestal y los beneficios que éste genere serán distribuidos de manera justa y equitativa.

E. Definir la Necesidad de Indicadores (mandato para introducir en el reglamento)

El Ministerio de Ambiente deberá promulgar en un plazo máximo de 6 meses las normas técnicas para el aprovechamiento sustentable de los bosques naturales; las que contendrán indicadores mensurables y verificables de manejo forestal. Mediante estos indicadores se normarán aspectos como por ejemplo:

- La intensidad del aprovechamiento forestal
- La intensidad de la red vial, patios de acopio e infraestructura en el bosque
- Las zonas de protección permanente dentro de las unidades de manejo forestal
- Las pendientes máximas para las zonas en las cuales se pueda realizar el aprovechamiento forestal y la construcción de caminos forestales
- Los diámetro mínimos de corta de las diferentes especies comerciales

Las normas mencionadas deberán ser elaboradas para cada una de las macro bio-regiones forestales de Colombia (Amazonía, Orinoquía, Región del Pacífico-Chocó, Bosques seco y Bosque andino) y serán de cumplimiento obligatorio para las administraciones forestales (CARs) y los usuarios; sin perjuicio de que las comunidades ancestrales o las CARs puedan generar regulaciones mejor adaptadas a sus circunscripciones territoriales y sus condiciones locales. No obstante, éstas no podrán ser más permisivas que las normas nacionales, salvo en casos excepcionales autorizados por MAVDT.

F. Zonificación Predial

Con el objetivo de garantizar el mantenimiento de la cobertura boscosa en unidades de manejo en bosques naturales y en las zonas de protección permanentes en plantaciones forestales, el propietario deberá elaborar un mapa de ordenamiento predial geo-referenciado en el que se diferencien claramente las zonas cubiertas con bosques naturales, las zonas de protección permanente, las zonas de plantaciones forestales y las zonas de otros usos como zonas agropecuarias, infraestructura u otras.

G. Reservas Forestales

Las reservas Forestales frecuentemente crean un vacío de gerencia sobre el área forestal. Quién no es dueño del bosque, no lo cuida ni tiene una visión de largo plazo para su aprovechamiento sustentable. Y lo que es del Estado es de todos y de nadie; y no tiene valor para quién tiene la

opción de conservar o destruir el recurso; son paradigmas comunes que representan la situación de las Reservas Forestales.

En lugar de crear más Reservas Forestales se recomienda aclarar la tenencia de la tierra y los bosques que se encuentren en posesión pacífica no interrumpida por colonos y otras personas naturales, y en este caso, deberá serles adjudicada por el Estado bajo condición de conservar la cobertura boscosa y aprovechar el bosque de manera sustentable.

Únicamente los bosques que no sean reclamados por persona alguna serán sujetos de concesiones forestales por parte del Estado a terceros interesados.

H. Concesiones y Licencias de Largo Plazo de Áreas Públicas

Las áreas boscosas no habitadas o reclamadas por persona alguna, deberán ser concesionadas por la CAR respectiva a personas naturales o jurídicas nacionales o extranjeras. Las concesiones no podrán tener plazos inferiores a dos turnos de corta, en ningún caso menos de 30 años.

Los planes de manejo forestal tendrán vigencia de por lo menos un turno de corta. Para el aprovechamiento forestal se deberán realizar programas anuales de corta, en base a los cuales se emitirán las licencias de aprovechamiento forestal y se emitirán los respectivos salvoconductos para el transporte y la comercialización de la madera; los cuales podrán ser verificados en el marco del Sistema Nacional de Administración y Control Forestal.

ANNEX A

Presentación del Estudio

Estudios de caso Bolivia, Costa Rica, Ecuador y ... Chile

modelos de gestión
alternativos para
promover el uso
sustentable y la
conservación de los
bosques



Principales causas comunes de la deforestación (3)

- ❑ política agraria expansiva
- ❑ baja valoración del bosque
- ❑ tenencia de la tierra no definida
- ❑ política forestal orientada a la reforestación
- ❑ altos costos de transacción para aprovechar el bosque y comercializar sus productos



Principales causas comunes de logros pobres en forestación (3)

- ❑ Confusión entre negocio y romanticismo forestal
- ❑ tratamiento común a bosques natural y plantaciones
- ❑ seguridad jurídica
- ❑ falta de incentivos: obligación
- ❑ altos costos de transacción para aprovechar plantaciones y comercializar sus productos



Elementos comunes de PF's

Detener la pérdida de los bosques nativos

- ❑ fomento al MFS (impuestos?!)
- ❑ valoración de bienes y servicios
- ❑ regular tenencia de tierras boscosas
- ❑ seguridad para la inversión forestal (concesiones o licencias a largo plazo)
- ❑ liberalizar el comercio y la exportación de madera de origen legal



Ordenamiento territorial

rayar la cancha

- ❑ Escalas inadecuadas para toma de decisiones a nivel de unidad de manejo (útil para diferenciar AP's de BP)
- ❑ Instrumentos de ordenamiento predial a nivel de UMF (plantaciones y BN) ejecución implementen las políticas
- ❑ Potencial vínculo con catastros municipales

Incentivos a la forestación

- ❑ Chile Ley 070 (1974): subsidios directos a forestadores grandes
- ❑ Chile y Costa Rica desde mediados 90's mas orientados hacia pequeños y medianos propietarios
- ❑ Bolivia, Ecuador: liberalizar y proveer seguridad jurídica

Reforma institucional:

redefinir el rol del Estado en el ejercicio de la Autoridad Forestal

Ministerios del Ambiente se limitan a:

- ❑ formular políticas forestales
- ❑ emitir el marco regulatorio
- ❑ facilitar que actores especializados en ejecución implementen las políticas

Reforma institucional:

redefinir el rol del Estado en el ejercicio de la Autoridad Forestal

- ❑ Costa Rica: desconcentración a regiones en el marco del SINAC
- ❑ Bolivia: delegación de administración y control a ente apolítico y autónomo SF
- ❑ Ecuador: delegación de administración, verificación y control al SNTCF

FORTALECIMIENTO DE LA AUTORIDAD

Condicionantes

reglas claras que se puedan cumplir y controlar

Los MMA lideraron la reforma a los marcos normativos del sector forestal:

- ❑ liberalización plantaciones forestales
- ❑ normas claras y uniformes para el aprovechamiento sustentable de bosques naturales: incorporación de principios, criterios e indicadores de MFS
- ❑ normas de zonificación predial

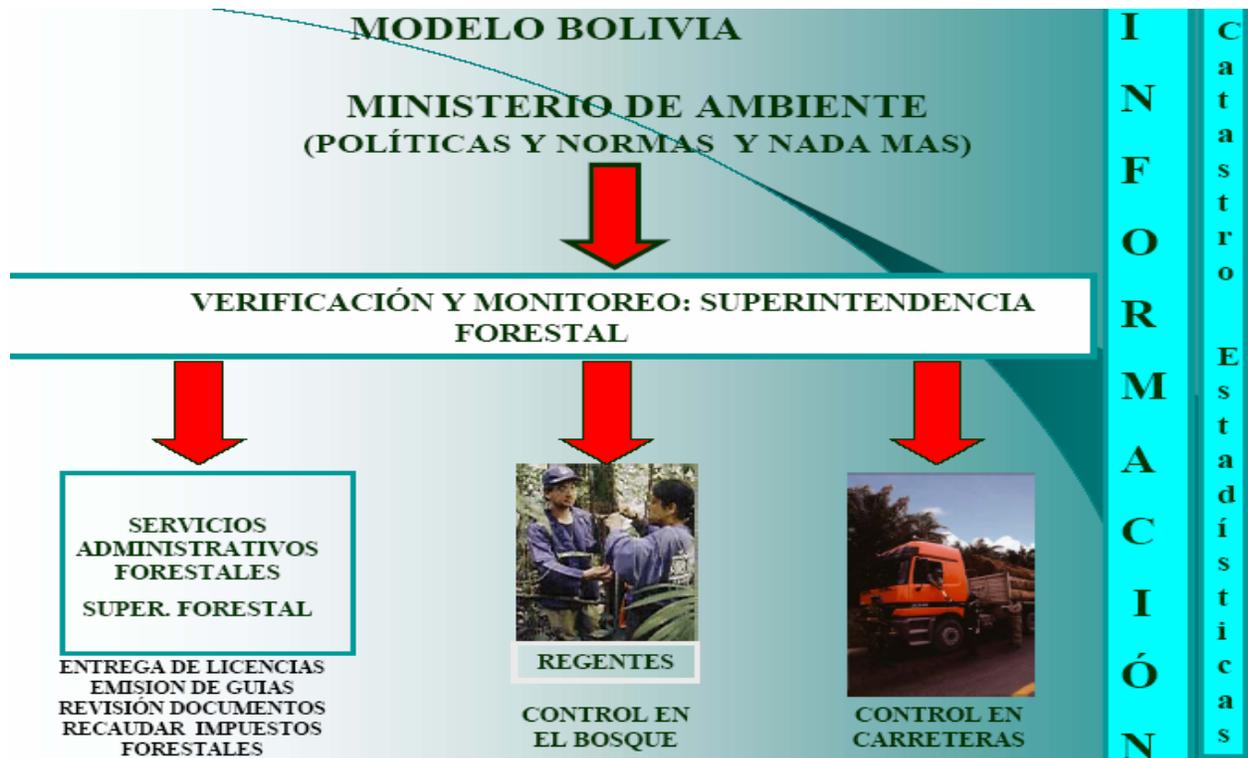
Condicionantes

Marcos normativos claros posibilitan la delegación de funciones a terceros y la transferencia de competencias a niveles inferiores de gobiernos de manera ordenada y eficiente

- ❑ Principios y criterios (ley y reglamento)
- ❑ Indicadores verificables (norma técnica)

Reducir nivel de discrecionalidad y arbitrariedad





I
N
F
O
R
M
A
C
I
Ó
N

C
a
t
a
s
t
r
o

E
s
t
a
d
í
s
t
í
c
a
s



I
N
F
O
R
M
A
C
I
Ó
N

C
a
t
a
s
t
r
o

E
s
t
a
d
í
s
t
í
c
a
s



Voluntad política

consolidar la institucionalidad

Ventana de oportunidad en Colombia:

- ❑ fortalecer a la autoridad forestal
- ❑ consolidar el SINA y cadenas forestales productivas como experiencia innovadora y única en la región con un sistema descentralizado de gestión de los recursos forestales incorporando elementos exitosos de modelos ya probados por otros países